

Regionaal beleid in de Europese Gemeenschap

DRS. W. T. M. MOLLE*

Binnen de Europese Gemeenschap bevinden zich regio's die sterk uiteenlopen qua niveau van inkomen en werkgelegenheid. Om deze verschillen te verminderen wordt door de EG een regionaal beleid gevoerd. De vraag is hoe effectief dat beleid kan zijn gezien het feit dat de ongelijkheden veel meer samenhangen met verschillen tussen lidstaten dan met een typische regionale problematiek. In dit artikel wordt de regionale politiek van de Europese Gemeenschap beschreven en geëvalueerd.

De auteur komt tot de conclusie dat de beschikbare fondsen ontoereikend zijn om de regionale ongelijkheid te verminderen en bovendien niet op de meest effectieve wijze worden ingezet.

1. Inleiding

De ruimtelijke verdeling van inkomen en werkgelegenheid over de diverse regio's van de Europese Gemeenschap is nogal ongelijk. Ten einde deze ongelijkheid te verminderen wordt zowel door de afzonderlijke lidstaten als door de Europese Gemeenschap een regionaal beleid gevoerd. In dit artikel zal de vraag opgeworpen worden of het beleid dat door de Europese Gemeenschap gevoerd wordt adequaat is, gezien de aard en de omvang van het probleem.

Voordat het eigenlijke probleem zal worden aangesneden, zullen wij echter eerst kort ingaan op enkele algemene aspecten van regionale problematiek en regionale politiek (par. 2). Vervolgens zal een korte analyse gemaakt worden van de regionale problematiek binnen de EG (par. 3). Daarna zal worden ingegaan op de manier waarop op Europees niveau een beleid is uitgewerkt dat ten doel heeft deze structurele ongelijkheden te verminderen (par. 4). Ten slotte zal dit beleid in het licht van de resultaten van de analyses m.b.t. de aard van de regionale problematiek worden gesteld, ten einde te bezien in hoeverre de gekozen instrumenten adequaat geacht kunnen worden (par. 5).

2. Regionale problemen en regionale politiek

Binnen elk land bestaan verschillen in economische ontwikkeling tussen regio's. Deze verschillen zijn in het ene land meer uitgesproken dan in het andere. Zij worden meestal afgemeten aan indicatoren als de concentratie van bevolking en economische activiteiten, het niveau van inkomen per hoofd, de produktiviteit per werkende en de beschikbaarheid en toegankelijkheid van milieugoederen, van culturele infrastructuur, van recreatie enz. Een van de meest gebruikte indicatoren van regionale ongelijkheid is overigens het verschil in beschikbare werkgelegenheid tussen regio's, of anders gezegd, in relatieve werkloosheid.

De theorie van de regionale ontwikkeling geeft aan dat deze verschillen niet zo maar het gevolg zijn van incidentele factoren, maar van een complex samenspel van onderling afhankelijke factoren die in de loop van de geschiedenis steeds gezamenlijk de lokatie van economische activiteiten en van de bevolking bepaald hebben. Men kan daarbij denken aan geografische gegevens, b.v. ligging bij een monding van een rivier, economisch-technologische factoren die b.v. de

kostprijsverhouding van de produktie op diverse plaatsen bepaalden, demografische factoren die de omvang en de totale groei van de bevolking beïnvloedden enz. Deze factoren veranderen voortdurend. Recente wijzigingen zijn b.v. geweest de stijging van de kosten van energie en de overheveling van vele produkties naar derde-wereldlanden, vanwege de daar geldende lagere loonkosten.

Hoewel er steeds verandering is, is het niet zo dat deze verandering ook gaat in de richting van een beter evenwicht. Integendeel, er bestaan sterke aanwijzingen dat het systeem aan zich zelf overgelaten alleen maar grotere ongelijkheid voortbrengt 1). Sommige produktiefactoren b.v. zijn niet erg mobiel, en voor zover ze dat wel zijn, zijn ze vaak geneigd om naar de concentratieregio's te verhuizen. Voorbeelden hiervan zijn er te over: een van de mechanismen die dit veroorzaakt loopt via het bankwezen, dat de besparingen van de „arme” regio's centraliseert, en vervolgens deze aanwendt voor kapitaalverstrekking in concentratieregio's omdat daar de projecten met de beste financiële vooruitzichten bestaan. De vooruitzichten zijn er beter omdat deze regio's dichter bij de markt liggen, gebruik kunnen maken van gespecialiseerde arbeid e.d.

Naast het marktmechanisme komen echter ook impulsen uit het politieke systeem die niet steeds in het voordeel van de achtergebleven regio's werken. Te denken valt hier bij voorbeeld aan de effecten van de tendens om de lonen op nationaal vlak te bepalen. Als gevolg daarvan is het relatieve loonkostenvoordeel van veel regio's verloren gegaan.

Gezien het feit dat het systeem geen of onvoldoende zelfregulerende mechanismen kent en dat grote groepen van de bevolking de ongelijkheid als sociaal onaanvaardbaar en moreel onrechtvaardig ervaren, is het nodig een beleid te voeren om de tendensen die deze onevenwichtigheden veroorzaken, om te keren. In de literatuur staat deze reden voor het voeren van een regionaal beleid bekend als de rechtvaardigheidsgrond („equity”-argument in de Angelsaksische literatuur). Daarnaast worden er echter ook steeds typisch econo-

* De auteur is hoofd van de afdeling Vestigingspatronen van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.

