

Europese integratie en het sociaal-economische beleid

De Europese integratie staat in het brandpunt van de belangstelling. De maatregelen uit het witboek van de Europese Commissie trekken veel aandacht. Het rapport-Delors heeft bovendien een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de monetaire eenwording van Europa. In een onlangs verschenen rapport van de Commissie Economische Deskundigen van de SER wordt zowel de betekenis van de voltooiing van de interne markt als de problematiek van de monetaire integratie aan de orde gesteld. Een belangrijke conclusie van het rapport is dat de Europese eenwording een vergroting van het economisch draagvlak van Nederland gewenst maakt.

PROF. DR. D.B.J. SCHOUTEN – DRS. J.H.M. DONDERS*

Economische betekenis interne markt

De voltooiing van de interne EG-markt levert langs verschillende wegen een bijdrage aan de creatie van welvaart. Het verdwijnen van de vele in de EG nog bestaande handelsbelemmeringen maakt een verdergaande arbeidsverdeling mogelijk, die de lidstaten in staat stelt de produktie te verhogen zonder dat daarvoor een grotere inzet van arbeid en kapitaal nodig is. Het ontstaan van een thuismarkt van 323 miljoen mensen maakt bovendien in een aantal sectoren een verlaging van de produktiekosten mogelijk door een betere benutting van schaalvoordelen bij de produktie en de bedrijfsorganisatie. De interne markt veroorzaakt verder meer concurrentie, die de efficiëntie in ondernemingen ten goede komt en monopolies aantast. Ten slotte geeft de marktintegratie een impuls aan de technologische vernieuwing. Zonder voltooiing van de interne markt bestaat er geen uitzicht op het tot ontwikkeling komen van een Europese sector van hoogtechnologische bedrijvigheid die als motor van economische groei fungeert¹.

Het kwantitatieve onderzoek van zowel de Cecchini-groep als het Centraal Planbureau naar de economische gevolgen van de liberalisering van het verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal toont het belang van de voltooiing van de interne markt aan². De betekenis van de gemeenschappelijke markt strekt zelfs nog verder dan deze studies aangeven. In een kwantitatieve analyse kan namelijk niet of nauwelijks rekening worden gehouden met sociaal-psychologische factoren en evenmin met de dynamische effecten op lange termijn, zoals een versnelling van de technologische innovatie. Zonder openheid geen grote technische vooruitgang! Indien de resterende handelsbelemmeringen in de Gemeenschap niet worden opgeheven, kunnen welvaart en economische groei in Europa achterblijven bij die in Noord-Amerika en Japan. Het is daarom gewenst dat de vrije interne markt op het afgesproken tijdstip wordt gerealiseerd. Met andere woorden, er moet naar worden gestreefd dat de maatregelen uit het witboek van

de Europese Commissie, die de handelsbelemmeringen beogen op te heffen, tijdig worden genomen.

Goed mededingingsbeleid

De schepping van de interne markt leidt vooral tot een versterking van de aanbodzijde van de Europese economieën. Als gevolg van de gemeenschappelijke markt zal de concurrentie toenemen en zal de produktiviteit van arbeid en kapitaal groter worden. Ten einde de effecten van het interne-marktprogramma volledig tot hun recht te laten komen dienen ook die belemmeringen op de concurrentie waaraan in het witboek geen of onvoldoende aandacht wordt geschonken zoveel mogelijk te worden bestreden. Hiertoe zijn een Europese kartelwetgeving en een stringent mededingingsbeleid onontbeerlijk. Bovendien moet worden voorkomen dat Europa zich afschermt van de concurrentie van buiten de Gemeenschap. Een vrij handelsverkeer, ook met niet-EG-landen, is op termijn in het algemeen het meest gunstig voor de ontwikkeling van de welvaart. Voorwaarde daarvoor is wel dat ook de andere landen hun markt open stellen.

