

Europa 1992 als dekmantel

K. Gretschmann en O.C.H.M. Sleijpen*

Europese integratie biedt mogelijkheden voor beleidscoördinatie tussen de lidstaten. Door zich achter gemeenschappelijke spelregels te verschuilen, kunnen overheden hun positie ten opzichte van het binnenlandse bedrijfsleven versterken. Integratie kan ook leiden tot meer beleidsconcurrentie, waardoor het bedrijfsleven nationale overheden beter tegen elkaar kan uitspelen. Voorlopig empirisch onderzoek wijst uit dat het bedrijfsleven waarschijnlijk het meest van 1992 profiteert.

Indien iemand enkele jaren geleden de vraag werd gesteld, wat de historische betekenis van het jaar 1992 voor Europa was, zou deze persoon hoogstens kunnen hebben antwoorden dat Columbus 500 jaar geleden Amerika ontdekt had. Spitsvondige historici zouden zeker nog een ander markant feit uit onze rijke geschiedenis kunnen aanvoeren. Echter, vandaag de dag heeft 1992 een welhaast magische bijklank gekregen, en dat alles vanwege de voltooiing van de Europese binnenmarkt.

In waking a tiger, use a long sword. Dit oude Chinese gezegde geeft de situatie waarin we ons momenteel bevinden treffend weer. Want een waagstuk als het 1992-project, dat de Europese Gemeenschap (EG) zonder twijfel een nieuwe dynamiek verleent, impliceert een veelvoud van onverwachte en onomkeerbare effecten. De binnenmarkt zal niet in de laatste plaats leiden tot een opeenstapeling van nieuwe onderhandelingsstrategieën gebaseerd op de veranderende posities van de betrokkenen, zowel in de collectieve als in de particuliere sector. Door '1992' wordt een reeks van belangrijke beleidssectoren geraakt, en daarmee worden overheden voor nieuwe uitdagingen gesteld. Voorbeelden hiervan zijn er genoeg: fiscaal beleid, milieu, mededingingsbeleid, sociaal beleid of, vooral de laatste tijd in de belangstelling, monetaire integratie.

Vermoedelijk zal deze ontwikkeling leiden tot een verandering van de onderhandelingsposities van de verschillende agenten in de particuliere en de collectieve sector. Onze probleemstelling luidt dan ook in hoeverre nationale overheden in staat zijn hun onderhandelingspositie ten opzichte van het bedrijfsleven te verbeteren door middel van beleidscoördinatie via Brussel, waarvoor de bereidheid bestaat om tenminste een gedeelte van de nationale soevereiniteit aan een supranationale corporatieve agent (te weten EG-instellingen) af te staan. Anders gezegd, kunnen zij zich aan de druk van de georganiseerde industriële belangen onttrekken door het creëren van een uniforme, nationaal beperkt stuurbare binnenmarkt en daarmee het creëren van een vlak speelveld voor het bedrijfsleven?

Theoretische context

Wat de theoretische behandeling van de bovengenoemde probleemstelling betreft, bewijst een studie van de literatuur op het gebied van internationale integratie, dat dit probleem nauwelijks enige belangstelling heeft mogen genieten. Laten we de oudere institutionele aanzetten uit het internationale bestuurs- en publiekrecht buiten beschouwing, dan domineerde in de jaren zestig vooral het functionalisme. Grondgedachte van deze theorie is dat politieke en institutionele integratieprocessen kunnen leiden tot de vorming van supranationale instellingen. De feitelijke motor achter het institutionele integratieproces is echter de stapsgewijze internationale verstrengeling van handel, economie en verkeer.

Deze theorie biedt geen ruimte aan de overweging dat supranationale instellingen als de EG op hun beurt een raamwerk voor afhankelijkheidsrelaties ter beschikking stellen, dat wil zeggen dat zij nationale overheden in staat stellen hun eigen belangen te verwezenlijken¹. Wel wordt onderkend dat supranationale instellingen kunnen worden gecreëerd om andere landen 'in te bedden' in een internationale afhankelijkheidsrelatie. Zo wordt de oprichting van de EGKS (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) in 1952 in verband gebracht met de Franse wens het naoorlogse Duitsland, ook in economisch opzicht, te kunnen controleren. De overweging dat dergelijke organisaties ook ten dienste zouden staan van binnenlandse machtsverhoudingen, vindt men echter niet terug.

