

De toekomst van het structuurbeleid

Auteur(s):

Haan, J. de

Bos, M.G.

Verbonden aan de RUG respectievelijk SER.

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4155, pagina 457, 5 juni 1998

Rubriek:

Trefwoord(en):

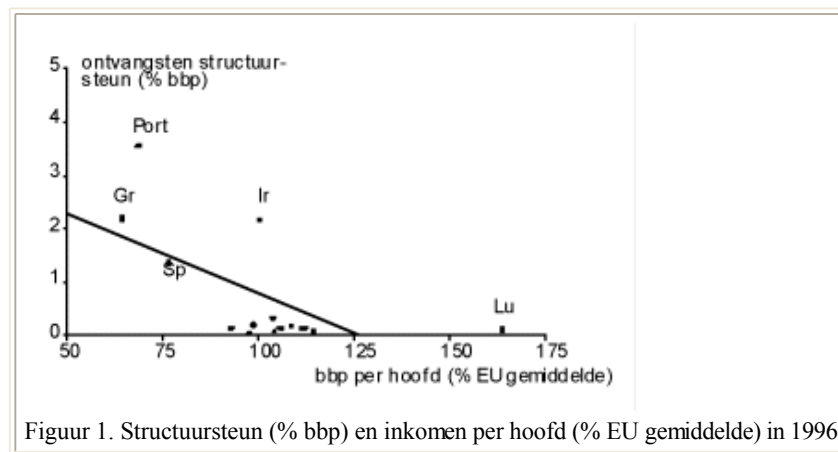
europese, unie

De uitbreiding van de EU vereist een andere verdeling van Europese structuurfondsen dan door de Europese Commissie is voorgesteld.

De Europese Unie (EU) is onlangs toetredingsonderhandelingen met vijf Midden- en Oosteuropese landen (Hongarije, Polen, Tsjechië, Estland en Slovenië ¹) aangegaan. Hun toetreding vereist aanpassing van het landbouw- en structuurbeleid van de EU. Dit artikel gaat in op de hervorming van het structuurbeleid. De belangrijkste conclusie is dat de door de Europese Commissie voorgestelde verschuiving van middelen naar de kandidaat-lidstaten niet ver genoeg gaat.

De structuuruitgaven

De structuuruitgaven beslaan bijna een derde van de Europese begroting en vormen daarmee na het landbouwbeleid de grootste begrotingspost. Uit [figuur 1](#) blijkt een duidelijk verband tussen de ontvangsten uit hoofde van het structuurbeleid en het inkomen per hoofd van de bevolking. Opvallend is dat Ierland, dat inmiddels een inkomen per hoofd van de bevolking heeft dat boven het Europese gemiddelde ligt, nog steeds veel structuurgeld ontvangt.



Figuur 1. Structuursteun (% bbp) en inkomen per hoofd (% EU gemiddelde) in 1996

Het waarom

Wat zijn de economische argumenten voor het structuurbeleid ²? De zorg voor economische en sociale samenhang wordt ingegeven door overwegingen van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Door on(der)benutte productiefactoren in te schakelen kan de allocatie worden verbeterd en de welvaart vergroot. Overheidsingrijpen kan gewenst zijn bij onvolledige mobiliteit van productiefactoren, het bestaan van aanpassingskosten, een gebrek aan infrastructuur en eventuele macro-economische kringloopeffecten.

Daarnaast wordt het als taak van de overheid gezien sociaal-economische verschillen tussen individuen, groepen en regio's binnen maatschappelijk aanvaarde grenzen te houden. Hervreiding kan op gespannen voet staan met het streven naar doelmatigheid (en welvaart). Dan is een afweging nodig. Beide doelstellingen liggen evenwel in elkaars verlengde wanneer het beleid wordt gericht op een versterking en beter gebruik van het sociaal-economisch potentieel van slecht presterende regio's en maatschappelijke groepen: de 'koek' wordt dan zowel groter als gelijkjer verdeeld.

Vervolgens is de subsidiariteitsvraag aan de orde: waarom een dergelijk beleid in Europees verband? Dat heeft weer met doelmatigheid en rechtvaardigheid te maken. Doelmatigheidsargumenten voor een Europese aanpak zijn het bestaan van externe, grensoverschrijdende effecten, schaalvoordelen, alsmede een beperkt effectief handelingsvermogen van afzonderlijke lidstaten. De kracht van het rechtvaardigheidsmotief voor een Europese benadering hangt af van de stand van de integratie: welke mate van samenhang wordt minimaal nodig geacht om de interne markt en de EU goed te laten functioneren?

