

De economische motivaties achter regionale solidariteit

door P. VANHOUDT



Patrick Vanhoudt is Lead Economist voor het Regional Development Research Program bij de Europese Investeringsbank. De standpunten die worden ingenomen in deze tekst zijn echter deze van de auteur en weerspiegelen niet noodzakelijk de officiële positie van de Europese Investeringsbank. Deze bijdrage werd voorbereid ter gelegenheid van het 45-jarig bestaan van het Centrum voor Economische Studiën, KULeuven.

ABSTRACT

This paper focuses on the rationale behind fiscal solidarity. It is argued that, while at the national level the main aim of regional policies is to downsize the cost of labor market policies, the motivation behind EU transfers is less straightforward. Here, regional assistance should rather be seen in the context of side-payments between governments to reach agreement on other matters. Yet in order to reduce the possibility of future payments – and thus, institutional sclerosis – these transfers should ideally be growth-inducing. JEL-code: F36, H77, R58

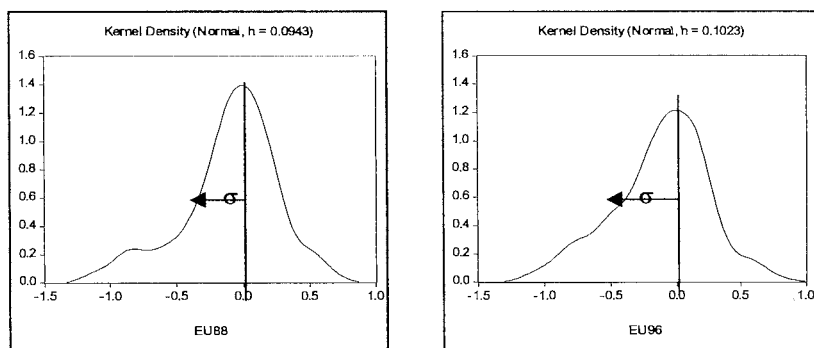
I. INLEIDING

Tot voor enkele decennia leefde zowel bij beleidsmakers als economen een sterke overtuiging dat excessieve regionale ongelijkheden zichzelf automatisch zouden vernietigen. Een voldoende mate van mededinging zou de sleutel zijn tot dit resultaat, en het lag in de verwachting dat arbitragemogelijkheden en de mobiliteit van de produktiefactoren die hiermee gepaard gaan, vervolgens zouden leiden tot een meer dan gemiddelde groei in de achtergebleven gebieden. Met de groeimachine in een hogere versnelling zouden dergelijke regio's uiteindelijk eenzelfde levensstandaard kunnen bereiken als de meer welvarende zones. Waar deze convergentie niet snel genoeg optrad, was dit – volgens het toenmalige paradigma – waarschijnlijk te wijten aan een ondermaats niveau van de publieke infrastructuur. Regeringen beantwoordden de economische dispariteiten bijgevolg met het storten van tonnen beton in de achtergestelde gebieden.

Volgens enkele auteurs heeft veertig jaar van vrij intensief regionaal beleid echter niet meer zoden aan de dijk gebracht dan het behoud van de status-quo (zie bv. Quah (1996) en (1997)). Inderdaad, spreidingsmaatstaven voor de geaggregeerde distributie geven weer dat de mate van inkomensongelijkheid voor de Europese regio's vrijwel constant is gebleven over de jongste, pakweg 25 jaar, met een lichte tendens tot stijging over de laatste 15 jaar (zie Figuur1). Sommigen zijn nu van mening dat dit de natuurlijke, of tenminste de globaal-capitalistische gang van zaken is: zowel de welvaart van de rijke als die van minder fortunlijke regio's neemt toe, maar de laatsten zijn niet in staat om hun relatieve achterstand dicht te rijden.

