

Beleidsconcurrentie in Europees verband

M. Vanheukelen*

De toenemende economische vervlechting brengt beleidsconcurrentie tussen de EG-lidstaten met zich mee, vooral ten aanzien van de samenstelling en het niveau van de collectieve lusten en lasten. De voordelen hiervan (verhoogde doelmatigheid, keuze tussen collectieve stelsels) lijken meer dan op te wegen tegen de mogelijke nadelen (onderaanbod van collectieve goederen, billijkheidsvraagstukken), zeker indien op communautair niveau minimumnormen worden overeengekomen op fiscaal en sociaal gebied.

De laatste decennia is de onderlinge verwevenheid van nationale economieën sterk toegenomen ten gevolge van de technologische vooruitgang, die de reële kosten van grensoverschrijdend vervoer en communicatie heeft verlaagd, en de geleidelijke liberalisering van de wereldhandel en het kapitaalverkeer. Ofschoon dit een mondiaal fenomeen is, laat het zich toch het duidelijkst gevoelen in EG-verband, waar de talloze maatregelen sinds 1957 ter bevordering van de 'negatieve' en 'positieve' economische integratie uiteraard niet vreemd aan zijn. Zoals tabel 1 – die zich beperkt tot het gemakkelijkst meetbare aspect van verwevenheid, met name de goederenhandel – aangeeft, is de graad van Europese interdependentie almaar gestegen. Hij verschilt evenwel nog sterk van land tot land: de wederzijdse afhankelijkheid is het meest uitgesproken voor de kleine, oorspronkelijke lidstaten, zoals Nederland en België.

Economieën die bewust een politiek van geslotenheid nastreven, kunnen op duurzame wijze sterk verschillen qua nationale regelgeving en collectieve uitgaven- en inkomstenpatronen. Zij blijven verstoken van de aanzienlijke statische en dynamische efficiëntievoordelen die met het internationale verkeer verbonden zijn, maar behouden de vrijheid economische beleidskeuzen onafhankelijk te maken. De richting die de EG-landen zijn ingegaan, staat hiermee in schril contrast. Het bestaan binnen afzienbare tijd van één markt en één munt plaatst de beleidsmakers voor een grote uitdaging aangezien de speelruimte voor het leggen van eigen accenten in het nationale beleid afneemt. Deze ruimte zal steeds meer ingenoerd worden door restricties van bovenaf, dat wil zeggen de verplichting om zich te houden aan Europese economische rechtsregels, en druk van onderuit, te weten de verhoogde, grensoverschrijdende mobiliteit van goederen, diensten en produktiefactoren die de greep van de overheid op economische agenten vermindert en die de doeltreffendheid van autonome nationale maatregelen sterk kan dwarsbomen.

	1960	1970	1980	1991
België-Luxemburg	38,8	61,7	74,5	88,6
Denemarken	30,6	22,7	28,1	27,8
West-Duitsland	12,0	17,6	23,5	26,2
Griekenland	11,5	13,5	17,3	25,8
Spanje	5,8	8,2	10,0	18,0
Frankrijk	7,9	14,6	19,9	24,6
Ierland	42,5	50,6	77,0	78,0
Italië	8,1	13,4	19,1	19,1
Nederland	42,1	50,8	77,0	78,0
Portugal	16,4	20,2	27,9	44,9
VK	7,2	10,2	18,6	20,3
EG-12	12,0	18,0	24,5	27,3

Bron: EG-Commissie.

De regels ter beveiliging van de interne markt leggen een groot deel van het traditionele micro-economische instrumentarium ter bescherming van nationale producenten aan banden. Invoerheffingen, technische barrières, overheidssteun aan bedrijven, fiscale begunstiging van specifieke regio's, sectoren of activiteiten, en het bevoordelen van binnenlandse ondernemingen bij overheidsbestellingen, zijn ofwel verboden ofwel aan strenge beperkingen onderworpen.

