

Boekbespreking

Rob van Tulder*

EUROPESE INTEGRATIE

W.G.C.M. Haack (red), *Europese economische integratie, problemen en perspectieven*, Spectrum, Utrecht, 1986; 304 blz., prijs f 35,50.

Na een lange periode van relatieve stilte staat het proces van Europese integratie weer volop in de belangstelling. De verhoogde belangstelling is niet in de laatste plaats gevoed door de lobby-activiteiten van enkele grote multinationale ondernemingen. Eind 1984 kwam toenmalig Philips-voorzitter Dekker met een vliegend plan tot volledige marktintegratie in 1990. Provocerend wordt in de nota de vraag gesteld of er eigenlijk wel een keuze is tussen twee opties: Europa gefragmenteerd of verenigd? Het antwoord van Philips laat zich raden: "Er is in feite geen keuze, en de enige optie die voor de Gemeenschap openstaat is de doelstellingen van het Verdrag van Rome te verwezenlijken." (Philips, 1984, 5) Alleen langs deze weg zou de Europese industrie wereldwijd kunnen concurreren "door schaalvoordelen uit te buiten, op wat dan de grootste thuismarkt ter wereld zal zijn". Het plan van Philips werd korte tijd later in een nota aan de Europese Commissie overgenomen door de Nederlandse regering. Om al te grote overeenkomst met het oorspronkelijke plan te voorkomen koos de regering van Lubbers voor volledige marktintegratie, waarbij 1992 als streefdatum werd genoemd. In Juni 1985 verscheen een Witboek van de Europese Commissie ter 'voltooiing van de interne markt', waarin op gedetailleerde wijze nagegaan werd welke stappen genomen moeten worden om tegen 1992 een echte geïntegreerde Europese markt te krijgen. Er bestaat blijkbaar een vrij grote consensus over de wenselijkheid van een dergelijke integratie bij de Raad aangezien men het niet nodig vond "de economische en politieke argumenten die reeds zo dikwijls tot deze konklusie hebben geleid (...) opnieuw op te sommen" (Commissie, 1985, 4)

Anderhalf jaar na indiening van het witboek is al duidelijk geworden dat er de nodige vertraging is opgetreden bij het implementeren van de vele stappen zoals door de Commissie voorgesteld, vooral door grote politieke meningsverschillen die tussen de lidstaten zijn gerezen omtrent de preciese invulling van de integratiemaatregelen.

De nieuwe dynamiek die van de Europese Gemeenschap uitgaat heeft ook z'n gevolgen voor de wetenschappelijke discussie in Nederland gehad. In 1986 verschenen in het Nederlandse taalgebied vrijwel gelijktijdig twee boeken die een min of meer afgewogen beeld van de Europese integratie beoogden te geven.

In de eerste plaats was dat het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onder de titel *De onvoltooide Europese integratie* (WRR, 1986). Te samen met een aantal zeer lezenswaardige voorstudies geeft het rapport een doorwrocht oordeel over de vorderingen op het gebied van de twee vormen van integratie die onderscheiden kunnen worden: de 'positieve' en 'negatieve' integratie. Deze begrippen hebben geen waardeinhoud maar slaan op respectievelijk het proces van beleids- en van marktintegratie. Marktintegratie betekent het zoveel mogelijk afzien van belemmeringen, beleidsintegratie betekent het overdragen van nationale bevoegdheden aan de organen van de Gemeenschap. De WRR komt tot de konklusie dat het proces van positieve integratie enorm achterloopt bij het proces van negatieve integratie. Ook de WRR gaat daarbij van de vóóronderstelling uit dat "een goed funktionerende gemeenschappelijke markt een steeds belangrijker faktor wordt voor het Europese bedrijfsleven bij de nodige aanpassingen aan de snel veranderende verhoudingen op de wereldmarkt" (WRR, 1986, 21). Vervolgens gaat men ertoe over om te kijken welke beleidsstrategieën gekozen kunnen worden om de gemeenschappelijke markt verder uit te breiden en tevens positieve en negatieve integratie meer parallel met elkaar te laten lopen. Het principiële nut van een geïntegreerde markt staat bij deze studie derhalve niet ter discussie.