Ook het tegenwoordig best ontwikkelde paradigma op het gebied van de integratietheorie, de 'inter-

* De auteurs zijn respectievelijk professor of public economics and international economics bij het European Institute of Public Administration te Maastricht en econoom bij de afdeling Internationale zaken van De Nederlandsche Bank. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1. R. Cooper, *The economics of interdependence*, MacGrawhill, New York, 1968; E. Haas, *The uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

national regimes'-benadering, verwaarloost de gevolgen van internationale integratieprocessen voor de binnenlandse politieke machtsverhoudingen². Regimes kunnen het beste omschreven worden als institutionele arrangementen met als doel samenwerking en afstemming van handelen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat staten en hun respectieve leiders opbrengsten trachten te maximaliseren in een internationale context van mogelijkheden en randvoorwaarden. Aan de ene kant impliceren supranationale regimes een verlies van bevoegdheden en soevereiniteit aan een supranationale instelling. Daar staat tegenover dat nationale beleidsmakers via de supranationale instelling internationaal hun invloed kunnen doen gelden.

Toepassing op het '1992-project'

De betekenis van de EG als 'regime' en corporatieve actor is sinds de inwerkingtreding van de Europese Akte in 1987 aanzienlijk toegenomen. De EG is steeds meer een zelfstandige, met eigen middelen uitgeruste entiteit geworden. Deze ontwikkeling is zeker niet alleen gebaseerd op beoogde efficiëntie- of welvaartsvergroting, of op de verwachting van een verbetering van de concurrentiepositie vis-à-vis Japan en de Verenigde Staten, doch ook op de voordelen voor de totstandkoming van nationaal beleid³. Hoe sterker de supranationale binding, des te eenvoudiger en sneller kunnen belangengroepen als het bedrijfsleven buiten spel worden gezet.

Vooraf een sterke Commissie die streeft naar uniforme spelregels voor de in de EG opererende ondernemingen, staat de EG-lidstaten toe om zich tegenover het bedrijfsleven te beschermen. Het is, aldus nationale overheden, niet mogelijk anders te beslissen dan door de EG wordt gestipuleerd. Gezien de identieke regelgeving bestaat er bovendien geen gevaar dat ondernemingen hun activiteiten naar elders in de EG verplaatsen. Daarnaast kunnen lidstaten zich verschuilen achter het commissievoorstel, ook al nemen zij zelf de uiteindelijke beslissingen in de Raad van Ministers. Calingaert signaleert dan ook een afruil tussen enerzijds inperking van nationale bevoegdheden door de implementatie van EG-wetgeving, en anderzijds een versterking van de bewegingsvrijheid van nationale overheden ten aanzien van georganiseerde particuliere belangen⁴.

De antithese

De bovenstaande uiteenzetting betreffende onze (nul-)hypothese impliceert echter niet dat de plausibiliteit van de antithese niet onderzocht kan worden. Deze laat zich als volgt verwoorden: de EG en het 1992-project verstevigen, via het scheppen tot de mogelijkheid voor beleidsconcurrentie tussen lidstaten, vooral de positie van het bedrijfsleven.

Gezien het feit dat het vestigingsbeleid van ondernemingen als verlengstuk van het vrije kapitaalverkeer binnenkort in toenemende mate aan strategische betekenis zal winnen, is het niet verwonderlijk dat de industrie '1992' als pressiemiddel gebruikt 'om te overleven in de Europese concurrentieslag',

Tabel 1. Aan bedrijven versterkte subsidies en belastingdruk op winst, % bnp, gem. in 1975-1985

	subsidies	winstbelasting
OESO	2,39 (1,66)	8,60 (5,16)
EG	2,95 (1,60)	6,60 (3,88)
EG-oprichters	2,42 (0,88)	8,08 (4,42)

zoals hun lievelingsargument luidt. Het is dan ook in het belang van het bedrijfsleven nationale overheden tegen elkaar uit te spelen om zo een gunstiger vestigingsklimaat af te dwingen.