Anderzijds is vanaf twee jaar voor het ingaan van de eindfase van de EMU de- of revaluatie van de munt ten opzichte van andere lidstaten uitgesloten. Tevens dienen de nationale overheden, met het oog op de prijsstabiliteit in de muntunie, buitensporige

Tabel 1.
Som van intra-EG-12 invoer en -uitvoer in procenten van het bbp

* De auteur is dienstdoend afdelingshoofd in het Directoraat-Generaal Economie en Financiën van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Het artikel is een bewerkte versie van een bijdrage aan het IOO najaarssymposium "Een concurrerende overheid?" dat in september 1992 plaatsvond, en geeft slechts de persoonlijke mening van de auteur weer.

tekorten te vermijden, waarbij een maximaal vorderingstekort voor de overheid in zijn geheel van drie procent van het bbp als richtsnoer zal gelden. Ten gevolge van deze en andere in het Verdrag van Maastricht genoemde convergentievoorwaarden zal reeds tijdens de aanloopperiode naar de EMU in tal van lidstaten de macro-economische speelruimte min of meer zijn.

Tegelijkertijd kalft de feitelijke monopoliepositie van de nationale overheid op het terrein van het heffen van belastingen en het leveren van collectieve goederen en diensten af. In een land dat afgesloten is van de buitenwereld, hebben de economische subjecten niet de mogelijkheid om het gevoerde beleid af te keuren door 'voting with their feet'. In een interne markt en a fortiori in een EMU hebben ondernemingen, kapitaalbezitters, zelfstandigen en werknemers evenwel de kans om uit te wijken naar een andere lidstaat wanneer ze vinden dat de overheid te weinig waar voor hun belastinggeld biedt. Zoals verbruikers op een markt, zullen economische agenten de onderscheiden nationale collectieve goederen en dienstenpakketten kunnen vergelijken naar hun prijs en kwaliteit, en zullen zij kunnen verhuizen naar de lidstaat die in hun ogen op de meest efficiënte wijze aan hun behoeften voldoet, tenminste indien die verschillen de onvermijdelijke informatie-, transactie- en aanpassingskosten meer dan compenseren. Angespoord door een cliëntèle die kan dreigen met opstappen, zullen de overheden, in hun poging om de competitiviteit van hun land op te vijzelen en het investerings- en arbeidsklimaat te verbeteren, met elkaar in concurrentie treden op die terreinen waar de Europese rechtsregels de mogelijkheid laten.

Omdat de intensiteit van de intra-EG-handel en het mobiliteitsgedrag van de produktiefactoren slechts geleidelijk veranderen, is de problematiek van de beleidsconcurrentie nieuw noch acuut. Het is echter duidelijk dat met de voltooiing van de interne markt en het uit de weg ruimen van de hinderpalen die voortvloeien uit het bestaan van elf verschillende munten, deze problematiek welhaast geruisloos aan belang zal winnen.

Het maatschappelijke debat omtrent de voor- en nadelen van deze scherper wordende concurrentie, en de beleidsimplicaties op nationaal en supranationaal vlak, lijkt echter nog grotendeels in de kinderschoenen te staan. Toch is de toestand niet overal de zelfde: waar in unitaire landen, zoals Nederland, deze kwestie zich als vrij nieuw aandient, is men in lidstaten die op een federale leest zijn geschoeid, zoals Duitsland, België en Spanje, meer met deze materie vertrouwd. Vraagstukken van beleidsautonomie, concurrentie en coördinatie tussen overheden van een zelfde of van een verschillend niveau zijn daar vrijwel voortdurend aan de orde van de dag.

De voordelen van beleidsconcurrentie

Concurrentie tussen overheden inzake collectieve uitgaven en inkomsten vertoont ongetwijfeld een aantal positieve kanten, zeker vanuit het oogpunt van de welvaart van de Gemeenschap als geheel.

