

De EG als stimulator van de wereldeconomie?

PROF. DR. W. BRAND *

Europees stimuleringsbeleid?

Zoals allicht bekend, heeft ons aller leermeester J. Tinbergen gepleit voor een stimulering van de economische bedrijvigheid in Europees verband 1). Reeds eerder had hij (te zamen met J. M. den Uyl, J. P. Pronk en W. Kok) een wereldwerkgelegenheidsplan gelanceerd, waarin eveneens een belangrijke rol aan de EG was toebedeeld 2). Deze plannen lijken nog steeds actueel gezien hun endossering door de PvdA 3) en het Europees Verbond van Vakverenigingen 4).

Op de merites van deze voorstellen hoop ik in een later artikel nog eens terug te komen. Hier wil ik er vooral mijn verbazing over uitspreken dat verstandige lieden hun verwachting bouwen op de EG in de huidige situatie. De EG komt op mij over als een log, bureaucratisch instituut dat geen enkele bezieling uitstraalt. Ik heb in de loop der tijd diverse rapporten van deze organisatie gelezen en volg geregeld het wel en wee van de EG via het blad *Europa van Morgen*, waarvan ik blijkbaar op de verzendlijst sta. De inhoud van hun publikaties, inclusief de debatten in het parlement, zijn naar mijn smaak van een PLO-niveau (Post-Lager Onderwijs), vol gemeenplaatsen en zonder fantasie. Hoewel er ongetwijfeld kundige mensen bij de EG zijn betrokken, werkt de organisatie van dit lichaam via Ministerraad, Europese Commissie en Parlement blijkbaar zo verlamdend dat er nimmer iets uitkomt dat bewondering kan wekken. Er lijkt ook geen zelfstandig secretariaat te bestaan dat, zoals bij de OECD en de Wereldbank, af en toe rapporten publiceert waarin zelfs ingewijden krenten in de pap aantreffen.

Het huidige gehannes rondom het landbouwbeleid is weer een treffend voorbeeld. Elke huis-tuin-en-keuken-econoom begrijpt dat slechts een matige prijsstijging voor agrarische produkten is gewenst om overschotten te beperken en dat de toeslagen boven de wereldmarktprijzen die bij export verschaft worden, moeten worden afgebouwd of verminderd 5). Herhaaldelijk worden we vergast op uitspraken over de noodzaak om gewichtige zaken als industrie, energie, vervoer en milieu op Europese schaal in plaats van nationaal aan te vatten, maar hoewel ik overtuigd ben van deze wijsheid, ben ik nimmer een rapport tegengekomen waaruit zou blijken dat de EG het effectiever en doelmatige zou doen dan de nationale regeringen zelf. Integendeel, ik ben ervan overtuigd dat als dit orgaan een werkgelegenheidsplan zou moeten maken het 10 à 20% duurder uitkomt dan wanneer nationale overheden het zouden doen, terwijl de EG bovendien tot in lengte van dagen zou delibereren over de criteria waarop de verdeling van de bijeengebrachte gelden zou moeten plaatsvinden. Als men het niet eens kan worden over zo iets triviaals als een zigeunerbeleid, hoe zou men dan een complex werkgelegenheidsplan van de grond kunnen tillen?

Het optimale niveau van de besluitvorming

Niettemin ligt aan de plannen van Tinbergen c.s. een filosofie ten grondslag die waard is nader te worden beschouwd. Hij heeft gesteld dat bovengenoemde onderwerpen zich lenen voor bovennationale besluitvorming omdat de effecten van het beleid op deze terreinen grensoverschrijdend zijn, d.w.z. vooral negatieve effecten op burens of andere staten kunnen hebben. Aldus kunnen beslissingen beter op bovennationaal dan nationaal niveau worden genomen. Een bovennationaal besluit is duidelijk een compromis. Geen partij ontvangt een maximum voordeel als gevolg van de overeenkomst, maar te zamen krijgt men optimale voordelen en minimale nadelen vergeleken met de situatie voorafgaande aan de regeling. Deze ideeën vormen geen pleidooi voor meer centralisatie. Integendeel, ze houden in dat beslissingen bij voorkeur op het laagste niveau waar de belangen en deskundigheid het grootst zijn, worden genomen, maar in een wereld waarin een steeds toenemende afhankelijkheid ontstaat zijn er nieuwe gebieden waar nationale beslissingen onvoldoende rekening houden met de belangen van derden. Men kan deze gedachtengang als historisch evolutionair zien. Eerst is er het uitgebreide gezin of stam, vervolgens het dorp en de stad, in een volgende fase de regio of provincie uitmondend in de nationale staat. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat deze ontwikkeling niet geschiedde op grond van de vermeende superioriteit van de besluitvorming t.a.v. bepaalde onderwerpen op hoger niveau, maar veelal als gevolg van strijd waarbij de zwakste partij het loodje legde.

