

De Europese Gemeenschap in 2000

PROF. DR. W.T.M. MOLLE

De EG bestaat al naar gelang men het beginpunt bij de EGKS (1952) of bij de EEG (1958) legt zo'n 30 à 40 jaar. Zij heeft in die periode een opmerkelijke ontwikkeling doorgemaakt, zowel wat het aantal leden (verbreiding) als wat het aantal taken (verdieping) betref. Deze ontwikkeling lijkt nog lang niet ten einde. Allereerst zijn er nog ruime mogelijkheden voor zowel verdere uitbreiding met nieuwe lidstaten als voor een verdere betrokkenheid van de EG bij het economische proces. Daarnaast lijken ook de factoren die de voortgang van het Europese integratieproces bepalen niet aan kracht te hebben ingeboet; de technologische ontwikkeling zal leiden tot een verdere druk om de economische ruimte uit te breiden, terwijl de vergrote openheid de mogelijkheden tot autonoom handelen van nationale regeringen ernstig zal inperken. Ten slotte zullen ook de doelen van het integratieproces (zie hierna) in de toekomst nagestreefd blijven worden.

Het beeld van de EG bij het begin van het volgende millennium kan dan ook geschetst worden aan de hand van de bestaande situatie, en de waarschijnlijke ontwikkelingen daarin. Deze laatste kunnen weer afgeleid worden uit de in het verleden waargenomen patronen van internationale economische integratie in Europa. In het vervolg zullen wij zulke lijnen uit het verleden doortrekken naar de toekomst, zowel wat betreft de uitbreiding als wat betreft de verdieping. Wij zullen het daaruit onstane beeld afronden met enige opmerkingen over de mate waarin de doeleinden van integratie ook bereikt zullen worden¹.

Verbreiding

Economische integratie is geen doel op zich maar een middel om een aantal hogere doeleinden te bereiken. In de recente Europese geschiedenis blijken er drie *doelen* zeer belangrijk geweest te zijn:

- versnellen van de economische groei: door specialisatie kan een beter gebruik gemaakt worden van de beschikbare middelen;
- bevorderen van de vrede: landen die in economisch opzicht sterk van el-

kaar afhankelijk zijn zullen niet zo gemakkelijk onderling oorlog voeren; - verankeren van democratische regeringsstelsels: als een parlementaire democratie voorwaarde is voor deelname aan een groep die economische voordelen brengt, zullen pogingen om dit systeem omver te werpen minder kans maken.

De economische integratie heeft in de naoorlogse jaren in West-Europa op verschillende manieren gestalte gekregen. Een vroege poging was de Benelux, daarna volgden de Europese Gemeenschap (EG) en de Europese Vrijhandels Associatie (EVA). Bij de oprichting van de drie organisaties hadden de bovenomschreven doelen een verschillend gewicht. Bij de Benelux in 1944 en de EVA in 1959 speelde vooral het economische argument; bij de EEG in 1958 (door drie landen en de Benelux-landen) ook het vredesargument. De EG is tweemaal uitgebreid, eerst in 1972 (met drie noordelijke EVA-landen) en vervolgens in 1986 met drie zuidelijke landen (Griekenland een beetje eerder). Bij de eerste uitbreiding speelde uitsluitend het economische, bij de zuidelijke uitbreiding daarnaast ook het democratische argument.

Als we de jaren 1944, 1958, 1972 en 1986 op en rij zetten, dan blijkt, dat er dus ongeveer veertien jaar nodig zijn om een project uit te voeren en om een voldoende hecht verband op te zetten, waarin nieuwkomers kunnen worden geïntegreerd zonder schade aan te brengen aan de inhoudelijke voortgang van het integratieproces. De omvang van de groep is schoksgewijs gegroeid; betrof de aanzet van de Benelux slechts 20 miljoen mensen, de EG-6 bracht dit aantal op 180, de EG-9 op 260 en de EG-12 op 320 miljoen. Deze lijn doortrekkend, zal in het jaar tweeduizend de EG opnieuw uitgebreid worden met (drie) lidstaten met een bevolkingsomvang van zo'n 70 miljoen. Voor zo'n uitbreiding komt een aantal groepen in aanmerking.

