

Economische en politieke integratie in de VS

Sinds de publikatie van het witboek van Lord Cockfield is het denken over de Europese integratie in een stroomversnelling geraakt. Aan het nut van het slechten van de binnengrenzen wordt door weinig mensen meer getwijfeld, maar hoe het verder moet met de integratie is een open vraag. Dit artikel bespreekt de wijze waarop de economische integratie in de VS vorm heeft gekregen. Als geruststelling voor degenen die benauwd zijn dat nationale overheden hun beleidsruimte verliezen, geldt dat in de VS een belangrijke mate van decentralisatie de integratie niet in de weg heeft gestaan.

DRS. H.C.J. VAN DER WIELEN*

Inleiding

De discussie over Europa 1992 roept de vraag op hoe een economisch geïntegreerd Europa er in de verdere toekomst zal uitzien. Er moet worden bepaald hoe de taken moeten worden verdeeld over de centrale Europese overheid en de lidstaten, hoe de centrale overheid en de lidstaten moeten omgaan met het macro- en micro-economische beleidsinstrumentarium, welke autonomie de twaalf lidstaten nog zullen hebben in de financieel-economische besturing van hun land. Daarnaast is het de vraag welke gevolgen de nieuwe Europese organisatie voor de economische ontwikkelingen in de lidstaten zal hebben.

Voor het zoeken naar de antwoorden op deze vragen kunnen de ervaringen van andere landen die een integratieproces hebben doorgemaakt, nuttige aanknopingspunten bieden. In dit artikel worden de VS onder de loep genomen. Er wordt uiteengezet hoe in de VS taken en bevoegdheden zijn verdeeld tussen de federale overheid enerzijds en de afzonderlijke staten en lokale overheden anderzijds. Daarnaast wordt aangegeven hoe de taken en bevoegdheden in de loop van het Amerikaanse eenwordingsproces zijn geëvolueerd. De economische ontwikkelingen in de verschillende regio's van de VS worden kort besproken¹. In de slotbeschouwing worden de belangrijkste Amerikaanse ervaringen nog eens gezien in het licht van de Europese eenwording.

Decentrale besturing

Woorden als 'Europese integratie' en 'Europese eenheid' roepen bij velen het beeld op van een betrekkelijk sterke centrale besturing vanuit Brussel. Centralisme is echter niet noodzakelijk voor integratie. Integratie is ook mogelijk bij betrekkelijk decentraal bestuur. Zo wordt het huidige bestuurlijke bestel van de VS gekenmerkt door een

vergaande verdeling van bevoegdheden tussen de lokale overheden, de vijftig staten (die alle eigen grondwetten hebben) en de federale overheid. Op het derde bestuursniveau, dat van de lokale overheid, is weer sprake van een vergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden. Er zijn bijna 80.000 lokale besturen, te weten counties, municipalities, townships, school districts en special districts.

Aan de federale overheid zijn taken toegedacht als de nationale defensie, het ruimteonderzoek, de buitenlandse betrekkingen, de geldcirculatie en de postdienst. Alle overige taken, zoals onderwijs, infrastructuur, sociale zekerheid, gezondheidszorg en volkshuisvesting, berusten primair bij de lagere overheden (staten en lokale overheden). Ook op deze terreinen is de invloed van de federale overheid in de loop van de tijd echter steeds groter geworden. Dit komt ook tot uitdrukking in de verdeling van de overheidsuitgaven over de verschillende overheidsniveaus (tabel 1). De kosten van oorspronkelijk lagere-overheidstaken worden thans gedeeld met de federale overheid via een systeem van federale financiële bijdragen. Via dit systeem heeft de federale overheid tevens invloed gekregen op de wetgevende en de uitvoerende taken van de staten en lokale overheden.

De staten en lokale overheden nemen nog wel het grootste deel van de kosten van het onderwijs, infrastructuur en de gezondheidszorg voor hun rekening (tabel 2). Verder zijn de staten verantwoordelijk voor de strafwetgeving, de politie, de communicatie, de nutsvoorzieningen, en kunnen zij regulerend optreden met betrekking tot bedrijfsleven, bankwezen, arbeidsomstandigheden enzovoort.