Efficiëntie en klantgerichtheid

Eerst en vooral zal, zoals op elke markt waar consumenten verschillende producenten tegen elkaar kunnen uitspelen, de druk op de overheid toenemen om meer aandacht te besteden aan de kostprijs, kwaliteit en klantgerichtheid van de openbare dienstverlening. Een frisse wind door de produktiegelederen van de overheid is welkom op een ogenblik dat in tal van Europese landen de bevolking, vooral dan het actieve gedeelte, in opiniepeilingen stelt dat zij zich slecht bestuurd voelt. Met name voor de aanhangers van de 'public choice'-gedachtenstroming is beleidsconcurrentie een zegen omdat de ingezetenen van een land niet langer meer de gijzelaars zijn van een oppermachtige Leviathan die gemanipuleerd wordt door een aantal goed georganiseerde belangengroepen. Voor hen komt beleidscoördinatie tussen regeringen, met name op het gebied van belastingen, neer op het creëren van een kartel.

Keuze tussen diverse stelsels

Ten tweede moet men bedenken dat potentiële beleidsconcurrentie slechts het uitvloeisel is van beleidsdiversiteit. De mogelijkheid voor een land, regio of gemeente om naar eigen goeddunken over de omvang en de samenstelling van de uitgaven en inkomsten te beslissen, vormt het wezen zelf van economische soevereiniteit. Het naast elkaar bestaan van verschillende stelsels van collectieve lusten en lasten biedt een keuzemogelijkheid voor de resident-consument, wat op zichzelf reeds een bron is van welvaartsverbetering. Tevens staat beleidsautonomie flexibiliteit toe en biedt het ruimte voor innovaties die, indien ze succesvol blijken, door andere landen kunnen worden nagevolgd. Vanuit deze optiek dient bij voorbeeld een gedetailleerde belastingharmonisatie in EG-verband zich niet als raadzaam aan: in het licht van de continu veranderende behoeften en doelstellingen van een land, en de voortdurende fiscale innovaties in de privé-sector om belastingen te vermijden of te ontduiken, is het belangrijk dat overheden belastingregimes en uitvoeringsmodaliteiten snel bij kunnen stellen. Kortom, als men grote waarde hecht aan de voordelen van zowel beleidsdiversiteit als economische integratie, moet men de kans op beleidsconcurrentie op de koop toe nemen.

Overigens vormt beleidsconcurrentie zoals hier beschreven slechts een veralgemenisering van het 'competition among rules'-idee dat verrat ligt in het wederzijdse erkenningsbeginsel, waarmee alle lidstaten in de Europese Akte van 1987 hebben ingestemd.

De nadelen van beleidsconcurrentie

De mogelijk ernstige schaduwzijden van beleidsconcurrentie tussen lidstaten kunnen evenwel niet over het hoofd worden gezien. Zij vallen op te splitsen in twee soorten: problemen van economische efficiëntie en van billijkheid, zowel in nationaal verband als tussen lidstaten onderling.

Onderaanbod collectieve goederen

Het effect van beleidsconcurrentie op de economische efficiëntie is niet eenduidig. Zoëven werd de

gunstige invloed op de kosten en kwaliteit van de openbare dienstverlening onderstreept. Maar zodra de ambtelijke 'X-inefficiency' is afgeroomd, kan beleidsconcurrentie leiden tot een collectieve sector van suboptimale grootte als gevolg van een neerwaartse druk op de belastinginkomsten. Als landen ervan overtuigd zijn dat belastingverlagingen hun economische baten opleveren, bij voorbeeld omdat daardoor binnenlandse producenten een concurrentievoordeel verwerven of omdat vermogende niet-ingezetenen worden aangetrokken, is de kans reëel dat zich een spiraal van belastingverlagingen ontwikkelt. Meer in het algemeen kan men stellen dat als lagere effectieve belastingstarieven in één land de fiscale inkomsten in andere landen doen teruglopen, en er met deze beleidsexternaliteit geen rekening wordt gehouden, de uiteindelijke belastingdruk in alle landen lager zal zijn dan die waarvoor ze zouden opteren indien ze hun beleid op elkaar hadden afgestemd. Omdat op termijn ook de overheid de tering naar de nering moet zetten, kan belastingconcurrentie derhalve een te kleine collectieve sector met zich meebrengen.

Tevens trekken beslissingen omtrent de plaats van productie, consumptie of investeringen die zuiver ingegeven zijn door nationale verschillen in overheidsuitgaven of belastingen, de middelenallocatie scheef op het niveau van de Europese economie in haar geheel.