Bij de tweede publikatie worden de voordelen van integratie (of de nadelen van non-Europa) in sommige bijdragen wat grondiger bediscussieerd, hoewel geen van de auteurs daarbij tot een negatief oordeel komt. Onder redactie van Gerard Haack is een breed scala van erkende Nederlandse deskundigen op het gebied van Europese integratie bij elkaar gebracht op een drietal terreinen, het *institutionele*, het *mikro*-economische en het *makro*-economische vlak. De bundel is het resultaat van een lezingencyklus aan de in 1985 opgerichte studierichting Europese Studies van de fakulteit der Letteren aan de Universiteit van Amsterdam.

In deze bespreking wil ik de laatste bundel als opstapje gebruiken om een aantal kant- tekeningen te plaatsen bij het idee dat Europese marktintegratie onverdeeld tot gunstige effecten voor het concurrentievermogen van de Europese gemeenschap zal leiden.

Direkte handelseffecten van integratie

Er bestaan blijkbaar nogal wat misverstanden over de directe

effekten van Europese integratie. Zo is een hardnekkig idee dat de intra-kommunautaire handel als gevolg van de Europese Gemeenschap zeer sterk is gestegen. Uit in de bundel opgenomen cijfers van Pelkmans, met betrekking tot de handel in industriële goederen, blijkt dat dit absoluut niet het geval is. De interne markt heeft slechts eenzelfde groeitempo gekend als de wereldmarkt over de periode 1963-1982. Daarnaast is het van belang te bedenken dat algemene discussies over de handelseffekten van een geïntegreerde (Europese) markt in het algemeen iets kunstmatigs krijgen als daarbij niet gerefereerd wordt aan de economische subjecten die die handelscijfers voor een belangrijk deel bepalen. Ruim de helft van de totale wereldhandel loopt via multinationale ondernemingen en zelfs een kwart tot een derde van diezelfde handel kan tot de zogenaamde intra-koncernhandel worden gerekend (SOMO, 1985, 3). De concerninterne beslissingen ten aanzien van produktieallokatie door een relatief beperkt aantal ondernemingen kan derhalve de handel verregaand beïnvloeden. De rol van multinationals komt noch als lobbygroep, noch als beïnvloedende faktor achter de statistieken in de bundel voor. Dat betekent dus ook dat er geen onderscheid gemaakt kan worden ten aanzien van de verschillende strategieën die de multinationals van Amerikaanse, Japanse of Europese origine kunnen hebben ten aanzien van een geïntegreerde Europese markt. Hierop kom ik nog terug.

De mythe van handelsbevordering door middel van Europese integratie is hardnekkig, zoals blijkt uit de bijdrage van Van der Star-deskundige op het gebied van vervoersbeleid- die de Europese integratie bovendien toeschrijft een belangrijke impuls aan de vervoerssector te hebben gegeven (164). Het is eerder het wereld-wijde proces van internationalisatie dan het proces van Europese integratie dat de vervoerssector heeft gestimuleerd.

De inleider van de bundel, die overigens het meest afgewogen en kritische standpunt inneemt zonder dit al te ver uit te werken, brengt wat dit betreft de lezer ook in verwarring door de monetaire integratie volgens de formule van het Europese Monetaire Stelsel (EMS) een (theoretisch) belangrijke rol toe te dichten bij het stimuleren van het onderlinge handels- en kapitaalverkeer (26). Elders in het boek konkludeert De Grauwe nu juist het tegenovergestelde: monetaire integratie in de praktijk van het EMS heeft slechts zeer weinig invloed op de groei van de handel (264). Maar één van de twee kan gelijk hebben.

Een vrij algemeen aanvaarde schatting van de directe (welvaarts-) effecten van de interne markt, is dat die effecten maar zeer marginaal zijn. Het betreft hier minder dan 1 procent van het BNP van de Gemeenschap (Swann, 1984). Waar het de voorstanders van

de interne markt echter veel meer om gaat zijn zogenaamde dynamische of indirecte effecten, waarmee de economische groei bedoeld wordt die van een douane-unie uit kan gaan.