* De auteur is hoofd van de Studiedienst van de Nederlandsche Bank. Dank is verschuldigd aan J.H. Brits, N.P. Driesprong, A.G. van Riet en J. Swank voor de stimulerende discussies over de Europese integratie en aan H.M.M. Claassen en L.H. Hoogduin voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel. De verantwoordelijkheid voor dit artikel berust uitsluitend bij de auteur.

1. Het beschikbare cijfermateriaal liet veelal niet toe de recentste ontwikkelingen te beschrijven. Voor het doel van dit artikel – het belichten van een integratieproces – lijkt dit geen onoverkomelijk probleem.

Tabel 1. Overheidsuitgaven op federaal, staats- en lokaal niveau, verdeling in procenten

	Federaal ^a	Staten ^b	Lokaal
1927	31	13	56
1936	50	14	36
1950	64	12	24
1975	61	18	21
1987	68		32

a. Inclusief overdrachten aan staten en lokale overheden.

b. Overdrachten aan lokale overheden zijn opgenomen als uitgaven van lokale overheden.

Bron: T.R. Dye, *Politics in states and communities*; US Department of Commerce, *Survey of current business*, 1977.

Tabel 2. Verdeling van de overheidsuitgaven naar beleids-terreinen, procentuele aandelen

	1927	1938	1975			
	fede- raal	lagere over- heid	fede- raal	lagere over- heid	fede- raal	lagere over- heid
Defensie	100	-	100	-	100	-
Ruimteonderzoek	100	-	100	-	100	-
Onderwijs	1	99	6	94	18	82
Infrastructuur	1	99	23	77	28	72
Sociale zekerheid	6	94	13	87	63	37
Gezondheidszorg	18	82	19	81	32	68
Volkshuisvesting	-	-	-	-	85	15

Bron: T.R. Dye, *Politics in states and communities*.

Tabel 3. Procentuele verdeling van de overheidsinkomsten

	Federale overheid	Lagere overheid	Totaal in % nationaal inkomen
1913	32	68	9
1940	39	61	22
1960	65	35	37
1985	62	38	39

Bron: T.R. Dye, *Politics in states and communities*; US Department of Commerce, *Survey of current business*, 1977.

Het vergroten van de invloedssfeer van de federale overheid in de VS heeft zich aanvankelijk met name voltrokken ten aanzien van nieuwe activiteiten en activiteiten die niet door de staten en lokale overheden werden aangevat. Een voorbeeld van een nieuwe activiteit was de conjunctuurstabilisatie in de jaren dertig. Een voorbeeld van een activiteit die niet voldoende door de lagere overheden werd aangevat was de sociale wetgeving. Bij het begin van de grote depressie in de jaren dertig bestonden er in de VS (anders dan in Europa) nagenoeg geen sociale voorzieningen. Door de federale overheid werd toen in 1935 als onderdeel van de New Deal de Social Security Act aangenomen. Deze regelde aanvankelijk enkel een *ouderdomsverzekering*. Later is de wet uitgebreid met uitkeringen aan weduwen en wezen en aan *zieke en invalide werknemers*. De *werkloosheidsverzekering* is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke staten. De uitkeringen worden aangevuld met federale middelen. De werkloosheidsuitkeringen worden gefinancierd uit federale en staatsbelastingen die de werkgever betaalt. Het aandeel van de federale overheid in het totaal van de werkloosheidsuitkeringen bedroeg in 1979 21,7%. Er zijn grote verschillen in de toelatingseisen, de hoogte en de duur van de werkloosheidsuitkeringen tussen de afzonderlijke staten.

Vele projecten, zoals de *bijstand*, zijn het initiatief van de federale overheid en worden gezamenlijk gefinancierd door de staten en de federale overheid. De omvang van de federale bijdragen is veelal recht evenredig met de uitgaven van de staten aan deze diensten. Het niveau van de uitkeringen wordt bepaald door de staten. Bijgevolg zijn er grote verschillen in sociale voorzieningen van staat tot staat. In 1987 varieerde de maximale bijstand voor één-oudergezinnen met twee kinderen van \$ 118 per maand in Alabama tot \$ 749 in Alaska.

