

Europese integratie

Bart van Riel

Bespreking van: Willem Molle, *The Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Dartmouth, 1994 (2de druk); Loukas Tsoukalis, *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press, 1993 (2de druk); Jonathan Michie, John Grieve Smith (red.), *Unemployment in Europe*, Academic Press, 1994.

Boeken over het Europese integratieproces dreigen door de snelle ontwikkelingen op dit terrein snel te verouderen. Twee overzichtsstudies, die van Molle en Tsoukalis, beiden in een nieuwe druk, zullen hier besproken worden. In het eerste deel van deze bespreking zal een vergelijking gemaakt worden van de algemene aanpak van deze boeken. De interpretatie van de recente gebeurtenissen in het Europese integratieproces door deze auteurs (Maastricht, crisis van het Europees Monetair Systeem) zal in het tweede deel centraal staan. Daar wordt ook ingegaan op de verzamelbundel van Michie en Grieve Smith over de gevolgen van de in Maastricht ingeslagen weg naar monetaire integratie voor groei en werkloosheid. Met hun aandacht voor de "klassieke" vragen over groei en verdeling sluiten de auteurs in deze bundel goed aan bij Tsoukalis' analyse van het integratieproces.

Europese economische integratie: algemeen overzicht. Het meest complete overzicht van het Europese integratieproces is te vinden in Molle, dat als tekstboek en als handboek bedoeld is. Molle heeft zijn boek min of meer volgens het idee van de elkaar opvolgende integratiestadia georganiseerd. Zo wordt achtereenvolgens ingegaan op de douane-unie, de gemeenschappelijke markt en de beleidsintegratie. Het eerste deel van het boek behandelt de instituties en de geschiedenis van het integratieproces. De verschillende onderwerpen zijn bijna gelijkelijk verdeeld over 20 hoofdstukken. Het nadeel hiervan is dat een complex thema als de monetaire integratie maar 10 pagina's meer krijgt toebedeeld dan het overwegend beschrijvende hoofdstuk over transport. In de tweede druk is op een aantal punten de organisatie van

de tekst veranderd. Dit is de coherentie van het boek ten goede gekomen (vooral het hoofdstuk over allocatie is verbeterd).

Tsoukalis besteedt in zijn boek geen aparte aandacht aan verschillende sectoren en beleidsterreinen, en is daardoor minder breed van opzet. Hij analyseert in de eerste vier hoofdstukken de ontwikkeling van het integratieproces. In tegenstelling tot Molle heeft Tsoukalis daarbij oog voor de discontinuïteiten in deze ontwikkeling, zoals de stagnatie van het integratieproces in de zeventiger jaren en de versnelling ervan in de tweede helft van de tachtiger jaren. Tsoukalis laat ook goed zien dat de ontwikkeling van het Europese integratieproces niet los kan worden gezien van de ontwikkeling van de politieke betrekkingen tussen Frankrijk en Duitsland. Vervolgens worden aan de hand van vier case studies de gevolgen van het integratieproces voor de verhouding tussen staat en markt geanalyseerd. In de laatste vier hoofdstukken worden achtereenvolgens de sociale politiek, de economische en monetaire unie, de regionale politiek en de externe betrekkingen van de EU uitvoerig behandeld.

Het boek van Tsoukalis heeft als ondertitel terecht "the politics and economics of integration". Een rode draad is de aandacht voor de gevolgen van het integratieproces voor regulatie- en verdelingsvraagstukken. Wat betreft regulatievraagstukken kijkt Tsoukalis naar de gevolgen van het integratieproces voor de relatie staat en markt op nationaal niveau, alsmede de competentieverdeling tussen het nationale en supra-nationale niveau. Hij komt tot de conclusie dat integratie de rol van de staat in Europa's gemengde economieën verminderd heeft. Wat betreft de verdelingsvraagstukken is er zowel aandacht voor de ontwikkeling van regionale en nationale inkomensverschillen, alsmede de vraag welke sociaal-economische groepen bij verdere integratie zullen winnen. Tsoukalis algemene verwachting is dat verdere Europese integratie dan misschien wel tot een dynamischer systeem mag leiden, maar ook tot een meer ongelijk systeem. Molle neigt meer naar het "mainstream" standpunt dat integratie eerder tot een convergentie van het inkomen per hoofd tussen de verschillende lidstaten zal leiden. Hij wijst hierbij op de voortdurende vermindering van deze verschillen sinds 1960 (Molle:429). Echter, er zijn veel studies waarin geconstateerd wordt dat met de vertraging in de groei sinds 1975 een einde is gekomen aan de trend naar convergentie (zie bijvoorbeeld de bijdrage van Jane Collier in Michie e.a.).¹

