



## Vier toekomstbeelden voor Europa

**Auteur(s):**

Mooij, R.A. de

Tang, P.J.G.

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau. [radm@cpb.nl](mailto:radm@cpb.nl)**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 574, 28 november 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

europa

*De kwantitatieve gevolgen van Europese integratie en sociaal-economisch beleid in de toekomst worden gevat in vier scenario's. Dit kan dienen als denkraam voor toekomstig beleid.*

In 1992 publiceerde het cpb zijn eerste scenariostudie onder de titel 'Scanning the future'. Hierbij werden verschillende beelden voor mondiale ontwikkelingen tot 2010 geschetst. De wereld vandaag ziet er anders uit. Dit geldt in het bijzonder voor Europa: de euro is ingevoerd, een historische uitbreiding staat voor de deur en Europese lidstaten zetten aarzelend stappen naar hervorming van hun verzorgingsstaten. Hieronder presenteren we vier nieuwe internationale scenario's met de nadruk op Europa<sup>1</sup>

De scenario's hebben als doel de internationale omgeving voor Nederland te verkennen. Dit kan als denkkader dienen om in Nederland een visie te ontwikkelen op een aantal strategische beleidsterreinen, zoals de toekomst van de verzorgingsstaat, infrastructuur en milieubeleid. De scenario's zijn opgezet langs twee dimensies die cruciaal zijn voor de Europese Unie en haar lidstaten in de komende decennia. Deze dimensies zijn de voortgang van het (Europese) integratieproces en de reactie op een aantal sociaal-economische ontwikkelingen door Europese overheden. Hoe kan Europa er over twintig jaar uitzien?

### Integratie of stagnatie

De Europese Unie staat aan de vooravond van een aantal ingrijpende veranderingen. Volgend jaar breidt ze uit met tien nieuwe lidstaten en in 2004 zal worden beslist over de start van de toetredingsonderhandelingen met kandidaat-lid Turkije. Deze uitbreidingen vergroten niet alleen de omvang van de Europese Unie, maar ook de verschillen daarbinnen. Dit zal samenwerking in de toekomst moeilijker maken. De Europese Unie staat daarom voor twee uitdagingen: de hervorming van haar institutionele structuur tijdens de intergouvernementele conferentie zodat een slagvaardige, legitieme en democratische Unie gewaarborgd is, en ten tweede het vinden van een juiste balans tussen competenties voor de lidstaten en Brussel.

#### Subsidiariteit

Dit laatste zou moeten worden gebaseerd op het subsidiariteitsbeginsel. Een goede toepassing daarvan kan het beeld wegnemen dat Brussel slechts extra bureaucratie oplevert voor de lidstaten. Subsidiariteit wordt echter niet overal consequent toegepast. Er is een rol voor Europa weggelegd indien schaafeffecten en externe effecten belangrijk zijn (vennootschapsbelasting) en juist niet wanneer de verschillen in sociale voorkeuren groot zijn (sociaal beleid). Desondanks speelt Europa op dit moment nauwelijks een rol in de vennootschapsbelasting, terwijl er wel tal van Europese regels zijn op het gebied van sociale wetgeving.

Of Europa de slag weet te maken naar een effectievere samenwerking op haar kerngebieden is voor de lidstaten van groot belang, zowel met het oog op het proces van economische integratie als voor het accommoderen van de consequenties daarvan. Het is tegelijkertijd een fundamentele onzekerheid.

### Terugtrekken of hervormen

De tweede uitdaging voor de Europese lidstaten is in te spelen op een aantal ontwikkelingen die de collectieve sector onder druk (zullen) zetten. Zo leidt vergrijzing tot oplopende pensioenlasten en stijgende kosten van gezondheidszorg. De stijging in de collectieve uitgaven wordt nog versterkt door de achterblijvende productiviteit in de dienstensector ten opzichte van de rest van de economie. De groeiende overheidsuitgaven vragen om hogere belastingen. Dit is nadelig voor de efficiëntie in onze economie, vooral omdat belastingen steeds verstorerder dreigen te worden in het licht van de toenemende internationale mobiliteit van kapitaal en de flexibilisering van arbeidsverhoudingen.