* Dit artikel is gebaseerd op het rapport van de Commissie Economische Deskundigen, *Rapport Europese integratie en het sociaal-economische beleid*, Den Haag, 1989. Ten tijde van de voorbereiding van dit rapport waren de auteurs achtereenvolgens waarnemend voorzitter en secretaris van de Commissie Economische Deskundigen (CED) van de SER.

1. J.W. Nelson en J.L.M. Pelkmans, Naar een voltooide interne markt: Enkele empirische argumenten, *ESB*, 4 december 1985, blz. 1216-1221.

2. Zie: Commissie van de Europese Gemeenschappen, *The economics of 1992, European Economy*, nr. 35, Luxemburg, 1985, en: Centraal Planbureau, *Nederland en Europa '92*, Werkdocument nr. 28, Den Haag, 1989.

Flexibele lonen en prijzen

De uitvoering van de maatregelen uit het witboek zal herstructureren veroorzaken, die sneller tot stand komen naarmate de markten voor goederen en diensten flexibeler werken en de noodzakelijke aanpassingsprocessen minder door overheidsop treden worden verstoord.

Ook de flexibiliteit van de arbeidsmarkt moet worden vergroot. Dit betekent dat de loonvorming in elke regio flexibel moet reageren op de situatie op de lokale arbeidsmarkt. Als er onvoldoende differentiatie is tussen de loonvorming in de verschillende regio's en bovendien onvoldoende interregionale arbeidsmobiliteit, zal de werkgelegenheid in bepaalde gebieden te kort schieten ten opzichte van het arbeidsaanbod en zal de vraag naar arbeid in andere regio's niet volledig gehonoreerd worden bij gebrek aan voldoende arbeidsaanbod. Een Europees regionaal beleid voor achtergebleven gebieden blijft echter nodig.

Niet alleen de regionale maar ook de functionele mobiliteit van de werknemers moet worden vergroot, omdat anders een ongunstig effect op de werkgelegenheid kan ontstaan. Met het oog op een grotere functionele mobiliteit van arbeid is het nodig dat de loonvorming flexibel reageert op wijzigingen in de schaarsteverhoudingen op de arbeidsmarkt.

Vergroting economisch draagvlak

Een internationale vergelijking van de hoogte van de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk wordt door veel factoren bemoeilijkt³. Harde conclusies ten aanzien van de precieze relatieve hoogte van deze twee getallen kunnen daarom niet worden getrokken. Dit neemt niet weg dat de collectieve-lastendruk in ons land aan de hoge kant is en dat deze grootheid in veel EG-landen lager is dan hier. Vooral de marginale lastendruk op het looninkomen is in ons land hoog in vergelijking met elders.

In Nederland zijn – in vergelijking met de andere EG-landen – vooral de uitgaven voor de sociale zekerheid aan de hoge kant. Het verschil tussen de sociale-zekerheidsuitgaven in de rijke EG-landen en de arme (zuidelijke) lidstaten is voor een deel het gevolg van het relatief hoge peil van de sociale uitkeringen in de rijke landen. De relatief hoge sociale-zekerheidsuitgaven in ons land hangen daarnaast samen met de grote omvang van de open en verborgen werkloosheid. Het aantal personen met een invaliditeitsuitkering is in Nederland, onder andere als gevolg van de soepele toetredingsvoorwaarden tot de wao, erg hoog in vergelijking met de andere EG-landen.

Als gevolg van de grote omvang van de zichtbare en onzichtbare werkloosheid is het economisch draagvlak in ons land relatief klein. De in vergelijking met andere landen lage participatiegraad van de beroepsgeschikte bevolking vormt een aanwijzing voor de grote omvang van de verborgen component van de werkloosheid. Vooral de deelnemingsgraad van vrouwen is in ons land relatief laag. Het economisch draagvlak wordt bovendien ongunstig beïnvloed doordat het aandeel van deeltijdarbeid in de totale werkgelegenheid in Nederland groter is dan elders.

