

# Europa 1992, uitdaging of luchtkasteel?

De recente voorstellen van de Europese Commissie voor de voltooiing van de interne markt in Europa lijken niet alleen bedoeld als technische afronding van de opheffing van de handelsbelemmeringen binnen de Gemeenschap. De intensieve analyse van de potentiële resultaten en de publiciteitscampagne daaromheen suggereren dat de Commissie ook het imago van Europese inertie wil doorbreken. Tot voor kort leek die poging een groot succes. Er was wel sprake van enig wantrouwen in de bereidheid van de lidstaten om mee te werken aan de uitvoering en ook van een zekere reserve ten aanzien van het tempo daarvan, maar de reacties waren toch overheersend positief. Een negatieve opstelling was ook moeilijk te verdedigen. Economisch-politiek gezien leken de voorstellen een soort haarlemmerolie: ze waren overal goed voor. De inkomens, de werkgelegenheid en het betalingsbalanssaldo zouden toenemen, en de inflatie, de werkloosheid en het financieringstekort zouden dalen. Bovendien werden substantiële effecten voorspeld. Kortom, de Europese Gemeenschap leek iets van het elan van de beginjaren terug te vinden. Na jaren van groeiend nationalisme, moeizame en soms bizarre besluitvorming, landbouwoverschotten en begrotingsproblemen, was er aan een dergelijk positief signaal dringend behoefte. Het ontstaan van een soort 'Europa 1992'-euforie is in dat licht geen wonder.

Die euforie is nu aan erosie onderhevig. Van verschillende kanten – onder andere van de London Business School en van het Centraal Planbureau – komt er kritiek op de voorspelde resultaten<sup>1</sup>. De teneur daarvan is dat die geflatteerd zijn. De Commissie zou naar zich toe gerekend hebben. Institutionele en culturele belemmeringen voor de eenwording van de Europese markt zouden zijn gebagatelliseerd. Ook zou het eerder gaan om potentiële dan om waarschijnlijke verbeteringen. Hebben de critici gelijk, hebben we ons blij laten maken met een dode mus, of gaat het om de bij veranderingen gebruikelijke zuurdoenerij, waaraan niet zoveel gewicht gehecht behoeft te worden?

## Geraamde effecten

Laten we eerst eens kijken welke macro-economische effecten de Europese Commissie resp. het Centraal Planbureau van de voltooiing van de interne markt ('Europa 1992') verwachten. De Europese Commissie ziet vier hoofdpunten:

- vermindering douaneverplichtingen (0,3% bbp);
- liberalisatie overheidsaankopen (0,5% bbp);
- liberalisatie financiële markten (0,7% bbp);
- algemene aanbodeffecten (3,2% bbp).

Bij elkaar opgeteld gaat het om een totale impuls van 4,7% bbp. Daarnaast bekijkt de Commissie een additionele impuls in de vorm van een belastingverlaging van 1,7% bbp. De respectieve impulsen en de daaruit voortvloeiende macro-economische effecten in termen van produktiegroei, prijsdaling, werkgelegenheid, gevolgen voor de overheidsbegroting en voor de lopende rekening van de betalingsbalans worden in de tabel gepresenteerd. Het Centraal Planbureau gaat van dezelfde impulsen uit, maar taxeert de omvang ervan veel lager (ongeveer de helft). Behalve een extra impuls in de vorm van belastingverlaging veronderstelt het CPB ook een positief effect van 0,3% bnp door een optredende produktieverschuiving. De tabel geeft ook de CPB-raming van het macro-effect van 'Europa 1992'.

Vooropgesteld kan worden dat de opzet van de Europese studie<sup>2</sup> respect afdwingt. Zelden werd een zo sterk gespreide economische expertise zo grondig in stelling gebracht bij de voorbereiding van institutionele maatregelen. Het siert ook het CPB dat het als eerste (en vermoedelijk ook als laatste) van de nationale conjunctuurinstituten de macro-berekeningen voor Europa met een eigen instrumentarium heeft gecontroleerd. Het Planbureau heeft ook nog gedetailleerde berekeningen uitgevoerd voor Nederland, maar die blijven hier buiten beschouwing.