In hun analyse van de toekomstperspectieven van het Europese integratieproces zetten beide auteurs verschillende accenten. Molle bespreekt

¹ Flanagan (1993) komt in tegenstelling tot Molle (p.210) tot de conclusie dat er op lange termijn in de EU nauwelijks sprake van convergentie van de loonvoeten sprake is geweest.

mogelijke ontwikkelingen op de beleidsterreinen allocatie, stabilisatie, verdeling en externe betrekkingen. Het zou in de lijn van het door hem gehanteerde schema van de elkaar opvolgende integratiestadia hebben gelegen, als Molle ook ingegaan zou zijn op de verhouding tussen economische integratie en politieke integratie in Europa. Dit doet hij echter niet. Het wordt wel gedaan door Tsoukalis, die de oorzaken en gevolgen van het achterlopen van de politieke integratie bij de economische integratie bespreekt. Ook wat betreft de perspectieven voor uitbreiding van de Europese Unie schenkt Tsoukalis meer aandacht aan politieke aspecten, zoals de daar uit voortvloeiende noodzaak tot hervorming van de besluitvormingsprocedures.

Hoewel niet als tekstboek bedoeld, kan Tsoukalis een goede aanvulling (voor student of docent) op Molle zijn in een cursus over Europese integratie. Zoals aangegeven is Molle zeer breed opgezet, maar mijn ervaring is dat het te weinig problematiseert en tot discussie uitnodigt. Tsoukalis is in dit opzicht meer meningsvormend, en heeft veel meer oog voor de interactie tussen economische en politieke processen. Dit laatste is in mijn ogen essentieel om de ontwikkeling van het Europese integratieproces te begrijpen.

Maastricht en verder. Zowel Molle als Tsoukalis gaan in hun nieuwe druk in op het Verdrag van Maastricht en de daar afgesproken weg naar een monetaire unie. Molle gaat kort in op de voor- en nadelen van een monetaire unie, de controverse tussen economen en monetaristen over de vraag of een monetaire unie het sluitstuk van het integratieproces moet zijn of een katalysator voor het integratieproces is, het EMS en de convergentiecriteria van Maastricht. Hij verwacht dat een Europa van meerdere snelheden het meest waarschijnlijke toekomstscenario is. In het slothoofdstuk klinkt twijfel door over het Verdrag van Maastricht (p.497). Dit wordt echter nergens uitgewerkt.

Tsoukalis gaat uitvoerig in op de voorgeschiedenis van Maastricht; hij behandelt het Wernerplan, de Slang en het EMS. Hij laat zien dat door de liberalisatie van de kapitaalmarkten de noodzaak van een monetaire unie toenam en dat de doorslaggevende Duitse steun voor de EMU grotendeels politiek gemotiveerd was. Vervolgens worden de convergentiecriteria behandeld en het institutioneel raamwerk voor de monetaire unie. Tsoukalis is van mening dat het monetaire integratieproces zoals dat nu vorm gegeven is met aanzienlijk risico's behept is. Deze risico's zijn volgens hem terug te voeren op het voortbestaan van aanzienlijke verschillen in de economische structuur van de lidstaten en de beperkte politieke integratie. Bij het ontbreken van het laatste zal de onafhankelijke Europese Centrale Bank in een vacuüm opereren. De vraag is of dit wel op termijn mogelijk is en, gezien het feit dat dit instituut inflatiebestrijding altijd voorop zal stellen, wel wenselijk is.

Het belangrijkste doel van de Europese Centrale Bank (ECB) zal prijsstabiliteit zijn. Zoals Tsoukalis opmerkt, past de nadruk op prijsstabiliteit en onafhankelijkheid van de ECB binnen het heersende paradigma dat er op lange termijn geen afruil bestaat tussen inflatie en groei (laat staan werkloosheid). Molle vat stabilisatiepolitiek in de Economische en Monetaire Unie vooral op als stabilisatie van wisselkoersen en inflatie. De begrotingspolitiek wordt bij hem aan de doelstellingen van vaste wisselkoersen en lage inflatie ondergeschikt gemaakt. De meeste auteurs in de bundel van Michie en Grieve Smith daarentegen zijn van mening dat de strikte toepassing van de convergentie criteria een effectieve bestrijding van de werkloosheid in de weg staat, en dat de eenzijdige nadruk op prijsstabiliteit van de ECB geen garantie is voor hogere groei.² Hogere groei wordt hier als voorwaarde gezien voor een lagere werkloosheid en het verminderen van regionale en arbeidsmarkt ongelijkheden. Deze hogere groei moet bereikt worden door een stimulerende politiek op Europees niveau, alsmede door meer structuur versterkende maatregelen op lange termijn.³

