

Internationalisering en Europese integratie

R.A. de Mooij¹

1. Inleiding en samenvatting

Dit essay bespreekt een aantal beleidsuitdagingen in het komend decennium die voortvloeien uit de internationalisering van de economie en het integratieproces in Europa. Hoe kan Nederland er bijvoorbeeld toe bijdragen dat de EU-uitbreiding een succes wordt? En op welke manier kan de overheid het best inspelen op de toenemende beleidsconcurrentie in de EU, onder meer bij belastingen en arbeidsmarktinstituties?

Van de komende uitbreiding van de EU mogen niet al te grote economische effecten worden verwacht vanwege de vergaande vrijhandel die reeds in de Europa-akkoorden ligt besloten en de geringe economische omvang van de nieuwe lidstaten. Ook de verwachte migratie-effecten – zo'n 3 à 4 miljoen migranten op lange termijn bij vrij personenverkeer – zijn kleiner dan soms wordt aangenomen. Belangrijker zijn waarschijnlijk de politieke voordelen die samenhangen met stabiliteit, veiligheid en een grotere culturele vervaechting van volkeren, en met de hervormingen in het EU-beleid die door de uitbreiding noodzakelijk worden.

Tegenover deze voordelen staan enkele risico's van de EU-uitbreiding in verband met de toekomst van het integratieproces en de kosten van gemeenschappelijk EU-beleid. Voor de EU brengt dit twee belangrijke beleidsuitdagingen met zich mee. Allereerst zijn institutionele hervormingen nodig, onder meer door de mogelijkheden voor flexibele integratie te verruimen. In het licht van de grotere heterogeniteit van landen zal het immers steeds moeilijker worden overeenstemming te bereiken over verdere integratie. Flexibele integratie is evenwel niet op alle beleidsterreinen wenselijk. Immers, wanneer deelnemende landen schadelijke gevolgen ondervinden van *opt-out* kan flexibele integratie ontaarden in een ongewenst Europa à la carte.

Een tweede beleidsuitdaging betreft de hervormingen in het gemeenschappelijk EU-beleid. Dit ligt politiek gevoelig in verband met de gevolgen ervan voor de netto positie van landen. Landen die er nadeel van ondervinden kunnen het uitbreidingsproces

¹ Hoofd afdeling Europese Comparatieve Analyse van het CPB.

vertragen door hervormingen te blokkeren of een onnodig strenge toepassing van de toetredingscriteria te eisen, bijvoorbeeld door misbruik te maken van het begrip level-playing field. De uitbreiding kan zo steeds worden uitgesteld. Om hervormingen af te dwingen zou de EU zich kunnen committeren aan een uitbreidingsdatum. Door deze te koppelen aan harde en verifieerbare toetredingsvoorwaarden – die concreter zijn dan de huidige criteria – wordt tevens een prikkel gegeven aan de kandidaat-lidstaten om serieus werk te maken van hervormingen die nodig zijn voor een succesvolle uitbreiding.

Een beleidsvraagstuk van heel andere aard betreft de afweging tussen beleidscoördinatie en beleidsconcurrentie op sociaal-economisch terrein. Zo zal belastingheffing van kapitaalinkomen steeds moeilijker worden als gevolg van de grotere mobiliteit van fysiek en financieel kapitaal, en het toenemende belang van winstherallocatie door internationale bedrijven. Individuele overheden kunnen internationale coördinatie ondersteunen, maar zijn voor het bereiken daarvan afhankelijk van andere landen. Als alternatief zou ze daarom haar beleid meer kunnen richten op het vestigingsklimaat van ons land. Hierbij is uiteindelijk de combinatie van belastingen en de daarmee gefinancierde publieke voorzieningen doorslaggevend. Concurrentie die op deze manier tussen overheden kan ontstaan is relatief aantrekkelijk voor kleine landen. Het ligt daarom niet voor de hand dat Nederland voorop loopt in de discussie over belastingcoördinatie.

Ten aanzien van arbeidsmarktinstituties moet Nederland alert zijn op te veel of te zware vormen van coördinatie. Lichte vormen van beleidscoördinatie kunnen worden gerechtvaardigd in verband met het stimuleren van arbeidsmobiliteit of nuttige leereffecten van wederzijdse informatie-uitwisseling. Zwaardere vormen lijken ongewenst omdat het de diversiteit in instituties vermindert en de gunstige effecten van beleidsconcurrentie ondermijnt; een gezonde vorm van beleidsconcurrentie die met de komst van de EMU immers aan belang toeneemt om structurele hervormingen af te dwingen op de Europese arbeidsmarkt.

De rest van dit essay is als volgt opgebouwd. In de volgende paragraaf worden drie trends beschreven in het licht van internationalisering: toenemende internationale verwevenheid van markten, het proces van Europese integratie, en de uitbreiding van de EU. Vervolgens gaan we in paragraaf 3 in op de rolverdeling tussen de nationale overheid en EU bij het vervullen van diverse overheidstaken. Daartoe onderscheiden we drie stappen om tot een juiste keuze omtrent beleidscoördinatie te komen. Paragraaf 4 bespreekt hoe de verschillende trends invloed kunnen uitoefenen op de gewenste beleidscoördinatie. In de paragrafen 5 en 6 worden twee beleidsterreinen nader belicht, te weten, belastingen op kapitaalinkomen en arbeidsmarktinstituties.

2. Internationalisering in drie trends

Internationalisering betreft zowel de toenemende internationale verwevenheid van markten en marktpartijen als de internationalisering van beleid. Hieronder gaan we op beide aspecten nader in. Daarnaast bespreken we de EU-uitbreiding die het komend decennium voor de deur staat.

2.1 Internationalisering van markten

De internationale verwevenheid van economieën is het afgelopen decennium sterk toegenomen. Zo steeg het volume van de wereldhandel met gemiddeld 6,2% per jaar, tegen een mondiale BBP-groei van 3,2%. In de jaren tachtig was de wereldhandelsgroei met 4,7% per jaar nog wat minder uitbundig bij een vergelijkbare BBP-groei als in de negentiger jaren. Ook de toename van directe buitenlandse investeringen accelereerde de laatste jaren. Zo groeide de stroom van uitgaande investeringen van de EU landen tussen 1992 en 1996 nog met gemiddeld 13% per jaar, waarna ze verdrievoudigde in de daaropvolgende twee jaar. Deze groei-versnelling is mede het gevolg van de golf van internationale fusies en overnames in met name de auto-industrie, de olie- en chemiesector en de telecommunicatie.

Nederland globaliseert volop mee. Onze export steeg de afgelopen 10 jaar met gemiddeld 5,5% per jaar. Ruim 60% van het Nederlandse BBP wordt tegenwoordig in het buitenland afgezet, waarvan ongeveer driekwart binnen de EU. De Nederlandse directe buitenlandse investeringen – zowel inkomend als uitgaand – liggen relatief hoog. Dit is mede een gevolg van het grote aantal bijzondere financiële instellingen in ons land – zoals holdings en financieringsmaatschappijen – die kapitaal via Nederland doorsluizen naar andere landen.

De globalisering van de economie wordt gedreven door een aantal oorzaken. Allereerst hebben de GATT en de WTO belangrijke successen geboekt bij het vrijmaken van de mondiale handel, onder meer door het verminderen van tarieven en quota. Dit heeft bijgedragen aan de uitbating van schaal- en comparatieve voordelen en geleid tot meer specialisatie. Ten tweede heeft de vergaande economische integratie binnen Europa een belangrijke impuls gegeven aan de groei van de handel en investeringen. Tweederde van de handel in de EU lidstaten betreft dan ook intra-EU handel. Ten derde heeft de snelle ontwikkeling in de informatie- en communicatietechnologie de kosten van informatieverzameling verminderd en – net als de daling van transportkosten – van afstand een minder relevante handelsbarrière gemaakt. Ten slotte heeft een toenemende oriëntatie van mensen op buitenlandse producten en culturen geleid tot een stijging van de vraag naar productvariaties, en in het bijzonder een groeiend toerisme naar andere delen van de wereld.

De komende jaren zal het beleid een onzekere invloed uitoefenen op het globaliseringsproces. Zo wordt er in het WTO-debat wel voor gepleit om internationaal

milieubeleid of regels voor kinderarbeid te koppelen aan verdere handelsliberalisering. Hierdoor is een patstelling binnen de WTO ontstaan die een rem zou kunnen vormen op de toekomstige globalisering. In Europa kunnen de verdere ontwikkeling van de interne markt, de voltooiing van de EMU, en de EU-uitbreiding wel bijdragen aan een verdere Europeanisering van de economie. Dit is evenwel niet vanzelfsprekend, maar vraagt om politieke wil en inzet.

Internationalisering betekent in de toekomst meer mobiliteit van goederen, diensten en productiefactoren en meer concurrentie. Daarnaast kan de internationale schaalvergroting van ondernemingen doorzetten, onder meer in de ict-sector en de financiële sector. Ten slotte kunnen regio's of landen zich meer gaan specialiseren met het oog op het realiseren van schaal- en comparatieve voordelen. Hierdoor kan de economische structuur van landen gaan divergeren. Of dit werkelijk zal optreden is evenwel onzeker. Enerzijds suggereert de theorie van de economische geografie dat divergentie waarschijnlijk is. Hierbij wordt ook wel gewezen op de historische ontwikkelingen in de VS.² Dit beeld wordt voor Europa bevestigd door cijfers over exportspecialisatie die erop wijzen dat landen zich steeds meer toeleggen op enkele producten waar ze goed in zijn. Anderzijds laten de cijfers zien dat het aandeel van de intra-industrie handel groeit hetgeen duidt op convergentie van economische structuren.³ Verder suggereert empirisch onderzoek naar de mate van synchronisatie van conjunctuurgolven dat landen meer in plaats van minder op elkaar gaan lijken naarmate ze meer geïntegreerd zijn.⁴ Al met al is het onzeker of divergentie in Europa daadwerkelijk zal optreden.