Stellen dat de produktiviteitsverschillen onoverbrugbaar zijn, is nochtans een vergissing. Er zijn zeker voorbeelden van Europese regio's te vinden die als relatief minder ontwikkeld konden worden bestempeld na de tweede wereldoorlog, maar het inmiddels tot (veel) hoger op de ladder hebben geschopt. Ierland en het Groothertogdom Luxemburg zijn misschien de meest treffende gevallen, maar ook Vlaanderen, Abruzzo (in Italië), of Kreta (in Griekenland) horen hier – naast vele andere regio's – ongetwijfeld thuis. Omgekeerd zijn er ook gebieden die hun relatieve positie zagen verslechteren – Wallonie, bijvoorbeeld – om één te noemen. Sinds het midden van de jaren 1990 heeft fundamenteel economisch

FIGUUR 1
De verdelingen in 1988 en 1996



Noot: De grafieken tonen de gestandaardiseerde verdeling van de afwijking tot het Europese gemiddelde inkomen per persoon van werkbare leeftijd [lu (Yi/Yeu)]. De illustratie werd berekend op basis van Eurostat gegevens voor Europese NUTS2-niveaus (voor de regio's waarvoor gegevens beschikbaar waren).

Bron: Eurostat, *Regional Statistics* in de *New Cronos* database.

onderzoek de inzichten rond regionaal beleid en ongelijkheden dan ook grondig gewijzigd.

De factoren die bepalen of een regio al dan niet behoort tot de sterkere of de relatief zwakkere broertjes zijn veelvuldig. Deze bijdrage heeft echter niet de ambitie om de individuele knelpunten bloot te leggen. Waar we wel even bij willenilstaan is wat bevolkingsgroepen motiveert om een deel van hun inkomen niet te consumeren en deze middelen veilig te stellen voor een (supra-)nationaal regionaal beleid¹. Vaak worden hiervoor sociale of morele overwegingen ingeroepen, maar de bereidheid van een gemeenschap om een andere te subsidiëren is echter in een belangrijke mate ook geschoeid op gezond eigenbelang en een politiek-economische logica. In deze bijdrage proberen we uit de doeken te doen wat deze achterliggende factoren kunnen zijn.

II. DRIE BELANGRIJKE SCHOONHEIDSFOUTJES IN HET MARKTGEBEUREN

Wat leert de economische theorie ons over de mogelijke redenen die aanleiding kunnen geven tot persistente regionale ongelijkheden? Samenvattend kan men stellen dat er 3 marktvalingen aan de basis liggen van dit probleem. Een eerste marktvaling treedt op bij *sub-*

stantiële externe technologische voordelen (ook wel spill-overs genoemd). Hiermee bedoelen we dat bedrijven van elkaar leren hoe processen efficiënter kunnen worden uitgevoerd, terwijl slechts één of enkele bedrijven hiervoor leergeld investeerden. In dergelijke gevallen zullen nieuwkomers zich trachten te vestigen in die regio's waar er reeds innovatieve activiteiten plaatsvinden en waar er zich al een behoorlijke markt heeft ontwikkeld. Een veel geciteerd voorbeeld hier is California's Silicon Valley. Typisch voor zo een Valley is dat de lokale arbeidsmarkt vlot functioneert – het is relatief eenvoudig om iemand met de gepaste professionele karakteristieken te vinden (of af te snoepen) – er is gewoonlijk een goede toegang tot gemeenschappelijke diensten waarvan bedrijven gebruik kunnen maken – zoals juridisch advies, marketing, accounting, herstelwerk, etc – en de markt voor (her)verkoop van activa is doeltreffend en goed ontwikkeld. Binnen een natie kan zo een marktfaling leiden tot een uitgesproken centrum-periferie structuur, en dus tot divergentie van de regionale bruto produkten.

Is dit een inefficiënte uitkomst van het marktgebeuren, met andere woorden, wordt de totale welvaart geoptimaliseerd? Een sociale planner – die de externe effecten internaliseert – zou hierop antwoorden: wellicht niet. Omwille van de technologische externe effecten kan een bedrijf zich niet al de produktiviteitswinsten toe-eigenen die haar investeringen teweeg brengen. Dit feit wordt in rekening gebracht bij de strategische planning, wat resulteert in te weinig investeringen in de zone. Of nog: deze vorm van marktfaling leidt tot te *weinig* concentratie en te *weinig* ongelijkheid.