Op basis van deze motieven kan het doel van het Europese structuur- en cohesiebeleid worden omschreven als: alle lidstaten in staat stellen optimaal gebruik te maken van de voordelen van marktintegratie. Het gaat dan vooral om het wegnemen van knelpunten in de aanbodstructuur waarvoor minder ontwikkelde lidstaten zelf onvoldoende middelen hebben. Rijkere lidstaten kunnen daarvoor zelf zorgen: waarom zou de EU (zouden de overige lidstaten) de rekening voor de ontwikkeling van Zuid-Italië of van Flevoland moeten meebetalen? Het rondpompen van middelen tussen (rijkere) lidstaten schept immers geen extra bestedingsruimte en leidt slechts tot verving van de verantwoordelijkheidsverdeling.

Effectiviteit

Het lijkt aannemelijk dat de ondersteuning uit de structuurfondsen in de periode 1989-1993 tot $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}$ % extra economische groei per jaar in de cohesielanden en de regio's met ontwikkelingsachterstand heeft geleid ³. Verder hadden drie van de vier cohesielanden (Ierland, Spanje en Portugal) de afgelopen jaren een sneller groeitempo dan de EU als geheel.

Maar de inzet van de structuurfondsen is nogal versnipperd. Meer dan de helft van de EU-bevolking woont in gebieden die voor steunverlening in aanmerking komen. Dat komt onder meer door een ruime toepassing van de criteria voor de ontwikkelingsachterstand van een regio.

Nieuw financieel kader

Het huidige financiële kader voor de Europese begroting loopt tot en met 1999. Het voorziet in een eigen-middelen plafond van 1,27% van het EU-bnp in 1999. Door een strak financieel beheer en dankzij gunstige omstandigheden (zoals hoge wereldmarktprijzen voor landbouwproducten) zijn de uitgaven de afgelopen jaren substantieel minder toegenomen dan de plafonds toelaten.

In *Agenda 2000* doet de Europese Commissie voorstellen voor een financieel kader voor de periode 2000-2006. Ze gaat uit van een reële groei in de EU-15 van 2½% per jaar (dit is in historisch perspectief aan de hoge kant), en van 4% voor de kandidaat-lidstaten. De Commissie meent dat het beleid kan worden gefinancierd bij een ongewijzigd plafond (1,27% van het EU-bnp) voor de eigen middelen. [tabel 1](#) geeft de voorgestelde ontwikkeling en verdeling van de uitgaven in de periode 2000-2006. Ter vergelijking zijn de begrotingscijfers voor 1999 toegevoegd.

Tabel 1. Nieuw financieel kader (maximaal toegestane uitgaven) voor 2000-2006 mrd ecu, prijzen 1997

	1997	1999	2000	2006
Landbouwingaven	41,3	43,3	44,1	50,0
Structurele maatregelen	26,6	36,1	35,2	42,8
Intern beleid	4,9	6,1	6,1	8,1
Extern beleid	4,8	6,6	6,6	7,6
Administratieve uitgaven	4,3	4,5	4,5	5,5
Reserves	0,5	1,0	1,0	0,5
Totaal vastleggingskredieten	89,1	97,8	97,5	114,5
Totaal betalingskredieten	82,4	92,5	94,1	111,4
Betalingen als % EU-bnp	1,17	1,25	1,24	1,22
Marge in % EU-bnp	0,07	0,02	0,03	0,05
Plafond eigen middelen (%)	1,24	1,27	1,27	1,27

Bron: Agenda 2000 (blz. 79) en Europees parlement, Definitieve begroting van de Europese Unie voor 1997, Publicatieblad EG, L44, blz.123.

Verdeling structuuruitgaven

[tabel 1](#) toont dat de structuuruitgaven in absolute termen toenemen. Relatief is echter sprake van een fixatie op het peil van 1999 (0,46% van het EU-bnp). Dat betekent dat voor de periode 2000-2006 in totaal 275 mrd ecu (prijzen 1997) beschikbaar is voor structuuruitgaven.

De Commissie wil, met het oog op de absorptiecapaciteit, het totaal aan overdrachten uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds binden aan een plafond van 4% van het bbp van de ontvangende lidstaat. Voorts stelt de Commissie voor om de Structuurfondsen te stroomlijnen door van zeven naar drie doelstellingen te gaan: twee regionale en één horizontale voor menselijk kapitaal.

Doelstelling één blijft voor regio's met een ontwikkelingsachterstand (een bnp per hoofd lager dan 75% van het EU-gemiddelde). Daarvoor wordt, net als in de lopende periode, tweederde van de middelen gereserveerd. Doelstelling twee betreft economische en sociale omschakeling in de overige regio's die met structurele moeilijkheden te kampen hebben.