1) Zie in dit verband ook de theorie van Myrdal m.b.t. de cumulatieve causatie („backwash and spread effects”).

mische gronden aangegeven om een regionaal beleid te voeren. Deze staan in de literatuur bekend als de z.g. doelmatigheidsgrond („efficiency“-argument in de Angelsaksische literatuur). De overweging daarbij is dan dat er als gevolg van de gebrekkige regionale verdeling van een aantal produktiefactoren, overheidsgoederen en economische activiteiten de economie geen volledig profijt kan trekken van het aanwezige potentieel, en dus de totale produktie lager is dan mogelijk zou zijn als deze onevenwichtigheden zouden worden opgeheven.

Alle landen van West-Europa zijn in de loop van de afgelopen decennia een regionaal beleid gaan voeren. Afhankelijk van de zwaarte van hun regionale problematiek en de overheersende sociaal-economische inzichten werd er eerder of later mee begonnen, en werd de regionale politiek meer of minder intensief opgezet, wat zowel tot uiting komt in de kracht waarmee de instrumenten werden gehanteerd als in het aantal instrumenten dat werd ingezet. Langzamerhand is er toch enige tekening gekomen in de veelheid van ideeën die m.b.t. instrumenten van regionale politiek tot uitwerking zijn gekomen in de diverse lidstaten van de Europese Gemeenschap en een zekere consensus begint zich uit te kristalliseren 2). Op grond daarvan kunnen we enige algemene kentecken geven.

Deze betreffen in de eerste plaats de regio's die onderwerp zijn van regionaal beleid. Was er aanvankelijk bijna overal een duidelijke concentratie van de aandacht op de z.g. achtergebleven regio's of regio's die met structurele aanpassingsmoeilijkheden zaten, naderhand is steeds meer het inzicht doorgebroken dat het systeem van regio's als geheel beschouwd moet worden en dat elk element daaruit een eigen type maatregel nodig had. Ook over de instrumenten bestaat in grote lijnen eenstemmigheid. In alle lidstaten kunnen de gebruikte instrumenten worden onderscheiden in instrumenten gericht op personen en instrumenten gericht op bedrijven. De eerste groep staat in praktisch alle landen qua belang overigens ver achter bij de tweede. Het betreft in concreto vooral financiële tegemoetkomingen voor personen die bereid zijn te verhuizen. Veel belangrijker is de groep instrumenten voor bedrijven. Deze valt ook weer in tweeën uiteen, met enerzijds financiële prikkels die de investeringen in bepaalde streken moeten aanmoedigen, en anderzijds een grote groep instrumenten die de voorwaarden voor vestiging in bepaalde regio's verlichten. Deze laatste betreft praktisch uitsluitend infrastructuur (wegen, havens, bedrijfstreinen, scholing van arbeiders, nutsvoorzieningen enz.). Een gedetailleerd overzicht van de maatregelen die in elk land van kracht waren en zijn, is gegeven in het reeds eerder geciteerde werk van Allen e.a. en er zal hier niet verder op worden ingegaan.

Wel dient nog een woord gezegd over het doel waarop het regionaal beleid is gericht. Een samenvatting van de nagestreefde doelen is reeds enige tijd geleden door de OECD gemaakt 3). Deze zijn sindsdien praktisch dezelfde gebleven. Het zijn:

- „planning economic development and investment in accordance not only with the need to promote the overall progress of the national economy, but also with the diverse needs and potentialities of the different regions and with the geographical distribution of the population and manpower;
- reducing the imbalance between regions in the distribution of economic activity and in the levels of income, prosperity and welfare;
- maintaining and encouraging the social and cultural basis of the life of the regional populations including the preservation and best use of natural, cultural and amenity resources;
- planning the physical environment and infrastructure including housing, communication, and other forms of fixed capital in accordance with consistent and coherent national, inter-regional and regional aims and with the economic resources available.”

Een vraag die al door veel auteurs is opgeworpen, is in hoeverre het gevoerde regionale beleid werkelijk effectief geweest is, d.w.z. daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd tot het bereiken van de gestelde doelen. Daartoe zijn verscheidene typen studies uitgevoerd. Het eerste type telt simpelweg alle werkgelegenheid op in activiteiten die steun ontvangen hebben en vindt dit het effect van de politiek. De vraag is echter wat er hiervan ook zonder steun ontstaan zou zijn. Om dit te meten zijn modellen ontwikkeld die trachten de effecten van de regionale politiek te isoleren van de „normale“ ontwikkeling 4). Uit deze studies komt in het algemeen naar voren dat het beleid van beperkt belang is. Ten slotte zijn er studies uitgevoerd van het interviewtype, waarbij aan bedrijven die ergens gevestigd zijn, werd gevraagd in hoeverre regionale steunmaatregelen op hun beslissing van invloed zijn geweest 5). Daaruit blijkt eveneens dat er t.a.v. de mogelijkheden tot beïnvloeding van de ruimtelijke verdeling van economische activiteiten door middel van de bestaande regionale beleidsmaatregelen geen al te grote verwachtingen dienen te worden gekoesterd.

3. Korte kenschets van het regionale probleem in de EG

Na deze korte algemene kenschets zullen we nu ingaan op de specifieke karaktertrekken van de Europese regionale problematiek.