Dit brengt ons tot de tweede marktimperfectie – pecuniaire externaliteiten. Ten gevolge van de produktiviteitsverschillen tussen regio's kunnen zowel geschoolde arbeidskrachten als kapitaal vloeien naar de meest ontwikkelde regio's waar de vergoeding beter is. Bedrijven en werknemers houden in hun beslissing tot re-locatie echter geen rekening met de implicaties voor diegenen die niet (kunnen) verhuizen, of voor diegenen die al in de bestemming actief zijn. Zo zal migratie bijvoorbeeld een neerwaartse druk uitoefenen op het loonniveau in de doelzone, terwijl de vraag – en dus de prijzen – sterk zullen stijgen. Het is dan ook mogelijk dat de economie inefficiënt georganiseerd geraakt. Bij deze marktfaling kan de sociale planner concluderen dat er een te *sterke* concentratie plaats heeft gevonden – de mate van ongelijkheid die door de markt tot stand werd gebracht is *excessief*.

Of de combinatie van deze marktfalingen uiteindelijk zal leiden tot té veel, of net té weinig agglomeratie kan in het algemeen niet worden voorspeld. Alles hangt zeer sterk af van de lokale omgevingsfactoren. Wanneer de marktfalingen in een regio niet goed worden begrepen kan het beïnvloeden van de economische geografie echter leiden tot erg perverse effecten. Neem bijvoorbeeld het geval van een nieuwe autosnelweg tussen een industriële regio en een gebied waar er slechts een beperkte economische activiteit heerst. Ten gevolge van deze infrastructuur zullen de transportkosten naar het achtergestelde gebied dalen. Bedrijven zullen nu nog meer geneigd zijn om zich in de technologisch “voordelige” cluster te vestigen, aangezien de nieuwe verbinding ervoor zorgt dat een mogelijk competitief prijsvoordeel ten gevolge van lokale productie in het minder welvarend gebied sterk werd gereduceerd. Het achtergesteld gebied wordt aldus een netto invoerder, hoewel dit niet per se betekent dat de welvaart wordt aangetast. De herlocatie van bedrijven naar andere zones kan op termijn echter wel leiden tot een aanzwelling van de lokale werkloosheid door een relatieve overvloed aan ongeschoolde arbeidskrachten – net het omgekeerde effect dan het gevoerde beleid wellicht hoopte te bereiken.

Er is nog een derde reden waarom ongelijkheden persistent kunnen zijn. In sommige gevallen kan een regio de groeimachine niet opstarten omdat een minimaal niveau van economische activiteit niet werd bereikt. Niemand weet hoe een bedrijf in een “kale” omgeving presteert – een heleboel cruciale prijsinformatie ontbreekt eenvoudigweg. Bijgevolg komt ook een netwerk van diensten en toeleveranciers niet tot stand, hetgeen onvermijdelijk leidt tot een vicieuze cirkel en blijvende onderontwikkeling. Spijtig genoeg is het verre van duidelijk of centrale overheden over de gepaste informatie beschikken om aan dit *coördinatieprobleem* het hoofd te bieden. Vaak worden regionale ontwikkelingskantoren opgericht om de lokale markten beter te promoten, maar hun succes wordt bemoeilijkt door de andere marktfalingen die gelijktijdig kunnen spelen.

De ontwikkeling van een gepast en efficiënt regionaal beleid is dus niet overtollig, zij het geen sinecure. Het vergt uiteraard fiscale middelen. Maar waarom zou een regio bereid zijn een andere te subsidiëren in een natie – laat staan in een Europese context?