Marktintegratie leidt tot groei?

De onderzoeken naar de dynamische effecten van marktintegratie hebben nog niet tot eenduidige en overtuigende resultaten geleid (Haack, 26). Veeleer wordt in de meeste analyses een positieve *verwachting* voor de economische groei van verdergaande marktintegratie uitgesproken, zonder dat dit gestaafd kan worden met consistente onderzoeksresultaten. Om aannemelijk te maken dat dit toch opgaat wordt een aantal beweringen gedaan. In z'n meest algemene vorm komt de argumentatie op het volgende neer:

(1) voltooiing van de interne markt leidt tot (2) verbetering van het concurrentievermogen van de Europese industrie, wat op termijn leidt tot (3) verhoging van de economische groei.

Het concurrentievermogen van de Europese industrie is met name slecht op een aantal high-tech gebieden die essentieel zijn voor produktinnovaties en economische groei in het algemeen. Dat een slecht concurrentievermogen een negatief effect op de economische groei heeft, lijkt voor de hand te liggen. Het veronderstelde verband tussen voltooiing van de interne markt en een verbeterd concurrentievermogen is echter veel problematischer. Zoals ook uit het Philips-plan bleek, wordt algemeen verondersteld dat het effect van een onbelemmerde interne markt zal zijn dat de industrie kan profiteren van schaalvoordelen die een optimaal benutten van de voordelen van grootschalige productie mogelijk maken, alsmede een afzet op grote schaal, waardoor het concurrentievermogen versterkt kan worden.

Daar zijn een vijftal kanttekeningen bij te maken, waarvan de eerste drie nauw met elkaar verband houden (Huijgen, 1986). Ten eerste is een fundamenteel probleem welke ondernemingen als 'Europees' kunnen worden aangemerkt om daarmee bij te dragen aan 'het' concurrentievermogen van Europa. IBM-Frankrijk bijvoorbeeld klaimt meer aankopen nationaal te doen dan ICL in Engeland. Los van het feit dat het één van de grootste belastingbetalers in Frankrijk is, levert IBM daarmee een bijdrage aan het Europese concurrentievermogen? In het geval van IBM weet iedereen dat uiteindelijk de beslissingen in Armonk in de Verenigde Staten genomen worden. Toch kan IBM-Europa net zo goed -misschien wel beter- als elke andere Europese computerfabrikant van een geïntegreerde markt profiteren. Het slechte concurrentievermogen van de Europese computerindustrie zal daardoor niet in positieve zin veranderen. Voor Japanse ondernemingen die in Europa gevestigd zijn geldt nog

meer dat ze voornamelijk op assemblage georiënteerd zijn en de rest van de know-how zoveel mogelijk in Japan concentreren. Door grotere marktintegratie profiteert een Japans bedrijf in Engeland net zo hard van mogelijke schaalvoordelen als z'n naaste autochtone concurrenten, maar versterkt dat de totale concurrentiekracht van Europa bijvoorbeeld op de Japanse en de Amerikaanse markt? Ten tweede is het een feit dat zelfs ondanks de sterke marktfragmentatie in Europa, Amerikaanse en Japanse bedrijven op menig gebied een zeer sterke positie hebben kunnen innemen. Voorbeelden kunnen gehaald worden uit de automobielsektor, de consumenten-elektronika, en dergelijke. Met name ook in een aantal high-tech sectoren zoals de chipsindustrie, computers, robots, hebben deze producenten in menig land al meer dan 50 procent van de nationale markten kunnen veroveren. Hun concurrentievermogen was derhalve zo sterk dat wel of geen marktintegratie geen belangrijke faktor was. Het is zelfs niet ondenkbaar dat dezelfde marktfragmentatie in Europa met name het Japanse offensief op een aanzienlijk aantal gebieden heeft opgehouden en menig Europees bedrijf enige 'adem-pauze' heeft gegeven, die de Amerikaanse bedrijven in het verleden bijvoorbeeld veel minder hebben gehad. Gegeven de al slechte concurrentiepositie op menig terrein van de mikro-elektronika (in veel mindere mate in de chemie, nieuwe materialen of biotechnologie) is het maar de vraag of een grotere marktintegratie het concurrentievermogen van de Europese industrie versterkt of alleen maar verzwakt. De grote geïntegreerde markt in de VS heeft daar ook niet kunnen voorkomen dat de producenten van consumenten-elektronika door de Japanse ondernemingen weggevaagd werden en de chipindustrie momenteel onder de voet dreigt te worden gelopen. Marktintegratie op deze gebieden hoeft derhalve helemaal niet tot grotere concurrentiekracht te leiden.