De regionale problemen van de Europese Gemeenschap zijn omvangrijk. Zij betreffen enerzijds regio's die tot nog toe niet of nauwelijks aan de ontwikkeling van industrie en diensten hebben deelgenomen en nog sterk zijn gericht op landbouw. Met name in de regio's van de Zuidelijke lidstaten is deze landbouw vaak weinig productief. Voorbeelden zijn Calabria en Molise (in Italië). Anderzijds zijn er ook regio's die in het verleden een leidende rol hebben gespeeld in een bepaalde fase van de economische ontwikkeling maar nu door de gewijzigde produktieverhoudingen in de moeilijkheden zijn gekomen. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn de traditionele staalregio's als Wallonië, Saarland, Zuid-Wales. De eerste groep regio's wordt in het algemeen gekenmerkt door een perifere ligging, en door een gebrekkige infrastructuur, ook wat betreft voorzieningen. Het tweede type regio wordt in het algemeen gekenmerkt door inadequate infrastructuur, grote problemen met zowel oude industrie- als woongebieden. Ook de arbeidsmarktsituatie is in beide typen regio's verschillend. Tot voor kort onderscheidde men naast bovengenoemde twee typen ook de z.g. congestiegebieden als probleemregio. Het probleem lag hier echter omgekeerd: de groei en concentratie in deze regio's was zodanig dat er in deze regio's moest worden afgeremd. Onlangs is echter het inzicht doorgebroken dat deze regio's, meestal de centrale stedelijke gebieden van elk land, hun sterke positie hebben verloren en nu eveneens kampen met grote problemen van aanpassing van zowel hun economische als hun maatschappe-

2) Zie in dit verband K. Allen e.a., *Regional incentives in the European Community, a comparative study*, EC Regional Policy Series nr. 15, Brussel, 1979.

3) OECD, *The regional factor in economic development policies in fifteen OECD countries*, Parijs, 1970, blz. 24.

4) Zie b.v. recentelijk voor Nederland H. Folmer en J. Oosterhaven, *Dutch regional economic policy; a review of contents and an evaluation of effects*, Research Memorandum van het Instituut Economisch Onderzoek RU Groningen, Groningen, 1980 en verder de studie van J. Rhodes en B. C. Moore, *Evaluating the effects of British regional economic policy*, *Economic Journal*, jg. 83, blz. 87-110.

5) In deze categorie voor Nederland b.v. F. S. Poolman, A. L. M. Poters en E. Wever, *Industriële bedrijfsmigratie naar en binnen Noord-Brabant*.

lijke structuur aan de nieuwe omstandigheden. Zij kunnen de grote probleemgebieden van de toekomst worden 6).

Van de verschillende onevenwichtigheden die tussen de regio's in Europa bestaan, wordt in het algemeen de ongelijkheid van het inkomen per hoofd als een van de schrijnendste ervaren. De ongelijkheid tussen regio's in Europa op dit punt is nogal groot. De regio met het hoogste inkomen per hoofd in de EG van de negen is b.v. vijf keer zo „rijk” als de armste regio (Eurostat). Bovendien bestond de indruk, dat deze verschillen de neiging hadden toe te nemen.

Het gebruik van het bruto regionaal produkt (brp) per hoofd van de bevolking als indicator in dit soort berekeningen is onderhevig aan een aantal feilen. Zo geeft het niet aan wat de verschillen aan de bestedingskant zijn (d.w.z. houdt geen rekening met overdrachtsinkomens) en is gebaseerd op wisselkoersen, die zoals bekend een slechte weerspiegeling zijn van de verschillen in koopkracht tussen landen. Ten slotte is het cijfer verder onderhevig aan alle bekende kritiek op het nationaal produkt of nationaal inkomen als welvaartsindicator. Bij het voorlopig ontbreken van enige betere indicator wordt er toch vrij algemeen mee gewerkt.

De analyse van de ontwikkeling van de verschillen in regionaal inkomen per hoofd in Europa was tot voor kort zeer gebrekkig als gevolg van het ontbreken van vergelijkbare cijfers. Sinds 1970 worden deze cijfers wel opgesteld door Eurostat. Ten behoeve van een eerdere publikatie 7) hebben wij op grond van alle beschikbare informatie ook cijfers opgesteld voor de jaren 1950 en 1960 voor 76 regio's in de Europese Gemeenschap van de Negen. Met behulp van o.a. de index van Theil is door ons toen nagegaan hoe de dispariteit in inkomen per hoofd tussen 1950 en 1970 zich had ontwikkeld. Daaruit bleek dat ze voortdurend was gedaald. De periode 1950-1970 is echter al weer relatief ver achter ons. Bovendien is in de tussentijd de EG uitgebreid met Griekenland en zal binnenkort waarschijnlijk andermaal worden uitgebreid met Spanje en Portugal. Reden om de analyses nogmaals uit te voeren voor een recent jaar (1977) en voor de nieuwe Gemeenschap van Twaalf 8). De bestaande databasis voor de negen lidstaten werd daartoe gecompleteerd voor de drie nieuwe lidstaten. De resultaten van de nieuwe berekeningen m.b.t. de dispariteit in inkomen per hoofd zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Theil-indices van het bruto regionaal produkt per hoofd van de bevolking in de Europese Gemeenschap (totale dispariteit tussen regio's en dispariteit tussen landen, 1950/1977)

	EG 9				EG 12			
	1950	1960	1970	1977	1950	1960	1970	1977
1. Totale dispariteit	0,068	0,047	0,039	0,068	0,125	0,102	0,073	0,100
2. Dispariteit tussen landen	0,040	0,026	0,023	0,052	0,095	0,081	0,061	0,083
2 : 1 in procenten	59	55	59	76	76	79	78	83

Bron: Molle en Van Haselen, op.cit.