Tegelijkertijd verzwakt de positie van lager opgeleiden op de arbeidsmarkt. Informatie- en communicatietechnologie vergroot de vraag naar hoogopgeleide werknemers ten opzichte van laagopgeleide werknemers. Tezamen met een afvlakkende groei in het aanbod van hoogopgeleiden leidt dit tot meer loonongelijkheid. Minder efficiëntie dreigt derhalve gepaard te gaan met minder gelijkheid.

Dit alles gaat gepaard met een heterogeenere samenleving, onder meer door individualisering. Hierdoor dreigt de publieke sector minder

doelmatig te worden: het (vaak uniforme) aanbod sluit niet goed aan bij de diversiteit in de vraag. Denk bijvoorbeeld aan verzekeringen tegen arbeidsmarktrisico's, pensioenen, scholing en zorg.

### Collectieve sector

De trends wijzen in dezelfde richting: ze zetten de collectieve sector in Europese landen onder druk. Overheden kunnen grof gezegd op twee manieren reageren: terugtreden of hervormen. Een terugtrekkende overheid is wenselijk naarmate de samenleving meer waarde hecht aan individuele mogelijkheden. De terugtrekkende overheid moet wel proberen de valkuilen van marktfalen te vermijden en publieke belangen te waarborgen.

Hervorming, mogelijk met een gedeeltelijke terugtreding, beoogt te komen tot een doelmatigere overheid. Opties waaraan men kan denken zijn het beter prijzen van schaarse goederen die door de overheid worden aangeboden (kilometerheffing), het introduceren van meer prikkels bij publieke uitvoeringsorganisaties (keuringsinstellingen), en het beter richten van solidariteit op doelgroepen. Hervormen betekent veelal dat de informatiebehoefte voor de overheid toeneemt en dat regels complexer worden. Voorts kan privacy in het geding komen. Ook hervormen is dus geen gratis lunch.

In het licht van de trends is niets doen geen optie voor Europese landen. Welke keuze landen zullen maken is evenwel een fundamentele onzekerheid.

### Kwantitatieve beelden

De vier kwalitatieve verhalen (zie kader) zijn vertaald naar kwantitatieve beelden met behulp van het WorldScan model. [tabel 1](#) presenteert de uitkomsten. Het laat zien dat internationale samenwerking de wereldhandel bevordert. Dit biedt niet alleen het voordeel van internationale specialisatie, maar ook van internationale kennisoverdracht waar de arbeidsproductiviteit mee gebaat is. In Transatlantische markt is de productiviteitsgroei hoog omdat Europa nog veel van Amerika kan leren, met name bij de toepassing van ict in de dienstensector.

Tabel 1. De economie van de eu-15 in de vier scenario's

	historisch		2000-2040		
	1980-2000	sterk Europa	trans-atlantische markt	regionale samenlevingen	globaliserende economie
jaarlijkse groei					
wereldhandel	5.6	4.5	3.7	2.4	5.6
arbeidsproductiviteit	1.5	1.5	1.8	1.1	2.1
werkgelegenheid	0.7	0.1	0.1	-0.5	0.4
bevolkingsomvang	0.3	0.3	0.0	-0.2	0.3
BBP ratio's	2000	2040	1.9	0.6	2.5
participatievoet	46.6	41.6	45.2	40.2	45.8
werkloosheid	8.5	5.8	3.9	8.3	3.9
bbp per hoofd (index)	100.0	162.9	210.4	134.6	234.5

Bron: De Mooij en Tang, op. cit., 2003.

Ook de werkgelegenheid is relevant voor de groei in het bbp. Door vergrijzing daalt in alle scenario's de participatiegraad. Bij een terugtrekkende overheid wordt deze daling echter gecompenseerd omdat de prikkels voor arbeidsdeelname verbeteren en de werkloosheid daalt; een hervormende overheid, zelfs als het succesvol is, weet dat niet in dezelfde mate te bereiken. De tabel laat niet zien dat solidariteit en ook het milieu juist bij een sterke rol voor de overheid, zoals bij Sterk Europa en Regionale Samenleving, gebaat zijn.