2.2 Europese integratie

In deze paragraaf worden twee trends in het Europese integratieproces onderscheiden die de komende tien jaar relevant zullen zijn: de ontwikkeling van de interne markt en de voltooiing van de EMU.

De interne markt

Een belangrijk onderdeel van de economische integratie in Europa betreft de interne markt. De verdere ontwikkeling hiervan is gewenst om te kunnen profiteren van een meer dynamische en efficiënte Europese economie met meer concurrentie. Dit vraagt

² Krugman, P., 1993, Integration, specialization and regional growth: notes on 1992, EMU and stabilization, in: F. Torres and F. Giavazzi (eds.), *Adjustment and growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press.

³ A.R. Hoen, 1999, An input-output analysis of European integration, dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen

⁴ Fatas, A., 1997, EMU: countries or regions? Lessons from EMS experience, *European Economic Review* 41, blz 743-751.

dat landen zich inzetten voor het wegnemen van bestaande belemmeringen op de interne markt en het liberaliseren van enkele sectoren.

Voor wat betreft de goederenmarkt is de interne markt het verst gevorderd. De belangrijkste uitdaging voor het komend decennium is het stimuleren van de concurrentie op de markten voor gas en elektriciteit (rond 2007) en het verder ontwikkelen van de interne markt voor overheidsopdrachten (nieuwe regels voorzien in 2001).

De uitdagingen ten aanzien van de dienstensector zijn aanzienlijk groter. Voor transport en telecommunicatie moeten de laatste obstakels spoedig worden weggewerkt ten behoeve van een vrije Europese markt. Bij financiële diensten heeft de Europese Commissie (EC) een actiekader opgesteld om te komen tot een betere financiële architectuur in Europa (Europese richtlijnen voorzien rond 2005). Verder zal er nog veel moeten gebeuren voor het creëren van een vrije postmarkt. Na de top van Lissabon is er ook aandacht voor een geharmoniseerde regelgeving voor elektronische handel via internet.

Op de kapitaalmarkt zijn restricties sinds eind jaren tachtig verboden en is de markt geliberaliseerd. Er is evenwel nog altijd geen wetgeving voor Europese vennootschappen waardoor grensoverschrijdende fusies en overnames worden belemmerd. Verder is een aantal richtlijnen voorzien om de kapitaalmarkt transparanter te maken, onder meer ten aanzien van prospectussen en accounting methoden. Deze moeten voor 2005 door de lidstaten worden geïmplementeerd. Ook voor intellectueel eigendom zijn er belemmeringen waaraan in 2001 een einde moet komen via een verordening inzake het Europese patent. Hetzelfde geldt voor de pensioenmarkt.

De integratie van de arbeidsmarkt is het minst ver gevorderd. Hierop wordt in paragraaf 6 nader ingegaan.

De EMU

De EMU legt het monetaire beleid in handen van de politiek onafhankelijke ECB. Verder zijn er enkele aanvullingen in het EU verdrag – zoals de no-bail-out clause, het verbod op monetaire financiering van schuld, en het stabiliteitspact – die de geloofwaardigheid van het monetaire beleid bevorderen. Ten aanzien van het begrotingsbeleid, hebben landen van de EMU een eigen verantwoordelijkheid, hoewel alleen binnen de grenzen van het stabiliteitspact en mede gestuurd door de convergentieprogramma's. Op die manier kunnen automatische stabilisatoren hun werk doen bij het absorberen van asymmetrische schokken. De toekomst zal moeten uitwijzen of dit systeem in de EMU goed blijft functioneren, ook in tijden van minder voorspoedige economische ontwikkeling.

Met de voltooiing van de laatste fase van de EMU in 2002 kunnen nog enkele economische voordelen van de EMU worden gerealiseerd. Zo zullen de kosten bij internationale transacties nog verder kunnen dalen en kan de transparantie op de Europese markten worden vergroot. Verder is het de komende jaren van belang of en wanneer de niet-euro landen zullen toetreden tot de EMU. Hoewel de toetreding van

Griekenland voor de deur staat, is dit voor het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken nog allerminst zeker.

2.3 De uitbreiding van de EU

In het komend decennium staat de uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa (MOE) voor de deur. Dit impliceert een vergroting van de EU-bevolking met 105 miljoen inwoners, ofwel 28%. Het totale BBP van de MOE-landen bedraagt echter maar zo'n 5% van dat van de EU – gemeten tegen de huidige wisselkoers.

De EU-uitbreiding is vooral ingegeven door politieke argumenten zoals stabiliteit en veiligheid in Europa. Voor de kandidaat-lidstaten is het bovendien van belang dat toetreding ondersteuning biedt bij het transitieproces van een plan- naar markteconomie. Economische effecten spelen een belangrijke rol in de discussie over de EU-uitbreiding, onder meer voor de toetredingsdatum, de mogelijke overgangstermijnen en de hervormingen in verband met de uitbreiding.

Het is niet eenvoudig de economische effecten van de EU-uitbreiding in te schatten, onder meer omdat onduidelijk is hoe de uitbreiding eruit zal zien, d.w.z. welke landen wanneer toetreden en welke overgangsregelingen er zullen worden afgesproken. Daarnaast is het niet eenduidig welke effecten aan de EU-uitbreiding moeten worden toegeschreven. Er is namelijk geen duidelijk alternatief waartegen deze effecten kunnen worden afgezet omdat het niet door laten gaan van de EU uitbreiding geen reële optie lijkt. Hieronder proberen we met deze onzekerheden in het achterhoofd een indruk te geven van de effecten op handel, investeringen en migratie. Alvorens dat te doen, bespreken we eerst de veranderingen die de uitbreiding teweeg zal brengen.

De schok van de uitbreiding

Een deel van de integratie met de MOE-landen heeft zich reeds voltrokken. Sinds de val van de Muur heeft zich een geleidelijk proces van economische integratie voorgedaan, met als belangrijkste wapenfeit de Europa-akkoorden. De EU-uitbreiding impliceert evenwel nog een aantal belangrijke veranderingen.

Allereerst zullen door de EU-uitbreiding de nog resterende formele belemmeringen voor handel en investeringen verdwijnen. Op dit moment zijn er nog enkele anti-dumping maatregelen van toepassing op import uit de MOE-landen, terwijl MOE nog importtarieven oplegt aan EU-import. Verder leggen sommige MOE-landen beperkingen op voor buitenlands eigendom waardoor buitenlandse investeringen worden belemmerd.

Een tweede effect van de EU uitbreiding betreft de overgang van een vrijhandelszone naar een douane-unie. Daardoor zullen de handelstarieven aan de buitengrens worden geëgaliseerd. Gemiddeld geldt in de kandidaat-lidstaten nog een buitentarief voor industrieproducten van zo'n 7%, tegen minder dan 3% in de EU.

Een derde effect van de uitbreiding is dat de MOE-landen toetreden tot de interne markt. Ze zullen daarmee moeten voldoen aan het interne-markt acquis. Hierdoor verdwijnen technische handelsbarrières waardoor transactiekosten bij de handel kunnen dalen. Het voldoen aan het interne-markt acquis impliceert echter niet alleen lagere handelskosten, maar ook een kostenstijging voor producenten in de kandidaat-lidstaten, vooral in verband met het milieu-acquis van de EU.

Een vierde effect van de EU-uitbreiding betreft het vrij verkeer van personen. Op dit moment is de migratie uit de MOE-landen nog aan strenge regels gebonden. Toetreding tot de EU betekent echter dat migranten vrije toegang krijgen tot de arbeidsmarkt in de EU.

Handelsstromen

Volgens de schattingen van de potentiële handel tussen de EU en MOE ligt het handelsvolume reeds op een min of meer 'normaal' niveau voor een OESO-land, d.w.z. een niveau dat past bij de economische ontwikkeling. De handel tussen EU landen ligt evenwel zo'n 20 tot 40% boven dit 'normale' niveau.⁵ Wanneer de MOE-landen toegang krijgen tot de interne markt zou het handelsvolume dus kunnen toenemen in deze orde van grootte. Dit komt overeen met de modelanalyse van Baldwin (1997) die het effect van de EU-uitbreiding analyseren met een model voor de wereldeconomie.⁶ Deze resultaten suggereren dat de totale EU-export met zo'n 1 á 2% kan groeien door de uitbreiding. Deze vrij geringe effecten mogen geen verrassing heten gezien het relatief lage BBP in de MOE-landen in vergelijking met de EU, en de vergaande vrijhandel die er reeds bestaat. De belangrijkste handelseffecten in de toekomst vloeien wellicht voort uit de mogelijke convergentie van de MOE-economieën in de richting van het gemiddelde BBP in de EU.

De handelseffecten van de EU uitbreiding zullen wel ongelijk verdeeld zijn tussen sectoren. Sommige sectoren zullen vooral profiteren van de nieuwe exportmogelijkheden in de MOE-landen. Anderen daarentegen, krijgen te maken met concurrerende import op de interne markt. Uit studies over exportspecialisatie blijkt dat er niet veel overlap is van comparatieve voordelen tussen de MOE-landen en de EU: de MOE-landen blijken vooral gespecialiseerd in arbeidsintensieve- en energie-intensieve producten, terwijl de meeste EU landen een comparatief voordeel hebben in kennis-intensieve sectoren.

⁵ Brenton, P. and D. Gros, 1997, Trade reorientation and recovery in transition economies, *Oxford Review of Economic Policy*, 13, pp. 65-76; Fidrmuc, J. and J. Fidrmuc, 2000, Integration, disintegration and trade in Europe: evolution of trade relations during the 1990s, Working Paper 2000-12, Center for Economic Research, Tilburg.

⁶ Baldwin, R., J. Francois and R. Portes, 1997, The costs and benefits of enlargement: the impact on the EU and Central Europe, *Economic Policy* 24.