EVA-landen als Oostenrijk, Zweden en Noorwegen (en eventueel IJsland en Zwitserland) zullen om economische redenen gaan meedoen. Deze landen zijn in staat om zonder al te veel aanpassingsmoeilijkheden het rond 2000

bestaande 'acquis communautaire' (dat wil zeggen interne markt plus monetaire unie) te accepteren, terwijl door de politieke ontwikkelingen de neutraliteitsvraag voor hen van minder gewicht wordt. De economische ontwikkeling van Turkije lijkt nog te grote achterstand te hebben ten opzichte van de EG om dan een volledig lidmaatschap mogelijk te maken. Ieder afzonderlijk en zelfs gezamenlijk leggen de genoemde EVA-landen niet veel extra gewicht in de schaal (max 30 miljoen). De EG zou er dan ook niet echt door veranderen.

Landen van Midden- en Oost-Europa zullen om alle drie eerder genoemde redenen aan het proces van economische integratie deel gaan nemen. De EG zal het raamwerk zijn waarbinnen de integratie van de West- en Oosteuropese economieën tot stand zal komen, een alternatief is er immers niet. Dat zal echter niet in deze eeuw al leiden tot een EG-lidmaatschap van deze landen. Zij zullen namelijk zeker tien jaar nodig hebben om hun economie voldoende te reorganiseren, om aan het spel van de EG mee te kunnen doen. In het komende decennium zullen tussenoplossingen volgens het model van de associatie uitgewerkt worden, om dit aanpassingsproces te vergemakkelijken en in een perspectief te stellen. In het begin van de volgende eeuw zal dan een nieuwe ronde van uitbreidingen plaatsvinden. Als gevolg daarvan zal de EG er heel anders uit komen te zien. Qua omvang van het bevolkingspotentieel zal het een stijging betekenen van 350 naar mogelijk 500 miljoen, waarmee Europa een zeer grote economische mogendheid wordt. Qua oppervlak zal het de grenzen van de EG tot bij Rusland brengen waardoor het zwaartepunt van het geïntegreerde Europa zal verschuiven van Brussel naar bijvoorbeeld Wenen. Qua economisch ontwikkelingsniveau zal het gemiddeld lager liggen dan nu maar het groeiniveau zal hoger liggen gezien de enorme mogelijkheden voor verdere intra-Europese specialisatie.

Verdieping

Economische integratie verloopt langs bepaalde lijnen. In het algemeen is het begin een vorm van vrijhandel, al dan niet met een gemeenschappelijk buitentarief (douane-unie). Op dit niveau betreft de integratie dus slechts de markten van goederen en diensten.

1. De wetenschappelijke verantwoording van de hier gegeven meningen en feiten is te vinden in het boek *Economics of European integration*, dat de auteur net heeft afgerond en dat in het voorjaar van 1990 zal verschijnen bij Unwin and Hyman, Londen.

Daarna volgt de integratie van productiefactoren arbeid en kapitaal (gemeenschappelijke markt). Als daarenboven de diverse deelgebieden van de economische en de monetaire politiek wordt geïntegreerd, culmineert integratie in een economische en monetaire unie (EMU). Ten slotte kan zelfs worden overgegaan tot het volledig integreren van allerlei vormen van overheidsbeleid, hetgeen in feite neerkomt op een vorm van politieke unie.

De ontwikkeling van de *douane-unie* is door de EG voortvarend ter hand genomen. Een aantal terreinen bleef echter om verschillende redenen buiten de integratie, zoals overheidsaankopen en financiële diensten. Het programma-1992 voorziet in het voltooiën van de binnenmarkt en wij gaan er van uit dat dit proces misschien niet in 1992, dan toch in elk geval in 2000 zal zijn afgerond². In het verleden is de verwevenheid van de economieën onder invloed van de toegenomen integratie van de goederen- en dienstenmarkten al sterk gestegen. Zo steeg tussen 1970 en 1989 de goederenhandel tussen de landen van de EG als % van het bnp van 8 naar 16; de dienstenhandel zelfs van 4 naar 11. De toekomstige groei zal onder invloed van de voltooiing van de interne markt zeker zo'n zelfde ritme te zien geven, wat zou betekenen, dat beide cijfers voor het jaar 2000 rond de 20% zullen uitkomen.