III. DE LOGICA VOOR REGIONAAL BELEID OP HET NATIONAAL NIVEAU.

Momenteel is er nog steeds een sterke neiging bij de Europese bevolking om vast te roesten in de thuisregio, hoewel er uitgesproken reële loons- en welvaartsverschillen tussen de regio's waarneembaar zijn. Een studie van Obstfeld en Peri (1998), rapporteert bijvoorbeeld dat arbeidsmobiliteit in Duitsland, Italië en in het Verenigd Koninkrijk bij benadering slechts een derde bedroeg van deze in de Verenigde Staten. Hun gegevens werden ter illustratie overgenomen in Tabel 1. Internationale vergelijkingen van migratiestromen worden bemoeilijkt door gebrek aan kwalitatief goede gegevens, maar de tendens die door de auteurs werd gerapporteerd wordt desalniettemin bevestigd in andere gevalstudies. Belangrijke factoren die de mobiliteit tegenwerken zijn een sub-optimale werking van de markt voor woonverblijven – vaak ten gevolge van hoge taken – en een gebrek aan informatie over job-openings elders – hier is de taal dikwijls een barriere. Welnu, een geringe mate van arbeidsmobiliteit impliceert dat uitgaven voor regionaal beleid *moeten* resulteren in een financiële transfer van de ene geografisch gesitueerde bevolkingsgroep naar de andere. Wat motiveert belastingbetalers in de netto-financierende regio om hiermee in te stemmen?

TABEL 1

Gemiddelde netto interregionale migratie (% van de regionale bevolking)

Periode	USA	Duitsland	Italië	UK
1970-9	1.20	0.27	0.37	0.47
1980-9	0.84	0.34	0.33	0.26
1990-5	0.87	0.31	0.40	0.20
Gemiddelde relatief tov USA	100 %	32 %	38 %	32 %

Noot: De cijfers zijn gewogen gemiddelden (gewicht: regionale bevolking). De Duitse cijfers refereren enkel naar de westerse Länder, en nemen ook Berlijn niet in rekening.
Bron: Obstfeld en Peri (1998)

In de meeste maatschappijen bestaat er een sociaal-morele consensus over het feit dat er een minimaal vangnet moet zijn voor diege-

nen voor wie het onmogelijk is om voor zichzelf te zorgen. De meer welvarenden worden terzelfdertijd geacht beter te kunnen bijdragen tot de totale kost hiervan. Maar ook economische motiveringen spelen in deze bereidwilligheid een rol.

Vooraf in *grote steden en kleinere regio's met relatief belangrijke inkomensverschillen*, is het in het eigenbelang van de rijkere om hun minder gefortuneerde aangrenzende gemeentes te steunen. Immers, in zulke communales kan het zijn dat de mate van onderontwikkeling de directe oorzaak is voor de ondermaatse voorziening van publieke goederen en diensten – straatverlichting, parken, postkantoren, huisvuilophaling, en andere nutsdiensten. Dit kan op haar beurt de aanzet zijn tot criminaliteit en vandalisme in de residentiële gedeeltes van de stedelijke zone. Door een premie te aanvaarden – met name een meer dan proportioneel aandeel in de totale rekening voor publieke voorzieningen – kunnen de gefortuneerde inwoners hun eigendommen beschermen zonder zich te moeten wenden tot duurere en vaak meer offensieve opties (privé beveiliging, meer lokale politie etc).

Hoe kan het begrip sociale cohesie economisch echter begrepen worden wanneer we een breder, *nationaal* perspectief nemen? Misschien past het om de mate van regionale ongelijkheden die in een land worden teruggevonden hier even te relativiseren. Een markante observatie is de volgende: de ongelijkheid van het gemiddelde inkomen dat wordt terug gevonden *binnen regio's* is gewoonlijk *groter* dan deze die wordt opgetekend *tussen regio's*. Tabel 2 staft dit feit cijfermatig. Enerzijds belicht deze tabel de verhouding tussen maximaal en minimaal inkomen per hoofd in 1996 dat werd goetoeerd op het NUTS-2 (provinciaal) niveau (kolom A). Anderzijds wordt dezelfde maatstaf berekend op basis van de NUTS-3 (arrondissementele) niveaus – u vindt de maximale (kolom B) en minimale waarde (kolom C) weer². De tabel maakt duidelijk dat er voor vrijwel elk land – Finland, Oostenrijk en Zweden uitgezonderd – regionale gebieden zijn *waarbinnen* de inkomensspanning groter is dan deze die wordt opgetekend *tussen* de regio's. De meest verstedelijkste gebieden (Ile de France, Inner London, etc) kennen over het algemeen de grootste ongelijkheid. Nochtans zijn de provincies en grotere gemeenschappen (gewesten) de geografische eenheden waarop het regionaal beleid voornamelijk wordt geconcentreerd. Verschilt de sociaalvoelendheid dan naarmate de definitie van regio wijzigt? Of spelen diepere politiek-economische belangen opnieuw een rol?