Per saldo kan worden geconcludeerd dat de EU-uitbreiding voordelen met zich mee zal brengen van meer economische integratie, d.w.z. meer concurrentie, lagere prijzen, een grotere variëteit in productaanbod, en een betere benutting van schaal- en comparatieve voordelen. De mogelijke nadelen zullen vooral worden ondervonden in een aantal specifieke sectoren. Voor de gemiddelde Europese consument zullen de voordelen domineren.

Investerings

Toen Portugal, Spanje en Ierland toetraden tot de EU, bracht dit een forse stijging teweeg in de instroom van directe buitenlandse investeringen (DBI). Zo'n effect kan ook bij de toetreding van de MOE-landen optreden als gevolg van de verbetering van het investeringsklimaat. Het is niet waarschijnlijk dat dit in belangrijke mate ten koste zal gaan van investeringen in de EU. Dit komt doordat ondernemingen vooral investeren in de MOE-landen met het oog op het aanboren van lokale markten. Zo vindt 50% van de huidige DBI in de MOE-landen plaats in beschutte sectoren van de economie zoals de nutssectoren, communicatie, bouw en diensten. Van de DBI in de exposed sector gaat een deel naar sectoren waar nabijheid van de markt belangrijker is dan de loonkosten, zoals de voedingsmiddelen. Slechts een klein deel van de DBI gaat naar de arbeidsintensieve sectoren zoals textiel en kleding, waar concurrentie-overwegingen een belangrijke rol zouden kunnen spelen.

Migratie

Gezien de grote welvaartsverschillen tussen de EU en de nieuwe lidstaten – het gemiddeld inkomen in MOE gemeten in koopkrachtpariteiten ligt op ongeveer eenderde van het EU gemiddelde – zou vrij personenverkeer substantiële emigratie naar de EU kunnen uitlokken. Sommige EU lidstaten zijn bevreesd dat dit zal leiden tot een stijging van de werkloosheid en lagere lonen in hun land.

Empirische schattingen op basis van ervaringen met vorige EU-uitbreidingen suggereren evenwel vrij bescheiden effecten. Zo komen Bauer en Zimmermann (1999) op basis van eigen schattingen en een overzicht van eerdere studies op een consensus-schatting op lange-termijn van zo'n 3 miljoen migranten.⁷ Een recente studie voor de Europese Commissie schat het migratie-potentieel op lange termijn op zo'n 4 miljoen, waarbij meer dan de helft naar Duitsland gaat en ongeveer 35.000 migranten naar Nederland zullen komen.⁸ In het eerste jaar na de toetreding zal de migratiestroom het

⁷ T. Bauer and K. Zimmermann, 1999, Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Research Report 139, Department for Education and Employment, UK.

⁸ European integration consortium: DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER, 2000, The impact of Eastern enlargement on employment and labour markets in the EU Member States, Final Report.

grootst zijn, met zo'n 335.000 migranten waarvan 218.000 naar Duitsland. De migrantenstroom neemt geleidelijk af in de jaren daarna.

Empirisch onderzoek laat ook zien dat er geen grote effecten mogen worden verwacht op het loon van mensen in het thuisland. Zo suggereren de hoogste schattingen uit de literatuur dat de komst van 218.000 migranten naar Duitsland een maximaal looneffect zal hebben van -0.4% . Het cumulatieve effect van 2 miljoen migranten zal op lange termijn het loon van Duitsers met maximaal $3,5\%$ kunnen verminderen. In Nederland is het maximale looneffect van 35.000 migranten minder dan $-0,5\%$. Ook empirisch onderzoek naar het effect van migranten op de werkloosheid in het thuisland suggereert bescheiden effecten.

Belangrijker dan het totale looneffect is waarschijnlijk het effect op de loonverdeling. Omdat migranten doorgaans in laagbetaalde banen terecht komen, zal vooral het loon aan de onderkant van de arbeidsmarkt onder druk komen te staan. De meeste empirische studies vinden inderdaad dat het effect van migratie op het loon van laaggeschoolden relatief sterk is. Voor hooggeschoolden is het effect vaak nihil of zelfs positief. Migratie kan dus leiden tot een schevere inkomensverdeling indien migranten in laagbetaalde banen terecht komen.

Overige effecten van de uitbreiding

De EU-uitbreiding kan ook consequenties hebben voor het EU-beleid. Zo zal de toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de MOE-landen grote gevolgen hebben voor het EU-budget, evenals de toepassing van de structuurfondsen. Per saldo zullen alle toetredende landen immers netto ontvangers worden in de EU. De uitbreiding zal ook belangrijke gevolgen hebben voor het functioneren van de Unie en de slagvaardigheid in de besluitvorming. Ten slotte kan de uitbreiding consequenties hebben voor het functioneren van de interne markt, zeker wanneer niet zou zijn voldaan aan het *acquis communautaire*. Met name het gebrek aan bestuurlijk vermogen om een adequate invulling te geven aan het *acquis communautaire* vormt hierbij een risico.

3. Drie uitruilen bij Europese beleidscoördinatie

In deze paragraaf gaan we in op de toekomstige vormgeving van het Europese integratieproces waarop Nederland invloed kan uitoefenen. Daarbij maken we gebruik van een analytisch raamwerk om tot een afweging te komen over de wenselijkheid van beleidscoördinatie en de juiste vorm daarvan. Het raamwerk bestaat uit drie stappen. Bij iedere stap is het uitgangspunt de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, zoals vastgelegd in het Verdrag van Maastricht.

Stap 1 Is beleidscoördinatie wenselijk? ⇒ prikkels versus samenwerking

Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat bevoegdheden in beginsel op nationaal niveau liggen. Op die manier kunnen overheden inspelen op de eigen voorkeuren en omstandigheden van het land. Maar subsidiariteit betekent ook dat samenwerking gerechtvaardigd is indien daar goede redenen voor zijn.

Samenwerking

Zo kan beleidscoördinatie gerechtvaardigd zijn in geval van schaafeffecten van beleid, dat wil zeggen als gezamenlijk beleid meer oplevert voor de lidstaten dan wanneer landen afzonderlijk dat beleid zouden voeren. Voorbeelden hiervan zijn een gezamenlijk buitenlands beleid waarmee de EU-landen een sterkere onderhandelingspositie kunnen realiseren, beleid dat met hoge vaste kosten gepaard gaat (ruimtevaart), of internationale publieke goederen (defensie).

Een tweede reden voor beleidscoördinatie is grensoverschrijdende externe effecten van nationaal beleid. In dat geval heeft het beleid van een lidstaat invloed op de welvaart van andere landen, zonder dat beleidsmakers met dit effect rekening houden. Een voorbeeld is het zogenaamde *beggar-thy-neighbor* beleid waarbij landen hun (monopolie)macht proberen te benutten om economisch voordeel te halen ten koste van andere landen.

Externe effecten kunnen leiden tot beleidsconcurrentie. Hierbij concurreren overheden met elkaar om het aantrekken van economische activiteit. Wanneer het overheidsbeleid hierdoor wordt gedomineerd, kunnen bepaalde vormen van overheidsingrijpen onder druk komen, bijvoorbeeld op het gebied van belastingen, milieu of inkomenshervreiding. Er is dan sprake van schadelijke beleidsconcurrentie. Beleidscoördinatie kan dan corrigeren voor externe effecten en daarmee leiden tot een efficiënter beleid.

Prikkels

Beleidsconcurrentie kan echter ook gezond zijn omdat het een prikkel geeft aan overheden om een efficiënt beleid te voeren. Zonder die prikkel is er een groter risico op overheidsfalen. Immers, de pressie van diverse belangenorganisaties bij de totstandkoming van beleid kan leiden tot regelgeving die niet goed aansluit bij de maatschappelijke behoefte. In het bijzonder kunnen overheden de neiging hebben om te veel uit te dijen tot een zogeheten *Leviathan*, die meer het eigen belang nastreeft dan dat van haar kiezers. Beleidsconcurrentie zal de overheid efficiënter maken omdat inefficiënt beleid wordt afgestraft via een verlies aan economische aantrekkingskracht. De prikkels die uitgaan van beleidsconcurrentie vormen als het ware een aanvulling op de disciplinerende invloed van democratische controle door burgers.

Uitruil

De grens tussen gezonde- en schadelijke beleidsconcurrentie is niet eenvoudig te bepalen en hangt af van de omvang van het overheidsfalen, c.q. de internationale externe effecten van beleid. Empirisch is moeilijk vast te stellen wat de omvang van het overheidsfalen is. Uitgangspunt van subsidiariteit is daarom dat beleidsconcurrentie in beginsel gezond is, maar dat samenwerking gewenst kan zijn bij externe effecten of schaalvoordelen.

Stap 2 Is vrijwillige coördinatie mogelijk? ⇒ flexibiliteit versus commitment

Indien op basis van stap 1 beleidscoördinatie wenselijk blijkt, dient men eerst te onderzoeken of lichte vormen van beleidscoördinatie adequaat zijn om de coördinatie-doelstelling te realiseren. Er is dan geen bindende wetgeving nodig om te zorgen dat landen zich aan de gemaakte afspraken houden.

Flexibiliteit

Vrijwillige (of een zwakke vorm van) beleidscoördinatie kan worden geassocieerd met samenwerking op intergouvernementele basis waarbij het gezamenlijk belang van de lidstaten voorop staat. Recent zijn onder de globale richtsnoeren voor economisch beleid diverse vormen van niet-bindende beleidscoördinatie ontwikkeld. Deze beogen het macro-economisch beleid in de EU te ondersteunen en de economische dynamiek in Europa te bevorderen. In de verschillende processen voor het budgettaire-, werkgelegenheids- en structureel beleid wisselen landen informatie uit en sporen ze elkaar aan tot het voeren van een goed economisch beleid. Dit maakt de markt voor economisch beleid transparanter hetgeen gezonde beleidsconcurrentie tussen overheden kan bevorderen. Deze vrijwillige coördinatie wordt vooral ingegeven door het gezamenlijk belang dat landen hebben bij het goed functioneren van de Europese economie. Vrijwillige coördinatie biedt ruimte voor beleidsexperimenten en wederzijds leren en flexibiliteit om in te spelen op veranderingen in nationale omstandigheden.