Eigen belastinggebied

De activiteiten van een federale overheid kunnen worden gefinancierd uit de financiële bijdragen van de deelstaten, zoals ook de activiteiten van de huidige Europese Gemeenschap worden gefinancierd uit de btw-afdracht van de lidstaten. Een rechtstreekse belastingheffing door de federale overheid is eveneens denkbaar. Zo heeft de PvdA zich onlangs uitgesproken vóór een eigen belastinggebied van een toekomstige Europese overheid met betrekking tot de heffing van belasting over de winsten van bedrijven, een suggestie die eerder al was gedaan door de WRR².

In de VS lag, in de eerste zeven jaar van de Republiek, de bevoegdheid tot het heffen van belastingen bij de individuele staten. Het Congres was voor de financiering van haar uitgaven afhankelijk van de bijdragen van de staten. Het Congres had echter niet de bevoegdheid om naleving van de financieringsregeling af te dwingen. Het resultaat was een snelle groei van de federale schuld en een bijna bankroet. In Artikel 1 van de Amerikaanse Grondwet kreeg het Congres vervolgens het recht om rechtstreeks belastingen te heffen. De verdere verschuivingen van de macht van de onafhankelijke staten naar de federale overheid zijn uiteindelijk mogelijk gemaakt door de veranderingen in de belastingwetgeving. Het heeft echter meer dan honderd jaar geduurd voordat het Amerikaanse volk daartoe bereid was. De echte doorbraak in de verschuiving van de macht naar het centrale niveau kwam namelijk pas in 1913 toen de 16e herziening van de Grondwet werd aangenomen, waardoor het Congres de bevoegdheid kreeg om progressie aan te brengen in de belastingheffing over de inkomsten van personen en bedrijven. Daarmee konden de belastinginkomsten sterk worden vergroot (tabel 3).

Een jaar na de introductie van de belastingprogressie kwam het eerste zogeheten 'grants-in-aid program' tot stand. Via de grants-in-aid programma's draagt de federale overheid bij in de financiering van de activiteiten van de lagere overheden, waarbij de federale overheid tevens voorwaarden stelt aan de wetgeving in de staten (bij voorbeeld: de federale overheid is bereid bij te dragen in de kosten van de aanleg van een weg op voorwaarde dat de staat de snelheidslimiet van 55 mijl per uur oplegt). Via de belastingheffing door de federale overheid en de overdrachten aan de lagere overheden werd dus eenwording afgedwongen.

Er zijn thans vele grants-in-aid programma's en de staten en lokale overheden zijn in toenemende mate afhankelijk geworden van deze programma's. Als reactie op het afkalven van de macht van de staten en de lokale overheden zijn op bescheiden schaal de zogeheten revenue-sharing programma's geïntroduceerd, waarbij de federale overheid middelen overdraagt aan de lagere overheden als bijdrage in de kosten van een bepaald project zonder voorwaarden te stellen. Het gewicht van de grants-in-aid programma's in recente jaren is mede daardoor wat teruggelopen (tabel 4).

2. PvdA-programma voor de verkiezingen van het Europese Parlement, *de Volkskrant* van 15 september 1988; WRR, *De financiering van de Europese Gemeenschap*, Rapporten aan de regering nr. 32, Den Haag, 1987.

Tabel 4. Aandeel van de grants-in-aid programma's in de totale inkomsten van staten en lokale overheden

1913	1960	1976	1985
< 1	12	22	17

Bron: T.R. Dye, *Politics in states and communities*; US Department of Commerce, *Survey of current business*, 1977.

Tabel 5. Verschillen in belastingstructuur: staten en lokale overheden, belasting in procenten van totaal, 1977

	Onroerend goed	Inkomsten	Omzet	Selectieve omzet ^a
Hoogste	57	43	43	30
Gemiddelde	36	22	21	14
Laagste	12	0	0	7

a. Belasting op bepaalde goederen zoals alcohol en benzine.
Bron: R. Musgrave en P. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, New York, 1984.