Alle adviseurs zijn het er over eens dat het beschikbare instrumentarium gebrekking is en dat mede daarom een accurate en goed gefundeerde raming van de effecten niet goed mogelijk is. Erger nog, zelfs als de maatregelen volgens de plannen worden uitgevoerd zal achteraf niet nauwkeurig zijn vast te stellen wat de effecten zijn geweest. We hebben na de tweede wereldoorlog een periode van ongekende groei meegeemaakt. Voor de oorzaken daarvan hebben we geen bevredigende verklaring. Er wordt uiteraard wel een verband gelegd met relatief toegenomen investeringen, de verbetering van de arbeidskwaliteit, de grotere inspanningen voor onderzoek en ontwikkeling, maar van een sluitende verklaring is geen sprake. Een substantieel deel van de groei lijkt voor rekening te komen van moeilijk te identificeren restfactoren. Onder die restfactoren neemt de systematische

Tabel 1. Macroramingen Europa-92, effecten voor de Europese Gemeenschap<sup>a</sup>

Ingevoerde impulsen	Berekende uitkomsten			belastingverlaging		
	EC	CPB		excl. EC	incl. EC	incl. CPB
<b>Hoofddimpulsen:</b>						
-douanefaciliteiten	0,3	0,1	produktie	4,5	7	2,25
-overheidsaankopen	0,5	0,3	consumptieprijs <sup>b</sup>	-6,2	-4,5	-1,75
-financiële liberalisatie	0,7	0,4	werkgelegenheid <sup>b</sup>	1,5	4	0
-algemene aanbodeffecten	3,2	1,7	saldo overheidsrek.	2,2	0,5	0
Totaal hoofddimpulsen	4,7	2,5	saldo lopende rek.	1,0	-0,3	0
<b>Extra impulsen:</b>						
-belastingverlaging	1,7	0,8				
-produktieverschuiving <sup>c</sup>	PM	0,3				
Totaal excl. belastingverl.	4,7	2,7				
Totaal incl. belastingverl.	6,4	3,5				

a. Mutaties in % bbp (Europese Commissie) respectievelijk bnp (Centraal Planbureau), deels globale taxaties op basis van de betrokken publikaties.

b. Procentuele mutaties.

c. In de EC-berekeningen is wel een autonome exportvergroting verwerkt.

1. 1992: *Myths & realities*, Centre for Business Strategy, Londen Business School, 1989, en *Nederland en Europa '92*, Werkdocument nr. 28, Centraal Planbureau, Den Haag, maart 1989.

2. De resultaten van de verschillende deelstudies zijn onder de titel *The economics of 1992* samengevat in *European Economy*, nr. 35, maart 1988, en voor een groter publiek uiteengezet in *Alles op alles voor Europa, de uitdaging van 1992*, in de wandeling het Cecchini-rapport.

bevordering van de internationale handel via de afbraak van restricties vermoedelijk een belangrijke plaats in. Maar de omvang daarvan kennen we niet. In de dynamiek van de naoorlogse produktiegroei zijn bij voorbeeld geen duidelijke hobbels waar te nemen die te associëren zijn met de totstandkoming van de Europese markt, de Kennedyronde of de Tokio-ronde. Het is ook de vraag of de afbraak van handelsbelemmeringen gezien mag worden als een min of meer autonoom proces. Achteraf bezien lijkt het er veel meer op dat restricties in het verleden pas werden gesloopt als ze tijdens een proces van algemene expansie te sterk begonnen te knellen. Stagnatie is daarentegen de voedingsbodem voor protectie. De geschiedenis van de recente Europese voorstellen past in dit beeld. Deze sloegen pas aan toen Europa de crisisverschijnselen te boven begon te komen.