Op dit moment is de veroudering van de bevolking in ons land minder ver voortschreden dan in veel andere EG-landen. Volgens voortgerekende zal de Nederlandse bevolking de komende decennia echter sneller verouderen dan de bevolking van de overige lidstaten. Vooral in de eerste decennia van de volgende eeuw zullen wij met een sterke vergrijzing en ontgroening worden geconfronteerd, welke ontwikkelingen per saldo een opwaartse invloed op de groei van de overheidsuitgaven zullen hebben.

Voor de toekomstige ontwikkeling van de collectieve uitgaven is daarnaast van belang dat Nederland een bijzonder dichtbevolkt, erg waterrijk en sterk geïndustrialiseerd land is. Een dergelijk land staat voor de noodzaak van relatief hoge investerings- en milieu-uitgaven. Afgezien van milieuvorschriften en uitgaande van een gegeven doelstelling voor het overheidstekort kunnen de kosten van de milieubescherming worden gefinancierd uit of wel een verhoging van de collectieve-lastendruk of wel een vermindering van de overige overheidsuitgaven. Als deze kosten bij de vervuiler worden gelegd zonder subsidies van overheidswege hebben zij een opwaartse invloed op de collectieve-lastendruk. Uiteraard kan deze opwaartse invloed worden gecompenseerd door bezuinigingen op de uitgaven van de publieke sector, gecombineerd met algemene lastenverlaging. De collectieve-lastendruk kan ook stijgen wanneer de overheid – uitgaande van een gegeven norm voor het financieringstekort – besluit aan de vervuilende bedrijven subsidies te verlenen ten einde de kosten van milieumaatregelen draaglijk te maken. De financiering van dergelijke overheids subsidies kan vanzelfsprekend ook geschieden door een vermindering van de overige collectieve uitgaven.

De stijging van de collectieve-lastendruk, die het gevolg zou kunnen zijn van de demografische veranderingen en de investerings- en milieu-uitgaven, kan mede worden beperkt c.q. voorkomen, indien een verhoging van de participatiegraad tot een stijging van het inkomen van de marktsector leidt en daarmee via het noemereffect tot een daling van de collectieve-uitgavenquote. Een dergelijke gang van zaken is uiteraard slechts mogelijk bij een voldoende tempo van de groei van de werkgelegenheid in arbeidsjaren. De collectieve-uitgavenquote daalt ook via het tellereffect als de werkgelegenheid in de marktsector sneller groeit dan het arbeidsaanbod. Als dit zou lukken, behoeft Nederland om zijn werkloosheidsprobleem op te lossen geen koploper te zijn wat betreft de arbeidstijdverkorting in uren per arbeidsjaar. Zo'n verkorting levert zeker geen bijdrage aan een vergroting van het economisch draagvlak, in uren gerekend.

In het vorige rapport van de OED is uitvoerig ingegaan op het vraagstuk van de optimale omvang van de publieke sector⁴. Geconcludeerd werd dat deze optimale omvang niet kan worden bepaald, omdat de maatschappelijke voorkeuren niet kunnen worden gekwantificeerd en omdat de economische theorie en empirie geen uitsluitsel geven over de precieze aard en omvang van de effecten van de collectieve uitgaven en lasten op het economische proces. De Europese economische integratie leidt ertoe dat de negatieve aanbodeffecten van de hoogte van de collectieve-lastendruk aan betekenis winnen vanwege het concurrentie-effect op arbeids- en goederenmarkt. Daarmee wordt de kans groter dat een verlaging van de collectieve-uitgavenquote die gepaard gaat met een dienovereenkomstige vermindering van de collectieve-lastendruk per saldo tot een stijging van de nationale welvaart leidt.