Met de inwerkingtreding van de Europese Akte lijkt het huidige integratiemodel niet meer gebaseerd te zijn op harmonisatie van nationale wetgeving. In plaats daarvan biedt de introductie van een nieuw regelgevingsmodel, de wederzijdse erkenning van nationale regelgeving, de mogelijkheid tot beleidsconcurrentie tussen EG-lidstaten. Daarmee lijkt de mate van vrijheid voor nationaal handelen in een Europese context weer toe te nemen.

Dit staat haaks op het concept van de corporatief handelende agent, als ook op de argumentatie dat met behulp van een uniforme spelregels industriële belangen en eisen genegeerd kunnen worden. Van 'belangen' is in deze context inderdaad sprake: het was niet in de laatste plaats het rapport-Dekker over de toekomst van de Europese industrie dat ten grondslag lag aan het in 1985 gepubliceerde witboek⁵. Het is dus niet denkbeeldig dat de 'eenheid in verscheidenheid'-gedachte in de Europese Akte terechtgekomen is om tegemoet te komen aan industriële belangen.

Empirische resultaten

In wiens voordeel verschuift nu de onderhandelingspositie door toedoen van de Europese Gemeenschap? Hiervoor willen wij overgaan tot een empirische toetsing, die in dit stadium uiteraard nog slechts zeer voorlopig kan zijn.

De nulhypothese, dat wil zeggen de stelling dat via beleidscoördinatie industriële belangen kunnen worden genegeerd, zou aangenomen kunnen worden indien deze zich vertaalt in een systematisch hogere belastingdruk voor het bedrijfsleven alsook in lagere aan het bedrijfsleven versterkte subsidies in EG-lidstaten. Verwerping van deze these zou aannahme van onze antithese impliceren.

Tabel 1 geeft een overzicht van de verstrekte subsidies aan het bedrijfsleven alsmede belastingen op bedrijfswinsten gemeten over de periode 1975-1985 voor de EG-lidstaten en de overige OESO-landen. Tussen haakjes wordt de standaardafwijking ver-

2. S. Krasner, Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, in: S. Krasner (red.), *International regimes*, Cornell University Press, 1983.

3. P. Cecchini, *The European challenge: the benefits of a single market*, Dartmouth, Aldershot, 1988.

4. M. Calingaert, *The 1992 challenge from Europe*, NPA, Washington DC, 1988.

5. W. Dekker, *Europe-1990*, Philips mimeo, Eindhoven/Brussel, 1985.

Tabel 2. Aantal fusies en overnames in de EG, verdeling naar nationaliteit van de betrokken ondernemingen (tussen haakjes % van het totaal)

Jaar	Nationaal	EG	Internationaal	Totaal
1983-1984	101 (62,5)	29 (18,7)	25 (16,1)	155
1984-1985	146 (70,2)	44 (21,2)	18 (8,7)	208
1985-1986	145 (63,7)	52 (23,0)	30 (13,3)	227
1986-1987	211 (69,6)	75 (24,8)	17 (5,6)	303
1987-1988	214 (55,9)	111 (29,0)	58 (17,8)	383
1988-1989	233 (47,4)	197 (40,0)	62 (12,6)	492

Bron: Commissie van de EG, *The Impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States, European Economy*, (special edition), Brussel, 1990.

meld. Aangezien de effecten van de vorming van de binnenmarkt nog niet meetbaar zijn, zeker als we uitgaan van een verdragende werking, wordt in eerste instantie het effect van de vorming van de douane-unie in 1970 gemeten.

De data tonen dat het EG-lidmaatschap niet heeft bijgedragen aan een sterkere positie voor nationale overheden, integendeel. EG-lidstaten verstrekken meer subsidies aan het bedrijfsleven en hebben lagere inkomsten uit winstbelasting dan de overige OESO-landen. Op basis hiervan zou tentatief de antithese kunnen worden aangenomen: de interne markt komt vooral ten goede aan het bedrijfsleven.

In onze analyse zijn verdragingsfactoren buiten beschouwing gelaten. Het is echter aannemelijk dat het in werking treden van een afweermecanisme tegen het bedrijfsleven enige tijd nodig heeft. Indien we de zes oprichters van de EG vergelijken met de overige OESO-landen, dan blijken deze landen veel meer in de buurt van de OESO-data te komen (zie tabel 1)⁶. Dit wijst meer in de richting van de nulhypothese, namelijk dat nationale overheden de EG kunnen gebruiken om hun positie ten opzichte van hun bedrijfsleven te versterken.