Tabel 6. Werkgelegenheidsstructuur, in procenten van het totaal

	Industrie		Diensten		Overheid		Overig	
	1950	1975	1950	1975	1950	1975	1950	1975
Noordoost	38,1	24,5	44,0	52,9	12,2	18,5	5,8	4,0
Noord-centraal	38,4	27,6	44,0	50,5	11,8	17,5	5,8	4,4
Zuid	27,7	22,9	46,2	49,6	15,4	19,8	10,7	7,7
West	22,2	17,9	51,3	54,5	17,6	22,0	8,9	5,7
VS	33,9	23,7	45,4	51,6	13,4	19,2	7,2	5,4

Bron: OECD, *Regional politics in the United States*, Parijs, 1980.

Verschillen in belastingen

Een belangrijk thema in de discussie rond de Europese integratie is de toelaatbaarheid van verschillen in de belastingtarieven. De discussies worden veelal ingegeven door de vrees dat verschillen in belastingtarieven zullen leiden tot verschillen in economische prestatie doordat de bedrijvigheid zich verplaatst naar landen met de laagste tarieven. Daarentegen kunnen verschillen in belastingtarieven een weerspiegeling zijn van bewuste verschillen in keuzes van het collectieve-voorzieningsniveau door diverse lidstaten.

In de VS zijn de vijftig staten wat de belastingheffing betreft autonoom. De enige beperking die door de Grondwet wordt opgelegd is het verbod op het heffen van belastingen op de export en import van de staten. De grondwetten van de staten zelf daarentegen bevatten vele beperkende bepalingen, zoals maximalisering van de belastingtarieven, verbod om inkomsten- dan wel omzetbelasting te heffen, verbod om een progressieve belastingstructuur te introduceren enzovoort. In het algemeen zijn de omzetbelastingen de voornaamste bron van inkomsten voor de staten en de onroerend-goedbelasting voor de lokale overheden. De belastingstructuur van de staten is sterk verschillend (tabel 5).

Naast verschillen in belastingstructuren zijn er ook aanzienlijke verschillen in door de staten en lokale overheden opgelegde belastingdruk. Uit een onderzoek van de Federal Reserve Bank of Boston in 1979³ bleek dat de belastingdruk (staats- en lokale belastingen in procenten van het inkomen) voor particulieren in de staat New York en een aantal staten in New England ongeveer anderhalf maal boven het landelijk gemiddelde lag, terwijl de belastingdruk in de staat Texas slechts de helft van het landelijk gemiddelde bedroeg.

Begrotingstekorten en financiering

Eén van de vragen die op weg naar een volledige monetaire unie steeds belangrijker zal worden, is die van de begrotingspolitiek⁴. Immers, in een uiteindelijk geïntegreerd Europa met één Europese munt kunnen onevenwichtigtheden in de economische ontwikkelingen van één of meer deelstaten niet langer worden gecorrigeerd door een aanpassing van de wisselkoersverhoudingen. Is het in die situatie toelaatbaar om de begrotingspolitiek over te laten aan de deelstaten met het risico dat de begrotingssaldi sterk uiteen gaan lopen?

In de VS is die vraag niet langer actueel doordat de individuele staten en lokale overheden zich zelf wettelijke beperkingen hebben opgelegd. Deze beperkingen verschillen weliswaar van staat tot staat, maar houden over het algemeen in dat de gewone dienst van de begroting sluitend moet zijn. Deze wettelijke beperkingen vinden hun oorsprong in de financiële crises in de 19e eeuw. De aard van de beperkingen varieert sterk van staat tot staat. Over het algemeen dienen bouwinvestering gefinancierd te worden uit belastingen en andere lopende ontvangsten. Voor de financiering van investeringen aangegane leningen hebben meestal het karakter van belastingvrije obligatieleningen. Van tijd tot tijd hebben de lagere overheden echter ook schuld uitgegeven om lopende uitgaven te financieren. Korte financiering van tekorten door lagere overheden komt weinig voor. In de afgelopen zestig jaar boekten de staten en de lokale overheden als totaal vrijwel steeds begrotingsoverschotten – in 47 van de 60 jaar – terwijl de federale overheid vrijwel steeds tekorten registreerde.