De opbouw van een *gemeenschappelijke markt* is minder snel gegaan. Door het EEG-verdrag werden grote gedeeltes van de kapitaalmarkt uitgesloten van integratie, terwijl de praktijk van nationale wet- en regelgeving ook grote delen van de arbeidsmarkt uitsloot. Ook hier moet echter vóór 1992 een volledige opruiming van de nog resterende barrières plaatsvinden en wij kunnen er veilig vanuit gaan dat dit zeker in 2000 gerealiseerd zal zijn. Bij de effecten van integratie van factormarkten dienen nog enige kanttekeningen te worden gemaakt. Het is nooit de doelstelling van de integratie van arbeidsmarkten geweest om zoveel mogelijk personen naar andere lidstaten te laten emigreren; integendeel, de doelstelling was om zo veel goederen- en kapitaalbewegingen te laten plaatsvinden, dat personen niet hoefden te migreren. Dat heeft zijn weerslag gehad in de praktijk. Het aandeel buitenlandse arbeiders vanuit andere lidstaten van de EG is in de afgelopen 30 jaar stabiel gebleven op 2 procent van de beroepsbevolking. Wij verwachten dat daar ook voor de toekomst geen grote verandering in zal komen. Dat ligt anders voor het kapitaalverkeer. Als gevolg van de toegenomen integratie van kapitaalmarkten en van de bedrijven die zich met financiële dienstverlening bezighouden, zal er een grote uitbreiding

komen van de kapitaalstromen. De intra-EG stromen waren tot nog toe zeer beperkt; in de gehele periode 1970 tot 1985 schommelde het aandeel van de buitenlandse investeringen van en naar EG-landen in de totale investeringen rond de 1%. Ook de uitwisseling van kapitaal in andere vorm is beperkt zoals moge blijken uit de relatieve omvang van het inkomen uit investeringen in het buitenland (overige EG); dit bedroeg in het recente verleden maar 2% van het bnp. Wij verwachten voor beide indicatoren een verveelvoudiging rond 2000.

De bouw van de *economische unie* is in de afgelopen periode eveneens ver gevorderd. De EG is zich in toenemende mate bezig gaan houden met het zelf formuleren van een EG-beleid en met het coördineren van het nationale beleid op een groot aantal terreinen. Deze betreffen allereerst acties die de efficiënte werking van de goederen en dienstenmarkten moeten bevorderen, zoals (niet lachen) de landbouwgaranties en melkquota (en nu ernstig) de mededinging en de fiscale en technische harmonisatie. Daarnaast zijn er acties in het kader van het sociale beleid die de efficiënte werking van de arbeidsmarkt moeten bevorderen (arbeids- en beroepsmobiliteit, scholing). Op het gebied van de verbetering van de kapitaalmarkt werd door de EG tot nog toe veel minder gedaan. Tenslotte zijn er acties die de efficiëntie van het totale economische systeem moeten verbeteren; zoals het industrie- en technologiebeleid (aanbodgericht), het regionale beleid (inzet van onvolledig benutte productiefactoren en verbetering van de productieomstandigheden) en het macro-economische beleid (stabilisatie). Op al deze gebieden zal een verdere verschuiving van de beleidsvoering van de nationale staten naar de EG optreden. Een grote verandering zal optreden in de mate van ordening van sectoren. Voor de dienstensectoren (vooral financiën en transport, maar ook zakelijke diensten) wordt de nationale regulering veelal vervangen door een Europese liberalisering. Deze tendens zal zich niet alleen doorzetten voor de dienstensector, maar zal zich ook uitbreiden tot de landbouwsector, waar nationale en Europese regulering en ordening zal plaatsmaken voor vrije markten. Technische en maatschappelijke ontwikkelingen hebben immers de argumenten weggeslagen, die er mochten bestaan voor strakke ordening in deze sector. Rond 2000 zal dan ook voor alle goederen en (niet-overheids)diensten een vergelijkbare liberale marktform in de EG bestaan. Het vele geld dat daardoor vrijkomt zal besteed worden aan herverdeling, zowel binnen de EG als tussen de EG en geassocieerde staten.