De voorstellen zullen eerder een – gezien de huidige wereldconjunctuur zeer wenselijke – ondersteuning van het naoorlogse groei-klimaat tot gevolg hebben dan dat zij tot een trendbreuk zullen leiden. Het Europese onderzoeksrapport wijst er wel op dat van de afbraak van niet-tarifaire belemmeringen potentieel grotere effecten zijn te verwachten dan van tariefafbraak, maar daar staat tegenover dat het afdwingen van het naleven van de afspraken in het eerste geval vaak veel moeilijker is. Er valt ook meer voor te zeggen de gevolgen te interpreteren als het voorkomen van verdere schade dan als de realisatie van extra opbrengsten. Aanvankelijk leek de Europese Commissie er ook zo over te denken, getuige de naamgeving van het project 'the cost of non-Europe'. Maar de toonzetting van de Europese rapporten suggereert positief voordeel. Voor een economie die kosten vereenzelvigd met gederfde opbrengsten is het onderscheid niet van principiële belang, maar voor bij voorbeeld pressiegroepen die klaar staan om onverwachte voordelen op te eisen ligt dat natuurlijk wel even anders.

Het bovenstaande is bedoeld als relativisering van te positieve verwachtingen, niet als bagatellisering van wat op stapel staat. Vooral de industrie voelt dringend behoefte aan een grote, redelijk homogene thuismarkt. Politieke laksheid of onverschilligheid tegenover de nog resterende Europese handelsbelemmeringen zou uitgelegd worden als gebrek aan politieke daadkracht in het algemeen. Kapitaalvlucht zou daarvan het gevolg zijn. Daartegenover kunnen effectieve maatregelen leiden tot meer vertrouwen. Daarmee raken we een belangrijke kern van de ramingsproblematiek. Deels liggen de effecten in de economisch-psychologische sfeer; daarom alleen al laten ze zich moeilijk ramen.

## Beoordeling

Maar ook los van risico-elementen zijn de berekeningen hachelijk. We beschikken niet over modellen die op micro- en macro-niveau de feitelijke dynamiek van de marktprocessen beschrijven. De Europese Commissie heeft een groot aantal adviesbureaus opdracht gegeven om op micro-niveau na te gaan wat vergelijkenderwijs mogelijk is aan kostenbesparingen en prijsdalingen. De macro-berekeningen komen in hoofdzaak neer op het invoeren van de uitkomsten van de micro-studies in macro-modellen. Er gaapt echter een kloof tussen de micro-gegevens, die berekend zijn als het verschil tussen de uitgangssituatie en de eindsituatie bij het volledig realiseren van de potentiële voordelen, en de macro-modellen, die juist ingericht zijn op het simuleren van de aanpassingsdynamiek. Een principiële punt in dit kader is dat deskundigen wel zijn geraadpleegd om een richtpunt te formuleren, maar niet omtrent de vraag op welke wijze en met welke kosten de betrokken doelstellingen door de bedrijven bij afbraak van de handelsbelemmeringen gerealiseerd zouden kunnen worden. Het ligt bij voorbeeld voor de hand dat ondernemingen relatief meer zullen moeten uitgeven voor informatie en voor juridische en organisatorische adviezen. Dit soort indirecte kosten wordt vermoedelijk onvoldoende gedekt door de aan de berekeningen ten grondslag liggende sectorale interactiestructuur uit het verleden. In de macroberekeningen van de Commissie zijn wel extra afschrijvingen verondersteld, maar van een systematische analyse van de kapitaalvernietiging als gevolg van de aanpassing aan de nieuwe economische omstandigheden is evenmin sprake.