Commitment

Niet-bindende beleidscoördinatie is alleen te prefereren wanneer dit voldoende geloofwaardig is, dat wil zeggen dat aannemelijk is dat alle partijen zich vrijwillig aan de overeenkomst zullen houden. Dit is het geval wanneer landen elkaars beleid gemakkelijk kunnen monitoren (bijvoorbeeld op basis van kwantificeerbare indicatoren), het weinig oplevert voor overheden om zich niet aan de gemaakte afspraken te houden, en reputatie-effecten van het breken van de overeenkomst belangrijk zijn. Echter, wanneer dit niet het geval is kan niet-bindende beleidscoördinatie onvoldoende zekerheid bieden dat de partijen zich aan de overeenkomst houden. Er zal dan gezocht

moeten worden naar een adequate vorm van bindende (of sterke) beleidscoördinatie waarvan de implementatie juridisch kan worden afgedwongen.

Uitruil

Er is bij het vormgeven van beleidscoördinatie dus een zekere spanning tussen enerzijds *commitment* dat overheden zich aan de afspraken houden en anderzijds *flexibiliteit* om in te kunnen spelen op veranderingen, of alternatieve beleidsvormen uit te proberen ('experimenteren'). Subsidiariteit stelt dat vrijwillige coördinatie in beginsel moet worden overwogen, en alleen moet worden overgegaan op bindende coördinatie indien dit nodig is om implementatie af te dwingen of opportunistisch gedrag van overheden te voorkomen.

Een specifiek aspect van vrijwillige coördinatie is flexibele integratie. Landen kunnen bijvoorbeeld via open partnerschappen besluiten op bepaalde beleidsterreinen verder te integreren, waarbij slechts een deel van de lidstaten vrijwillig deelneemt. Het voordeel van flexibele integratie is dat dit de mogelijkheden vergroot om tot een verdere verdieping en verbreding van de Europese integratie te komen. Dit wordt belangrijker naarmate de EU groter en heterogener van aard wordt. Dit voordeel van flexibele integratie dient te worden afgewogen tegen de nadelen van een mogelijk 'Europe à la carte'. Met dit laatste wordt bedoeld dat lidstaten slechts krenten uit de Europese pap pikken door alleen deel te nemen aan onderdelen van het integratieproces die nationaal voordeel opleveren. Dit kan nadelig uitwerken voor landen die wel willen integreren in verband met externe effecten; denk bijvoorbeeld maar eens aan het opheffen van het bankgeheim. Daarnaast draagt flexibele integratie het risico in zich dat er een situatie ontstaat waarin de rechten en plichten van afzonderlijke lidstaten niet duidelijk zijn. Verder kan een uitholling van het integratieproces optreden wanneer flexibiliteit de mogelijkheid van *package deals* ondermijnt omdat alle onderwerpen individueel worden beschouwd. Deze nadelen zouden kunnen worden ondervangen door flexibele integratie niet op alle onderdelen van het Europese integratieproces toe te passen. Zo zal *commitment* van alle lidstaten belangrijk zijn op terreinen van integratie met externe effecten.⁹

Stap 3 Hoeveel beleidsvrijheid is te handhaven?⇒ diversiteit versus uniformiteit

Wanneer bindende beleidscoördinatie wenselijk is, moet men nagaan op welke manier deze coördinatie het best kan worden vormgegeven. Hierbij is een belangrijke vraag welke beleidsvrijheid verenigbaar is met de coördinatie-doelstelling.

⁹ CEPR, 1995, *Flexible integration: towards a more effective and democratic Europe*, Monitoring European Integration no. 6.

Diversiteit

Het uitgangspunt van subsidiariteit stelt dat landen hun eigen afweging moeten kunnen maken met betrekking tot de meest wenselijke instituties. Nationale beleidsvrijheid respecteert de internationale verschillen in voorkeuren, culturen, omstandigheden en historisch gegroeide verhoudingen. Bovendien is er op nationaal niveau een betere democratische controle en een kleiner risico op overheidsfalen.

Uniformiteit

Een uniform beleid kan wenselijk zijn wanneer dit schaaffecten genereert of indien er transactiekosten gepaard gaan met een grote diversiteit van instituties op de interne markt. Bovendien kan uniformiteit de rechtsgelijkheid van Europese burgers ten goede komen.

Een gelijk speelveld op internationale markten

Soms wordt wel gepleit voor uniform beleid met het oog op het creëren van een gelijk speelveld op de interne Europese markt. Echter, zolang landen van elkaar verschillen qua omstandigheden of voorkeuren, zal ook het beleid en regelgeving moeten verschillen om daarop in te spelen. Een gelijk speelveld op een markt binnen een land is daarom nooit hetzelfde als een gelijk speelveld tussen twee landen. En dat zou het ook niet moeten zijn. Verschillen in instituties en overheidsbeleid dragen bij aan het creëren van comparatieve voordelen, waarbij landen hun eigen keuzes kunnen maken, bijvoorbeeld ten aanzien van infrastructuur, kennisinstituties, arbeidsmarktinstituties, of het fiscale klimaat. Het aantrekkelijke van handel is juist dat landen kunnen profiteren van de comparatieve voordelen die een ander land creëert. Een gelijk speelveld op de interne markt in Europa betekent dus niet dat instituties overal gelijk moeten zijn.

Uitruil

Subsidiariteit stelt in beginsel diversiteit boven uniformiteit. Maar subsidiariteit is niet synoniem voor diversiteit omdat bijvoorbeeld schaaffecten uniformiteit kunnen rechtvaardigen. De principiële voorkeur voor diversiteit komt doordat het rekening houdt met verschillen tussen lidstaten. Uniform beleid kan verstikkend werken op het integratieproces. Zo werden in het verleden vaak gedetailleerde regels opgesteld om te zorgen dat bedrijven overal onder dezelfde omstandigheden zouden concurreren op de interne markt. Dit leidde tot een langdurige en moeizame harmonisatie van regels. De 'nieuwe' methode van integratie op de interne markt maakt veel meer gebruik van

minimum normen, minimum doelstellingen en wederzijdse erkenning. Deze bieden een zekere mate van keuzevrijheid bij de nationale implementatie (zie box 1). Het is daarom wenselijk te streven naar coördinatievormen die een zekere ruimte laten voor diversiteit. Naarmate landen meer op elkaar gaan lijken, zal uniformiteit aantrekkelijker worden.

4. Confrontatie van trends en uitruilen

De in sectie 2 besproken aspecten van internationalisering kunnen invloed hebben op de drie uitruilen bij beleidscoördinatie. Hieronder wordt hier nader op ingegaan. Tabel 1 vat de invloed van trends op de uitruilen samen.

Tabel 1 *De invloed van drie internationaliseringstrends op drie trade-offs bij beleidscoördinatie*

Trends	Trade-offs	prikkels	flexibiliteit	diversiteit
		↔ samenwerking	↔ commitment	↔ uniformiteit
Internationalisering markten				
- mobiliteit factoren		← →		
- internationale conglomeratie		→	→	→
Europese integratie				
- EMU		←	←	←
EU uitbreiding				
- grotere EU			←	←
- uitbreidingsstrategie			→	

4.1 Internationalisering van markten

De grotere mobiliteit van factoren en de toenemende concurrentie op internationale markten maakt nationale instituties belangrijker voor de locatie van bedrijven. Overheden zullen daarop inspelen en meer met elkaar concurreren om met behulp van hun instituties economische activiteit aan te trekken. Internationalisering vergroot daarom de prikkels voor overheden om een gezond economisch beleid te voeren. Hierdoor kunnen instituties convergeren naar een efficiënter niveau hetgeen een gezamenlijk belang is van alle EU-lidstaten.

Echter, naarmate de mobiliteit van factoren en goederen toeneemt, kan beleidsconcurrentie ook schadelijke vormen aannemen. Zo kan de nadruk in het beleid op een gezond vestigingsklimaat ontaarden in een uitholling van nuttige overheidstaken, bijvoorbeeld op het terrein van milieu, inkomensherverdeling of belastingheffing. In dat geval gaan de negatieve externe effecten van beleidsconcurrentie de positieve effecten van het verminderen van overheidsfalen domineren. Samenwerking wordt dan

belangrijker. In zijn algemeenheid kunnen we derhalve niet zeggen of internationalisering om meer of minder samenwerking vraagt.

Internationale fusies en overnames kunnen tot concentratie en schaalvergroting leiden op de Europese markt. Dit kan pleiten voor coördinatie of centralisatie van het toezicht op deze sectoren, bijvoorbeeld bij het mededingingsbeleid, toezicht op financiële markten, of bij netwerksectoren. Daarnaast kan ook commitment belangrijker worden omdat de neiging kan bestaan bij overheden om grote nationale bedrijven te ondersteunen of te beschermen, omdat ze worden gezien als symbool van de nationale economie. Het committeren aan afspraken om geen (impliciete of expliciete) steun of bescherming te bieden kan dit voorkomen. Ten slotte kunnen multinationale ondernemingen baat hebben bij meer uniformiteit in de EU wet- en regelgeving. Zo kunnen de transactiekosten soms hoog oplopen wanneer er veel diversiteit is in complexe bedrijfswetgeving of belastingstelsels.

4.2 Europese integratie

Europese integratie op het ene beleidsterrein kan de wenselijkheid van beleidscoördinatie op andere terreinen beïnvloeden als gevolg van integratie-spillovers. Zo leidt de verdere ontwikkeling van de interne markt tot meer concurrentie in Europa en mogelijk meer concentratie van industrieën. Zoals hierboven geschetst zal dit mogelijk vragen om coördinatie op andere beleidsterreinen.