Al met al is de budgettaire speelruimte van de individuele staten en de lokale overheden nogal beperkt. Naast de zelf opgelegde restricties ten aanzien van de tekortfinanciering leggen, zoals reeds vermeld, de grondwetten van de staten ook vaak beperkingen op met betrekking tot de belastingheffing in de staten. Concurrentie-overwegingen spelen daarbij een rol. Bovendien is de helft van de belastingopbrengsten voorbestemd voor bepaalde activiteiten (bij voorbeeld opbrengsten van de onroerend-goedbelastingen zijn bestemd voor de financiering van het onderwijs). Ook de overdrachten van de federale overheid hebben grotendeels een vaste bestemming.

Monetair beleid

Terwijl in de VS van vandaag sprake is van een betrekkelijk decentrale besturing op allerlei terreinen van overheidszorg, is op het monetaire terrein daarentegen sprake van een sterke centralisatie⁵. Dat is niet altijd zo geweest. De centralisatie is stap voor stap tot stand gekomen als resultaat van een aantal financiële debacles.

Aanvankelijk hadden de staten het recht om bankbiljetten in omloop te brengen. Het heeft meer dan 100 jaar geduurd voordat de staten deze bevoegdheid overhevelen naar de federale overheid. In 1913 kwam de Federal Reserve Act tot stand, waarbij het Federal Reserve System werd opgericht dat schuld papier, 'federal reserve notes',

3. Zie *New England Economic Review*, september/oktober 1979.

4. Zie W.E. Mitchell, in: M.E. Polakoff (red.), *State and local borrowing: financial institutions and markets*, 1970.

5. Zie ook Federal Reserve System, *The Federal Reserve System, purposes and functions*, 1979; P. Korteweg en F. Keesing, *Het moderne geldwezen, Deel II, De techniek van het betalingsverkeer*, 1974; P. Meek, *US monetary policy and financial markets*, 1982; K. Spong, *Banking regulation. It's purposes, implementation and effects*, 1985.

mocht uitgeven. Pas in 1935 kreeg de Fed het monopolie van de bankbiljettenuitgifte.

Aanvankelijk was de macht in het Federal Reserve System gedecentraliseerd. Daarbij werkten de twaalf semi-centrale banken uit de twaalf Federal Reserve Districts, voor zover nodig, samen in één gemeenschappelijk bestuursorgaan, de Board of Governors. In 1935, na de grote depressie, werd de macht gecentraliseerd en functioneert het Federal Reserve System als één centrale bank met twaalf kantoren. Het Federal Reserve System werkt betrekkelijk onafhankelijk van de overheid. Er bestaat geen aanwijzingsrecht. Wel wordt halfjaarlijks over het monetaire beleid aan het Congres gerapporteerd (ingevolge de Humphrey-Hawkins Act).

De doelstellingen van het huidige monetaire beleid ten aanzien van de geld- en kredietgroei (ten behoeve van het halfjaarlijkse verslag aan het Congres) zijn geformuleerd in macro-termen. Wel wordt kennis genomen van de economische ontwikkelingen in de diverse regio's. Het beleid wordt vastgesteld in het Federal Open Market Committee, dat bestaat uit de zeven leden van de Federal Board, de president van de Fed in New York en op roulatiebasis vier van de elf presidenten van de overige centrale banken (de zeven niet-stemmende presidenten worden wel gehoord). Wanneer de beleidsdoelstellingen zijn vastgesteld, worden de beleidsinstrumenten – uniform – ingezet en wordt geen onderscheid naar regio's gemaakt.

In het verleden zijn diverse instrumenten van monetaire politiek gebruikt, waaronder kredietplafonds. Thans worden het open-marktbeleid en het kasreserve-instrument gebruikt. Het open-marktbeleid wordt uitgevoerd door de Federal Reserve Bank van New York, voor rekening van alle twaalf centrale banken naar rato van hun aandeel in de totale open-marktportefeuille. De kasreservepercentages worden vastgesteld door de Board of Governors.

Verder worden door de twaalf centrale banken voorschotten tegen onderpand verstrekt. Het beroep dat op deze kredietfaciliteiten wordt gedaan is niet groot. De voorschotten worden verstrekt tegen het discontotarief van de betrokken centrale bank. Dit discontotarief wordt gewijzigd op voorstel van een individuele centrale bank, na verkregen goedkeuring van de Board of Governors. Onderlinge afwijkingen van de discontotarieven zijn beperkt en van korte duur als gevolg van de sterke integratie van de financiële markten.