Billijkheidsvraagstukken binnen een land

Beleidsconcurrentie kan niet alleen de globale omvang van de openbare sector beïnvloeden, maar ook de samenstelling van overheidsuitgaven en -inkomsten. Met name de ruimte voor het voeren van een beleid van inkomensherverdeling zal sterk worden vernauwd, op een ogenblik dat de inkomensongelijkheden tussen de gegoede en minder gegoede bevolkingsgroepen in de meer ontwikkelde landen van Europa spontaan eerder zullen toenemen dan afnemen.

De theorie van de internationale handel suggereert immers dat in het 'noorden' van de Europese Gemeenschap de hooggeschoolden en vermogensbezitters meer voordeel zullen halen uit het economische integratieproces dan de laaggeschoolden en niet-actieven aldaar, omdat het 'noorden' zich zal richten op de productie van hoogwaardige en kapitaalintensieve goederen. De primaire inkomensverschillen in landen als Nederland en België zullen dus groter worden. Daarenboven zal, als gevolg van het feit dat de hogere inkomensklassen gemakkelijker het drukmiddel van mogelijke emigratie kunnen hanteren, het heffen van belastingen meer gaan gebeuren op basis van het profijtbeginsel dan volgens draagkracht. Doordat de band tussen belasting en dienstverlening zal worden aangehaald, het progressieve karakter van de directe belastingen wordt afgezwakt, en/of het relatieve gewicht van indirecte belasting opgevoerd, zullen de nationale openbare financiën minder dan voorheen in staat zijn de primaire gezinsinkomens te herverdelen. Beleidsconcurrentie kan op die manier leiden tot het ter discussie stellen van sociale verworvenheden. Volgens sommige links van het centrum staande commentatoren

dreigt het integratieproces zonder supranationale tegenmaatregelen dan ook één grote oefening in economisch darwinisme te worden, en dat op een ogenblik dat velen zich reeds zorgen maken over de ontwikkeling van een duale samenleving.

Billijkheidsvraagstukken tussen overheden

De combinatie van grensoverschrijdende mobiliteit en verschillen in collectieve uitgaven en inkomsten kunnen aanleiding geven tot billijkheidsvraagstukken niet alleen binnen een land, maar ook tussen nationale overheden. Bij deze laatste problematiek gaat het voornamelijk over de verdeling van de opbrengst uit belastingen op winsten van ondernemingen of inkomens van personen die in meer dan één lidstaat opereren, en over de toegang van niet-ingezetenen tot publieke goederen en diensten.

De geografische toewijzing van belastingopbrengsten is een bekend probleem in het kader van gemeentelijke of regionale publieke financiën, doch doet zich ook steeds meer voor op nationaal vlak als gevolg van de internationalisering van de economie. Sluitende afspraken zijn nodig om profiteursgedrag tegen te gaan, waarbij multinationale bedrijven (bij voorbeeld door het manipuleren van interne verrekprijzen of door onderkapitalisering van buitenlandse dochterondernemingen) of personen (door het oordeelkundig kiezen van hun plaats van residentie voor fiscale doeleinden) collectieve goederen gebruiken in de landen A en B, maar alleen in B directe belastingen betalen.

In EG-verband kan dit soort externaliteiten zich overigens ook voordoen aan de kant van de uitgaven. In vrijwel alle Europese landen worden onderwijs en gezondheidszorg verstrekt tegen een prijs die slechts een fractie is van de (marginale) kosten. De toegang tot deze collectieve goederen en diensten is echter niet overal even vrij of onvoorwaardelijk. In sommige landen is bij voorbeeld het aantal studenten in bepaalde studierichtingen strikt beperkt of bestaan er lange wachtlijsten voor de behandeling van bepaalde ziekten. Burgers die in eigen land niet 'bediend' geraken, kunnen van de interne markt gebruik maken en zich aandienen bij de onderwijs- en medische instellingen in andere landen, waar zij in beginsel niet kunnen worden gediscrimineerd op basis van nationaliteit. Loopt het aantal van dit soort gevallen flink op, dan komt men voor een delicate situatie te staan, omdat compenserende grensoverschrijdende subsidiëring plaatsheeft.