Ten derde lijkt de argumentatie naar aanleiding van de vermeende dynamische effecten van integratie een beetje toegesneden op de wereld van de vijftiger jaren waarin er nog geen sprake was van een sterk geïnternationaliseerde economie. Om anno 1987 dezelfde voordelen te krijgen als de Japanners of de Amerikanen in een vorig stadium zouden de Europese regeringen eerst de binnenlandse, dan wel de Europese markt helemaal moeten afsluiten voor 'buitenlandse' producenten, vervolgens die markt veroveren en dan op basis daarvan wereldwijd (efficiënt) concurreren. Anders gelden de eerste twee kanttekeningen. Dergelijke maatregelen zijn natuurlijk een vol-slagen *illusie*. De Europese beleidsmakers zullen rekening moeten houden met een sterk geïnternationaliseerde economie waarbij integratie, concurrentiekracht en economische groei door steeds internationaler opererende economische subjekten met elkaar

worden verbonden zonder dat dat op hetzelfde geografische gebied plaats hoeft te vinden.

In de vierde plaats neemt het inzicht steeds meer vaste vorm aan dat in plaats van 'economies of scale' veeleer 'economies of scope' van belang zijn voor de concurrentiekracht van ondernemingen. In plaats van de rigide produktie die geen flexibiliteit toelaat, is het momenteel steeds meer mogelijk in te spelen op wisselende voorkeuren en verschillende markten op basis van dezelfde kapitaalinvesteringen. Hoewel de daarvoor benodigde diepte-investeringen aanzienlijk zijn, ontstaan er mogelijkheden om diversifikatie en kleinschaliger produktie als reële alternatieven voor grootschalige produktie te zien en daarmee ook een concurrentievoordeel te behalen.

In de vijfde plaats kan enige relativering van dit strakke model verkregen worden door naar de ervaringen in Zweden te kijken. Op basis van een zeer kleine thuismarkt zijn de Zweedse bedrijven toch zeer concurrentiekrachtig waarmee zij de economische groei in het eigen land bevorderen. De stijl van het management en de manier van samenwerking met de overheid lijkt derhalve in dit verband een belangrijker faktor voor het concurrentievermogen van ondernemingen en regio's dan het wel of niet geïntegreerd zijn in de (potentieel) grootste thuismarkt van de wereld, Europa.

Deze argumenten beogen een zekere relativering aan te geven van de te simpele en wellicht te ekonomistische redeneertrant van de grote voorstanders van snelle, negatieve marktintegratie in Europa ter bevordering van het concurrentievermogen. Het is geenszins juist om met het badwater ook het kind weg te gooien, maar enige nuancering ten aanzien van de argumentatie voor grotere Europese integratie lijkt op z'n minst gewenst.

Efficiëntie en rechtvaardigheid

Het is opmerkelijk dat de meest *optimistische* geluiden te horen zijn in de beschouwingen die een meer algemene invalshoek kiezen. Zowel Wellenstein, Pelkmans als Weisglas koppelen hun analyse aan een of andere vorm van 'Euro-optimisme' in de zin dat zij constateren dat er niet alleen meer gedaan is aan verdergaande economische integratie dan vaak wordt beweerd (Pelkmans in Haack, 85), maar dat ook het bestaan van de problemen meer onderkent wordt, en het nu de tijd is er wat aan te doen (Weisglas in Haack, 161). Dit staat in schril contrast met de meer specialistische artikelen waarin deelonderwerpen worden behandeld die een ontvullende werkelijkheid laten zien waarbij grote conflicten, die het integratiestreven frustreren, aan de orde van de dag zijn. Zo komt Dankert in een analyse van het wel en wee van de wijze van financiering van het beleid, wat hij beschouwt als een van de belangrijkste graadmeters