De ontwikkeling naar een *monetaire unie* steunt op goede economische gronden. De ratio ervan is vooral gelegen in het vermijden van de transactien- en onzekerheidskosten van wisselkoersveranderingen voor bedrijven en particulieren. Naarmate de uitwisselingen toenemen en dus ook het aantal financiële transacties, zullen de kosten stijgen en de voordelen van een muntunie duidelijker worden. In het verleden is een aantal mislukte aanzetten gegeven voor zo'n monetaire unie. Een nieuwe aanzet, te weten het Europese Monetaire Stelsel (EMS), is naar ieders waarneming wel succesvol. Door het bedrijfsleven wordt druk uitgeoefend om tot een monetaire unie te komen en wij verwachten dat in de toekomst deze druk alleen maar zal toenemen. Daarentegen zal de weerstand van nationale overheden tegen verdere monetaire integratie alleen maar afnemen naarmate zij duidelijker moeten erkennen dat de effectiviteit van automoom nationaal beleid is weggefallen. Hoewel sommigen er op grond van historische overwegingen vanuit gaan dat een economische en monetaire unie niet kan bestaan zonder politieke eenheid (vaak kwam de monetaire eenheid zelfs pas veel later dan de politieke eenheid) is volgens ons de coherentie van het EG-stelsel sterk genoeg om tot zo'n EMU te komen zonder politieke unie. Aan het begin van het eerste decennium van de volgende eeuw is de EMU dan ook een feit. Dit is niet in tegenspraak met de eerder genoemde uitbreiding van het lidmaatschap, omdat de EVA-landen even goed aan de eisen voor deelname aan een EMU kunnen voldoen als de huidige EG-lidstaten.

Op een aantal gebieden is de EG reeds de weg naar een *volledige unie* ingeslagen. Daarbij kan gedacht worden aan de sociale dimensie, aan het milieuvraagstuk en aan de Europese (buitenlandse) Politieke Samenwerking. Bovendien zijn er plannen voor

2. Er mag aan het einde van het jaar 1989, waarin de 200ste verjaardag van de Franse revolutie gevierd is, overigens aan herinnerd worden dat deze revolutie niet alleen vanuit maatschappelijk, maar ook vanuit economisch oogpunt zeer van belang was. De toen genomen maatregelen vertonen een opvallende gelijkenis met die van het 1992-programma. Zo werden door het afschaffen van de interne tollens en plaatselijke keuren de fysieke grenzen binnen Frankrijk weggenomen, terwijl door het instellen van een aantal standaarden (metrieke stelsel) de technische barrières werden geslecht en door de afschaffing van de heerlijke rechten en privileges de fiscale grenzen vervielen. Vergelijkbare parallellen zijn te trekken met de vrijmaking van de markten voor overheidsaankopen (afschaffing van de voorrechten van gilden). De geschiedenis moge zich dan niet herhalen, er blijken wel degelijke vaste patronen in voor te komen.