Met betrekking tot de meer bedrijfseconomische aangelegenheden hebben de individuele staten meer bevoegdheden. Er zijn verschillen tussen de staten met betrekking tot de vestigingswetgeving, de bevoegdheid van de banken tot het ontplooiën van bepaalde activiteiten zoals buitenlandse activiteiten, leasing en kredietverzekeringen. Het bedrijfseconomische toezicht wordt behalve door de afzonderlijke staten uitgevoerd door een drietal federale instituten.

De verdeling van de bevoegdheden heeft dus vooral betrekking op het bedrijfseconomische toezicht. Voor het voeren van het monetaire beleid heeft het onderscheid tussen de wel en niet bij het Federal Reserve System aangesloten banken geen gevolg, omdat alle geldscheppende instellingen verplicht zijn kasreserves aan te houden bij het Federal Reserve System⁶.

Regionale ontwikkelingen

De economische structuur en de economische ontwikkelingen van de landen van de Europese Gemeenschap vertonen grote verschillen⁷. Er bestaat verschil van mening over de vraag of deze verschillen in een geïntegreerd Europa kleiner of juist groter worden. Daarbij is het van belang te weten welke economische mechanismen voor een verkleining van die verschillen zorgdragen, en of een nivel-

lering van de welvaart gebaat is bij een intensivering van het Europese regionale beleid.

Ook de VS kennen regio's met zeer uiteenlopende fysio-grafische, economische en sociale structuren. Het 'traditionele' industriegebied en het financiële centrum bevinden zich in het oosten en noord-oosten van de VS. Het noord-centrale gebied heeft een grote concentratie van zware industrie zoals staal- en auto-industrieën. De landbouw en de energieproductie zijn vooral geconcentreerd in het zuiden. De verschillen in economische structuur in termen van zijn in de loop van de tijd kleiner geworden. Het belang van de industrie voor de economie is thans in het zuiden vrijwel even groot als in het noord-oosten (tabel 6)⁸.

Het proces van convergentie van industriële ontwikkelingen in de diverse regio's is reeds rond de eeuwwisseling begonnen⁹. Door de overheid is daartoe geen gericht regionaal beleid gevoerd. Wel zijn er in de loop der tijd op federaal niveau heel wat activiteiten ontplooid die als doel hadden om de regionale ontwikkeling te beïnvloeden, maar er bestaat niet zoiets als de regionale politiek.

De regionaal gerichte activiteiten zijn aangevangen tijdens de grote depressie van de jaren dertig en waren gericht op mijn-, land- en bosbouw en op de opwekking van elektriciteit. In de naoorlogse jaren concentreerde het regionale beleid zich op de problemen in de landbouw als gevolg van de ontvolking, waarbij overdrachten en leningen werden verstrekt aan achtergebleven gebieden voor openbare werken en scholing. Via de Economic Development Act van 1965 werd de reikwijdte vergroot en werden fondsen beschikbaar gesteld voor ontwikkelingsprogramma's, technische hulp, openbare werken en overige activiteiten in de achtergebleven gebieden. Van belang voor de economische ontwikkeling van bepaalde regio's is de verdeling van de federale uitgaven voor defensie en ruimtevaart-onderzoek. In New England zijn deze uitgaven bepalend geweest voor de opkomst van de nieuwe computerindustrie. California ontvangt de meeste onderzoeksfondsen, gevolgd door de staten in New England. In het algemeen is het voeren van een industriebevorderend beleid een aangelegenheid van de individuele staten.