TABEL 2
Inter- en intraregionale inkomensongelijkheden in 1996

	Spreiding van het per capita inkomen in de NUTS-2 gebieden	Hoogste waarde van de spreiding tussen de NUTS-3 zones	... opgetekend in de NUTS-2 regio van	Laagste waarde van de spreiding tussen de NUTS-3 zones	... opgetekend in de NUTS-2 regio van
<i>Land</i>	<i>A</i>	<i>B</i>		<i>C</i>	
UK	3.16	3.62	Inner London	1.08	Cumbria
Duitsland	3.11	5.23	Rheinessen-Pfalz	1.25	Gießen
Oostenrijk	2.33	2.24	Oberösterreich	1.16	Voralberg
Spanje	1.82	1.58	Castilla-la-Mancha	1.07	Canarias
Nederland	1.79	2.57	Groningen	1.11	Gelderland
Finland	1.75	1.44	Uusimaa (suuralue)	1.04	Pohjois-Suomi
Griekenland	1.72	2.76	Dytiki Ellada	1.11	Stereia Ellada
Belgie	1.70	2.14	Antwerpen	1.20	Vlaams Brabant
Portugal	1.46	2.89	Norte	1.91	Alentejo
Frankrijk	1.35	6.53	Ile de France	1.04	Alsace
Zweden	1.33	1.17	Östra Mellansveirge	1.01	Sydsverige

Noot: de spreiding werd berekend als de verhouding tussen het maximale en minimale per capita inkomen, gecorrigeerd voor koopkrachtpariteitsverschillen.

Bron: eigen berekeningen gebaseerd op de Regio gegevens van Eurostat.

Laat ons daarom terugkeren naar de centrale vraag: waarom zou – bij een geringe mate van arbeidsmobiliteit – een regio binnen een land bereid zijn een andere te subsidiëren? Het spreekt vanzelf dat welvarende zones wensen te participeren in gelijk welk project dat het eigenbelang dient, waar dit ook gepland wordt. Hiertoe behoren bijvoorbeeld belangrijke transport- en communicatieverbindingen, en maatregelen die storende milieuvervuiling door activiteiten buiten de regio kunnen verhelpen. Dit zijn echter de triviale gevallen.

Fiscale bijdragen aan een centraal fonds voor regionaal beleid kunnen voor elke regio interessant zijn wanneer dit fonds fungeert als een buffer tegen asymmetrische schokken. Dergelijke schokken kunnen een belangrijke impact hebben indien regionale economische structuren gekenmerkt worden door een sterke mate van specialisatie en/of wanneer slechts een enkele grote onderneming de voornaamste bron van werkgelegenheid is. De eenheidsmarkt en de EMU werken regionale specialisatie overigens sterk in de hand. Na zo een schok kunnen de economische kosten voor herstructurering van de regio

substantieel zijn, en het aanvaarden van een verzekeringspremie is in dat geval rationeel.

Een ander, belangrijker argument ligt elders. Achtergestelde gebieden worden gewoonlijk gekenmerkt door een hoge en persistente mate van werkloosheid – en het patroon is markant en stabiel. Moucque (2000) noteert bijvoorbeeld dat de 25 Europese regio's met de laagste werkloosheid vrijwel dezelfde zijn gebleven over de laatste decennia. Het gemiddelde van 4 procent dat er wordt opgetekend is wellicht dicht bij een natuurlijke, frictionele werkloosheidsgraad. In schril contrast hiermee staat de werkloosheid in de zwakkere gebieden. Deze bedraagt om en bij de 20 procent, met een stijgende tendens.

Hoge werkloosheid is in een belangrijke mate gecorreleerd met rigiditeiten in de arbeidsmarkt. Zo kunnen lonen beïnvloed worden door factoren die op het nationale niveau worden beslecht – bijvoorbeeld loononderhandelingen tussen vakbonden en werkgevers – terwijl de arbeidsproductiviteit in de achtergestelde gebieden helemaal niet in lijn ligt met een dergelijk marginaal product. Het resultaat is dat op die manier arbeiders uit de markt worden geprijsd³, dat de regio opgezadeld zit met een persistent werkloosheidsprobleem, en daardoor voortdurend middelen onttrekt aan het budget omwille van het passieve arbeidsmarktbeleid. Maar terzelfdertijd verminderen hoge sociale zekerheidsuitkeringen de motivatie om elders op zoek te gaan naar werk.