een z.g. Europese Unie, die een confederatie van Europese staten inclusief een gezamenlijke defensie zou inhouden. De ontwikkeling van de EG naar een organisatie die zich met steeds meer deelreinen bezighoudt, ook terreinen die niet direct op het economische liggen, zal doorgaan. De krachten, die daartoe leiden (verwevenheid met economie, omvang van de uitwisseling, grensoverschrijdende effecten enzovoort) zullen in de komende tien jaar alleen maar sterker worden. De bovenbeschreven ontwikkelingen zullen een EG opleveren waar meer gecoördineerd wordt, waar dus ook meer ambtenaren werken en waar meer lobbygroepen actief zijn. Als gevolg van verdere verbreding en verdieping zal het evenwicht tussen de instellingen veranderen; de Commissie zal meer op een regering, de Raad meer op een senaat, het Europees parlement meer op een federaal congres gaan lijken. Toch ontstaat niet een EG die fundamenteel anders is dan degene die we nu kennen. Zij zal nog steeds een supranationaal karakter hebben en zich vooral met (sociaal-)economische vraagstukken bezighouden. De weg naar de politieke en veiligheidsgemeenschap, in de jaren vijftig al door het Franse parlement afgesloten en sindsdien maar zeer beperkt opengesteld, zal niet veel verder opengesteld kunnen worden omdat er prioriteit gegeven zal worden aan het economisch integreren van de neutrale EVA-landen van West-Europa en van de Warschau-pact-landen van Midden- en Oost-Europa.

Doelstellingen en resultaten

Twee van de drie doelstellingen van integratie zijn niet van economische aard en over de mate waarin die bereikt worden zullen politicologen zich moeten uitspreken. Die lijken daar best moeite mee te hebben; de recente ontwikkelingen in Oost-Europa voltrekken zich zo onverwacht en in zo hoog tempo dat het niet eenvoudig is om een nieuwe stabiele situatie te schetsen en aan te geven wanneer die bereikt zal zijn. Daarom zullen wij hier van de werkhypothese uitgaan, dat aan het begin van de volgende eeuw overal in Europa de parlementaire democratie is gevestigd en dat oorlog tussen Oost en West net zo irreëel is geworden als oorlog tussen West en West.

Over de economische doelstelling moeten we ons als econoom wel uitspreken. Dat is ook niet zo moeilijk omdat we ons wat dat betreft kunnen baseren op de ervaringen uit het heden en het recente verleden. De integratie leidt op dit ogenblik onder invloed van 1992

(net als in de jaren zestig onder invloed van de douane-unie) duidelijk tot een groeiversnelling. Deze zal ook in het komende decennium volgehouden worden. Enerzijds zal de opzet van de EMU betere voorwaarden (wisselkoerszekerheid) en betere structuren (sectoren) scheppen, waardoor de internationale concurrentiepositie van de EG zal verbeteren. Anderzijds ontstaan er onvermoede mogelijkheden door de integratie van West- en Oost-Europa. Heel Europa zal dus aanmerkelijk welvarender zijn dan nu.

Deze welvaart zal ook eertijker verdeeld zijn dan nu. De bestaande tendens binnen West-Europa, waar de Noord-Zuidverschillen mede onder invloed van de integratie steeds kleiner worden, zal zich in het komende decennium versterkt voortzetten. Al eeuwen lang is het verschil in welvaart tussen West en Oost in Europa veel schrijnender dan dat tussen Noordwest en Zuidwest. Vanaf nu zal dat laatste echter in hoog tempo gaan verminderen. De EG zal om de effecten van het normale proces te ondersteunen al in de associatiefase maatregelen uitwerken voor een omvangrijke herverdeling van hulpbronnen van lidstaten naar geassocieerde staten.

Slot

Aan de basis van de geschetste situatie van de EG in 2000 liggen allereerst de Oost-West integratie, die voor Europa zowel politiek als economisch van uitzonderlijk grote betekenis is. Zij is te vergelijken met de Westeuropese economische integratie die in de jaren vijftig werd opgezet en in de jaren zestig werd gerealiseerd. Op eenzelfde manier is de Oost-West integratie nu in een fase van conceptualisering en experiment, en zal zij in het eerste decennium van de volgende eeuw haar realisatiefase ingaan.

Ten tweede de voortgang van de Westeuropese integratie, zich uitend in een hechtere samenwerking op steeds meer terreinen. De geschiedenis heeft aangetoond dat de eerste ontwikkeling niet in tegenspraak is met de tweede, maar dat integendeel een hechte kern voorwaarde is voor een voorspoedige groei van de gehele structuur.

W.T.M. Molle

De auteur is voorzitter van de directie van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam en buitengewoon hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Limburg te Maastricht.