Terreinen van beleidsconcurrentie

Hoe sterker de gevoeligheid van economische agenten voor beleidsveranderingen bij de burens, des te intenser de potentiële beleidsconcurrentie en hoe smaller de marge voor het voeren van een autonome budgettaire koers.

Hoe belangrijk zijn die 'spill over'-effecten op dit ogenblik en hoe zullen ze zich ontwikkelen? Een precieus antwoord vereist uitgebreid empirisch onderzoek dat tot dusver slechts zeer partieel voorhanden is, maar een algemeen, kwalitatief beeld valt wel te schetsen.

Beleidsconcurrentie kan gestalte krijgen op rechtstreekse wijze, dat wil zeggen via de mogelijkheid voor kapitaal en economisch actieven om uit te wijken of via directe consumentenaankopen over de grens, of op een indirecte manier, door middel van de internationale handel. Daarbij zal de rechtstreekse beleidsconcurrentie zich veel krachtiger doen voelen aan de inkomstenkant dan aan de uitgavenzijde van de overheidsfinanciën, gezien de veel hogere mobiliteit van kapitaal en consumenten dan van arbeid.

Beleidsconcurrentie aan de uitgavenkant

Zolang de grensoverschrijdende migratiestromen binnen de Gemeenschap gering blijven, wat vrij waarschijnlijk is voor de afzienbare toekomst aangezien in alle lidstaten het inkomen per hoofd duidelijk boven het bestaansminimum is uitgekomen en de taal- en cultuurbarrières voor een groot stuk een duurzaam gegeven vormen, en de toegang tot uitkeringen onderworpen blijft aan normen inzake voorafgaande verblijfsduur (zodat vanuit armere landen geen 'bijstandstoerisme' kan ontstaan naar lidstaten met een sterk ontwikkeld sociaal stelsel) zullen de omvang en aard van de nationale collectieve uitgaven geen noemenswaardige rechtstreekse druk van buiten de grenzen ondervinden. De eerder aangestipte problemen in de gezondheidszorg of het onderwijs, of analoge vraagstukken met betrekking tot infrastructuur die deels door niet-ingezetenen wordt gebruikt, zijn, vanuit een globaal budgettair oogpunt, al met al marginaal en in beginsel gemakkelijk oplosbaar omdat de herkomst van de begunstigen na te trekken valt en dus bilaterale regelingen kunnen worden uitgewerkt.

Beleidsconcurrentie aan de inkomstenkant

Aan de inkomstenkant is de situatie meer gedifferentieerd. Concurrentie is er met name afhankelijk van de mobiliteit van de belastbare basis. Zij is derhalve het meest merkbaar bij de belasting op inkomen uit financiële activa die, vanwege het feit dat menige lidstaat door een combinatie van belastingsvrijstelling en bankgeheim een fiscaal paradijs aanbiedt aan de kapitaalbezitters van de elf andere landen, in vele gevallen tot nul is teruggebracht. Belastingen op inkomen uit financiële activa vertegenwoordigen dan ook slechts een miniem gedeelte (1 à 3%) van de totale overheidsinkomsten in de EG.

Het verdwijnen van de binnengrenzen en de vreemde-valutabarrières zal eveneens een invloed hebben op de indirecte belastingen, die in Nederland ongeveer 25% en in de EG als geheel circa 30% van de totale belastinginkomsten uitmaken. Maar naast het feit dat in het 1992-programma is voorzien in minimumniveaus voor btw-tarieven en accijnzen, zal de concurrentiële druk toch grotendeels beperkt blijven tot de distributiesector in grensregio's en een aantal specifieke produktcategorieën, met name die welke worden gekenmerkt door een hoge graad van homogeniteit, lage transportkosten en geen behoefte aan service na verkoop. Onderzoek in het kader van het Cecchini-rapport heeft uitgewezen dat eind jaren tachtig slechts een kwart van de prijsverschillen tussen landen (voor goederen waarop geen accijnzen

worden geheven) valt terug te voeren tot btw-verschillen. Verdere analyses met betrekking tot de Gemeenschap en federale staten zoals de VS suggereren dat btw-verschillen van 4 à 5% ten opzichte van buurlanden houdbaar zijn voor zowel de fiscus als de kleinhandel. Ofschoon beperkt, zal de speelruimte inzake indirecte belastingen derhalve zeker niet geheel verdwijnen.