Naarmate de werknemers met een lager nettoloon genoeg nemen, heeft een in vergelijking met het buitenland hoge collectieve-lastendruk een minder nadelige invloed op productie en werkgelegenheid. Een relatief laag nettoloonpeil neemt evenwel niet alle ongunstige effecten van een relatief hoge collectieve-lastendruk weg, althans indien rekening wordt gehouden met de internationale mobiliteit van vooral hooggeschoolde werknemers. Bij interna-

3. Een uitvoerige bespreking van de problemen die aan een internationale vergelijking van de hoogte van de collectieve-uitgavenquote en de collectieve-lastendruk verbonden zijn, kan worden aangetroffen bij: K.C. Messere en J.P. Owens, *International comparisons of tax levels, pitfalls and insights*, *OECD Economic Studies*, nr. 8, Parijs, 1987. Zie ook: Financiële nota sociale zekerheid 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 20805 nrs. 1-2.

4. Commissie Economische Deskundigen, *Rapport publieke-uitgavennorm en collectieve lastendruk*, Den Haag, 1988.

tionale mobiliteit van deze werknemers kan een relatief laag nettoloonpeil namelijk tot een vermindering van het aanbod van hooggekwalificeerde arbeid leiden. Langzaam maar zeker moeten daarom de verschillen tussen de EG-landen wat de micro-lastendruk betreft kleiner worden.

Bedrijven baseren hun vestigingsplaatskeuze niet alleen op de hoogte van de collectieve-lastendruk, maar ook op de voorzieningen die de overheid ter beschikking stelt. Voor elk land, dus ook voor Nederland, is vooral een goede infrastructuur van groot belang en een goede scholing van de beroepsbevolking. Evenals bedrijven hebben ook hooggekwalificeerde werknemers niet uitsluitend oog voor de hoogte van belasting- en premiedruk, maar ook voor de kwaliteit van de collectieve voorzieningen, bij voorbeeld op het gebied van cultuur en onderwijs.

Sociale zekerheid

In de discussies over de gevolgen van de Europese eenwording neemt het sociale-zekerheidsstelsel een belangrijke plaats in. Volgens sommige auteurs moet het Nederlandse stelsel met het oog op '1992' worden aangepast. Deze stelling steunt vooral op de volgende twee argumenten:

- het Nederlandse stelsel gaat gepaard met een relatief hoge collectieve-lastendruk, die een ongunstige invloed op de concurrentiepositie heeft;
- het Nederlandse stelsel kan tot 'sociale-zekerheidstoerisme' leiden. Onder dit verschijnsel wordt migratie van niet-actieven naar landen met relatief hoge sociale uitkeringen verstaan met het doel van deze uitkeringen gebruik te maken.

Een verlaging van de hoogte van de sociale uitkeringen ten opzichte van de lonen maakt een vermindering van de collectieve-lastendruk mogelijk. Zo'n vermindering heeft – op zich beschouwd – een gunstige invloed op de nationale welvaart. Dit gunstige effect moet echter worden vergeleken met de daling van de nationale welvaart die door de vergroting van de inkomensverschillen wordt veroorzaakt. Een daling van de collectieve-lastendruk kan beter worden nagestreefd door een vergroting van het economisch draagvlak. Daarvoor is een relatieve loonmatiging nog steeds het beste instrument.

Om twee redenen is het niet waarschijnlijk dat de voltooiing van de interne markt op grote schaal tot 'sociale-zekerheidstoerisme' zal leiden. Ten eerste valt niet te verwachten dat de maatregelen uit het witboek grote migratiestromen zullen veroorzaken. De culturele verschillen tussen de EG-landen en de taalbarrières zullen waarschijnlijk met zich brengen dat slechts een beperkt deel van de bevolking – vooral hooggekwalificeerde werknemers – migratie naar een andere lidstaat als reële optie zal beschouwen. In de tweede plaats bestaat in Europa overeenstemming over het uitgangspunt dat niet-actieven bij vestiging in een ander EG-land geen beroep op de middelen van het gastland mogen doen. Rechtmatig verblijf in bij voorbeeld Nederland is dus slechts mogelijk wanneer de niet-actieve over voldoende bestaansmiddelen en passende huisvesting beschikt voor hem of haar zelf en zijn of haar meekomende familieleden. Ten einde een ongewenste financiële druk op het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid tegen te gaan, is het gewenst dat Nederland zich aan dit uitgangspunt houdt. Overigens ligt het voor de hand dat de Europese integratie via een welbewuste sociale politiek tot een geleidelijke vermindering van de verschillen tussen de sociale-zekerheidsstelsels van de EG-landen zal leiden. De aantrekkelijkheid van 'sociale-zekerheidstoerisme' zal daarmee langzaam maar zeker verminderen.