Doelstelling drie voor menselijk kapitaal is van toepassing op de regio's die niet onder de eerdere doelstellingen vallen. Hiermee zullen activiteiten worden bevorderd op het gebied van onderwijs en opleiding en arbeidsmarktbeleid.

De Commissie stelt voor het Cohesiefonds in zijn huidige vorm te handhaven. Dat betekent dat de lidstaten met een bnp per inwoner van minder dan 90% van het communautaire gemiddelde en die tot de derde fase van de EMU zijn toegetreden, in aanmerking blijven komen voor bijstand uit het Fonds. [tabel 2](#) geeft de voorgestelde ontwikkeling van de structuuruitgaven tot 2006 (uitgaande van een eerste uitbreiding in 2002).

Tabel 2. Ontwikkeling structuuruitgaven 2000-2006 mrd ecu, prijzen 1997

	1999	2000	2002	2004	2006
EU-15 structuurfondsen	31,4	31,3	31,3	29,2	27,3
Cohesiefonds	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
Nieuwe lidstaten			3,6	7,6	11,6
Voorbereidingssteun		1,0	1,0	1,0	1,0
Totaal	34,3	35,2	38,8	40,7	42,8

Bron: *Agenda 2000*, blz. 80.

Nieuwe lidstaten

Agenda 2000 gaat uit van de toetreding van Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië en Estland, als werkhypothese geldt dat deze landen en Cyprus in 2002 lidstaat van de EU worden. Na 2006 moet gerekend worden met de toetreding van nog een aantal landen (Slowakije, Roemenië, Bulgarije, Letland en Litouwen).

De Commissie voorziet een geleidelijke integratie van de kandidaat-lidstaten in het structuurfondsenbeleid gedurende een periode van vijf à tien jaar, beginnend in 1997. Zij komt tot een toedeling uit de structuurfondsen aan de kandidaat-lidstaten van bijna 45 mrd ecu voor de periode 2000-2006 (prijzen 1997). Uit dit bedrag wordt met ingang van 2000 steun ter voorbereiding van de toetreding verleend van 1 mrd ecu per jaar. Aan steun na toetreding komt daardoor cumulatief 38 mrd ecu uit de structuurfondsen beschikbaar.

Aan het Cohesiefonds wordt in de voorstellen totaal 20 mrd ecu toegewezen. Het voorstel om het Cohesiefonds te laten bestaan, betekent dat de oorspronkelijke doelstelling ervan wordt losgelaten. Immers, het fonds was bedoeld om de armere lidstaten in staat te stellen tijdig aan de eisen voor toetreding tot de derde fase van de EMU te voldoen. Vanuit de nieuwe lidstaten bezien, is er wel iets te zeggen voor dit voorstel van de Commissie. Gelet op de gerichtheid van het fonds op milieu en vervoer en gezien de hoge subsidiegraad (80-85%) is het Cohesiefonds namelijk bij uitstek geschikt om de kandidaat-lidstaten te ondersteunen. Dat erkent de Commissie ook, maar in *Agenda 2000* is geen reservering voor de nieuwe lidstaten opgenomen. Toch zullen Ierland en mogelijk ook Spanje (mede) door de uitbreiding hun toegang tot het Cohesiefonds kwijtraken omdat ze boven de inkomensgrens van 90% van het EU-gemiddelde uitkomen.

Een alternatieve verdeling

De huidige lidstaten zullen in de periode 2000-2006 geleidelijk minder uit de structuurfondsen ontvangen en de toetreders een stijgend aandeel. Dat neemt niet weg dat ook in 2006 de huidige lidstaten veel meer zullen ontvangen dan voor de nieuwe lidstaten is gereserveerd. Hoe redelijk is deze verdeling? Worden de nieuwe lidstaten voldoende gesteund? Bij het beantwoorden van deze vragen kunnen drie invalshoeken worden gekozen.

De eerste richt zich op behoefte aan steun bij de integratie in de Europese Unie en bij het inhalen van ontwikkelingsachterstanden. In de nieuwe lidstaten is sprake van belangrijke knelpunten in de bestuurlijke en juridische infrastructuur, de fysieke infrastructuur, het sociale beleid, het milieubeleid, de nucleaire veiligheid en de structuur van de landbouw. Zonder hulp zou toetreding van deze landen jaren worden vertraagd. Ter illustratie: de kosten van de tien kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa om aan de EU-milieunormen te voldoen worden geraamd op 100 tot 120 mrd ecu ⁴.