Een zelfde opmerking kan a fortiori gemaakt worden over de vennootschapsbelasting. Zoals blijkt uit het Ruding-rapport, hebben ondernemingen bij hun beslissing omtrent de plaats van investeringen zeker oog voor nationale verschillen in vennootschapsbelasting. Dit neemt niet weg dat een veelheid van andere factoren, zoals de nabijheid van afzetmarkten, de beschikbaarheid van geschoold personeel, infrastructuur enz. een zeker zo belangrijke rol speelt. Algemeen wordt aangenomen dat de keuze van de geografische locatie van een investeringsproject slechts in geringe mate door fiscale overwegingen wordt bepaald, maar de wijze van financiering (eigen middelen, vreemd kapitaal, nieuwe aandelen, financiering door moeder- of dochteronderneming) des te meer. Het feit dat de vennootschapsbelasting in verhouding tot het bbp de laatste vijftien jaar is toegenomen, vormt een aanwijzing dat de internationale concurrentie inzake ondernemingsbelasting tot dusver vrij draaglijk is geweest. Dit ondanks de hoge vlucht die de multinationalisering heeft genomen.

Wat betreft ten slotte de hoofdmoot van de fiscale inkomsten, belastingen op inkomen uit arbeid en sociale-zekerheidsbijdragen, goed voor zo'n twee derde van het totaal in Nederland en voor 60% in de EG als geheel, kan worden verwacht dat rechtstreekse internationale druk zich slechts in zeer geringe mate zal manifesteren. Het verlagen van de algemene fiscale of parafiscale heffingen op inkomen uit arbeid om buitenlandse werknemers aan te trekken, is weinig zinvol zolang de migratie van de actieve bevolking vrijwel beperkt blijft tot de dunne laag van hogere kaderleden.

Al met al kan dus worden gesteld dat het grootste deel van de fiscale inkomsten van een lidstaat voortvloeit uit een weinig mobiele belastbare basis, zodat in de nabije toekomst de kans op een ernstige ondergraving van de nationale fiscale autonomie door regelrechte belastingconcurrentie niet zo groot zal zijn.

Indirecte beleidsconcurrentie

Dit alles neemt evenwel niet weg dat vanwege de hoge graad van interdependentie, die nog zal stijgen na de totstandkoming van de EMU, het voor de lidstaten van cruciaal belang is om de internationale concurrentiepositie van hun economieën te beschermen. Hierbij is de staat van de publieke financiën van grote betekenis. Het is vooral deze bezorgdheid, die voortkomt uit de indirecte vorm van beleidsconcurrentie, die gevolgen zal hebben voor de evolutie van de collectieve sector¹.

1. Voor een bredere analyse van dit vraagstuk in de Nederlandse context zij verwezen naar L.A. Geelhoed, 1991: meer dan een tussenbalans, *ESB*, 2 januari 1991, blz. 6-11.

Gevolgen voor het nationale beleid

De richting waarin internationale beleidsconcurrentie, te zamen met de creatie van de EMU, het nationale beleid zullen drijven werd hierboven reeds aangegeven. Ten eerste zal het beslag van de collectieve sector op de economie afnemen, niet alleen vanwege de Europese convergentiecriteria maar ook door de verlaging van de totale belastingdruk.

Ten tweede zal van de collectieve uitgaven meer dan voorheen gevraagd worden dat ze bijdragen tot de verbetering van het concurrentievermogen van de nationale economie. Concreet betekent dit een accentverschuiving van overdrachten en sociale uitgaven naar overheidsinvesteringen en meer inspanningen op het vlak van onderwijs en beroepsopleidingen. De verzorgingsstaat zal meer georiënteerd moeten worden op het lenigen van de essentiële noden en op het vergroten van de verantwoordelijkheid van de brede middenklasse.