Indien structurele onevenwichtigheden in de economische ontwikkelingen, zoals langdurige, relatief sterke loonkostenstijgingen, niet kunnen worden gecorrigeerd door aanpassing van de wisselkoersverhoudingen, zullen produktie- en werkgelegenheidsverlies het gevolg zijn. Een dergelijke uitstoot van industrieën en werkgelegenheid heeft plaatsgevonden in New England (noord-oosten van de VS), waar de traditionele industrieën (textiel- en leerverwerking) na de tweede wereldoorlog snel aan gewicht verloren. Als gevolg van de standaardisatie van de produktieprocessen, werd produktie met goedkope arbeid mogelijk en verplaatsten deze industrieën zich naar de zuidelijke staten. Het in de tabellen 7 en 8 gepresenteerde cijfermateriaal wijst op dit soort ontwikkelingen.

In het genoemde voorbeeld van New England konden door een verlaging van het relatieve loonkostenniveau, maar ook door de beschikbaarheid van geschoolde arbeid, in de tweede helft van de jaren zeventig weer nieuwe industrieën opkomen. Het actieve beleid in New England op het gebied van het onderwijs, de regelgeving, bedrijvenacquisitie en belastingen heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld.

6. Ingevolge de Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act van 1980.

7. Gekozen is voor een beschrijving van de regio's in plaats van de staten, in verband met de overzichtelijkheid van het te presenteren cijfermateriaal.

8. De betekenis van de landbouwproduktie voor de Amerikaanse economie komt in tabel 6 niet tot uitdrukking, aangezien in genoemde tabel de werkgelegenheidsstructuur is gepresenteerd. In de landbouw is slechts 3% van de beroepsbevolking werkzaam.

9. Zie ook OECD, *Regional policies in the United States*, 1980.

Tabel 7. Volumegroei van de netto investeringen, jaargemiddelden in procenten

	1960-1965	1965-1970	1970-1976	1960-1976
Noordoost	2,0	4,4	2,0	2,7
Noord-centraal	2,3	4,5	2,5	3,0
Zuid	3,7	6,8	5,3	5,3
West	3,7	5,6	4,0	4,4
VS	2,7	5,2	3,4	3,8

Bron: *New England Economic Review*, augustus 1980.

Tabel 8. Werkgelegenheidsgroei, in procenten

	1960-1970	1970-1976
Noordoost	13,5	2,5
Noord-centraal	16,0	9,0
Zuid	23,5	16,0
West	30,0	20,0
VS	19,5	11,5

Bron: *New England Economic Review*, augustus 1980.

De beschreven processen dragen bij tot een convergentie van economische ontwikkelingen¹⁰ en verkleining van structuurverschillen. In de VS zijn de inkomensverschillen tussen de regio's in de loop van de tijd aanzienlijk kleiner geworden.

Als gevolg van de sterk verbeterde werkgelegenheids- en inkomensontwikkeling in de zuidelijke staten is het migratiepatroon sterk veranderd. De decennia lange trek uit de zuidelijke staten is in de jaren zestig en zeventig omgeslagen in een trek naar de zuidelijke staten. De beschikbaarheid van werk, het klimaat en de bevolkingsdichtheid lijken van doorslaggevend betekenis te zijn voor het op gang komen van migratiestromen, en niet zo zeer verschillen in sociale voorzieningen¹¹.

Slotbeschouwing

In dit artikel is een aantal aspecten belicht van het integratieproces dat de VS hebben doorgemaakt en is een globale beschrijving gegeven van het huidige institutionele kader van dat land. Terwijl, vanwege verschillen in historische, economische en sociale achtergronden, aan een vergelijking van landen natuurlijk geen absolute waarde mag worden toegekend, kunnen de ervaringen van de VS toch dienen als referentiepunt bij het denken over een geïntegreerd Europa.

Zo lijkt uit de Amerikaanse ervaring te mogen worden afgeleid dat het voor het bereiken van integratie in Europa niet noodzakelijk is dat alle macht wordt gecentraliseerd op het federale niveau. Met het oog op een efficiënt en effectief bestuur ligt voor een groot aantal taken decentrale beleidsvorming en -uitvoering zelfs voor de hand. Ook het huidige bestuurlijke bestel van de VS wordt gekenmerkt door een vergaande verdeling van taken en bevoegdheden tussen de federale overheid en de vijftig staten, die elk hun eigen grondwetten hebben.