In dat geval kan het opnieuw in het belang zijn van de meer welvarende regio's om te participeren in een regionaal beleid. De hoop is dan dat de genomen maatregelen de structurele werkloosheid – en dus de sociale transfers – een halt toe roepen. Dit vereist uiteraard dat het beleid effectief toelaat dit doel te bereiken. Eerder vermeldden we reeds dat dit een diepgaande analyse vergt van de marktimperfecties die in de regio domineren, zoniet kunnen de maatregelen uitmonden in perverse effecten.

Uiteraard is de eerste en beste oplossing deze die de werking van de arbeidsmarkt op een gepaste wijze corrigeert. In de achtergestelde regio's zouden lagere nominale lonen – die in overeenstemming zijn met het marginaal produkt van arbeid – overigens niet per se onfair zijn. Per slot van rekening is de kost van het levensonderhoud (huur, woon-werk verkeer) er meestal ook lager dan in grootsteden en industriële zones. Arbeidsmarkthervormingen liggen desalniettemin maatschappelijk gevoelig en staan daarom zelden op de politieke

agenda. Beleidsmakers opteren liever voor correcties via regionaal beleid. Immers, uitgaven hiervoor resulteren vaak in tastbare realisaties – bruggen, wegen etc – die toewijsbaar zijn aan een legislatuur of bewindsman, en de constructie ervan kan ook een positieve impact hebben op de tewerkstelling – zij het hoogstens tijdelijk. Dergelijke factoren kunnen het stemgedrag in de onthaalregio beïnvloeden. Precies deze politiek-economische factoren constitueren echter een probleem van *moral hazard* dat kan leiden tot een onverantwoord uitgavengedrag onder het mom van regionaal beleid, en dus mogelijk tot een te hoge fiscale druk elders. Het opleggen van een zekere mate van conditionaliteit bij de toekenning van steunmaatregelen aan regio's biedt hier een uitweg.

IV. EEN EUROPEES REGIONAAL BELEID

A. *De institutionele context*

Artikel 130a van het verdrag van Amsterdam stelt dat de "*Community shall aim at reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas*". De lidstaten wensen dus duidelijk een economisch en sociale cohesie in de Unie. Het verdrag voorziet ook expliciet dat dit dient bewerkstelligd te worden via financiële transfers van het EU-budget en via leningen uitgeschreven door de Europese Investeringsbank (EIB).

Het budget van de Structurele Fondsen bedraagt momenteel net iets minder dan 0.5 percent van het Europese BBP, en is daarmee het voornaamste instrument voor regionaal beleid in termen van beschikbare financiële middelen. Met deze Fondsen wordt voornamelijk getracht de situatie in de zogenaamde achtergestelde zones te verbeteren – dit zijn regio's waar het per capita inkomen hoogstens 75 procent van het EU gemiddelde bedraagt. De leningen toegekend in dergelijke gebieden door de EIB bedroegen grosso modo de helft van het budget van de Structurele Fondsen. Ter informatie – leningen toegekend door de EIB zijn niet expliciet gesubsidieerd, maar een aantal voordelen (vrijstelling van belastingen, een voordelige interestvoet door de hoogst mogelijke credit rating omwille van een garantie door de Lidstaten, etc) worden doorgegeven aan ondernemers van projecten, om op die manier de aggregatieve investeringen aan te zwengelen.