Vergelijkenderwijs is wel een globaal oordeel mogelijk over de berekende macro-resultaten. Op grond van de inzichten ontleend aan de jongste generatie empirische modellen, waarin veel meer terugkoppelingen worden meegenomen dan vroeger gebruikelijk was, is argwaan op zijn plaats als de uiteindelijke resultaten de primaire impulsen aanzienlijk overtreffen. Afgezien van uitzonderlijke conjuncturele situaties, zijn omvangrijke extra effecten alleen acceptabel indien belangrijke substitutieprocessen als oorzaak daarvoor kunnen worden aangewezen. Op geaggregeerd niveau blijven zuiver binnenlandse substitutieprocessen doorgaans van relatief beperkte omvang.

In dit opzicht behoeven de macro-berekeningen van de Europese Commissie geen al te grote bedenkingen op te roepen. De inkomenseffecten zijn gemiddeld over alle maatregelen ongeveer even groot als de impulsen. Bij wat

wordt genoemd de aanbodeffecten – de kostenverlagingen die het gevolg zijn van schaalvoordelen bij productie en inkoop, en de verbeteringen in de productie-organisatie onder druk van de toegenomen concurrentie – blijven ze begrijpelijkerwijs behoorlijk achter bij de impulsen als gevolg van de verlaging van de winstmargin. Voor de afschaffing van de grenscontroles, het openbreken van de overheidsaankopen en bij de liberalisatie van financiële markten zijn de berekende inkomensgevolgen groter dan de impulsen, in het laatste geval zelfs twee maal zo groot. In beginsel is bij een duidelijke verbetering van de productiecondities een zekere overschrijding wel te verdedigen op grond van een toegenomen investeringsrendement. Dit argument geldt zeker bij een verlaging van de prijs van financiële diensten, maar misschien is een factor twee wel aan de hoge kant.

Ondanks het feit dat het CPB in de centrale raming uitgaat van de besteding van de extra belastingopbrengsten in termen van tariefsverlagingen, en ook nog een autonome verschuiving van de produktie naar de EG simuleert op grond van de institutionele veranderingen, komt het Planbureau toch uit op veel lagere effecten dan de Commissie; globaal genomen bedragen ze zelfs minder dan de helft. De verschillen zijn grotendeels terug te voeren op de ingevoerde impulsen. Daarbij is het CPB fors afgeweken van wat in Brussel is gebruikt. Een verlaging van de effecten van de overheidsaankopen op grond van hardnekkige nationale voorkeuren lijkt realistisch. Op de andere punten is een oordeel moeilijker. De in essentie technisch gemotiveerde reductie van de effecten van financiële liberalisatie met 20% is weinig substantieel, zeker als wordt overwogen dat de voorgestelde maatregelen kapitaalvlucht als gevolg van Europese besluiteloosheid zouden kunnen voorkomen. Bij nadere beschouwing valt deze correctie bovendien ongeveer weg tegen de veronderstelde extra verschuiving van de produktie naar de EG. Verreweg het grootste verschil zit in de zogenaamde aanbodeffecten. Het CPB halveert die ongeveer, op grond van het argument dat bij de Commissieberekeningen gekozen is voor een analyse waarbij de efficiency-effecten maximaal zijn, maar dat een alternatieve analyse op basis van hetzelfde materiaal, waarbij initieel een heviger prijsconcurrentie wordt verondersteld, nauwelijks extra kostenbesparingen suggereert. Of de waarheid hier in het midden ligt is niet zonder meer duidelijk. Misschien hebben de geciteerde onderliggende berekeningen eerder een illustratief dan een indicatief karakter. In het algemeen hangt de aard van de gevolgen af van de vraag hoe de bedrijven op de gewijzigde concurrentieverhoudingen reageren. Als ze hun belangen pro-

beren te beschermen door een overwegend conservatieve houding vallen de efficiency-voordelen tegen. Bij een progressiever beleid – zo nodig afgedwongen door een intensieve mededingingspolitiek – zijn forse effecten niet uitgesloten.