Daarentegen vraagt de EMU juist om beleidsconcurrentie. Immers, de EMU vermindert de beleidsvrijheid op monetair terrein om asymmetrische schokken op te vangen. Deze schokken vormen daardoor een potentieel risico voor de macro-economische stabiliteit in Europa. Divergentie van economische ontwikkeling zou bijvoorbeeld het stabiliteitspact onder druk kunnen zetten en tot vertrouwensverlies van de Europese economie kunnen leiden. Daarnaast kan het tot conflicten leiden binnen de ECB over het te voeren monetaire beleid. Om dit te voorkomen is wel gepleit voor een zogeheten stabilisatiefonds in de EU. Dit fonds zou middelen herverdelen van lidstaten die zich in een hoogconjunctuur bevinden naar landen die in een laagconjunctuur zitten. Een belangrijk bezwaar van zo'n fonds is evenwel het risico van *moral hazard*: overheden die weten dat ze bij slecht economisch tij gecompenseerd worden door andere landen, zullen minder hun best doen om negatieve schokken te voorkomen, bijvoorbeeld via structurele hervormingen in de economie. Om die redenen is het beter om economische schokken via goed werkende Europese markten te stabiliseren. Zo kan bijvoorbeeld een geïntegreerde kapitaalmarkt fungeren als stabilisator omdat een negatieve schok in een bepaalde regio dan deels zal worden afgewenteld op kapitaalverschaffers uit andere regio's. Ook een arbeidsmarkt met flexibele lonen en flexibele banen is wenselijk met het oog op het opvangen van schokken. De structurele hervormingen die nodig zijn voor een betere werking van markten zullen eerder worden verkregen door de prikkels van beleidsconcurrentie dan middels beleidscoördinatie.

Met de EMU committeren landen zich aan regels voor het begrotingsbeleid om te voorkomen dat ze excessief hoge tekorten creëren en daarmee de geloofwaardigheid van de EMU in gevaar brengen. Om in te kunnen spelen op regionale onevenwichtigheden, wordt flexibiliteit op andere gebieden belangrijker, bijvoorbeeld in de loonvorming, prijsvorming en via de werking van automatische stabilisatoren op nationaal niveau. Bovendien neemt door de EMU de onderlinge afhankelijkheid van economieën toe, waardoor landen een groter gezamenlijk belang hebben bij het goed functioneren van de Europese economie. Dit maakt informatie-uitwisseling en wederzijdse aansporing relevanter.

4.3 De EU-uitbreiding

De uitdaging bij de EU-uitbreiding is om de economische en politieke voordelen te realiseren, en de risico's zoveel mogelijk te mitigeren. Dit vereist dat zowel de EU als de kandidaat-lidstaten voldoende investeren in de uitbreiding voordat deze plaatsvindt. Zo zullen de kandidaat-lidstaten moeten investeren in de ontwikkeling van instituties om te voldoen aan het *acquis communautaire*. Dit is vooral van belang om te zorgen dat de toetreding geen negatieve gevolgen zal hebben voor het functioneren van de interne markt of de uitvoering van het gezamenlijke EU-beleid. Daarnaast dienen de landen hun economische structuur te hervormen om straks te kunnen concurreren op de interne Europese markt. Al deze hervormingen vereisen forse inspanningen van de toetreders en politieke keuzes.

Maar ook de EU moet investeren in de uitbreiding. Met de komst van de nieuwe lidstaten zal namelijk niet alleen de omvang, maar ook de heterogeniteit in de EU toenemen. Dit vraagt allereerst om hervormingen in de institutionele structuur van de EU die de slagvaardigheid in de besluitvorming moet waarborgen. Daarnaast wordt flexibele integratie belangrijker om in de toekomst verder te kunnen integreren in een EU van meer dan 25 lidstaten. Ten slotte zal de EU voor de uitbreiding haar gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen moeten hervormen om de kosten van de uitbreiding beperkt te houden. Op al deze punten zal de EU politieke keuzes moeten maken.

In het licht van de politieke gevoeligheden bestaat het risico dat er onvoldoende wordt geïnvesteerd in de uitbreiding voordat deze plaats heeft. Aan de ene kant kan het voor de kandidaat-lidstaten verleidelijk zijn om minder populaire hervormingen uit te stellen, maar wel toe te treden tot de EU met het oog op de verwachte inkomensoverdrachten. Dit kan dan ten koste gaan van de kwaliteit van de Unie, bijvoorbeeld door schadelijke effecten op het functioneren van de interne markt. Aan de andere kant bestaat het risico dat de EU onvoldoende investeert in de uitbreiding als gevolg van interne onenigheid tussen de lidstaten. Hierbij is van belang dat de voor- en nadelen van de EU-uitbreiding ongelijk verdeeld zijn. Zo zullen de economische voordelen van extra handel en investeringen vooral optreden in de lidstaten die grenzen aan MOE. De

Zuidelijke EU-lidstaten, daarentegen, vrezen voor de hervormingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen, en concurrerende import uit de MOE-landen. De tegengestelde belangen ten aanzien van de uitbreiding kunnen leiden tot uitstel van de hervormingen hetgeen waarschijnlijk ook tot uitstel van de uitbreiding zal leiden.

Het risico op uitstel of op een kwalitatief slechte uitbreiding kan de bereidheid om hervormingen door te voeren wederzijds beïnvloeden. Zo kan het draagvlak voor hervormingen in de transitielanden afnemen als blijkt dat de EU lang aarzelt over de toetreding. Opiniepeilingen wijzen reeds op een afkalvend draagvlak voor de toetreding. Andersom kan een traag hervormingsproces in de kandidaat-lidstaten ertoe leiden dat het animo bij EU-landen voor de uitbreiding afneemt. Er ontstaat als het ware een *hold-up* probleem waarin zowel de EU als de MOE-landen elkaar onvoldoende vertrouwen om hun vereiste investeringen te plegen.

Het hold-up probleem heeft vooral te maken met een gebrek aan geloofwaardigheid. Zo is er van de kant van de EU geen duidelijkheid omtrent de toetredingsdatum of de manier waarop ze haar hervormingen wil realiseren. Aan de kant van de MOE-landen is er onduidelijkheid over de hardheid van de toetredingsvoorwaarden waaraan ze zullen voldoen of de manier waarop landen wetgeving zullen naleven. Essentieel hierbij is dat de onderhandelingspositie van de EU om hervormingen in de nieuwe lidstaten af te dwingen sterk verzwakt zodra landen eenmaal zijn toegetreden. Voor de EU is het daarom van belang dat de nieuwe lidstaten vóór de uitbreiding aan de relevante toetredingsvoorwaarden voldoen. Hierbij geldt dat landen niet alleen formeel moeten voldoen aan de letter van het *acquis communautaire*, maar dat instituties ook functioneren naar de geest ervan. Een gebrekkig juridisch en bestuurlijk apparaat vormen hier een serieus probleem.

Commitment om uit het hold-up probleem te geraken kan door van te voren duidelijk vast te leggen waaraan zowel de EU als de kandidaat-lidstaten moeten voldoen bij de uitbreiding. Commitment kan voor beide partijen zekerheid verschaffen aan welke voorwaarden de andere partij zal voldoen. Voor de MOE-landen zou dit een strenge toepassing van een aantal relevante en realistische toetredingsvoorwaarden moeten impliceren, die goed verifieerbaar zijn bij de toetreding. Hierbij lijkt het verdedigbaar dat – gezien het grote verschil in ontwikkelingsniveau – landen niet direct aan alle Kopenhagen criteria hoeven te voldoen. Dit geldt vooral omdat niet alle voorwaarden uit het *acquis* even relevant zijn voor het functioneren van de interne markt. Men zou daarom een kern-*acquis* moeten ontwikkelen met de onderdelen uit het *acquis* die daartoe wel relevant zijn. Pelkmans e.a. (2000) gaan in op de mogelijkheden voor zo'n kern-*acquis*.¹⁰ Duidelijkheid omtrent de toetredingsvoorwaarden kan een impuls geven

¹⁰ J. Pelkmans, D. Gros, J. Nunes Ferrer, Long-run economic aspects of eastern enlargement, Report for the WRR, te verschijnen.

aan de hervormingen in de MOE-landen, zeker wanneer deze worden gekoppeld aan commitment van EU-zijde. Commitment vanuit de EU kan worden gegoten in het vastleggen van een uitbreidingsdatum waarop landen kunnen toetreden die aan de relevante eisen voldoen. Dit kan een prikkel geven aan de EU-landen om ernst te maken met de hervormingen die nodig zijn voor de uitbreiding.

5. Belastingcoördinatie

De fiscale integratie in Europa is bescheiden, vooral voor wat betreft de directe belastingen. Deze paragraaf gaat in op de wenselijkheid van coördinatie van de directe belastingen op kapitaalinkomen. We gaan daartoe allereerst in op de rol van kapitaalbelastingen in het overheidsbeleid. Daarna bespreken we de relevante uitruilen in het licht van belastingcoördinatie in de EU, waarna de invloed van internationalisering op deze uitruilen wordt besproken. Ten slotte gaan we in op een aantal concrete voorstellen voor belastingcoördinatie.

5.1 Belasting op kapitaalinkomen

In alle landen van de EU maken kapitaalbelastingen deel uit van de belastingmix. Het rendement op eigen vermogen wordt overal bij de onderneming aan de bron belast via de vennootschapsbelasting (VPB). Daarnaast kan het beleggingsrendement worden belast op basis van het woonlandbeginsel via de dividend- of inkomstenbelasting, al dan niet met (gedeeltelijke) aftrek voor de reeds betaalde VPB. Vreemd vermogen wordt in Europa op uiteenlopende manieren belast, meestal op basis van het woonlandbeginsel. Zo hebben sommige landen een bronheffing op rente, belasten andere landen rente-inkomsten via de inkomstenbelasting en hebben de Scandinavische landen een duaal systeem waarin kapitaal apart wordt belast tegen een vast tarief. Het nieuwe Nederlandse belastingstelsel gaat vermogen vanaf 2001 belasten met een unieke heffing op een forfaitair rendement.

Er zijn verschillende redenen waarom de overheid kapitaalbelastingen gebruikt om publieke middelen te genereren. Allereerst vormt het draagkrachtprincipe een belangrijk uitgangspunt van belastingheffing. Dit principe rechtvaardigt dat degenen met vermogensinkomen meedragen in de financiering van publieke uitgaven.