Het zal niemand die enigszins op de hoogte is met de bestaande welvaartsverhoudingen in Europa verwonderen dat bij uitbreiding van de EG de dispariteit aanmerkelijk blijkt toe te nemen. Voor de EG van de twaalf was in alle drie de steekjaren, d.w.z. in 1950, 1960 en 1970, de Theil-index zelfs twee maal zo groot als voor de EG van de negen. Of in meer tot de verbeelding sprekende termen: in de EG van twaalf was de regio met het hoogste bruto binnenlands produkt per hoofd 10 tot 14 keer zo rijk als de regio met het laagste brp per hoofd, in vergelijking met 5 tot 6 maal voor de EG van negen. Hoewel absoluut steeds hoger, bleek de ontwikkeling ook bij de analyse voor de uitgebreide EG steeds aan te geven dat in de loop van de periode 1950-1970 de totale dispariteit aanmerkelijk is afgenomen en wel met

ongeveer de helft. Na 1970 echter is een omgekeerde tendens waarneembaar; sinds dat jaar neemt de dispariteit sterk toe.

Bezien wij nu de oorzaken van deze dispariteit en van de ontwikkeling wat nader. Dit kan gebeuren door de Theil-index te splitsen in de dispariteit tussen sets en die, binnen sets. Als een set beschouwen we hier de regio's die alle tot hetzelfde land behoren. In tabel 1 (regel 2) is de dispariteit tussen de niveaus van het inkomen per hoofd van de lidstaten weergegeven en uitgedrukt (regel 3) in procenten van de totale ongelijkheid tussen regio's. Daarbij blijkt dat de verschillen tussen landen voor een heel groot gedeelte de verschillen tussen regio's blijken te bepalen: in de EG van de negen tussen 1950 en 1970 voor 55 tot 60%, in de EG van de twaalf in diezelfde jaren zelfs 75 tot 85%. De recente stijging van de totale dispariteit blijkt volledig voort te vloeien uit de stijging van het verschil tussen landen. Als gevolg daarvan blijkt dat in 1977 in de EG van de twaalf zelfs 83% van de regionale verschillen zijn terug te voeren tot landenverschillen. Als in plaats van inkomen per hoofd van de bevolking het inkomen per werkende wordt genomen, blijkt dit laatste cijfer zelfs op te lopen tot 90% 9).

In het bovenstaande werd nog slechts ingegaan op indicatoren voor de totale dispariteit. Dit zegt niets over de positie van de diverse regio's. Deze laatste zijn door ons in de eerder vermelde publikaties echter ook onderzocht. Een van de opmerkelijkste resultaten uit de analyse van de samenstelling van de rangorde van de diverse Europese regio's voor verschillende indicatoren, was de grote stabiliteit die zich hierin manifesteerde. Over de bijna dertigjarige analyseperiode bleken steeds de perifere regio's van de mediterrane landen zich op de laagste plaatsen te bevinden, terwijl enkele stedelijke regio's in Noord-Europa steeds bovenaan stonden. Slechts twee significante verschuivingen traden op in dit beeld, te weten Duitsland, dat met al zijn regio's sterk is opgeklommen, en Groot-Brittannië, dat met al zijn regio's sterk is teruggevallen. Wat dit laatste land betreft lijkt overigens onlangs weer enige verschuiving ten gunste te zijn opgetreden.

Een andere indicator voor de regionale ongelijkheid, die in het algemeen sterk op de voorgrond komt in discussies, is de werkloosheid. Ook op dit punt zijn er vrijwel geen vergelijkbare gegevens voor de jaren vóór 1975 uit officiële bron. Uit de analyse van zo veel mogelijk wel vergelijkbaar gemaakte nationale cijfers blijkt echter dat de relatieve werkloosheid in 1950 in West-Duitsland veel hoger was dan in de rest van Europa, terwijl daarentegen de procentuele werkloosheid in Engeland beneden het EG-gemiddelde lag. Deze situatie heeft zich geleidelijk veranderd en onlangs zijn het in Europa van de negen voornamelijk de Italiaanse en Britse regio's (en Ierland) die te kampen hebben met hoge werkloosheidspercentages. Wat de drie nieuwe lidstaten betreft zijn de cijfers erg gebrekkig maar voor zover zij vergelijkbaar te maken zijn blijken ze te wijzen op zeer hoge werkloosheid. Ook voor deze indicator blijkt overigens dat er een sterke nationale factor is die de regionale situatie in Europa met betrekking tot de werkloosheid in hoge mate beïnvloedt.

In het recente verleden zijn de regionale verschillen toegenomen, met name als gevolg van de toename van de verschillen tussen lidstaten. Voor de toekomst moet rekening worden gehouden met een verdere toeneming van de verschillen, gezien de bestaande verwachtingen van demografische en

6) Zie in dit verband o.a. L. H. Klaassen, W. T. M. Molle en J. H. P. Paelinck (ed.), *Dynamics of urban development*, Gower press, 1981.

7) Willem Molle in samenwerking met Bas van Holst en Hans Smit, *Regional disparity and economic development in the European Community* (417 662), Saxon House, Farnborough, 1980.

8) Willem Molle en Hein van Haselen, *Regional disparity and assisted areas in the European Community of twelve*, NEI/FEER, 1980/22.

9) Idem.

economische groei tussen de twaalf lidstaten van de EG 10). Als we proberen de oorzaken te verklaren van de slechte positie m.b.t. inkomen per hoofd en werkloosheid van de mediterrane landen ten opzichte van Noord-Europa enerzijds en vervolgens proberen de redenen te vinden voor de wijzigingen in relatieve positie van Engeland en Duitsland, dan blijkt dat het met name allerlei nationale ontwikkelingen en situaties zijn die voor dit beeld verantwoordelijk zijn. Het betreft hier factoren als aanwezigheid van hulpbronnen, niveau van scholing van beroepsbevolking, toegang tot markten en vooral ook sociale en economische infrastructuur, die eerder een typisch nationale i.p.v. regionale dimensie hebben. Bij de behandeling van de regionale problematiek in de EG kunnen niet slechts regionale factoren worden gezien, zoals voor regio's binnen één land, maar dienen ook z.g. nationale factoren een zeker zo belangrijke plaats in te nemen.

