

Economische, monetaire en politieke integratie in Europa

Gerard Haack

In het publicitaire geweld rondom de Golf-crisis, het mislukken van de Uruguay-Ronde en de veranderingen in Oost-Europa zijn 15 december 1990 in Rome bijna ongemerkt twee intergouvernementele conferenties van start gegaan. Het betreft hier twee conferenties tussen de regeringen van de huidige lidstaten van de Europese Gemeenschap, waarvan er één gewijd is aan de vorming van een Economische en Monetaire Unie (EMU) en de andere aan het totstandkomen van een Europese Politieke Unie (EPU). De uitkomst van deze onderhandelingen kan zowel het economische als het politieke aanzien van Europa aanzienlijk veranderen.

In dit commentaar zullen beide conferenties allereerst in het kader van het verloop van het Europese integratieproces worden geplaatst. Vervolgens zal nader ingegaan worden op enkele probleempunten die tijdens de besprekingen aan de orde zullen komen. En tenslotte zal aandacht worden besteed aan de gevolgen van mogelijke uitkomsten van de conferenties voor de verhoudingen in de wereldeconomie, de situatie in West-Europa en de positie van Nederland.

1 Versnelde integratie

Het proces van nauwe Europese samenwerking dat vooral op economisch terrein plaats vindt (en daarom vaak wordt aangeduid als Europese economische integratie) maakt sinds het midden van de jaren tachtig een duidelijke versnelling door. Na het aanvankelijke succes van de Europese Gemeenschap om tussen de zes toenmalige lidstaten een douane-unie en een gemeenschappelijk landbouwbeleid tot stand te brengen, stagneerde vanaf het begin van de jaren zeventig de verdere integratie. De ernstige schokken in de wereldeconomie in deze periode waren hiervoor voornamelijk verantwoordelijk. Nationale protectionistische maatregelen holden de bestaande integratie zelfs gedeeltelijk uit. Ook in deze jaren werd reeds een plan ontwikkeld (en door de lidstaten aangenomen) om tot monetaire eenheid te komen, maar van verwezenlijking van dit plan Werner is het niet gekomen. Pas rond het midden van de jaren tachtig hervond het integratieproces z'n vaart. Het in 1979 gevormde Europees Monetair Stelsel (EMS) begon beter te functioneren. De groeiende samenwerking leidde ertoe dat de nu 12 lidstaten het besluit namen om uiterlijk in 1992 een echte Interne Markt te realiseren. Dit project behelsde de verwijdering van alle nog bestaande belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. In 1986 werd de Europese Akte

aangenomen waarin de besluitvorming in de Europese Gemeenschap werd vergemakkelijkt en een iets grotere betekenis aan het Europees Parlement werd toegekend. Daarna werd met name door Commissie-voorzitter Delors het idee om te komen tot een volledige Economische en Monetaire Unie nieuw leven ingeblazen. Deze EMU zou de ongedeelde economische ruimte moeten aanvullen met het in omloop brengen van één Europese valuta en de daarbij behorende sterke mate van centralisatie van het economisch beleid in West-Europa. Een dergelijke uitbouw ligt in het verlengde van de schepping van de Interne Markt daar onbelemmerd onderling goederen- en kapitaalverkeer weinig betekenis heeft als de onderlinge wisselkoersen niet stabiel zijn. En weer een stap verder gingen de voorstellen om de integratie niet te beperken tot het terrein van de economische politiek, maar uit te breiden tot het buitenlandse en veiligheidsbeleid. Aan deze EPU en de eerdergenoemde EMU zijn de twee thans in gang gezette intergouvernementele conferenties gewijd.