Een tweede reden om belastingen op kapitaal te heffen is het profijtbeginsel. Belastingen kunnen niet los worden gezien van de uitgaven die de overheid daarmee financiert. Het gaat daarom om het netto effect van belastingen en uitgaven op de economie. De opbrengst van de VBP kan bijvoorbeeld worden gebruikt voor het financieren van publieke investeringen die de winstgevendheid vergroten. Op die manier komt ze ten goede aan de betalers van de heffing.

Een derde argument voor het gebruik van kapitaalbelastingen is doelmatigheid. Dit aspect is nogal omstreden. Veel studies suggereren namelijk dat kapitaalbelastingen

relatief ondoelmatig zijn omdat ze verstoringen veroorzaken in het investeringsgedrag en in de internationale allocatie van kapitaal. Deze verstoringen zijn relatief schadelijk voor de economische groei en de welvaart in vergelijking met verstoringen van andere belastingen. Toch kan doelmatigheid gediend zijn bij belastingen op kapitaalinkomen. Allereerst belasten ze overwinst, hetgeen efficiënt is omdat dit geen verstoring heeft op marginale beslissingen. Ten tweede kunnen kapitaalbelastingen in een naast-beste wereld het verstoringseffect van andere belastingen verminderen. Zo voorkomt de kapitaalbelasting arbitrage bij zelfstandigen die hun arbeidsinkomen kunnen transformeren in kapitaalinkomen.

5.2 Twee relevante uitruilen bij coördinatie

Prikkels versus samenwerking

Zoals gezegd kan de overheid belastingen op kapitaal rechtvaardigen op grond van het draagkrachtbeginsel. Echter, in economische zin hoeven belastingen op kapitaal niet te worden gedragen door de bezitters van kapitaal: degene die uiteindelijk wordt geconfronteerd met een lager reëel inkomen kan namelijk iemand anders zijn dan degene die de belasting afdraagt. Zo kan de economische last van een bronbelasting op kapitaalinkomen worden afgewenteld op de factor arbeid indien fysiek kapitaal mobiel is over de landsgrenzen. De vermindering van kapitaal zal namelijk de productiviteit van arbeid verminderen en daarmee het loon onder druk zetten. Hoewel de kiezer dus wordt voorgehouden dat vermogenden worden belast, hoeft dat in economische zin niet het geval te zijn. Belastingconcurrentie die leidt tot lagere tarieven op kapitaal kan daarom de doelmatigheid van het belastingsysteem vergroten, zonder wezenlijke gevolgen voor de secundaire inkomensverdeling.

De mate waarin de belastingdruk kan worden afgewenteld van kapitaal op arbeid is evenwel sterk afhankelijk van de kapitaalmobiliteit. Bestaand fysiek kapitaal is moeilijk te verplaatsen, bedrijven die zich in een land willen vestigen zijn daarentegen volledig mobiel. Omdat de mobiliteit in de praktijk dus niet perfect is, zal ook de factor kapitaal de heffingslast kunnen dragen en slechts een deel afwentelen op minder mobiele factoren. Het draagkrachtbeginsel blijft dan wel van toepassing, maar minder dan men zou vermoeden op grond van de feitelijke mix van belastingen.

Belastingconcurrentie kan ook schadelijk zijn. Wanneer overheden successievelijk hun belasting verlagen met het oog op het voorkomen van de uitstroom van fysiek kapitaal – en daarbij geen rekening houden met de consequenties daarvan voor andere landen – is er sprake van grensoverschrijdende externe effecten. Overheden kunnen dan internationale coördinatie ondersteunen, maar zijn voor het bereiken daarvan afhankelijk van andere landen. Indien een overheid zelf coördinatie niet prefereert of de steun van andere landen ontbreekt, resteert een proces van beleidsconcurrentie, waarin de belasting steeds verder daalt. Het nadeel van steeds lagere belastingen op kapitaal is dat hiermee de maatschappelijke functies van kapitaalbelastingen worden uitgehouden,

waaronder de herverdelende functie die in het belastingstelsel besloten ligt. Verder kan belastingconcurrentie tot uiteenlopende stelsels en tarieven leiden. Dit kan ertoe leiden dat het profijtbeginsel wordt doorbroken omdat ondernemingen wel profiteren van voorzieningen in landen met hoge belastingen, maar er niet voor betalen omdat ze de winst verschuiven naar landen met lage belastingen. Verder kunnen vermogenden hun kapitaalinkomen verzwijgen voor de fiscus indien ze hun geld in een land beleggen waar geen bronbelasting wordt geheven en waar geen informatie-uitwisseling plaatsvindt met de fiscus.

Bij de uitruil tussen belastingconcurrentie en belastingcoördinatie moet men zich realiseren dat kapitaal niet alleen mobiel is binnen de grenzen van de EU, maar ook daarbuiten. Zo bevinden de meeste zogenaamde *tax havens* zich buiten de grenzen van de EU, zodat winst-herallocatie maar zeer ten dele kan worden tegengegaan met Europese coördinatie. Datzelfde geldt voor ontduiking van vermogensinkomsten. Zwitserland is bijvoorbeeld een geliefde locatie buiten de EU voor spaarders die hun vermogen willen verzwijgen voor de fiscus. Bij gebrek aan mondiale instituties, moet Europese coördinatie dan ook worden opgevat als naast-beste oplossing voor externe effecten van belastingconcurrentie. Coördinatie zou er bijvoorbeeld niet toe moeten leiden dat er minder kapitaal in de EU wordt geïnvesteerd of dat financiële intermediatie zich naar buiten de EU verplaatst.

De theorie suggereert dat vooral kleine landen baat hebben bij belastingconcurrentie. Dit is vrij gemakkelijk in te zien. Indien een klein land haar belastingtarief verlaagt ten opzichte van een groot buurland zal de belastingopbrengst minder dalen (en mogelijk zelfs stijgen) dan wanneer een groot land haar tarief verlaagt. De reden is dat de kapitaalstroom die in gang wordt gezet door belastingverlaging, voor het kleine land relatief belangrijk is en voor het grote land juist niet. De grondslagverbreding weegt voor het kleine land daarom zwaar ten opzichte van de daling van de belastingopbrengst op haar eigen grondslag. Voor het grote land geldt precies het omgekeerde: de grondslagverbreding is te verwaarlozen in verhouding tot de daling in belastingopbrengst op haar eigen grondslag.¹¹ In de praktijk zien we dat een klein land als Ierland relatief lage tarieven kent en daarbij succesvol is in het aantrekken van kapitaal. Hetzelfde geldt voor *tax havens* welke altijd zeer kleine staten zijn. Ook geven modelberekeningen van het IMF uit het begin van de jaren negentig aan dat kleine landen niet zullen profiteren van belastingharmonisatie in de EU, terwijl de grote EU-landen juist wel beter af zijn.¹² Nederland kan worden gezien als een middelgroot land waarvoor belastingconcurrentie nog relatief gunstig is. Zo kent Nederland een

¹¹ Kanbur, R. en M. Keen, 1993, *Jeux sans frontieres: Tax competition and tax coordination when countries differ in size*, *American Economic Review* 83, 877-982.

¹² Fuente, A. en E. Gardner, 1990, *Corporate income tax harmonization and capital allocation in the European Community*, IMF Working Paper 90/103, Washington D.C.

concurrerend belastingstelsel waarbij vooral de deelnemingsvrijstelling en de afwezigheid van bronheffingen ons land geliefd maken bij investeerders. Het ligt daarom niet voor de hand dat ons land voorop loopt in een streven naar belastingcoördinatie.

Diversiteit versus uniformiteit

Fiscale soevereiniteit is wenselijk omdat het een belangrijk instrument is voor overheden om mee in te spelen op nationale behoeften en omstandigheden. Subsidiariteit schrijft dan ook in beginsel voor dat landen hun eigen keuzes moeten kunnen maken ten aanzien van de mix tussen belastingen en publieke investeringen (profijtbeginsel), de mate van herverdeling via het belastingstelsel (draagkrachtbeginsel), de minst versturende werking van het belastingsysteem (doelmatigheidsbeginsel), en de omvang van de publieke sector.

Diversiteit kan evenwel ook nadelig zijn omdat het tot een lappendeken van verschillende stelsel leidt. Multinationale ondernemingen hebben daardoor in Europa te maken met uiteenlopende complexe regels voor het berekenen van de fiscale winst. Dit gaat met hoge administratieve kosten gepaard. Meer uniformiteit en eenvoud zou deze transactiekosten kunnen verminderen. Harmonisatie van regels kan derhalve schaafeffecten genereren.

5.3 De gevolgen van internationalisering voor coördinatie

Internationalisering heeft op drie manieren invloed op de bovenstaande uitruilen. Allereerst impliceert internationalisering dat investeringen gevoeliger worden voor verschillen in effectieve belastingtarieven tussen landen. Het effectieve tarief meet het verschil tussen het bruto- en netto rendement op een investering, daarbij rekening houdend met factoren die de grondslag van de heffing bepalen zoals de fiscale afschrijving. Empirisch onderzoek voor de VS geeft aan dat de effectieve belastingdruk inderdaad van belang is voor de internationale allocatie van investeringen: een daling van het effectieve tarief met 1%-punt zou gemiddeld leiden tot een toename van de stroom van inkomende investeringen met zo'n 1,5%. Bovendien blijkt dit effect te zijn toegenomen in de periode tussen 1984 en 1996.¹³

Een tweede aspect van internationalisering is dat ondernemingen steeds meer internationaal gaan opereren. Dit vergroot de mogelijkheden voor bedrijven om via winstherallocatie verschillen in statutaire belastingtarieven tussen landen uit te buiten en zodoende belasting te ontwijken. Zo kunnen multinationale bedrijven de fiscale winst

¹³ Hines, J.R., 1999, Lessons from behavioral responses to international taxation, *National Tax Journal*, 305-323; en Altshuler, R., H. Grubert en T. Scott Newlon, 1998, Has US investment abroad become more sensitive to taxes?, NBER Working Paper 6383.

op papier verschuiven tussen moeder- en dochterondernemingen in verschillende landen. Dit kan door middel van internationale rentebetalingen tussen ondernemingen, of het manipuleren van interne verrekenprijzen, bijvoorbeeld voor R&D of merknamen. Empirisch onderzoek geeft diverse aanwijzingen voor het bestaan van deze winstherallocatie.¹⁴ Het meest duidelijk is daarbij de winstoverheveling naar zogeheten ‘tax havens’ waar niet of nauwelijks belasting wordt geheven over de gerealiseerde winst. Internationalisering maakt het daardoor steeds moeilijker voor overheden om winst aan de bron te belasten.