Het regionale probleem van Europa kan niet geheel worden gesteld in termen van inkomen per hoofd en werkloosheid. Gezien het gewicht van deze indicatoren in de politieke discussie kunnen de resultaten van de hier gegeven analyse toch, zij het met het nodige voorbehoud, gebruikt worden als aanzet voor een vergelijking van het regionaal probleem met regionale politiek in de Europese Gemeenschap.

4. Het regionaal beleid op Europees niveau

Na deze korte behandeling van de aard van de Europese regionale problematiek gaan we nu over naar het regionale beleid dat op Europees niveau wordt gevoerd 11). De eerste vraag die daarbij opkomt is dan waarin het Europees beleid zich onderscheidt van het nationale. Dit is in de eerste plaats t.a.v. de uitvoerende organisatie. Binnen een land (lidstaat) is het steeds de nationale overheid die het beleid voert. Deze is de compleetste belichaming van het overheidsgezag en de arbiter voor het evenwicht van de delen van haar grondgebied. Deze staten zijn echter zelf weer regio van een groter gebied. De voorgaande paragraaf gaf aan dat in dit grotere gebied er zeer omvangrijke problemen bestaan die zeker zo groot zijn als die binnen lidstaten. De vraag komt dan op wie verantwoordelijkheid draagt voor het evenwicht tussen deze „macro”-regio's. Tot voor relatief kort was hier een eenduidig antwoord op, te weten de verschillende staten zelf. Zij deden hun best om de welvaart van hun land ten minste niet te doen achterblijven bij die van andere landen en zetten daarvoor alle mogelijke instrumenten in als monetaire politiek, handelspolitiek, nationale groeipolitiek, beleid t.a.v. kapitaal en kennis en zelfs soms militaire interventie. Overigens werden een aantal van deze instrumenten soms niet alleen toegepast om het evenwicht tussen staten te handhaven, maar ook om het evenwicht tussen regio's van de staat te bevorderen. Dit gold met name b.v. als tariefpolitiek gebruikt werd om de textielindustrie, die sterk regionaal geconcentreerd is, te helpen.

Met de groei van de Europese eenwording, en met name met de komst van de EG is in dit beeld wel wat veranderd. Met de creatie van de gemeenschappelijke markt en het gezamenlijk buitenlands handelsbeleid zijn een aantal instrumenten die vroeger door de lidstaten werden gebruikt om zowel hun nationale als regionale groei te bevorderen, ontvallen. Gezien de harmonisatie die ook op andere gebieden bereikt is, met name monetair, sociaal enz., hebben ook instrumenten op deze gebieden aan betekenis ingeboet. Dit zal nog versterkt worden indien (voorlopig onwaarschijnlijk) de Economische en Monetaire Unie gecreëerd wordt (dan zou nl. geen nationale wisselkoerspolitiek meer mogelijk zijn).

Er bestaan grote verschillen in welvaart tussen de lidstaten van de Gemeenschap. Bovendien bestaan er grote verschillen tussen regio's van elke lidstaat. De Gemeenschap beïnvloedt door haar functioneren zowel de verschillen tussen staten als tussen regio's. Ook dit systeem werkt niet zelfcorrigerend. Het lijkt dan ook noodzakelijk dat er ook bij de EG een

verantwoordelijkheid voor de regionale politiek wordt gelegd. Inderdaad lijkt het functioneren van de Gemeenschap in gevaar te komen als de regionale effecten niet door middel van een behoorlijke regionale politiek worden gecorrigeerd. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de staalindustrie. Het ontbreken van alternatieve activiteiten in de „staalregio's" brengt bepaalde staten ertoe zware steun te geven aan de gevestigde industrie, wat bij andere lidstaten reeds heeft geleid tot het dreigen met sluiting van de grenzen. Als dit laatste zou gebeuren zou dat een directe aantasting betekenen van de basis van de Gemeenschap (de vrije markt) en daarmee zou de gehele Europese structuur, waarvan een groot deel van de welvaart van Europa toch inmiddels afhankelijk is, in gevaar komen. Hieruit blijkt duidelijk dat er niet alleen op nationaal, maar ook op Europees niveau meer dan voldoende aanleiding is om het argument van de „economische doelmatigheid" te hanteren voor het voeren van een regionaal beleid. Echter, ook het rechtvaardigheidsargument heeft een Europese dimensie. Bij dit laatste komt de solidariteit tussen de welvarende en minder welvarende gebieden in Europa tot zijn recht. Gezien de nadruk die de Europese Gemeenschap recent steeds sterker wenst te leggen op de sociale en menselijke aspecten naast de puur economische, volgt ook hieruit een zekere drang om op Europees niveau een beter regionaal evenwicht na te streven door het voeren van een regionaal beleid.

Het doel van de Europese regionale politiek is op vele plaatsen op verschillende manier verwoord. In een van de laatste officiële uitlatingen 12) worden de volgende twee doelen onderscheiden:

- het beperken van de bestaande regionale problemen zoals deze zich voordoen zowel in de regio's die traditioneel weinig ontwikkeld zijn, als in de regio's die verwickeld zijn in een proces van industriële of agrarische omschakeling;
- het voorkomen van nieuwe regionale ongelijkheden die kunnen voortkomen uit de structurele veranderingen in de wereldeconomie enz.