Financiering van het onderwijs

In Nederland geschiedt de financiering van het onderwijs in belangrijke mate via de overheidsbegroting. De samenleving investeert langs deze weg grote bedragen in menselijk kapitaal. Indien de afgestudeerden na hun studie besluiten elders in de EG te gaan werken, staan tegenover deze uitgaven geen inkomsten voor de overheidssector via belastingen en premies. De grotere internationale mobiliteit van afgestudeerden waartoe de Europese integratie zal leiden, vormt daarom een argument om afgestudeerden van Nederlandse onderwijsinstellingen na afloop van hun studie een groter deel van de voor hen gemaakte kosten te laten terugbetalen. Bij het laten terugbetalen van studiekosten moet echter niet te veel worden afgeweken van wat elders gebruikelijk is.

Monetaire integratie

De voordelen van de interne markt komen pas volledig tot hun recht indien de EG erin slaagt het reeds lang geleden geformuleerde ideaal van een monetaire unie tot stand te brengen. Het Europese bedrijfsleven heeft groot belang bij de realisatie van een monetaire unie omdat deze een eind maakt aan de onzekerheid ten aanzien van de toekomstige wisselkoersen en omdat een gemeenschappelijke Europese munt tot kostenbesparingen leidt (minder vreemd-geldtransacties, eenvoudiger valutabeheer).

Een monetaire unie kan echter pas tot stand komen als de EG-lidstaten bereid zijn hun autonomie op het terrein van de monetaire politiek prijs te geven en gezamenlijk afspraken te maken over de omvang en financieringswijze van de financieringstekorten. Een dergelijke unie maakt de oprichting van een Europees systeem van centrale banken noodzakelijk. De dit systeem overkoepelende Europese centrale bank zou verplicht moeten zijn om prijsstabiliteit voor Europa na te streven. Deze bank dient het beheer te voeren over (een deel van) de goud- en deviezenvoorraden van de lidstaten en moet het (op prijsstabiliteit gericht) wisselkoersbeleid van de Gemeenschap voeren. De centrale bank moet verder worden belast met het toezicht op de Europese banken en dient te fungeren als 'lender of last resort' voor deze banken. Ten slotte moet deze bank de monetaire kredietverlening aan de overheden van de aangesloten landen reguleren. Het zal waarschijnlijk nog geruime tijd vergen voordat een dergelijke centralisatie van het monetaire beleid tot stand wordt gebracht.

De lidstaten van een monetaire unie moeten gezamenlijk afspraken over de omvang van de financieringstekorten maken, omdat een niet gecoördineerde budgettaire politiek ertoe kan leiden dat de expansiefste landen met tekorten in het internationale handelsverkeer worden geconfronteerd. Een decentrale vaststelling van de financieringstekorten kan daarom tot reële transfers leiden van overschotlanden naar tekortlanden. Ervan uitgaande dat landen met een gedisciplineerd begrotingsbeleid niet bereid zijn tot voortdurende reële transfers naar landen die vanwege een grote omvang van hun overheidstekorten in het onderlinge handelsverkeer tekorten realiseren, moeten over de omvang van de financieringstekorten centrale afspraken worden gemaakt. Dergelijke afspraken liggen bovendien voor de hand omdat een expansief begrotingsbeleid van een van de lidstaten – als de uitgangssituatie door een volledige bezetting van de rendabele productiecapaciteit gekenmerkt wordt – tot een internationale rentestijging kan leiden en daarmee tot een aantasting van de economische groei in alle landen van de Gemeenschap.