Een derde element van internationalisering is de financiële integratie in Europa en de voltooiing van de EMU. Deze dragen ertoe bij dat beleggingen en besparingen gemakkelijker over nationale grenzen heen stromen. Omdat het vaak moeilijk is om alle informatie boven water te krijgen over het gerealiseerde inkomen uit deze buitenlandse portefeuilles, kunnen belastingen op basis van het woonlandbeginsel gemakkelijk worden ontdoken. De grote hoeveelheid spaartegoeden in landen met een bankgeheim, zoals Luxemburg, spreekt hierbij boekdelen. Naarmate financiële markten integreren en besparingen en beleggingen internationaliseren, zal het informatieprobleem voor de fiscus groter worden.

Belastingconcurrentie

Als we kijken naar de internationale trends in kapitaalbelastingen, dan lijkt er in sommige opzichten sprake van belastingconcurrentie. Zo zijn de statutaire VPB tarieven in de afgelopen 15 jaar gedaald en is de spreiding tussen landen afgenomen. Een aantal van de ons omringende landen is bovendien voornemens haar tarieven verder te verlagen.

Landen zijn de laatste decennia ook naar elkaar toegegroeid in hun effectieve tarieven op vennootschapswinst.¹⁵ Dit ging echter niet gepaard met een daling van de effectieve druk, omdat met de lagere statutaire tarieven tegelijkertijd de grondslag werd verbreed. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de opbrengst van de VPB als percentage van de totale belastingopbrengst de laatste jaren is gedaald, of dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden van de belasting op kapitaal naar de belasting op arbeid. Het ontbreken van een dalende trend in de effectieve tarieven is mogelijk te verklaren uit het feit dat effectieve tarieven (mede bepaald door afschrijving, voorraadwaardering e.d.) de allocatie van fysiek kapitaal bepalen terwijl de statutaire tarieven van belang zijn voor de allocatie van de winst. Omdat fysiek kapitaal – voor zover dit bestaat uit bestaande gebouwen, machines en voorraden – zich minder gemakkelijk verplaatst dan

¹⁴ Hines, J.R., 1996, Tax policy and the activities of multinational corporations, NBER Working Paper 5589, Cambridge MA.

¹⁵ Chennels, L., en R. Griffith, 1997, Taxing profits in a changing world, IFS, London.

financieel kapitaal, manifesteert belastingconcurrentie zich wel in de statutaire tarieven maar minder in de effectieve tarieven.

Ten aanzien van bronbelastingen op rente lijkt er ook sprake van belastingconcurrentie. Tussen 1989 en 1996 zijn bronbelastingen in Europese lidstaten maar liefst 25 keer verlaagd. In de meeste gevallen betrof dit de bronheffing op de meest mobiele spaartegoeden, namelijk op niet-ingezetenen en obligaties. De bronbelastingen op minder mobiele spaarders – de ingezetenen met vooral kleine spaartegoeden – werden in dezelfde periode juist 21 keer verhoogd.¹⁶

5.4 Vormen van coördinatie

Al met al worden de argumenten die pleiten voor belastingcoördinatie belangrijker door internationalisering. Om de hierboven genoemde redenen ligt het evenwel niet voor de hand dat Nederland voorop loopt in deze discussie. Wel zou ons land moeten nadenken over de richting waarop ze op langere termijn zou willen koersen ten aanzien van de belastingen op kapitaalinkomen. Hieronder worden enkele concrete voorstellen besproken.

Coördinatie van de VPB

Op dit moment beperkt de coördinatie van kapitaalbelastingen in de EU zich tot twee richtlijnen. De eerste betreft dividenduitkeringen in moeder-dochterverhoudingen die worden vrijgesteld. De tweede gaat over grensoverschrijdende fusies, waarbij de belastingheffing over vrijvallende vermogenswinsten kan worden uitgesteld. Verder is er een niet-bindende gedragscode die schadelijke belastingconcurrentie poogt te signaleren. De EC wil sommige vormen ervan verbieden, zoals de elementen genoemd in het Primarolo rapport.

Voor de langere termijn zijn er verschillende ideeën over coördinatie van de VPB in de EU. Allereerst kan ontwijking van de vennootschapsbelasting worden tegengegaan door een minimum statutair tarief overeen te komen in EU-verband. Zo'n minimumtarief voorkomt dat de opbrengst van mobiel financieel kapitaal via winstverschuiving aan de fiscus ontsnapt. Overeenstemming over een minimumtarief lijkt belangrijker dan coördinatie van winstbepalingsregels omdat de grondslagbepaling betrekking heeft op relatief immobiel fysiek kapitaal. Daar staat tegenover dat een minimum tarief zonder coördinatie van de grondslag, belastingconcurrentie via de grondslagbepaling belangrijker kan maken. Voor de vestigingsplaats van nieuwe ondernemingen is de grondslag immers wel van belang. Belastingconcurrentie zal zich dan meer concentreren op het aantrekken van economische activiteit in plaats van papieren winst.

¹⁶ Deheija, V.H. en P. Genschel, 1998, Tax competition in the European Union, MPIfG Discussion Paper 98/03, Max Planck Instituut, Keulen.

Een oplossing waarbij de grondslag vergaand wordt geharmoniseerd is invoering van *formula apportionment*, dat bijvoorbeeld ook in Canada wordt gehanteerd. Dit betekent dat de winst van een onderneming met EU-wijde activiteiten op basis van uniforme winstbepalingsregels wordt vastgesteld. Vervolgens zou de aldus bepaalde winst worden toegeedeeld aan de lidstaten waar de onderneming belastbare activiteiten verricht. Dit kan worden gedaan op basis van een formule met daarin bijvoorbeeld de omzet, de loonsom en de waarde van de bedrijfsmiddelen. Vervolgens kan elke lidstaat zijn eigen tarief toepassen op de fiscale winst. Omdat ondernemingen in beginsel slechts met een set op EU-niveau vastgestelde winstbepalingsregels hebben te maken, impliceert dit een belangrijke vereenvoudiging. Een nadeel van dit systeem is dat hiermee in feite de variabelen uit de toerekenformule worden belast, hetgeen nieuwe verstoringen kan uitlokken. Een ander nadeel voor de EU is dat dit systeem geen ruimte biedt voor diversiteit tussen lidstaten bij de grondslagbepaling. Dit is wellicht een stap te ver in de richting van harmonisatie. Een mogelijk alternatief is daarom *formula apportionment* alleen optioneel te maken voor internationale ondernemingen.

Een vorm van coördinatie die meer ruimte biedt voor diversiteit in de grondslagbepaling is die waarbij multinationale ondernemingen worden belast volgens de regels en het tarief uit het land waar het hoofdkantoor van de onderneming is gevestigd. De belastingopbrengst wordt vervolgens verdeeld over de landen waarin de multinational actief is volgens een bepaalde formule. Landen behouden in dit voorstel de vrijheid ten aanzien van hun eigen grondslagbepaling, maar erkennen wederzijdse elkaars stelsels bij het belasten van multinationals. Een nadeel van dit voorstel is dat de keuze van het hoofdkantoor erg gevoelig kan worden voor verschillen in belastingsystemen.

Een laatste coördinatievorm in de VPB die we hier bespreken is het bepalen van een minimale effectieve belastingdruk op ondernemingen. Hierbij hanteert ieder land zijn eigen belastingsysteem. Er wordt echter wel een gecoördineerde ondergrens gesteld aan de gemiddelde effectieve belastingdruk. Op basis van een vereenvoudigde, geharmoniseerde grondslag wordt de fiscale winst bepaald voor iedere onderneming. Deze wordt fictief belast tegen een minimum, geharmoniseerd tarief. Het resulterende bedrag vormt een minimum aan te betalen belasting, dat wil zeggen als de belasting volgens het nationale systeem lager uitvalt, dan moet een onderneming toch dit minimum betalen. Dit systeem laat ruimte voor diversiteit en lijkt een effectieve manier om een bodem te leggen in de effectieve VPB-druk.

Coördinatie van belastingen op basis van het woonlandbeginsel

Het belangrijkste probleem bij belastingen op spaar- en beleggingsinkomsten is belastingontduiking. Dit geldt bijvoorbeeld bij de belasting op rente-inkomsten. In feite gaat het hier om een informatieprobleem voor de fiscus over individuele vermogensinkomsten. Verplichte informatieverschaffing van banken aan fiscale autoriteiten is de meest directe oplossing om dit probleem te ondervangen, hoewel belastingontduiking buiten de EU blijft bestaan. De komst van nieuwe informatie-technologie kan een

effectieve informatie-uitwisseling vergemakkelijken. Als informatie-uitwisseling mogelijk blijkt, is het een aantrekkelijke optie omdat het ruimte biedt voor diversiteit: landen hebben de vrijheid om het rendement op (vreemd) vermogen op hun eigen manier te belasten. Omdat de mobiliteit van burgers vrij gering is tussen landen, zullen de externe effecten van deze diversiteit niet erg groot zijn.