Vanzelfsprekend komt nu de vraag op wat de EG doet om deze doelen te bereiken. Aanvankelijk was dit zeer beperkt, vooral omdat de EG aanvankelijk uitermate slecht was toegerust om deze doeleinden na te streven. Een eerste oorzaak hiervan was dat in 1958 eigenlijk niemand enig idee had van de omvang en aard van de regionale problemen op Europees vlak. Mede als gevolg hiervan begon de Gemeenschap te functioneren zonder dat zij op dit punt voldoende uit het Verdrag voortvloeiende bevoegdheden had 13). Ten slotte bleek het verkrijgen van de nodige bevoegdheden een nogal langdurige geschiedenis. Het voortdurend ijveren van de Commissie heeft er echter toch toe geleid dat geleidelijk meer

10) W. T. M. Molle, *Long term changes in the spatial socio-economic system of the EC, an evaluation of the past and perspectives of the future*, NEI/FEER, 1980/9.

11) Voor uitgebreidere behandelingen van de regionale politiek op Europees niveau kan verwezen worden naar W. T. M. Molle en J. H. P. Paelinck, *Regional policy*, in: P. Coffey (red.): *Economic policies of the Common Market*, MacMillan, 1980 en vooral N. Vanhove en L. H. Klaassen, *Regional policy; a European approach*, Saxon House, Farnborough, 1980, en bovendien naar een wat oudere publikatie van J. van Ginderachter, *La politique regionale de la Communauté, justifications, modalités, propositions*, *Revue du Marché Commun*, 1973, blz. 468-86.

12) Gebaseerd op de publikatie van de EG-commissie, *Community regional policy: new guidelines*, *Bulletin of the European Communities*, 1975, supplement.

13) De bekendste bevoegdheid van de Gemeenschap (art. 93 van het verdrag) was om bepaalde steunmaatregelen, waaronder regionale, te verbieden als zij van mening was dat deze niet verenigbaar waren met de gemeenschappelijke markt.

instrumenten werden verkregen en het regionale element zich steeds meer verzelfstandigde uit de overige beleidsvelden van de EG. In dit verband lijkt het nuttig de volgende vier hoofdelementen te onderscheiden.

1. Een eerste activiteit die de Commissie ondernam, was het verkrijgen van kennis over de regionale situatie in de Gemeenschap en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. In dit verband heeft de Commissie een aantal studies gemaakt resp. laten uitvoeren (14). Recent is een en ander wat stelselmatiger aangepakt en het ligt nu in de bedoeling dat elke twee jaar een rapport verschijnt m.b.t. de regionale ontwikkeling. Het eerste in deze reeks is onlangs gereed gekomen (15). Deze rapporten hebben vooral ten doel de kennis m.b.t. de oude problemen actueel te houden en nieuwe problemen te onderkennen zo gauw deze zich aandienen. Deze rapporten dienen tevens een grondslag te vormen voor discussie met de lidstaten over de prioriteiten die moeten worden gesteld bij het regionale beleid en over eventuele wijzigingen die in dit beleid dienen te worden doorgevoerd. Bij de bestaande studies heeft met name de ontwikkeling van enkele algemene indicatoren aandacht gekregen, maar het plan is om in de toekomst ook de effectiviteit van de politiek systematischer te gaan bestuderen.
2. Een tweede taak die de Commissie zich gesteld had was de coördinatie van het beleid dat door haar op een aantal beleidsterreinen wordt gevoerd, zoals dat van landbouw, sociale zaken, kolen en staal, energie, economie, transport, buitenlandse handel enz. Veel van de beleidsmaatregelen die op deze terreinen worden genomen, hebben invloed op de regionale ontwikkeling. Kennis van de invloed van elk in het verband van het totale beleid moet het mogelijk maken dat ter dege rekening wordt gehouden met het regionale element bij de formulering van het beleid. Dit aspect is alleen al van groot financieel belang, gezien de bedragen die als schenking door het Sociale Fonds en het Garantiefonds voor de Landbouw worden gegeven en de bedragen die als lening door de Europese Investeringsbank en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal worden verstrekt.
3. Voor een goed regionaal beleid is het natuurlijk niet voldoende dat alleen de activiteiten van de Gemeenschap zelf worden gecoördineerd, de diverse activiteiten van lidstaten en lagere organen hebben eveneens een grote invloed en het lag dan ook voor de hand dat de Commissie dit in haar coördinatietak mede zou betrekken. Reeds in 1965 werd de noodzaak hiervan onderkend en het voorstel gedaan tot het opstellen van regionale programma's voor de probleemregio's van de EG. Het heeft bijna tien jaar geduurd voordat dit voorstel werd aangenomen. Op het ogenblik zijn echter reeds een groot aantal beleidsprogramma's gepubliceerd (16). Zij hebben ten doel duidelijk te maken welke maatregelen door de diverse betrokken organisaties in deze regio's worden genomen (infrastructuur, scholing, volkshuisvesting enz.) ten einde het mogelijk te maken een en ander beter op elkaar af te stemmen, mogelijke leemten te identificeren en een plan te maken deze leemten op te vullen. Zij dienen bovendien de basis te vormen voor een voortgangscontrole van de regionale ontwikkelingen. Twee belangrijke punten dienen in het verband van deze internationale coördinerende rol van de Commissie naar voren gehaald te worden. In de eerste plaats betreft het een institutionele voorziening. Ten einde de coördinatie tussen de EG en de lidstaten goed te laten verlopen en een platform te creëren waar regelmatig discussies konden plaatsvinden over zaken als prioriteiten, programma's enz. werd het Comité voor Regionaal Beleid opgericht. Dit Comité bestaat uit ambtenaren van de Commissie en van de nationale overheden van de lidstaten (in de institutionele opzet van de EG is geen plaats voor direct contact van Brussel met de regio's van de lidstaten!). Een andere belangrijke voorziening m.b.t.

coördinatie was van direct regulerende aard. Het betrof hier de regeling tot beperking van de steun die door de lidstaten nationaal kan worden gegeven aan ontwikkelingen in bepaalde regio's. Deze regeling was nodig gezien het feit dat de steun voor de minder ontwikkelde regio's volledig ontkracht dreigde te worden als gevolg van het feit dat in de meer ontwikkelde regio's ook vrij hogesteunbedragen konden worden verkregen. Dit punt verdient daarom nadere aandacht daar het hier daadwerkelijk ging om beperking van de mogelijkheden van lidstaten tot het aanwenden van bepaalde instrumenten. Deze regeling is tot nog toe de enige in zijn soort.