Houdt de 'europeanisering' van onze economieën dan de 'veramerikanisering' van onze samenleving in? Dit is zeker geen onvermijdelijke consequentie. Vooreerst moet worden bedacht dat reeds sedert 1957 van het Europese economische integratieproces een krachtige groei-impuls is uitgegaan. De welvaartsbonus die de interne markt en de EMU op langere termijn zullen opleveren, impliceert dat zelfs wanneer het aandeel van de collectieve sector in het bnp geringer wordt, de reële financiële armsgslag van de overheid niet hoeft te verminderen.

Verder moet bij het bijsturen van de beleidskoers prioriteit worden verleend aan onderwijs en opleiding. Naast het wezenlijke belang van menselijk kapitaal voor de economische groei, heeft de geschiedenis van de negentiende en twintigste eeuw immers de cruciale rol van het onderwijs in de verkleining van inkomensongelijkheden aangetoond. Onderwijs is de sleutel voor een duurzame oplossing van de sociale achterstelling. Daarnaast moeten de economisch sterkeren, wier onderhandelingspositie door integratie en beleidsconcurrentie wordt verstevigd, beseffen dat een verregaande ontmanteling van de verzorgingsstaat kortzichtig is, zelfs vanuit het oogpunt van zuiver eigenbelang. Het bedrijfsklimaat wordt wel degelijk negatief beïnvloed door sociale uitstoting en criminaliteit.

Rol voor de supranationale overheid

In algemene termen is de taak van het communautaire beleidsechelon vlug omschreven: de voordelen van beleidsconcurrentie ondersteunen, de nadelen corrigeren. Dit houdt een rol voor de EG in op een drietal terreinen.

Ten einde het gevaar voor een destructieve fiscale wedloop in te dammen, moet vooreerst werk worden gemaakt van een aantal minimumregels ten aanzien van belastingcategorieën met een sterk mobiele basis. Zo de dreiging van sociale dumping met betrekking tot arbeidsvoorwaarden zich als reëel aandient, valt ook te pleiten voor sociale minimumnormen. In het laatste geval moet er echter voor worden gewaakt dat (zeker in een muntunie) de

capaciteit van een economie om zich aan te passen aan schokken niet wordt ondermijnd en dat armere lidstaten niet worden gehinderd in hun inhaalproces.

Voorts zal het nodig zijn om op EG-niveau maatregelen te treffen ter oplossing van de eerder vermelde billijkheidsvraagstukken tussen lidstaten, zoals bij de fiscale behandeling van multinationale ondernemingen en de verdeling van indirecte belastinginkomsten wanneer de uitvoer niet langer vrijgesteld zal zijn van btw.

Last but not least, dient de Europese overheid, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, publieke goederen en diensten te leveren waarvoor, omwille van externaliteiten of schaaleffecten, het nationale niveau minder geschikt is. Op het allocatieve vlak moet hierbij, strikt economisch bekeken, worden gedacht aan grootschalige onderzoeksprogramma's, internationale infrastructuurwerken, uitgaven voor grensoverschrijdende milieuproblemen, steun aan derde landen, en ... defensie.

Slotopmerkingen

De beleidsconcurrentie tussen de EG-lidstaten zal in de toekomst door de verdere groei van de onderlinge verwevenheid van de nationale economieën en de daarmee gepaard gaande bezorgdheid om 's lands concurrentiepositie, aan kracht winnen. Beleidsconcurrentie zal een weldoend effect uitoefenen als men het huidige overheidsbeslag op de economie als excessief en ondoelmatig beschouwt, en met name indien men van oordeel is dat het huidige niveau van belastingen en overdrachten de inkomensverdeling te veel ineen heeft gedrukt.

Toch kan beleidsconcurrentie niet worden gezien als een zegen over de gehele lijn. Vooral inzake sommige belastingcategorieën kunnen zich ernstige scheefftrekkingen voordoen. Op die al met al beperkte gebieden biedt een Europese, bindende omkadering wellicht de beste oplossing. Gezonde concurrentie, ook tussen staten, vergt een stel minimumregels.

Marc Vanheukelen