Vervolg op blz. 648

Vervolg van blz. 642

De eenvoudigste regel voor het begrotingsbeleid van de lidstaten is het stellen van de eis van een sluitende begroting. Vanuit economisch oogpunt verdient het daarbij aanbeveling de lidstaten afwijkingen van deze norm toe te staan, voor zover deze uit conjuncturele onevenwichtigheden voortvloeien. Ook de regel van de (structureel) sluitende gewone dienst zou kunnen worden gehanteerd, maar dan moeten wel duidelijke afspraken worden gemaakt over de uitgaven die tot de overheidsinvesteringen mogen worden gerekend en over het te hanteren afschrijvingssysteem.

Gemeenschappelijke conjunctuurpolitiek

Als een keynesiaanse recessie het voeren van een (verdergaande) conjunctuurpolitiek gewenst maakt, moet deze op het supranationale niveau worden gevoerd. De Europese overheid kan ten tijde van een recessie de bestedingen op twee verschillende manieren stimuleren. In de eerste plaats kunnen aan de nationale overheden extra begrotingstekorten worden toegewezen, als gevolg waarvan de overheidsschulden van de lidstaten groter worden. In de tweede plaats kan de Europese overheid de lidstaten middelen verschaffen om de overheidsinvesteringen te vergroten dan wel de belastingen te verlagen. In dit geval dient de Europese overheid zelf schulden aan te gaan.

Als de Europese overheid besluit de bestedingen te stimuleren ten einde een recessie te bestrijden, is het van belang dat een goede coördinatie tot stand komt tussen het Europese budgettaire beleid en het door de Europese centrale bank te voeren monetaire beleid. Het voeren van begrotingsbeleid op Europees niveau met als oogmerk het bestrijden van een keynesiaanse recessie is alleen acceptabel als de positie van het Europese Parlement wordt versterkt. Een

eventuele Europese stimuleringspolitiek moet met andere woorden door dit parlement worden goedgekeurd en gecontroleerd en dit parlement moet ook in staat zijn het voorgestelde beleid te veranderen. Een voordeel van centralisatie van de conjunctuurpolitiek is dat de effectiviteit van dit beleid hierdoor kan toenemen. De Europese landen zijn ieder voor zich niet of nauwelijks in staat een recessie te bestrijden met de instrumenten van het budgettaire en het monetaire beleid. Binnen het kader van het Europese Monetaire Stelsel (EMS) kan een conjunctuurbeleid alleen maar worden gevoerd via coördinatie, dus overleg. Bij dit stelsel bestaat de kans dat een onder omstandigheden noodzakelijk gecoördineerd Europees conjunctuurbeleid minder gemakkelijk tot stand komt.

Voordat een volledige monetaire unie kan worden gerealiseerd, dient een uitbreiding en versterking van het EMS tot stand te komen. Voor het EMS zou vooral toetreding van het Verenigd Koninkrijk van groot belang zijn. Het EMS kan daarnaast worden versterkt indien alle landen op dezelfde condities aan het wisselkoersmechanisme gaan deelnemen. Een goede werking van het EMS vereist coördinatie van zowel het monetaire als het budgettaire beleid. Indien de deelnemende landen de oprichting van een monetaire unie nastreven, dienen zij een zodanig tijdpad voor de nationale financieringstekorten te kiezen dat deze tekorten op het in het kader van deze unie toegestane niveau belanden vóór de overeengekomen oprichtingsdatum.

Indien niet alle EG-landen aan een monetaire unie wensen deel te nemen c.q. erin slagen hun financieringstekort op het vereiste niveau te brengen, kunnen de overige lidstaten tot de oprichting van een dergelijke unie besluiten ('Europa van de twee snelheden'). Als de aldus tot stand gekomen monetaire unie succesvol is, vormt dat voor de overige EG-landen wellicht een reden ook toe te willen treden.

D.B.J. Schouten
J.H.M. Donders