4. Een vierde en laatste element dat uiteindelijk gestalte gekregen heeft (in 1975) na jarenlang onderhandelen (17), is de mogelijkheid die de Europese Gemeenschap gekregen heeft met het Regionaal Fonds om direct met financiële middelen te interveniëren ten einde een bijdrage te geven aan de ontwikkeling van bepaalde regio's (18). Het Fonds verstrekt zowel kredieten om investeringen in economische activiteiten van de grond te krijgen, als kredieten voor de ontwikkeling van de infrastructuur. Belangrijke voorwaarde voor hulp aan investeringen in bedrijven is dat deze activiteit ook al onderwerp uitmaakt van hulp van de lidstaat of een van haar organen. De interventies van de EG zijn dus beperkt tot aanvullend beleid aan dat van de lidstaten. Als infrastructuur komen naast de direct voor industriële activiteiten bestemde werken (als bedrijfsterreinen) ook meer algemene infrastructuurle werken in aanmerking als b.v. op het gebied van weg- en waterbouw. Lidstaten dragen projecten voor die worden beoordeeld in het licht van het „regionaal programma” op hun bijdrage aan de oplossing van de moeilijkheden van de regio. Het Fonds wordt gevoerd door bijdragen uit de diverse lidstaten (eigen middelen van de Gemeenschap).

De gelden van het Regionaal Fonds zijn verdeeld volgens een zekere sleutel, die sterk in het voordeel werkt van de landen met een laag inkomen. Zo krijgt Italië met 21% van de bevolking van de EG (en 13% van het bnp) 35% van de middelen van het Fonds, Engeland met 21% van de bevolking en 14% van het bnp 24% van de middelen, terwijl de verhouding voor Ierland en Griekenland nog extremer is (Ierland ontvangt met 1,2% van de bevolking en 0,6% van het bnp 6% van de middelen van het Fonds en Griekenland met 3,6% van de bevolking en 1,6% van het bnp 13%) (19). Naast de gebruikelijke middelen van het Fonds, die ± ERE 1.200 mln. bedragen, is er nog een klein gedeelte van het Fonds, het z.g. „hors quota”. Dit kan door de Commissie worden gebruikt voor hulp aan regio's waar zich zeer acute moeilijkheden voordoen. In de praktijk zijn deze gelden voor die

14) Documenten van de Conferentie voor regionale economie, Deel I en II, Brussel, 1961; Verslagen van de groepen van deskundigen over de regionale politiek in de Europese Economische Gemeenschap, Brussel, 1964; A regional policy for the Community, Brussel, 1969; Regional development in the European Community, an analytical survey, Brussel, 1971; Report on the regional problems in the enlarged Community, Com.73 550 final, Brussel, 1973 (Thompson Report).

15) The regions of Europe, first periodic report on the social and economic situation of the regions of the Community, Com. (80) 816 final, Brussel, 1980.

16) Zie voor een overzicht EG-commissie, *The regional development programmes*, Brussel, 1979, Regional Policy Series, nr. 17.

17) Reeds in Messina (1956) besproken, in 1969 officieel door de Commissie voorgesteld.

18) Zie voor nadere informatie over de totstandkoming van het Fonds ook R. B. Talbot, *The European Community's Regional Fund 1977: progress in planning*, vol. 8, deel 3, blz. 183-281.

19) Alle cijfers luiden in procenten ten opzichte van de totale cijfers voor de EG van de tien in 1979.

regio's die de negatieve gevolgen ondervinden van andere sectoren van gemeenschapsbeleid.

5. Europees regionaal beleid op de goede weg?

In het voorgaande hebben we gezien dat de regionale onevenwichtigheden in een uitgebreide Europese Gemeenschap voor een groot gedeelte samen blijken te hangen met de onevenwichtigheden tussen lidstaten. Tevens zagen we dat het instrumentarium dat in de Europese Gemeenschap is opgebouwd om aan de opheffing van deze onevenwichtigheden te werken feitelijk niet veel anders is dan het instrumentarium wat ook op nationaal niveau bij de regionale politiek gehanteerd wordt, te weten het geven van financiële prikkels aan investeerders die zich in een z.g. probleemgebied willen vestigen en (wat ingezette fondsen betreft veel belangrijker) het scheppen van de benodigde voorwaarden voor ontwikkeling in deze regio's door middel van verbetering van de infrastructuur.

De beperkte effectiviteit van deze instrumenten op nationaal vlak werd reeds vermeld. Er zijn geen gegevens bekend die aannemelijk maken dat ze op Europees niveau efficiënter zijn. De keuze van de instrumenten van regionaal beleid voor een beleid binnen lidstaten lijkt een logische. Gezien de aard van het regionale probleem in Europa kan men zich echter afvragen of de eenvoudige transitie van deze instrumenten naar het Europese niveau de effectiefste manier is om het Europese probleem op te lossen. Bovendien rijst de vraag of de bestaande instrumenten voldoende zijn gezien de omvang en hardnekkigheid van het regionale probleem enerzijds en van de verschillen die tussen lidstaten bestaan anderzijds. Gezien in het licht van de bestaande en toekomstige problemen lijkt de huidige omvang van het Fonds inadequaat om de doelstelling te bereiken.