### Conclusie

De bovenstaande scenario's vormen een breed economisch kader waarbinnen toekomstige onzekerheden in hun onderlinge samenhang kunnen worden geanalyseerd en kunnen dienen als instrument voor de analyse van strategische beleidsvragen in Nederland. Te denken valt dan aan milieubeleid, infrastructuur, energiebeleid, ruimtelijke vraagstukken en de verzorgingsstaat. Het cpb zal in vervolgstudies aandacht schenken aan deze thema's. Beleidsmakers met strategische beleidsvoornemens worden uitgedaagd deze exercitie te doen.

Ruud de Mooij en Paul Tang

### Kwalitatieve scenario's

Waar gaat Europa naar toe? Om adequaat met de onzekerheden om te gaan, hebben we vier scenario's voor de toekomst van Europa ontwikkeld. De bovengenoemde twee sleutelonzekerheden staan daarbij centraal.

### Regionale samenlevingen

In het eerste scenario is de Europese Unie niet in staat haar instituties te hervormen en adequaat in te spelen op de uitbreiding. In plaats van te investeren in de uitgebreide Europese Unie, kiest een homogene groep van oude EU lidstaten voor versterkte samenwerking. Dit weerspiegelt een tendens die zich op mondiale schaal afspeelt: de wereld raakt gefragmenteerd in verschillende handelsblokken. De Europese landen zijn gericht op het handhaven van solidariteit via collectieve arrangementen. Verworven rechten maakt hervorming moeilijk zodat geen adequaat antwoord wordt gevonden op de toenemende druk op de collectieve sector.

### ***Transatlantische markt***

In het tweede scenario verloopt brede, internationale samenwerking moeizaam. De Europese Unie en de Verenigde Staten zoeken op economisch gebied toenadering tot elkaar. De EU richt zich meer op het westen dan op het oosten; Turkije treedt niet toe tot de EU. Er ontstaat een groeiende kloof tussen arm en rijk in de wereld. Dit geldt ook voor Europese samenlevingen. Door individualisering neemt het draagvlak voor collectieve arrangementen af. Meer ruimte voor privaat initiatief stimuleert de economische groei, maar een collectieve aanpak van milieuproblemen ontbreekt. De overheid treedt op sommige terreinen te ver terug waardoor de economische groei enigszins wordt beperkt.

### ***Globaliserende economie***

In het derde scenario krijgt het proces van internationalisering een extra impuls door verdieping en verbreding van de Europese interne markt en een geslaagde WTO-ronde. De EU breidt verder uit naar het Oosten, inclusief Turkije. Internationale samenwerking blijft wel beperkt tot het economische domein. Door een terugtrekkende overheid ontstaat meer ruimte voor privaat initiatief, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs. De overheid treedt daarbij niet volledig terug, ze behoudt een belangrijke taak bij het reguleren van nieuwe markten. De hoge groei in dit scenario gaat wel gepaard met minder solidariteit en forse milieuvervuiling.

### ***Sterk Europa***

In het laatste scenario wordt de Europese Unie sterker en groter. Turkije wordt het 28ste lid van de Unie. De EU groeit uit tot een economische en politieke spelbepaler op het wereldtoneel. Hierdoor slaagt mondiale samenwerking niet alleen voor internationale handel, maar ook voor klimaatbeleid. De Europese landen handhaven de publieke verantwoordelijkheid bij het beschermen van de zwakkeren in de samenleving. Hiertoe worden wel sommige welvaartsstaatarrangementen hervormd, waardoor de overheid slagvaardiger wordt.

---

<sup>1</sup> Dit artikel is gebaseerd op R.A. de Mooij en P.J.G. Tang, *Four futures of Europe*, Centraal Planbureau, Den Haag, 2003.