Een kleiner maar niet onbelangrijk verschil ligt in de modelberekeningen en de modeffecten. Opvallend is dat bij het CPB de uitkomsten in inkomens-terminen behoorlijk achterblijven bij de impulsen. Hoewel het bij die impulsen ten dele gaat om inkomensverschuivingen door lagere winstmarges, roept dit toch de vraag op of het gehanteerde CPB-model niet in zo sterke mate wordt gedomineerd door de dynamiek van de geaggregeerde vraag, dat de relevante aanbodeffecten worden onderschat. Want tegenover het wegvallen van de vraag door de verbeterde produktiviteit van arbeid en kapitaal staan natuurlijk aanbodimpulsen op grond van de daling van de factorkosten. Voor zover op macro-niveau kostenreductie mogelijk is, lijkt het mij niet erg aannemelijk dat onder de huidige verhoudingen de voordelen daarvan niet in ongeveer dezelfde omvang of bij gezinnen, of bij bedrijven in extra bestedingen en extra inkomens worden omgezet, zeker niet als de overheid de voordelen niet afroemt, zoals het CPB veronderstelt. Zoals gezegd is het denkbaar tegenover de haalbare voordelen expliciet de kosten van de aanpassingsprocessen te plaatsen, maar er zijn geen aanwijzingen dat hierin de oorzaak van de verschillen moet worden gezocht.

Het CPB raamt een arbeidsproduktiviteitsstijging die even groot is als de produktstijging, zodat er gemiddeld geen werkgelegenheidseffecten zijn. In de Commissieberekeningen stijgt de werkgelegenheid juist aanzienlijk. Als de extra overheidsmiddelen weer worden uitgegeven zijn die zelfs zo groot dat het onderliggende bestedingspatroon afgestemd lijkt op maximalisering van de beoogde werkgelegenheidseffecten. De verschillen tussen de Haagse en de Brusselse cijfers zijn voor een deel terug te voeren op het feit dat het CPB de efficiency-verbetering sterker toerekent aan de factor arbeid en ook, maar in veel mindere mate, aan het relatief goedkoper worden van arbeid in de Commissieberekeningen. Mij lijkt het aannemelijk dat de negatieve produktiviteitseffecten op de werkgelegenheid toch in zekere mate gecompenseerd zullen worden door veranderingen in het afzetpatroon. Tegenover de relatieve uitstoot van arbeid in sectoren waar grote schaalvoordelen te behalen zijn, staat mogelijk een hogere inzet van arbeid in sectoren waar de afwezigheid van schaalvoordelen de producenten dwingt tot produktdifferentiatie.

Voor de effecten van de maatregelen op langere termijn zijn in het bijzonder de investeringseffecten interessant. Uit aanvullende documentatie<sup>3</sup> blijkt dat de stijging van de bedrijfsinvesteringen in de CPB-ramingen ver achterblijft bij die volgens de Commissie. De achtergrond hiervan zou kunnen liggen in het feit dat het CPB de stijging van de kapitaalproduktiviteit niet beperkt tot de nieuwe investeringen – zoals de Commissie doet – maar ook betreft op het bestaande kapitaal. De daaruit resulterende capaciteitsvergroting zet uiteraard de investeringen onder druk, maar het is de vraag of de voorziene efficiency-verbetering geen technologieverandering via nieuwe investeringen vergt. In dit zelfde kader zijn ook de gevolgen voor de relatieve factorbeloningen en het kapitaalrendement interessant. De CPB-berekeningen impliceren een licht stijgende arbeidsinkomensquote, de berekeningen van de Commissie suggereren een geringe daling. Ik acht het niet zo waarschijnlijk dat de reële lonen zullen achterblijven bij de arbeidsproduktiviteit. Tegenover een flink toenemende concurrentie op de goederenmarkt en een niet onbelangrijk toenemende concurrentie op de kapitaalmarkt staat waarschijnlijk een veel minder toenemende concurrentie op de arbeidsmarkt. Vooral in de sectoren waar internationale transacties relatief weinig extra kosten zal dat tenderen de winstmarges te drukken. De kampioenen van de marktvergroting hebben veelal het Amerikaanse model voor ogen, maar dat is op dit punt zeer misleidend. In de Verenigde Staten zijn zowel de loonflexibiliteit als de arbeidsmobiliteit veel groter dan in West-Europa en de voorgestelde maatregelen zullen daarin niet veel verandering brengen. Het ziet er wel naar uit dat naarmate de voordelen van de marktverruiming meer tegenvallen, de druk toe zal nemen om de voorgenomen egalitatie van de sociale voorzieningen gepaard te doen gaan met een algemene niveauverlaging.