Er mag daarbij overigens niet worden vergeten dat niet alleen uit hoofde van het Regionaal Fonds, maar ook uit hoofde van andere EG-fondsen gelden van de ene lidstaat naar de andere worden overgeheveld. Het betreft hier vooral het Garantiefonds voor de Landbouw en het Sociale Fonds. Daarnaast wordt hulp aan de lidstaten die met structurele aanpassingsproblemen kampen, verleend door de Europese Investeringsbank en de Gemeenschap voor Kolen en Staal, terwijl verder ook in het kader van het Europese Monetair Stelsel fondsen worden verstrekt. De omvang van de hiermee gepaard gaande gelden is een veelvoud van hetgeen door het Europese Regionale Fonds ter beschikking wordt gesteld.

Afgezien van deze direct zichtbare overdrachten zijn er vanzelfsprekend ook nog de diverse veel minder grijpbare overhevelingen van gelden, maar deze stromen houden alle direct verband met de gehele werking van het handels- en kapitaalverkeer en zijn zo ingewikkeld dat zij in de huidige discussie buiten beschouwing gelaten zullen worden.

Als werkelijk ernst gemaakt wordt met de doelstelling van grotere regionale gelijkheid in Europa, dan dient bovenstaande in de praktijk er toe te leiden dat een grotere stroom van

gelden van de rijkere lidstaten naar de armere gaat vloeien. De vraag komt dan op in het kader van welk beleid deze fondsen zouden moeten worden geleid. Gezien de aard en de omvang van de regionale problemen in de EG, die veel meer samen bleken te hangen met de oorzaken van de verschillen in groeitempo tussen lidstaten dan met structurele regionale problemen, lijkt het voor de hand te liggen veeleer aan te dringen op een sterke verhoging van de omvang van de gelden die voor een algemeen groei- en structuurbeleid gebruikt kunnen worden in de armere lidstaten, dan op intensivering van het klassieke instrumentarium van de regionale politiek. (Er dient in dit verband overigens op een punt gewezen te worden dat het gehele beeld nogal kan vertekenen. Het betreft het feit dat lidstaten de middelen die zij van de EG voor regionale ontwikkeling kunnen krijgen, gebruiken ter vervanging van de middelen die zij daar anders zelf voor ter beschikking hadden gesteld. Dit betekent dat indirect de „regionale” middelen feitelijk aan de gehele financiële huishouding van de lidstaten ten goede komen.)

Het onderkennen van de wenselijkheid tot het inzetten van meer middelen is natuurlijk nog niet hetzelfde als dit ook realiseren. Het is duidelijk dat daardoor er een veel groter beroep gedaan zal moeten worden op de Europese solidariteit, iets waar tot nog toe in de praktijk niet zo heel veel blijk van is gegeven. Integendeel, de lidstaten werken weliswaar samen in de Gemeenschap, maar zij doen dit in vrije concurrentie en ieder tracht er in de verschillende onderhandelingsprocessen het meeste voor zijn land uit te halen. Het hele besluitvormingsmechanisme van de Europese Gemeenschap zou grondig moeten worden veranderd ten einde een dergelijke, op meer solidariteit gerichte opzet mogelijk te maken. Het lijkt echter moeilijk in te zien dat in tijden van economische teruggang de bereidheid bij de rijkere landen tot het overhevelen van grote sommen gelds sterk zal toenemen.

Dit hoeft er echter niet toe te leiden dat er in het geheel niets aan het instrumentarium van het regionale beleid kan worden gedaan. Zo zou ook zonder financiële consequenties een grote versterking mogelijk zijn van de analyses die de Commissie dient te maken van de regionale invloed van allerlei overheidsmaatregelen in de EG en de lidstaten. Als dit in wat wijde zin wordt aangepakt, kan steeds op de discrepantie tussen doel en middelen gewezen worden en in die gevallen waarin bepaalde maatregelen zeer duidelijke negatieve effecten op regio's hebben, dit aangegeven worden en de politieke krachten gemobiliseerd worden om een en ander bij te sturen. Verder kan men trachten het gebruik van de diverse fondsen veel meer dan tot nog toe is gebeurd, uitsluitend voor de meest onderontwikkelde regio's te bestemmen, waarbij natuurlijk de totale omvang van deze fondsen uitgebreid dient te worden.

Bij het zien van de toenemende samenhang van regionale en nationale problemen in de Europese Gemeenschap kan de vraag opkomen of er nog wel een regionaal beleid in stricte zin nodig is op Gemeenschapsniveau dan wel of dit niet beter geheel aan de lidstaten zou kunnen worden overgelaten. Het antwoord op deze laatste vraag zou ja kunnen zijn als er mechanismen waren die het evenwicht tussen lidstaten bevorderen. Omdat dit in de praktijk niet het geval is, zijn de beperkte instrumenten die mogelijk niet direct de adequaatste zijn, altijd nog beter dan niets. Ook al zouden deze mechanismen wel bestaan, dan nog zou een Europees regionaal beleid in enigerlei vorm echter wenselijk zijn, zodat op Europees niveau de ruimtelijke consequenties van bepaalde maatregelen kunnen worden nagegaan en zoveel mogelijk verholpen, i.p.v. dat deze problematiek achteraf door de lidstaten moet worden aangepakt. Zo goed als de EG op de hoogte wil blijven van de sectorele dimensie van haar beleid (of van de sociale, de monetaire, de derde-werelddimensie enz.), zo goed is het ook nodig dat het ruimtelijke element vertegenwoordigd blijft in haar totale beleid.