van het succes van de verschillende etappes van Europese integratie, tot de conclusie dat "het er met die integratie niet op vooruitgaat" (Dankert in Haack, 62). Een interessant resultaat van de analyse van Jager over de rol van een mogelijk Europees betalingsmiddel (de ECU) is de konstatering dat de werking van het Europese Monetaire Stelsel en de ECU in principe met elkaar in strijd zijn. Een ont-nuchterende konklusie voor diegenen die hopen op een algemene Europese munt die uiteindelijk door iedere Europese burger gebruikt kan gaan worden voor de dagelijkse boodschappen en als basis voor een werkelijk doorzichtige en geïntegreerde markt, waarvoor een verdergaande monetaire integratie via het EMS nagestreefd zou moeten worden.

Het falen van de Europese integratie is met name duidelijk op gebieden van positieve (beleids)integratie. Dat geldt ook voor de gigantische crisis in de landbouwsector. Dat is echter niet waar de belangstelling van de meeste lobbygroepen naar uitgaat en waar ook bovengenoemde Euro-optimisten op doelen. Hun analyses -en in het verlengde daarvan hun beleidsaanbevelingen- doelen met name op de voordelen van *negatieve integratie*. Hierin worden zij ook ondersteund door het merendeel van de multinationals als groep. De observatie van Stuart Holland vat dit aardig samen: "Om het eenvoudig te stellen, multinationalaal kapitaal heeft er belang bij om beleid in de richting van negatieve integratie te ondersteunen, dat wil zeggen het afbreken van staatsbemoeienis door de opheffing van tarieven en van restrikties op de vrije mobiliteit van arbeid en kapitaal. Maar het steunt geen beleid van economische eenwording, waardoor de vrijheid om middelen toe te wijzen waar, waarom en hoe ze willen beperkt zou kunnen worden" (Holland, 1980, 62). Als een gevolg van deze achtergrond heeft Philips, en in haar verlengde de Nederlandse regering, nauwelijks voorstellen gedaan tot grotere positieve integratie. In de eerste plaats vergroot negatieve integratie de mogelijkheden voor de sterkste (internationale) bedrijven en de sterkste landen, zoals Nederland met z'n sterke landbouwsector is. Voor het lot van de zwakkere landen/regio's en grote delen van het midden- en kleinbedrijf moet gevreesd worden. De zwakkere partners zijn vooral onder de *nieuwkomers* van de Gemeenschap te vinden. Dat verklaart waarom landen als Engeland, Griekenland, gevolgd door Spanje en Portugal, veel gereserveerder staan tegenover een ongelimiteerde integratie dan de oorspronkelijke zes. Voor de oudere lidstaten is het terugdraaien van de economische integratie eigenlijk al een niet bestaande optie aangezien dit zeer schadelijke gevolgen voor hun economieën zou hebben (WRR, 44). Zij zijn de grote voorstanders van een snelle (vooral negatieve) integratie, omdat zij alles te winnen hebben bij een meer geïntegreerde markt en een

