

Gebrek aan samenwerking

Als landen hun binnenlandse economische beleid op elkaar afstemmen, vermindert dat internationale fricties en onzekerheid en bevordert het internationale handel en investeringen. Toch verloopt de beleidsafstemming in bij voorbeeld G7-verband uitermate stroef. Als landen de grensoverschrijdende milieuproblemen gezamenlijk aanpakken, is dat effectiever dan wanneer elk land zijn eigen ozonlaagbeleid voert. Toch komt een internationaal gecoördineerd milieubeleid niet van de grond. Als landen elkaar dwingen de spelregels van de internationale handel strikt na te leven, roept dat een halt toe aan protectionistische maatregelen en geeft het een krachtige impuls aan de groei van de wereldhandel. Toch heeft oprichting van de Wereldhandelsorganisatie als sluitstuk van de GATT bijna vijftig jaar op zich laten wachten. Hoe komt het dat internationale beleidscoördinatie zo moeizaam tot stand komt, terwijl de voordelen ervan evident zijn? Vijftig jaar na 'Bretton Woods' is die vraag onverminderd actueel¹.

Een belangrijke reden voor het gebrek aan internationale samenwerking is dat de betrokken landen het niet eens zijn over de verdeling van de kosten en baten. Economisch gezien is internationale samenwerking een collectief goed, waarvan iedereen wil meeprofiteren en niemand aan meebetalen. Internationale vrijhandel is mooi, maar het mag niet ten koste gaan van de eigen industrie. Economische en monetaire samenwerking is prima, als in geval van nood de beleidsvrijheid maar niet verloren gaat. Dit 'free-rider'-probleem ondermijnt de samenwerking. Vroeg of laat doen zich situaties voor waarin voor sommige deelnemers de kosten de baten overtreffen en dan is de verleiding groot de spelregels niet langer na te komen. Zo kwam het Bretton Woods-stelsel van vaste wisselkoersen begin jaren zeventig aan zijn eind omdat de VS weigerden de dollar de devalueren toen de Amerikaanse betalingsbalanstekorten opliepen. De instorting van het EMS vorig jaar werd veroorzaakt door twijfel aan de bereidheid van Frankrijk en andere lidstaten om het Duitse rentebeleid te volgen. Een monetaire unie maakt op den duur alleen kans als de beleidsautonomie volledig wordt opgegeven, aldus De Grauwe elders in deze ESB. Maar juist dat gaat de meeste landen één stap te ver.

Het 'free-rider'-probleem kan worden overwonnen als één land eenzijdig de spelregels van de internationale samenwerking kan dicteren. Dit was het geval tijdens de bloeitijd van de gouden standaard in de tweede helft van de vorige eeuw. Het Verenigd Koninkrijk bezat de economische hegemonie en kon andere landen tot naleving van de spelregels dwingen. Direct na de tweede wereldoorlog vervulden de VS dezelfde rol met betrekking tot het wisselkoersstelsel van Bretton Woods en handhaving van de liberale wereldhandelsorde. Wanneer, zoals nu, de economische macht in de wereld verdeeld is, krijgt wantrouwen of andere partijen hun deel van de verplichtingen

wel zullen nakomen een kans, waardoor de samenwerking wordt gefrustreerd. Het ontbreken van internationaal leiderschap is volgens Kindleberger de belangrijkste reden waarom internationale samenwerking steeds moeilijker tot stand komt².

Internationale samenwerking wordt ook bemoeilijkt door verschil van mening over te verwachten ontwikkelingen. Terwijl iedereen het erover eens is dat een opwarming van de aardbol moet worden voorkomen, lopen de meningen over de kans dat dit zich werkelijk voordoet, uiteen. Helaas is de wetenschap meestal niet in staat voldoende accurate voorspellingen te doen over de waarschijnlijkheid van toekomstige gebeurtenissen. Daarnaast zijn er verschillen van inzicht over de effectiviteit van instrumenten om (on)gewenste ontwikkelingen te voorkomen of te bevorderen. Omdat preventief beleid meestal kostbaar is, zorgt de bestaande onzekerheid voor onderinvestering in internationale samenwerking.

Maar ook als internationale samenwerking wel tot stand komt, is succes niet gegarandeerd. De samenwerking zelf kan weer nieuwe problemen oproepen. De overdracht van bevoegdheden aan internationale organisaties kan gemakkelijk gepaard gaan met verstarringsverschijnselen of politisering van de besluitvorming. Organisaties kunnen eigen doelstellingen en beleid ontwikkelen, die met de oorspronkelijke bedoelingen weinig gemeen hebben. Nieuwe ontwikkelingen kunnen de effectiviteit van bestaande vormen van samenwerking ondermijnen. Blommestein en Emmerij laten in dit nummer, op heel verschillende wijze, enkele praktische problemen van internationale samenwerking zien.

Het voorgaande wekt de indruk dat internationale samenwerking bijna een contradictio in terminis is. Dat is natuurlijk niet zo. Op tal van terreinen wordt intensief en effectief samengewerkt. Denk aan internationale verdragen voor luchtrecht, zeerecht, het gebruik van de ruimte, radiofrequenties, regels voor het vliegverkeer, belastingverdragen, produktstandaards enz. Maar op vele andere terreinen laat de internationale samenwerking nog veel te wensen over. "Vijftig jaar Bretton Woods" herinnert aan een van de meest geslaagde voorbeelden van internationale economische samenwerking in de geschiedenis. Maar het is ook een aanspraak om verder te gaan op terreinen waar de internationale coördinatie nog ernstige tekortkomingen vertoont³.

L. van der Geest

1. Zie ook W. Mak en H. Visser (red.), *Vijftig jaar na Bretton Woods*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Lemma, Utrecht, 1994.

2. C.P. Kindleberger, International public goods without international government, *American Economic Review*, jg. 76, maart 1986.

3. Zie ook L. van der Geest, De nieuwe internationale orde, *ESB*, 31 augustus 1994.