Afgezien van taken als de landsverdediging en de diplomatieke betrekkingen, is de overdracht van taken en bevoegdheden in de VS slechts langzaam tot stand gekomen. De vergroting van de invloedssfeer van de federale overheid in de VS had voornamelijk betrekking op activiteiten die voorheen niet bestonden of door de staten niet werden uitgevoerd. Voorbeelden daarvan zijn de conjunc-

tuarstabilisatiepolitiek en (delen van) de sociale zekerheid. Aangezien het niet voorstelbaar is – waarschijnlijk door het gebrek aan futuristische verbeeldingskracht – dat de rol van de collectieve sector in de toekomst veel verder wordt uitgebreid, kan een voortgezette integratie van Europa alleen 'van onderaf' worden opgebouwd doordat de nationale overheden delen van hun taken en bevoegdheden afstaan aan een hogere bestuurslaag.

In de VS is bij voorbeeld – ondanks het feit dat er al lang één munstelsel bestond – het monetaire beleid pas vrij laat gecentraliseerd. Dit nadat decentrale besturing tot de nodige financiële problemen had geleid. Indien in Europa zou worden besloten tot de introductie van één Europese munt, dan wel vaste, niet meer aanpasbare wisselkoersen, bestaat bij een vrij kapitaalverkeer geen ruimte meer voor een nationaal monetair beleid. Het monetaire beleid zou in dat geval gezamenlijk of door een overkoepelend orgaan moeten worden vastgesteld en worden uitgevoerd door de nationale centrale banken.

Terwijl in de VS de bevoegdheden met betrekking tot het monetaire beleid thans vooral op het federale niveau liggen, beschikken de staten en lokale overheden wat betreft het begrotingsbeleid wel over de nodige bevoegdheden. Met betrekking tot de omvang van de begrotingstekorten hebben de staten zich zelf echter wettelijke beperkingen opgelegd. Deze beperkingen verschillen weliswaar van staat tot staat, maar houden over het algemeen in dat de gewone dienst van de begroting sluitend moet zijn. Ook in Europa zal, naarmate meer voortgang wordt gemaakt met de monetaire unie en naarmate meer taken worden overgedragen aan het federale niveau, de noodzaak tot coördinatie van het begrotingsbeleid in de deelstaten groter worden, zonder dat van een algehele overdracht van begrotingsbevoegdheden sprake hoeft te zijn. Zelf opgelegde beperkingen kunnen de coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten aanmerkelijk vereenvoudigen.

De economische ontwikkeling in een geïntegreerd Europa zal in de deelstaten niet uniform zijn. Dat is de ontwikkeling in de deelstaten van de VS ook niet. Daar bestaan behalve verschillen in de mate en wijze van overheidsbemoeienis en verschillen in belasting- en premiedruk ook verschillen in loonniveaus, werkgelegenheidsontwikkelingen, investeringen enzovoort. Nationale conjunctuurbewegingen werken in uiteenlopende mate door in de afzonderlijke staten. Het Amerikaanse voorbeeld leert dat de structuur en de inkomensontwikkelingen in de afzonderlijke staten op de lange duur toch naar elkaar toegroeien. Maar zelfs in het onwaarschijnlijke geval dat de welvaartsverschillen tussen de Europese staten niet kleiner zouden worden, zijn de individuele staten door de integratie beter af, omdat aangenomen mag worden dat als gevolg van de integratie de economische groei van het totaal groter zal worden dan dat van de som der delen. Het is beter om een klein stukje te krijgen van een grote koek dan van een kleine koek.

H.C.J. van der Wielen

10. Men zou kunnen verwachten dat de toegenomen integratie van de Amerikaanse economie zou leiden tot een vermindering van de verschillen in gevoeligheid van de regionale economieën voor nationale recessies. Onderzoek van de Federal Reserve Bank of Boston heeft uitgewezen dat de verschillen in gevoeligheid (in termen van werkgelegenheid) gedurende de naoorlogse zes conjunctuurcycli groter zijn geworden. De oorzaak daarvan lijkt te moeten worden gezocht bij structurele knelpunten in de regionale economieën met betrekking tot de arbeidsmarkten, al dan niet versterkt door de regelgeving en de belastingwetgeving in de afzonderlijke staten.

11. Zie ook *New England Economic Review*, december 1979.