slagvaardiger Europa. Voor de nieuwere leden staat het tempo van die integratie echter nog lang niet vast en zij trappen dan ook regelmatig op de rem. Hoewel het onder bepaalde omstandigheden nog denkbaar is dat op Europese schaal integratie leidt tot grotere concurrentiekracht, is de vraag echter: voor wie? Dit koppelt het probleem van efficiëntie aan dat van de rechtvaardigheid van de verdeling van economische baten en lasten. Het kan de schrijvers van de bundel verweten worden dat zij (met uitzondering van Dankert die nog ergens de term *solidariteit* gebruikt) geen enkele expliciete aandacht geven aan het vraagstuk van rechtvaardigheid, wat in het geval van de EG net zo'n hard criterium zou moeten zijn als efficiëntie. Het is in dit kader opvallend dat de bundel geen verhandeling bevat over het Europese sociale fonds noch over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Gemeenschap. Ook wordt de rol van de Europese vakbeweging niet genoemd. De bijdragen zijn erg sterk vanuit het Nederlandse perspectief geschreven, en bevatten de bijhorende impliciete vooronderstellingen over de voordelen van integratie die in het geheel niet hoeven op te gaan voor actoren uit de andere lidstaten die een veel zwakkere positie hebben dan Nederland en de Nederlandse bedrijven. De WRR nota geeft wat dit betreft een meer afgewogen beeld. Niettemin biedt de bundel interessant leesvoer en is -met de bovengenoemde beperkingen in het achterhoofd- een welkome Nederlandse bijdrage voor iedereen die op niet al te hoogdravende wijze een beeld wil krijgen van aspecten van het Europese economische integratieproces. Voor de voorstanders van Europese integratie is het echter wel te hopen dat de Gemeenschap niet zo snel uit elkaar valt als de Aula-pocket waarin dit geheel vervat was.

Literatuur

- Cahiers voor de politieke en sociale wetenschappen, 1979, EEG nummer, 2(2), april
 Commissie van de Europese Gemeenschappen, 1985, *De voltooiing van de interne Markt*; Witboek, Brussel
 Stuart Holland, 1980, *Uncommon Market*, MacMillan Press, London
 Huijgen, F., 1986, *Marktintegratie en informatietechnologie, een analyse van het feitelijk belang van marktintegratie in de EG voor de positie van de Europese informatietechnologie*, manuskript, Universiteit van Amsterdam
 Interdisciplinaire Studiegroep Europese Integratie en Werkgemeenschap Europese Integratie, 1984, *Politiekologie en de Europese Integratie*, konferentieverslag
 Philips, 1984, 1990, *an Agenda for Action*, Eindhoven
 Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, 1985, *Jaarverslag 1985*, Amsterdam
 Swann, D., 1984, *The Economics of the Common Market*, Harmondsworth
 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 1986, *De onvoltooide Europese integratie*, Den Haag

New from Oxford

A European Non-Proliferation Policy Prospects and Problems

Harald Müller

This book presents in-depth case studies of eight countries which are capable of developing substantial nuclear military presences. Written from a European point-of-view, it also discusses the problems involved in formulating and implementing a specifically European response to the threat of nuclear proliferation.

0 19 829702 5, Clarendon Press

£40

Overcoming Threats to Europe A New Deal for Confidence and Security

Sverre Lodgaard and Karl Binbaum

The authors argue that the rift between political and military stability in Europe is due to the imposition of superpower rivalry and the militarization of political thinking.

0 19 829112 4, OUP/SIPRI

£25

Does Aid Work?

Robert Cassen

In 1984 the World Bank and the International Monetary Fund commissioned a study of the effectiveness of aid. This book is the result of that study. The basic finding is that most aid succeeds in terms of its own objectives and obtains a reasonable rate of return. The report also analyses the by no means insignificant failings of aid projects and proposes measures for improving aid effectiveness.

0 19 877250 5, Clarendon Press

£25

0 19 877249 1, paperback

£9.95

The New Industrial Organization Market Forces and Strategic Behaviour

Alexis Jacquemin

This is a survey of recent developments in the new theoretical industrial economics. Each chapter deals with a specific topic providing a critical survey of the literature which has appeared, mainly in journals, over the last ten years. The author presents the differing views on industrial economics which underlie recent work in the field and makes the reader think again about the evolution of our economic system.

0 19 828568 X

£20

0 19 828595 7, paperback

£8.95

The Politics of Energy Forecasting

Thomas Baumgartner and Atle Midttun

This book examines the process of model building and forecasting with particular reference to energy. The authors show that all modellers and forecasters are influenced by ideological bias, economic interests, and political requirements, and that their decisions often support specific partisan interests.

0 19 828547 7, Clarendon Press

£32.50