Alvorens nader in te gaan op de inhoud en betekenis van beide projecten moet vastgesteld worden dat het integratieproces zich tot nog toe zeer onregelmatig voltrekt: er is afwisselend sprake van perioden van versnelling en vertraging van de integratie. De oorzaken van dit schoksgewijze proces van economische integratie zijn niet geheel duidelijk, maar kennelijk prevaleren afwisselend nationale en gemeenschappelijke belangen. Verschillende verklaringen zijn mogelijk voor deze situatie. Zo zou de voortgang van de integratie het gevolg kunnen zijn van een voor alle betrokken staten gemeenschappelijke externe bedreiging. In de jaren vijftig en zestig kan men in dit verband denken aan het dekolonisatieproces dat de betekenis van West-Europa in de wereld aantastte, terwijl in de jaren tachtig de achterblijvende economische groei in Europa een soortgelijk gevolg dreigde te hebben. Men kan de integratie ook zien als een schoksgewijze aanpassing van de institutionele structuur aan nieuw ter beschikking gekomen produktietechnieken. De industriële ontwikkeling in West-Europa in de jaren vijftig en zestig was alleen mogelijk door vergroting van de markt, hetgeen de lidstaten enige tijd belangrijke economische voordelen opleverde. Toen na verloop van tijd de voordelen minder werden, gingen de belangenconflicten weer overheersen en trad een stagnatie-periode in. Kennelijk dienen thans opnieuw institutionele aanpassingen in de vorm van verdere integratie plaats te vinden om de inmiddels voortgeschreden produktietechnieken met succes in West-Europa te kunnen toepassen. Hierdoor wordt tegelijkertijd het hoofd geboden aan de eerdergenoemde externe bedreiging.

Concluderend kan gesteld worden dat, economische integratie ten doel heeft de eigen economische ontwikkeling te bevorderen en daardoor de relatieve positie in de wereld te verbeteren. Naast dit algemene belang doen zich tussen de lidstaten belangenconflicten voor over de verdeling van het te behalen netto-voordeel. In dit licht zullen we de recente conferenties nader bezien.

2 De EMU

In het door de Europese Commissie voorbereide voorstel, wordt de Economische en Monetaire Unie gepresenteerd als een eenheid, die voortbouwt op datgene wat eerder in de Gemeenschap is bereikt. De EMU bestaat allereerst uit de volledig gerealiseerde Interne Markt en daarnaast uit een monetaire unie. De vrijmaking van het onderlinge

verkeer wordt aldus gecombineerd met het gebruik van een gemeenschappelijke munt, waardoor de Europese Gemeenschap uiteindelijk het karakter krijgt van een economische eenheid, vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Verenigde Staten of Japan.

Naast de voltooiing van het Interne Markt project zal voor verwezenlijking van de EMU vooral op het terrein van de monetaire integratie nog veel moeten gebeuren. Terwijl tot nu toe de voor de handhaving van de vaste wisselkoersen noodzakelijke coördinatie van met name het monetaire beleid werd overgelaten aan de autoriteiten der afzonderlijke lidstaten, stelt de Commissie voor uiteindelijk te komen tot een gemeenschappelijk Europees monetair beleid met een gemeenschappelijke Europese munt, de ECU, te voeren door een "Europees Stelsel van Centrale Banken". Daarnaast wordt een in hoofdlijnen gemeenschappelijk begrotingsbeleid, vast te stellen door de Raad van Ministers, wenselijk geacht. Dit einddoel moet worden bereikt in een drietal fases, waarin een toenemende verbondenheid van alle nationale EG-valuta's en een toenemende mate van coördinatie van het economische beleid moet worden gerealiseerd ¹.

Volgens de economische theorie zijn aan monetaire integratie zowel voor- als nadelen verbonden. Men dient zich daarbij te realiseren dat het belangrijkste voordeel van de aanvaarding van een gemeenschappelijke valuta gelegen is in de verbetering van de allocatie. Beslissingen omtrent productie, handel, investering en belegging zullen in het geïntegreerde gebied plaats vinden op basis van prijzen die niet meer verstoord worden door de mogelijkheid van wisselkoersfluctuaties. Het voornaamste nadeel van monetaire integratie is het verlies van het wisselkoersinstrument om externe onevenwichtigheden te corrigeren. Dit nadeel zal zich met name voordoen als de betalingsbalansontwikkeling van de lidstaten sterk uiteenloopt, want bij een gelijksoortig verloop zijn onderlinge wisselkoerscorrecties niet nodig. Een uiteenlopende ontwikkeling is vooral te verwachten bij economieën met sterk uiteenlopende prijsstijgingen. Een belangrijke voorwaarde voor vaste wisselkoersen is het ongeveer gelijk lopen van het inflatietempo in de deelnemende lidstaten. Dit wordt bevestigd door de praktische ervaring met het EMS, waarin de inflatieverschillen de belangrijkste oorzaak vormden van de wisselkoersaanpassingen. De onderlinge aanpassing van het inflatietempo, in de regel een aanpassing aan het laagste niveau, brengt voor de lidstaten met een hoge inflatie kosten met zich mee. Op korte termijn kan namelijk de werkgelegenheid teruglopen. Op langere termijn zal, naar vaak wordt aangenomen, de economische groei bevorderd worden door een laag inflatiepercentage.