B. *De rationale*

Tot nader order blijven landen fiscaal autonoom. Zo worden de sociale verzekering en arbeidsmarktproblemen aangepakt binnen de Lidstaten en er hoeven bijgevolg geen (automatische) transfers plaats te vinden tussen landen omwille van werkloosheidsverschillen. Op het eerste gezicht is het dan misschien ook niet erg duidelijk waarom een groep die gesitueerd is in, pakweg, een noordelijk gelegen hoofdstedelijke zone bereid zou zijn om bij te dragen tot een andere, onge-relateerde gemeenschap op een eiland in de Middellandse Zee. Bovendien zijn de statistische NUTS-2 zones waarop het Europese regionaal beleid grotendeels is gebaseerd, verre van goed gedefinieerde en vergelijkbare economisch-geografische gebieden⁴. Wat betekent de vergelijking dat de inwoners van het Groothertogdom Luxemburg (populatie 0.4 miljoen) 3 keer rijker zijn dan de bevolking van Andalucia (met een populatie van 7.2 miljoen), 2.5 keer welvarender dan de Sicilianen (met een bevolking van 5.1 miljoen), en meer dan 2 keer rijker dan de bevolking van Attiki (met een bevolking van 3.4 miljoen)? De gegevens voor inkomensongelijkheid worden bovendien beïnvloed door het feit dat sommige NUTS regio's gedefinieerd zijn rond een grootstad, waar er een substantiële pendel plaatsvindt van zones buiten de betreffende regio. Brussel, bijvoorbeeld, heeft een bevolking van om en bij het miljoen, maar een meer relevante definitie van de metropool – gebaseerd op de omvang van de regionale arbeidsmarkt – zou meer dan 3 miljoen mensen omvatten⁵. Hoe past een Europese beleid dan in het kader van efficiënte allocatie en convergentie?

Laat ons beginnen met een misvatting aan de kant te schuiven. Europese uitgaven hebben ongetwijfeld een impact op de aggregatieve vraag, maar het zou verkeerdt zijn om hier een uitgekende Keynesiaanse politiek achter te zien. Het Europese regionaal beleid – zoals het tot op heden wordt gevoerd – heeft helemaal niet de kracht om de business cycle te beïnvloeden, omdat de betreffende uitgaven helemaal niet worden toegekend op een consistente anti-cyclische manier.

Het voordeel van Europese transfers en leningen moet veeleer worden gezien in een context van zijdelingse betalingen tussen regeringen om meer fundamentele Europese beleidsdoorbraken te kunnen realiseren. Een gecoördineerd beleid is wenselijk wanneer er zich schaalvoordelen voordoen in sommige gemeenschappelijke activitei-

ten binnen de Lidstaten en er een gevaar bestaat van *wasteful duplication* (in onderzoek en ontwikkeling, bijvoorbeeld, om één domein te noemen). Omdat de aanpassing van verdragen unanimité vereisen, kan een individuele Lidstaat echter een maatregel blokkeren die de meerderheid van de Unie zou ten goede komen. Zelfs indien er geen groot geloof is in pan-Europese inkomensgelijkheid kan het dan toch in het voordeel van de meerderheid zijn om een fonds voor “regionaal beleid” te spijzen. Laat ons een voorbeeld nemen. De deelname aan een geïntegreerde markt kan initieel niet-verwaarloosbare kosten met zich mee brengen voor kandidaat-lidstaten. Enerzijds moet het “*acquis communautaire*” worden geïmplementeerd, anderzijds kunnen de uitgaven voor sociale zekerheid substantieel stijgen door arbeidsuitstoot die de toegenomen competitie met zich meebrengt. In principe zou een budgettair deficit voor een bepaalde tijd hiermee verantwoord kunnen worden. Spijtig genoeg kan het gewenste fiscale beleid sterk worden belemmerd – zelfs onmogelijk worden gemaakt – door de economische verplichtingen die een monetaire unie met zich meebrengt (o.a. een budgettair evenwicht, zelfs een primair overschot om de publieke schuld af te bouwen). De enige praktische uitweg in een dergelijk dilemma is dan om transfers naar de betreffende landen te kanaliseren. In deze context moet dan ook de oprichting van de Cohesie Fondsen – een onderdeel van de Structurele Fondsen – worden geplaatst. De Cohesie Fondsen zijn in het kader van het verdrag van Maastricht opgericht (Artikel 130d) voor landen met een per capita inkomen dat zich situeert onder 90 procent van het EU gemiddelde (Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje), waarbij de overheden een programma dienen voor te leggen om excessieve overheidsuitgaven te beperken (in overeenstemming met artikel 104c van het verdrag). De fondsen moeten aangewend worden voor het bouwen van Trans-Europese Netwerken. De link tussen de oprichting van deze nieuwe fondsen en de lancering van een EMU is duidelijk. De restrictie in verband met de types van infrastructuur die ermee geïnstalleerd kunnen worden, duiden op het feit dat de 11 financierende EU landen hebben getracht om zoveel mogelijk een gemeenschappelijk interessant objectief – een vermindering van de transportkost naar de periferie – uit de brand te slepen.