Hoe dit zij, de tijd is thans rijp volgens Tinbergen voor bovennationale besluitvorming waarbij hij de EG als voorloper ziet en uiteindelijk ook een orgaan als de Verenigde Naties als arbiter en normgever op terreinen als vrede en veiligheid en ontwikkelingshulp, die duidelijk nationale of regionale krachten te boven gaan. Ter zijde is interessant op te merken

* De auteur is emeritus hoogleraar ontwikkelingseconomie aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

1) Zie o.a. „Eurovisie” gevraagd, *ESB*, 21 april 1982.

2) *A New World Employment Plan, a proposal by J. Tinbergen, J. M. den Uyl, J. P. Pronk, W. Kok*, oktober 1980.

3) Zie o.a. J. M. den Uyl, De noodzaak van een internationaal gecoördineerd werkgelegenheidsbeleid, *ESB*, 13 april 1983.

4) Europees Vakbondsinstuut, Werkgelegenheid, investeringen en de openbare sector, *Info 2*, Brussel, november 1982 en Europees Verbond van Vakverenigingen, *Algemene resolutie en specifieke resoluties, aangenomen door het 4e-ordinair Kongres*, Den Haag, 19-23 april 1982.

5) De inmiddels afgesproken gemiddelde verhoging met 4,2% acht ik te hoog.

dat de voortdurende discussie hier te lande over opheffing of samenvoeging van gemeenten en omtrent decentralisatie versus centralisatie van het bestuur gemakkelijk in Tinbergens denkschema kan worden ondergebracht. Het heeft waarschijnlijk te maken met de Nederlandse neiging tot perfectionisme (bij mijn weten is bij voorbeeld in Zwitserland nog nimmer een gemeente opgeheven) of het trachten politieke eenheden zodanig te hergroepen of te herorganiseren dat een optimaal verzorgingsniveau optreedt.

Impasse

Terug naar de EG. Tinbergen en zijn medestanders gaan ervan uit dat nationaal voor een klein land als Nederland met zijn open economie geen ruimte bestaat voor een overheidsimpuls om de bedrijvigheid aan te zwengelen, gezien ook de ervaring van Frankrijk dat aan het socialistisch experiment (o.a. arbeidstijdverkorting zonder loonsvermindering en een aantal ondoordachte nationalisaties) een fors tekort op zijn handelsbalans en reeds drie devaluaties heeft overgehouden. Derhalve moet de EG als locomotief fungeren voor een werkgelegenheidsplan dat vanzelfsprekend tevens een economisch programma omvat. Tinbergen beschouwt de nationale staat hierbij als de grote boosdoener, die zijn soevereiniteit bewaart als een kloek haar ei en elke overdracht van bevoegdheden aan een supranationaal orgaan tegenhoudt. Recent heeft hij dit monster van nationalisme als Volksvijand Nummer Een bestempeld 6). Dit is naar mijn smaak al te simpel.

De EG heeft als tolunie, dus door de afbraak van tarieven tussen de lidstaten, sinds 1957 een zeer positieve invloed uitgeoefend op de economische vooruitgang die heeft plaatsgevonden. Maar men is halverwege in het werk blijven steken. Zelfs binnen de EG wordt door nationale regeringen via handelsvoorschriften, technische normen, overheidsopdrachten voor bepaalde leveranties, formaliteiten bij invoer enz. de vrijhandel gefrustreerd. Bij het landbouwbeleid is men er terecht van uitgegaan dat de boeren een redelijke levensstandaard moest worden gewaarborgd, maar de richt- en interventieprijs (plus monetaire compensatie om de boeren niet te straffen voor het falen van hun regeringen als dat resulteert in devaluaties), die de ruggegraat vormen van het systeem, hebben het voeren van een sociaal-structureel beleid verhinderd. De poging in 1968 van de toenmalige commissaris voor de landbouw S. Mansholt om, in overeenstemming overigens met het verdrag tot oprichting van de EG, het markt- en prijsbeleid dienstbaar te maken aan de modernisering van bedrijven, het afvloeien van marginale boeren enz. is gestuit op het verzet van de „groene fronten” in de deelnemende landen. Daardoor worden de prijzen niet gebaseerd op de produktiekosten van efficiënte boerderijen, maar komen ook de „postbode”-boeren (die daarnaast nog een nevenbedrijf uitoefenen) aan hun trekken. Met de staalindustrie is het niet anders gesteld. Er bestaat een structureel overschot (in verhouding tot de vraag in de voorzienbare toekomst) aan capaciteit, dus moet er worden ingekrompen, maar de buitenstaander krijgt de indruk dat met doelmatigheid niet wordt gerekend en dat onze Hoogovens een onevenredige veer moeten laten, hoewel ze tot de best geutilleerde staalbedrijven in Europa behoren. Het plan van de commissaris voor de industrie E. Davignon om met behulp van een fikse bedrag (\$ 1,3 mrd.) de elektronische industrie binnen de EG op te krikken is vermoedelijk een overeenkomstig lot beschoren. Indien, zoals verwacht, politieke in plaats van economische motieven de boventoon voeren, heeft Nederland i.c. Philips geen boodschap aan deze ideeën.