Hier staat tegenover dat de data wellicht de effecten van de vorming van de binnenmarkt onderschatten. Genoemde cijfers hebben zoals gezegd betrekking op de eventuele effecten van de vorming van een douane-unie. De mogelijkheden voor het bedrijfsleven om via de vorming van de douane-unie beleidsconcurrentie uit te lokken, waren aanzienlijk geringer dan bij de vorming van de binnenmarkt het geval is.

Om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de positie van het bedrijfsleven in het licht van het 1992-proces, grijpen we terug op een tweede indicator, namelijk de concentratiegraad in de verschillende EG-lidstaten. De met integratie gepaard gaande versterkte positie van het bedrijfsleven zou vooral tot uiting moeten komen in een stijging van de ondernemingsconcentratiegraad. De Jong constateert dat omstreeks 1960 de concentratie-activiteit in de Europese economie gering was⁷. Vooral in de tweede helft van de jaren zestig stijgt de Europese concentratiegraad, vooral door een toename van het aantal fusies en overnames. Hierbij nemen vooral de allergrootste ondernemingen in omvang toe. Hoewel

de effecten van de binnenmarkt op de concentratiegraad nog beperkt meetbaar zijn, blijkt hetzelfde beeld voor de jaren tachtig te gelden, zie tabel 2.

Wat betreft de absolute toename van het aantal fusies en overnames als maat voor de concentratiegraad, blijkt er na 1985 een sterke toename plaats te hebben gevonden. Het aandeel van nationale fusies is nog het grootst, hoewel sinds 1987 een daling optrad, vooral door de sterke stijging van intra-EG fusies en overnames.

Al met al lijken zowel de ontwikkelingen in de jaren zestig, vlak na de oprichting van de EEG, alsook de meer recente ontwikkelingen onze antithese te ondersteunen. Dit wordt eens te meer onderstreept door het feit dat in de periode 1945-1965, waarin slechts beperkt sprake was van Europese economische integratie, de concentratie-activiteit in Europa gering was⁸.

Conclusie

We kunnen de resultaten als volgt samenvatten: er is op grond van bovenstaande empirische analyse geen reden om ons theoretisch uitgangspunt te bevestigen, namelijk dat door de EG als supranationale instelling en in het bijzonder door haar streven naar de voltooiing van de binnenmarkt, de nationale posities van overheid en bedrijfsleven ten gunste van de eerstgenoemde zal verschuiven. Eerder mag men er van uitgaan dat het bedrijfsleven er steeds beter in zal slagen om nationale overheden tegen elkaar uit te spelen. Door de te verwachten concentratie-effecten zal het gewicht van het bedrijfsleven ten opzichte van de nationale overheden alleen maar toenemen.

Met het voorlopige resultaat dat industriële belangen in eerste instantie zouden profiteren van de binnenmarkt, lijkt het ons ook gepast twijfels aan te brengen bij de gedachte dat 1992 ons werkelijk de neo-liberale wensdroom brengen zal die de euro-marketeers ons beloven. Indien we mogen afgaan op onze zeer grove en voorlopige empirische resultaten, dan zou '1992' eerder te vergelijken zijn met een 'new industrial superstate' à la Galbraith, waarbij de staat steeds meer moet toegeven aan de eisen van de industrie. Alleen de tijd kan en moet uitwijzen wat de toekomst ons brengen zal. Zeker blijft er nog veel open. Doch alles weten is, verwijzend naar Voltaire, het geheim van de verveling.

K. Gretschnann
O.C.H.M. Sleijpen

6. Dit wordt bevestigd door een vergelijking van de z-waarden (verschil in de gemiddelden gedeeld door de wortel van de som van de standaardfout van de gemiddelden). Voor de verstrekte subsidies blijkt deze 3,06 te bedragen voor de OESO ten opzichte van de EG-lidstaten en 0,18 voor de OESO ten opzichte van de EG-oprichters (significantieniveau 1%). Voor de belastingdruk op het bedrijfsleven bedragen deze waarden respectievelijk en 0,69.

7. H.W. de Jong, De concentratiebeweging in de Europese economie, *ESB*, 2 maart 1988, blz. 224-229.

8. Idem.