Nu, indien Europese transfers en leningen in eerste instantie een politieke rol vervullen, waarom zou er dan een “regionaal ontwikkelingsbeleid”- label op geplakt moeten worden? Op het nationale niveau verwezen we naar het feit dat een dergelijk beleid toekomstige sociale zekerheidstransfers naar de achtergestelde gebieden zou

kunnen verminderen. Naar analogie kunnen landen van een ongelijk economisch niveau aanleiding geven tot een gebrek aan een consensus omtrent EU-beleid, hetgeen een voortdurende stroom van ad hoc regelingen en transfers zou inhouden in de toekomst. Het is dan ook in het belang van de meer welvarende landen om toe te zien dat de transfers 1) hoofdzakelijk terechtkomen in achtergestelde gebieden en 2) er groei bevorderen. Dit lijkt tot dusver het beste paardemiddel tegen het gevaar van een Europese institutionele sclerosis.

NOTES

1. Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op de paper "What Diagnosis for Europe's Ailing Regions", door C. Hurst, J. Thisse en P. Vanhoudt. De geïnteresseerde lezer kan zich voor een meer gedetailleerde uiteenzetting richten tot de *EIB-papers*: volume 5, nummers 1 en 2. Deze publicaties zijn gratis verkrijgbaar bij de EIB en beschikbaar op het internetadres www.EIB.ORG/CED/.
2. NUTS staat voor Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques. Gewesten vallen onder het NUTS-1 begrip, met NUTS-2 wordt verwezen naar het provinciale niveau en NUTS-3 refereert naar het arrondissementeel niveau.
3. Vanhoudt en Buyst (2000) tonen in dit verband aan dat de wanverhouding tussen productiviteit en lonen inderdaad een drijvende kracht is geweest achter de evolutie in de provinciale werkloosheid in België.
4. Er zijn enkele uitzonderingen op de NUTS-2 classificatie om bepaalde achtergestelde gebieden te definiëren.
5. Chesire and Hay (1989) ontwikkelen dit argument in meer detail. De definitie van het begrip "regio" wordt eveneens behandeld door Vanhove (1999).

REFERENCES

- Chesire, P., en Hay, D., 1989, *Urban Problems in Western Europe: an Economic Analysis*, (Unwin Hyman, London).
- Hurst, C., en Vanhoudt, P., eds, 2000, *Regional Convergence in Europe: an Assessment of Policy Strategies*, European Investment Bank, *EIB-Papers* 5, 1, (Luxembourg).
- Hurst, C., en Vanhoudt, P., eds, 2000, *Regional Convergence in Europe: Theory and Empirical Evidence*, European Investment Bank, *EIB-Papers* 5, 2, (Luxembourg).
- Mouque, D., 2000, *A Survey of Socio-Economic Disparities Between the Regions of the EU*, *EIB-Papers* 2, 13-24.
- Obstfeld, M. en Peri, G., 1998, *Regional Non-Adjustment and Fiscal Policy*, *Economic Policy* 26, 205:47.
- Quah, D., 1996, *Regional Development Clusters Across Europe*, *European Economic Review* 40, 951-58.
- Quah, D., 1997, *Regional Cohesion from Localised Isolated Actions: Historical Outcomes*, *CEPR discussion paper* 378, (LSE, London).
- Vanhoudt, P., en Buyst, E., *Regional Disparities and (Non-)Convergence in a Federal Monetary Union – Evidence from Belgium*, in Ooghe, H., Heylen, F. en Vander Vennet, R., eds, *EMU dé uitdaging*, (Vereniging voor economie vzw).
- Vanhove, N., *Regional Policy: a European Approach*, (Ashgate, Aldershot, UK).