De tweede invalshoek is een redelijk aandeel in de structuuruitgaven. Voor Baldwin was dat een overdracht van 400 ecu per capita (vergelijkbaar met die van Portugal in 1999). De rekening bedraagt dan voor de vijf eerste toetreders tezamen 26 mrd ecu per jaar ⁵.

De derde invalshoek is het absorptievermogen van de ontvangende landen. Uitgaande van een absorptiecapaciteit van 5% van het bbp komen Baldwin c.s. tot een plafond voor de overdrachten uit de structuurfondsen van 12,8 mrd ecu per jaar ⁶. Dit plafond ligt iets boven de voorstellen van de Commissie (11,6 mrd ecu in 2006). Bij de berekening van de absorptiecapaciteit zijn Baldwin c.s. uitgegaan van bbp's omgerekend tegen lopende wisselkoersen. Omrekening tegen koopkrachtpariteiten verdient evenwel de voorkeur omdat dan een betere indicatie wordt verkregen van de toekomstige welvaartspositie. Op die basis, en uitgaande van een 4%-absorptiecapaciteitsgrens, kan de maximale omvang van de overdrachten aan de nieuwe lidstaten worden begroot op 0,25% van het bbp van de (uitgebreide) EU. Dat komt in 2006 overeen met ruim 20 mrd ecu (in prijzen van 1999). Een vergelijkbare berekening voor de vijf andere Oost-Europese kandidaat-toetreders levert een absorptiecapaciteit van ongeveer 0,12% van het bbp van de EU-21 op.

Voorlopig zal de absorptiecapaciteit het knelpunt vormen. Overdrachten conform 'een redelijk aandeel' of 'behoefte' zouden hoger uitkomen. Indien de absorptiecapaciteit als leidraad voor de overdrachten wordt genomen, houdt dit een sterkere verschuiving in van middelen van de huidige lidstaten naar de nieuwe en de kandidaat-lidstaten dan in *Agenda 2000* is voorzien ⁷.

De ruimte kan onder meer worden gevonden door structurele steun op grond van de regionale doelstellingen (1 en 2) te beperken tot alleen de probleemregio's in de armere lidstaten (met een inkomen in koopkrachtpariteit per hoofd lager dan 90 % van het EU-gemiddelde). Verder is het verstandig de EU-bijdragen te verlagen tot maximaal 25% voor de rijkere lidstaten en 50% voor de armere lidstaten en de 4%-absorptiecapaciteitsgrens op alle lidstaten toe te passen.

Ten slotte

De toetreding van Midden- en Oosteuropese landen is "een uitdaging van historische betekenis voor de Unie. Het is tevens een kans voor Europa: zowel voor zijn veiligheid, economie en cultuur als zijn plaats in de wereld" ⁸. Zo'n uitdaging vraagt om een fundamentele herijking van prioriteiten en beleid. De in *Agenda 2000* voorgestelde verschuiving van middelen blijft daarbij achter. Naar onze indruk

hebben de belangen van de huidige ontvangers van middelen uit de structuurfondsen en het Cohesiefonds geprevaleerd.

Zie ook:

J.M. de Vet, L. Boot en M. Hollanders, Discussie: [Laat de structuurfondsen niet crashen!](#), *ESB*, 31 juli 1998, blz. 589-590.

J. de Haan en M.G. Bos, Naschrift: [De rechten van Flevoland](#), *ESB*, 31 juli 1998, blz. 590

1 Reeds eerder was besloten dat in 1998 de onderhandelingen met Cyprus beginnen.

2 Vgl. SER-advies *Hervorming van de Europese structuurfondsen*, publicatienr. 97/06, hoofdstukken 2 en 5.

3 Vgl. J. Beutel, *The economic impacts of the community support frameworks for the objective 1 regions 1989-1993*, Konstanz 1993; Europese Commissie, *Eerste cohesierapport*, COM(96) 542, Brussel, november 1996; *SER-advies Hervorming van de Europese Structuurfondsen*, hoofdstuk 4.

4 EBRD, *Transition report 1997*, Londen 1997, blz. 34; *Financial Times*, 13 november 1997, blz. 3. Voor transportinfrastructuur, zie W. Hager (rapporteur), *Investing in a common future and transport infrastructure in Central and Eastern Europe*, Brussel (Centre for European Policy Studies Working Party Report), april 1998.

5 R.E. Baldwin, *Towards an integrated Europe*, Londen, 1994, blz. 168-170.

6 R.E. Baldwin, J.F. Francois en R. Portes, The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe, *Economic Policy*, april 1997, blz. 127-176.

7 Zie: SER-advies *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*, publicatienr. 98/04, blz. 81-82.

8 Agenda 2000, blz. 13.