Uit de ervaring met het EMS bleek ook de grote betekenis van de coördinatie van het economische, met name het monetaire, beleid. Enerzijds is dit noodzakelijk om de inflatietempi bij elkaar te houden, anderzijds dienen dreigende externe onevenwichtigheden met bijvoorbeeld een gecoördineerd rentebeleid bestreden te worden. Tevens dient ten opzichte van de buitenwereld een eenvormig beleid gevoerd te worden. In hoeverre de noodzaak tot onderlinge aanpassing ook voor het begrotingsbeleid geldt is meer omstreven. Met name op het gebied van de omvang en financiering der begrotingssaldi lijkt in verband met de invloed op de inflatie en de rentestanden een centrale besluitvorming gewenst. Dat ook bijvoorbeeld de absolute hoogte van het overheids-

¹ Zie Bert Scholtens, *Monetaire Integratie, Tijdschrift voor Politieke Economie*, 13e jrg., nr. 3, december 1990, pg. 29-49.

budget als deel van het nationaal inkomen, de omvang van de voornaamste bestedingscategorieën in Europa en de aandelen hiervan in de begroting meer met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht, lijkt op korte termijn minder noodzakelijk voor een succesvolle monetaire integratie. Wel lijkt het waarschijnlijk dat op langere termijn de belastingstructuren, de stelsels van sociale zekerheid, het niveau der onderwijsvoorzieningen en daarmee belangrijke componenten van het overheidsbudget door de volledige economische integratie naar elkaar toe zullen (moeten) groeien.

De Europese Commissie heeft eind 1990 een rapport gepubliceerd waarin de voor- en nadelen van een Economische en Monetaire Unie worden geschat². Men betreft in totaal 16 mechanismen in de beschouwing, waaronder de effecten op efficiëntie en groei, op de prijsstabiliteit en de overheidsfinanciën. De uitkomsten wijzen er op dat er aanzienlijke voordelen van realisatie van de EMU zijn te verwachten. Getallen van rond de 10% van het Bruto Europees Produkt worden in dit verband genoemd. Een spoedige succesvolle realisering van het einddoel van de monetaire integratie is desondanks weinig waarschijnlijk. Allereerst bestaan er tussen de lidstaten nog belangrijke meningsverschillen over de wijze waarop het einddoel bereikt moet worden. Deze meningsverschillen lijken goed overeen te komen met de belangenconflicten die met betrekking tot de monetaire integratie tussen de lidstaten bestaan. Zoals bekend heeft het Verenigd Koninkrijk tot nu toe de meeste reserves tegen het plan Delors kenbaar gemaakt. De achtergronden van deze reserves - evenals van de weigering tot voor kort deel te nemen aan het wisselkoersmechanisme van het EMS - zijn in het licht van de in het voorgaande besproken theoretische overwegingen begrijpelijk (zoals het ook begrijpelijk is dat in Engeland vanuit het bedrijfsleven wel gepleit werd voor zo spoedige mogelijke deelname). Maar ook voor andere lidstaten, met name de landen met een minder ontwikkelde economische structuur en hoge inflatie, Griekenland en Portugal, is haast met de monetaire integratie niet nodig. Zij wensen nog enige vrijheid te behouden in het gebruik van het wisselkoersinstrument. Aanvankelijk waren het ook de lage inflatielanden Duitsland en Nederland die vraagtekens plaatsten bij de voorgestelde institutionele opzet van het Europese Stelsel van Centrale Banken. Zij vreesden juist een verslapping van de monetaire discipline.