Er is nog een punt dat mij na aan het hart ligt. Het is mijn indruk dat er bij de EG inclusief het secretariaat geen werkelijk Europees ethos bestaat. Op bruiloften en partijen worden hooggestemde beschouwingen gehouden over wat de EG

vermag of kan worden, maar in de realiteit bestaat een vrij groot cynisme, dat gevoed wordt door de wijze waarop regelmatig verdienstelijke voorstellen van economische en sociale aard in de molen zodanig worden verormd dat opposanten er gemakkelijk gaten in kunnen schieten. Bij de Verenigde Naties is het niet anders. Ik heb er zelf van 1946 tot 1957 gewerkt en ben er sindsdien vele malen teruggekeerd, waarbij me is opgevallen hoe politiek verziekt het secretariaat is geworden. Ambtenaren inclusief de secretaris-generaal worden niet gekozen op grond van hun bekwaamheid, maar op basis van geografische factoren, waardoor elk initiatief en iedere daadkracht wordt gesmoord in enghartige politieke overwegingen. Wie zou aan zo'n organisatie, die bovendien gedomineerd wordt door landen die slechts een minimaal aandeel in het budget bijdragen, dus in wezen geen financiële verantwoordelijkheid dragen voor hun besluiten, bevoegdheden overdragen? Gelukkig is het nog steeds zo en moge het zo blijven dat „those who pay the piper, call the tune”.

De OECD als alternatief

Ik wil niet op een negatieve toon eindigen. Er is een alternatief beschikbaar, namelijk de OECD. Deze organisatie heeft haar sporen verdiend bij de uitvoering van het Marshall-plan en beschikt nog steeds over een deskundig en dynamisch secretariaat. Het is dit orgaan dat, uiteraard na voorbereiding, in staat is via een mengsel van economische politiek (afhankelijk van de verscheidenheid in uitgangspositie van de lidstaten) een programma te ontwerpen waardoor de nog aarzelend aantrekkende conjunctuur in bij voorbeeld Amerika en West-Duitsland gunstig wordt beïnvloed. Het voordeel van de OECD is vooral dat de Verenigde Staten en Japan bij het overleg worden betrokken. In tegenstelling tot anderen zie ik wel degelijk een bereidheid bij de regeringen der industrielanden om de conjunctuur op te vijzelen, waarbij men niet moet vasthouden aan een grootscheepse koopkrachtinjectie om het economisch herstel te stimuleren. Er zijn talloze instrumenten die kunnen dienen om de Westerse economieën te versterken. Zo kan naar mijn oordeel het Europees Monetaire Stelsel slechts in de marge werken als de Verenigde Staten en Japan niet deelnemen in de delibراتies over stabielere wisselkoersen. Naar mijn mening zou het Westerse economische stelsel worden gediend door een devaluatie van de dollar om het Amerikaanse handelstekort weg te werken en bovendien de schuldenlast van de ontwikkelingslanden te verlichten, terwijl daarentegen de yen zou moeten worden opgewaardeerd om de handelsoverschotten met Amerika en Europa te verminderen. Deze maatregelen kunnen niet in isolatie worden genomen, maar behoren in een consistent pakket van Westerse economische politiek te worden opgenomen. De OECD en niet de EG acht ik in staat zo'n programma niet alleen op te stellen, maar ook tot effectieve uitvoering te begeleiden.

W. Brand

06) J. Tinbergen, *ESB*, 13 april 1983, blz. 307.