De bijdragen in deze bundel zijn gerangschikt naar vier thema's. Het eerste thema gaat over werkloosheid en overheidspolitiek. Hier wordt het concept van de NAIRU (non-accelerating rate of inflation), dat een belangrijke rol in de huidige economische discussies speelt, op empirische gronden bekritiseerd. Verder wordt betoogd dat de restrictieve economische politiek in de jaren tachtig in belangrijke mate bijgedragen heeft aan de hoge werkloosheid. Het tweede thema, "lessen en vooruitzichten", gaat over de ervaringen met de gouden standaard in de jaren dertig, het Mitterand experiment en de oorzaken voor de afname in de vraag naar laaggeschoolde arbeid. Het derde thema gaat over regionale- en industriepolitiek. Gegeven de verwachting van de auteurs dat verdere integratie tot een toename van de regionale verschillen zal leiden, wordt een versterking van de structuurfondsen bepleit, alsmede een politiek welke op de decentralisatie van de industriële activiteiten in de EU gericht is. Daarnaast bevat dit onderdeel van het boek een vergelijking van de effecten van enerzijds uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector en anderzijds subsidiëring van laaggeschoolde arbeid. Rowthorn en Glyn komen tot de conclusie dat uitbreiding van de werkgelegenheid in de publieke sector de meest gunstige effecten heeft.

² De Michie bundel bevat bijdragen van overwegende Engelse economen in de Cambridge traditie (o.a. Paul Ormerod, Frank Wilkinson, Malcolm Sawyer, Andrew Glyn, Bob Rowthorn, John Eatwell, Jane Collier, Francis Cripps en Terry Ward). Verder bevat het bijdragen van economen van de Europese Commissie (welke aanmerkelijk minder kritisch van toon zijn) en linkse journalisten.

³ Ook Drèze en Malinvaud (1994) pleiten voor een versterking van infrastructurele maatregelen op het niveau van de Europese Unie om op korte en lange termijn de groei te bevorderen en deflationaire gevolgen van de budgetconsolidatiepolitiek op nationaal niveau te compenseren.

Het laatste thema in het boek van Michie e.a. gaat over de mogelijkheden en voorwaarden voor een gecoördineerde expansieve politiek op Europees niveau. Geconstateerd wordt dat de convergentiecriteria in het Verdrag van Maastricht tot een deflationaire impuls leiden. Binnen het EMS is weliswaar sprake van coördinatie door de markt, maar de aanpassingsdruk wordt hier eenzijdig bij de tekort-landen gelegd, wat bijdraagt aan de deflationaire bias in de huidige Europese economische politiek. Hier tegenover wordt een uitbreiding van de Europese fondsen voor infrastructuur voorgesteld, alsmede een hervorming van het Europees monetair systeem met een grotere coördinerende rol van het Europees Monetair Instituut en hogere transactiekosten op speculatieve kapitaalbewegingen.

De bijdragen in het boek van Michie et al. werken dus een aantal twijfels uit die ook al in het boek van Tsoukalis doorklonken over de gevolgen van de gekozen weg naar Europese monetaire integratie. De voorgestelde alternatieve economische politiek is alleen haalbaar bij een welwillende en ruime uitleg van het Maastricht Verdrag. Of hiervoor ook voldoende steun te krijgen is, is vooralsnog twijfelachtig. De Intergouvernementele Conferentie in 1996, waarop onderdelen van het Verdrag van Maastricht worden getoetst, zal hierover meer duidelijkheid brengen.

Conclusies. De hier besproken boeken van Molle, Tsoukalis en Michie en Grieve Smith geven mijns inziens samen een goed beeld van het Europees integratieproces en de discussies daaromtrent. De boeken van Tsoukalis en Michie et al. werpen de "klassieke" vragen op naar de gevolgen van integratie voor groei en verdeling. In de mainstream literatuur, waarvan Molle een voorbeeld is, wordt er te gemakkelijk van uit gegaan dat integratie tot convergentie leidt en dat lage inflatie en een onafhankelijke Europese Centrale Bank voldoende voorwaarden voor economische groei zijn. De politieke discussie is mijns inziens teveel op het voldoen aan de convergentiecriteria gefixeerd is en heeft onvoldoende aandacht voor de lange termijn gevolgen van de afgesproken weg naar een monetaire unie.

Literatuur

- Drèze, Jacques H., Edmond Malinvaud, 1994, 'Growth and Employment: the Scope for a European Initiative', *European Economy, Reports and Studies 1*
- Flanagan, Robert J., 1993, 'European Wage Equalization since the Treaty of Rome', in: Lloyd Ulman e.a., *Labor and an Integrated Europe*, Brookings, Washington DC