Op de langere termijn zullen deze belangenconflicten waarschijnlijk afnemen, maar er zijn nog andere obstakels voor volledige monetaire integratie. Een eerste wordt gevormd door de grote institutionele verschillen tussen de lidstaten, zoals de belastingdruk, de sociale zekerheidsniveaus en de omvang van de publieke sector. Het is de vraag of vermindering van deze structurele verschillen kan worden opgevangen zonder gebruik te maken van wisselkoersaanpassingen. Een tweede probleem zijn bestaande verschillen in de economische structuur van de lidstaten waardoor, zoals in de jaren '70 plaats vond, externe schokken vanuit de buitenwereld sterk uiteenlopende gevolgen voor de lidstaten hebben. De kans op herhaling van dergelijke schokken moet niet uitgesloten worden geacht. Een versterking van de convergentie tussen de lidstaten is daarom noodzakelijk, maar zal tijd kosten. Het meest waarschijnlijk lijkt het daarom dat de nauwere coördinatie van monetair en budgettair beleid in Europa zal worden voortgezet, zonder dat de mogelijkheid van wisselkoersaanpassingen voorshands wordt

² Commission of the European Communities, One market, one money, *European Economy*, nr. 44, oktober 1990.

opgegeven. Dit is overigens in overeenstemming met het plan Delors. Men mikt er op, de tweede fase van dit plan in 1994 te laten ingaan. Het einddoel van de monetaire integratie, namelijk de aanvaarding van één munt, lijkt op zijn vroegst pas aan het einde van dit decennium realiteit te kunnen worden.

3 De EPU

De gedachtenvorming over de EPU is veel minder ver gevorderd dan die over de EMU. Het staat tot nog toe niet vast tot welke terreinen van beleid de EPU zich zal moeten gaan uitstrekken. Aanvankelijk is vooral de nadruk gelegd op het voeren van een gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid. De intentie hiertoe was reeds vastgelegd in de Europese Akte van 1986. Dit gemeenschappelijke beleid zou betrekking moeten hebben op de contacten met individuele landen en op het optreden in internationale organisaties, maar zal ook de defensie-industrie en het wapenexportbeleid moeten omvatten. Niet elke lidstaat is het met deze taken eens. Andere beleidsterreinen zijn later ook onder de te vormen Politieke Unie gebracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor het beleid ten aanzien van de immigratie, het visumbeleid en het asielrecht. Ook de bestrijding van de drugshandel en de georganiseerde misdaad zouden onder het Politieke Unie Verdrag gemeenschappelijk moeten worden aangepakt. Ook wil men aandacht besteden aan de grondrechten van de Europese burger. Daarbij wordt onder andere gedacht aan garanties ten aanzien van het verblijfs- en kiesrecht in de Gemeenschap, de non-discriminatoire behandeling van alle Gemeenschapsburgers en de bescherming van deze burgers buiten de grenzen van de Gemeenschap.

Hoe vaag ook nog geformuleerd, het is duidelijk dat een eventuele Politieke Unie belangrijke bevoegdheden, die nu nog bij de nationale overheden berusten, zal overhevelen naar een gemeenschappelijk Europees niveau. Deze vaststelling heeft een nieuwe impuls gegeven aan het bestaande debat over het "democratisch deficiet" van de Gemeenschap, zodanig zelfs dat dit punt het belangrijkste onderdeel van de EPU-onderhandelingen lijkt te gaan worden.

Zoals bekend staat de besluitvorming in de Europese Gemeenschap onvoldoende onder democratische, in casu parlementaire, controle. Dit geldt in het bijzonder voor besluiten die door de Raad van Ministers met meerderheid van stemmen worden genomen. De nationale parlementen kunnen dan hun ministers niet ter verantwoording roepen en het Europees Parlement heeft geen bevoegdheden ten aanzien van besluiten van de Ministerraad. Alleen de Europese Commissie kan door het Parlement - voor haar voorstel - ter verantwoording geroepen worden. Er zijn vele voorstellen gedaan om dit "democratisch deficiet" te dichten, met name door versterking van de positie van het Europees Parlement en van de Europese Commissie.

Frankrijk en Duitsland hebben nu het voorstel gedaan de besluitvorming in het kader van de Europese Politieke Unie te laten plaatsvinden in de Europese Raad, de intergouvernementele Raad van regeringsleiders. Teneinde het supranationale Europese element te versterken stellen beide landen voor om deze besluitvorming soms - zoals in de gewone Ministerraad - met meerderheid van stemmen te laten plaatsvinden. Deze voorstellen lijken het democratisch deficiet eerder te vergroten dan te verkleinen. De

Nederlandse regering heeft dan ook afwijzend op de Frans-Duitse ideeën gereageerd, een reactie die niet bij elke lidstaat goed bleek te vallen.