### Slot

Het geheel overziende zijn er zeker argumenten om de Commissieramingen naar beneden bij te stellen. Maar er zijn eveneens argumenten in andere richting. Een toeneming van de directe investeringen in Europa – zoals meegenomen in de CPB-ramingen – is zeker niet ver gezocht. Ook de gevolgen van de marktvergroting voor de ontwikkeling en de diffusie van innovaties kunnen best zijn onderschat. Bovendien kunnen de niet of nauwelijks beschouwde psychologische effecten van doorslaggevend betekenis zijn.

Hoe voordelig de voorgestelde maatregelen uiteindelijk zullen uitpakken zal vooral afhangen van de Europese opstelling tegenover concurrentie. Als Europa zich terugtrekt in 'Fortress Europe', zoals de Amerikanen vrezen, en daarbinnen het mededingingsbeleid niet serieus neemt, zullen wij er niet of nauwelijks op vooruit gaan en zal de rest van de wereld eronder lijden. Maar de ophanden zijnde schaalvergroting in Europa schept ook de voorwaarden voor een effectievere Europese inzet voor mondiale handelsliberalisatie. Het afbreken van de belemmeringen voor niet-EG-landen is op den duur de beste garantie voor een levendige interne concurrentie. Bovendien zullen zo de voordelen over de hele wereld-economie worden gespreid.

Misschien is de belangrijkste conclusie die we kunnen trekken uit de confrontatie van de verschillende becijferingen, dat het niet zo verstandig is om overdreven aandacht te besteden aan de macro-kengetallen, ook al omdat een trendbreuk niet aannemelijk lijkt. Kwalitatief verandert er misschien meer dan kwantitatief, niet alleen voor de producenten maar ook voor de consumenten. De behoefte aan een vrij toegankelijke Europese markt is duidelijk gerelateerd aan verwachte schaalvoordelen. Maar grootschaligheid is niet het enige gevolg van de marktverruiming. In sectoren waarin de schaalvoordelen wel te behalen zijn krijgen we te maken met toenemende concentratie en, zo valt te vrezen, toenemende standaardisatie. Producenten voor wie de weg naar schaalvergroting niet open staat zullen het logischerwijs zoeken in produktdifferentiatie. Of uiteindelijk een grotere keuze voor de gemiddelde consument ontstaat is de vraag. Een eventuele assortimentsvergroting kan best tijdelijk zijn. Toelating van buitenlandse bieren op de Duitse markt betekent aanvankelijk meer keuze. Maar op den duur zal waarschijnlijk een aantal kleine brouwers het loodje leggen. Nu is in een middelgrote Nederlandse plaats aan de winkels al nauwelijks meer te zien waar je bent. Een dergelijke vervlakking komt ook in Europa dichterbij. Voor de consument zal de prijs van een afwijkende smaak steeds hoger worden. Want veel kleinere producenten zullen van die afwijkingen moeten leven.

J.C. Siebrand

Hoogleraar macro-economische politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

3. A.F. Bakhoven, *The completion of the common market in 1992: macro-economic consequences for the European Community*, Research Memoranda, nr. 56, Centraal Planbureau, Den Haag, maart 1989.