Zowel over de terreinen die onder de te vormen Politieke Unie moeten worden gebracht, als over de besluitvormingsprocedures die in dit kader moeten worden toegepast bestaan dus nog ernstige meningsverschillen. Dat een politiek volledig verenigd Europa binnenkort voor de deur staat moet weinig waarschijnlijk worden geacht. Het meest waarschijnlijk is een compromis-resultaat dat een nauwere politieke samenwerking van de lidstaten mogelijk maakt, wellicht wat supranationale elementen bevat en ook enigszins tegemoet komt aan de kritiek op het thans bestaande democratische deficiet.

4 Gevolgen

De economische eenwording van (voorlopig West-)Europa is noodzakelijk, indien een voortgaande economische ontwikkeling gewenst wordt. De interdependentie tussen deze landen is zo sterk, de toepassing van moderne produktietechnieken vereist zodanig grote markten en het nationale economische beleid heeft zoveel externe effecten dat een gemeenschappelijk beleid onontkoombaar wordt. Het proces van eenwording verloopt schoksgewijs. Het valt niet met zekerheid te voorspellen of de twee intergouvernementele conferenties over de EMU en de EPU op korte termijn een grote dan wel een kleine voortgang in dit proces zullen bewerkstelligen. Op langere termijn zullen de doelstellingen van beide conferenties, namelijk een toename van de economische, monetaire en politieke vereniging van Europa zeker gerealiseerd worden.

De gevolgen voor de wereldeconomie van dit proces van integratie in Europa zullen zijn, dat Europa met één munt en als een grotere politieke eenheid naar buiten treedt. Dit betekent zonder meer een versterking van de Europese positie. Tegelijkertijd draagt het bij tot de duidelijk waarneembare tendens tot regionalisatie in de wereldeconomie. Het proces van toenemende verwevenheid van geografisch met elkaar verbonden gebieden speelt zich immers niet alleen in Europa af en niet alleen Europa probeert door integratie haar positie in de wereldeconomie te versterken. Andere samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld op de Amerikaanse continenten en in Azië, leveren een "countervailing power". Het is van het grootste belang dat ook in Afrika en tussen andere ontwikkelingslanden intensievere samenwerkingsverbanden op gang komen. Deze regionalisatie lijkt een onontkoombare tussenfase, voorafgaande aan de vorming van een ware "supra-regionaal" bestuurde wereldeconomie.

Voor Europa betekent het integratieproces dat geleidelijk een einde komt aan de soevereiniteit van de nationale staten die zeker sinds ongeveer 1650 het Europese toneel hebben beheerst. Een nieuwe bestuurslaag, die veel taken van de oude staten zal overnemen, is zich duidelijk aan het ontwikkelen. Zoals we eerder zagen zal dit proces Europa's positie in de wereld versterken. Daarbij behoren ook nieuwe verantwoordelijkheden. Wat dit betreft lijkt Europa nog niet goed met z'n nieuw te verwerven macht om te kunnen gaan. De houding tijdens de Uruguay-Ronde en het Europese optreden in de Golf-crisis zijn geen van beide bepaald indrukwekkend te noemen (al geldt dit niet voor de houding van elk afzonderlijk land).

Nederland zal zich niet aan dit integratieproces kunnen onttrekken. Haar kleine, open economie met een wat perifere ligging in de noordwestelijke hoek van het Europese continent is zeer verbonden met de andere landen van Europa. De Nederlandse economie zal daarom met het integratieproces duidelijke voordelen behalen. Anderzijds zal Nederland als zelfstandige staat een deel van haar soevereiniteit kwijt raken. Weliswaar zal dit voor een deel slechts formeel zijn, omdat het terreinen betreft waarop men toch al lang geen zelfstandig beleid meer kon voeren en krijgt men de invloed in het Europese verband ervoor terug, maar toch.....

De toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, waarmee men het in Europa op het ogenblik zo druk heeft, maakt een overdracht van een aantal bevoegdheden naar een hoger niveau gewenst. Het moment van acceptatie van deze nieuwe verdeling van bevoegdheden tussen de verschillende bestuurslagen ligt natuurlijk niet vast. Een democratisch tot stand gekomen beslissing die moet vaststellen of de mate van democratie in de nieuwe Europese besluitvorming in Nederlandse ogen voldoende is, zal hierin de doorslag moeten geven.