Een alternatief voor informatie-uitwisseling is de invoering van minimum bronbelasting op rente. Dit is een meer vergaande vorm van coördinatie die minder ruimte biedt voor diversiteit. Bovendien bestaat het risico dat dit zal ontaarden in een belasting op kleine spaarders indien niet-EU ingezetenen niet aan de bronheffing worden onderworpen. Dit stelt namelijk ingezetenen met grote vermogens in staat zich als niet-ingezetenen op te stellen waardoor de door hen genoten rente niet wordt belast.

6. De Europese arbeidsmarkt

In vergelijking met Amerika presteert de Europese arbeidsmarkt in een aantal opzichten matig. De werkloosheid in Europa ligt gemiddeld ongeveer twee maal zo hoog als in de VS en is bovendien veel structureler van aard. Verder ligt de participatiegraad in Europa aanzienlijk lager dan in de VS. In Lissabon hebben de Europese regeringsleiders verbetering van de Europese arbeidsmarkt beloofd. In 2010 moet de werkloosheid beneden de 4% liggen en de participatiegraad gestegen zijn van 61 tot 70%.

In deze paragraaf gaan we in op de rol van beleidscoördinatie in de EU in het licht van deze doelstellingen. We bespreken allereerst de invloed van arbeidsmarktinstituties voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Daarna gaan we in op de relevante uitruilen bij beleidscoördinatie en de invloed van internationalisering daarop. We besluiten met het beleidsdilemma ten aanzien van coördinatie van arbeidsmarktinstituties.

6.1 Instituties op de arbeidsmarkt

In Europa worden arbeidsmarkten gekenmerkt door relatief starre arbeidsmarktinstituties. Wet- en regelgeving ten aanzien van ontslagbescherming en flexibele arbeid leiden tot minder baanflexibiliteit; corporatistische arbeidsverhoudingen vlakken de loonverdeling af; en belastingen en sociale zekerheid verminderen de prikkels voor arbeidsparticipatie. Deze starheden hebben tot gevolg dat aanpassingen op de Europese arbeidsmarkt relatief traag verlopen in vergelijking met de VS, de werkloosheid structureler van aard is, en het niveau van arbeidsparticipatie laag is.

Daar staat tegenover dat deze instituties belangrijke functies vervullen met het oog op solidariteit en het corrigeren voor marktfalen. Ontslagbescherming draagt bij aan stabielere en langdurigere arbeidsrelaties waarin meer wordt geïnvesteerd in bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden van werknemers; corporatisme zorgt dat externe effecten worden geïnternaliseerd of dat hold-up problemen worden verkleind; en sociale

zekerheid corrigeert voor het falen van private verzekeringsmarkten in verband met averechtse selectie en geeft uiting aan inkomenssolidariteit tussen burgers.

Overheden staan dus voor dilemma's tussen enerzijds flexibiliteit en prikkels voor arbeidsdeelname, en anderzijds stabiele arbeidsrelaties en solidariteit. In de VS ligt de nadruk op het eerste. Europese landen kennen meestal instituties waar stabielere arbeidsrelaties en inkomenssolidariteit belangrijk zijn.

6.2 Drie relevante uitruilen bij coördinatie

Prikkels versus samenwerking

Europese landen kampen met vergelijkbare problemen op hun arbeidsmarkten, maar vergelijkbare problemen vragen niet direct om gezamenlijke oplossingen. Dit is alleen het geval indien er sprake is van externe effecten of schaaleffecten. Grensoverschrijdende externe effecten van nationale arbeidsmarktinstituties kunnen plaatsvinden via hun invloed op internationale investerings- en locatiebeslissingen van bedrijven. Het is evenwel niet aannemelijk dat de allocatie van investeringen zo gevoelig is voor arbeidsmarktinstituties dat dit leidt tot uitholling van instituties, ofwel *social dumping*.¹⁷ Dit komt doordat instituties niet alleen de flexibiliteit op de arbeidsmarkt verminderen, maar ook de efficiëntie op de arbeidsmarkt vergroten, bijvoorbeeld door het verminderen van hold-up problemen of het verlagen van transactiekosten. Dergelijke instituties zullen niet aan erosie onderhevig zijn. Daarnaast zijn instituties het resultaat van landspecifieke omstandigheden, historisch gegroeide patronen en uiteenlopende voorkeuren van landen. Hervorming hiervan is wel mogelijk, maar kost tijd.

Flexibiliteit versus commitment

Hoewel bindende coördinatie niet de juiste oplossing is voor de arbeidsmarktproblemen in Europa, kan het nuttig zijn wanneer landen elkaar informeren over wederzijdse ervaringen en elkaar aansporen tot het voeren van goed beleid. Dit kan landen stimuleren om succesrijke hervormingen door te voeren of overheden alerter maken ten aanzien van beleidsconcurrentie. Vanwege de verwevenheid van economieën is dit een gezamenlijk belang van de lidstaten. Nederland kan hierbij een interessante rol vervullen. In ons land ligt de werkloosheid aanzienlijk onder het Europees gemiddelde en is de baangroei al jaren boven-gemiddeld. Voor een deel heeft dit te maken met de snelle groei van het arbeidsaanbod en de grotere flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt, vooral in de vorm van deeltijdwerk en tijdelijke contracten. Op andere terreinen kampt Nederland evenwel met dezelfde problemen als andere landen, bijvoorbeeld ten aanzien van de lage participatie. Nederland zal daarom ook kunnen

¹⁷ A.B. Krueger, 2000, From Bismarck to Maastricht: the march to European Union and the labor compact, *Labour Economics* 7, 117-134.

leren van de ervaringen die elders in Europa worden opgedaan met institutionele hervormingen.

Diversiteit versus uniformiteit

Binnen de EU is er een sterke diversiteit zodat we niet kunnen spreken over Europese instituties. Dit weerspiegelt een uiteenlopende historische ontwikkeling, verschillende arbeidsverhoudingen, culturele diversiteit en verschillen in voorkeuren en omstandigheden. Ieder land maakt als het ware zijn eigen keuze ten aanzien van de hierboven genoemde uitruilen tussen een flexibele arbeidsmarkt en stabiele arbeidsrelaties, en tussen solidariteit en prikkels voor arbeidsdeelname.

De diversiteit in instituties gaat gepaard met een geringe grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit in Europa. Dit heeft enerzijds te maken met taal- en cultuurverschillen tussen landen die een blijvende belemmering vormen voor Europese arbeidsmigratie. Daarnaast vormt een aantal institutionele barrières een obstakel, die kunnen worden samengevat onder informatiebarrières en financiële barrières.

Een informatiebarrière voor werknemers betreft de regelgeving op de arbeidsmarkt. Een werknemer met de Nederlandse nationaliteit die in een ander EU-land gaat werken valt namelijk onder de regelgeving van het gastland. Dat geldt voor zaken als minimumloon, ontslagwetgeving, regulering van arbeidstijden, flexibele arbeid e.d. De complexiteit en diversiteit in regelgeving vermindert de prikkel om buiten de landsgrenzen naar een baan te zoeken.

Evenzo zijn er informatiebarrières voor werkgevers. Zo is het niet gemakkelijk voor een werkgever om vacatures via het arbeidsbureau kenbaar te maken aan buitenlandse werknemers omdat de arbeidsvoorziening overal nationaal opereert. Daar komt bij dat diploma's en kwalificaties uit verschillende lidstaten niet goed vergelijkbaar zijn. Ze fungeren daardoor onvoldoende als signaal naar werkgevers omtrent de beschikbare kennis en vaardigheden van een werknemer uit een andere lidstaat.

Werknemers die in een andere EU-lidstaat aan de slag willen worden ook geconfronteerd met barrières in aanspraken op sociale zekerheid. Zo verliest iemand zijn sociale zekerheidsrechten in het thuisland wanneer hij zich (tijdelijk) in een andere lidstaat vestigt. Hoewel een EG-verordening dit poogt tegen te gaan, kan men in het gastland soms pas aanspraak maken op bepaalde sociale zekerheidsarrangementen nadat men er enige tijd gewerkt heeft. Deze asymmetrische behandeling tussen migrerende en autochtone werknemers zet een rem op de mobiliteit. Een ander struikelblok betreft de pensioenrechten. Als iemand in een ander Europees land gaat werken loopt hij meestal een forse deuk op in zijn pensioenopbouw omdat het pensioen niet overdraagbaar is naar het andere land. Problemen doen zich onder meer voor ten aanzien van wachttijden, het ontbreken van waarde-overdrachten en de fiscale behandeling van pensioenuitkeringen.

Men kan het bevorderen van een interne Europese arbeidsmarkt door het wegnemen van barrières voor arbeidsmobiliteit interpreteren als een schaaleffect dat pleit voor meer uniformiteit. Hierbij kan men een analogie maken tussen institutionele barrières voor

arbeidsmobiliteit en technische handelsbarrières, zoals verschillen in productstandaarden of -regels. Net als het wederzijds opheffen van deze handelsbarrières, kan het verminderen van deze institutionele barrières voor arbeidsmobiliteit de welvaart verhogen. Zo kunnen mensen door lagere kosten voor arbeidsmobiliteit beter inspelen op beloningsverschillen en gemakkelijker gaan werken waar ze het hoogste rendement op hun kennis kunnen realiseren. Dit bevordert de concurrentie op de arbeidsmarkt, verbetert de efficiënte allocatie van arbeid in Europa en verhoogt de productiviteit.

Daarnaast kan migratie de regionale ongelijkheid in werkloosheid verminderen. Dit is zowel gunstig voor regio's die te maken hebben met krapte op de arbeidsmarkt, zoals Nederland, als voor lidstaten met een hoge werkloosheid. Ten slotte impliceert mobiliteit dat de flexibiliteit op de arbeidsmarkt toeneemt: het arbeidsvolume in een regio zal zich immers sneller kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Net als in de VS zouden negatieve werkgelegenheidsschokken op termijn daarom niet meer leiden tot vermindering van participatie – zoals nu het geval is in Europa – maar tot migratie van werknemers naar andere regio's.¹⁸

6.3 De gevolgen van internationalisering voor coördinatie

Internationalisering vergroot het belang van prikkels en flexibiliteit op twee manieren. Ten eerste konden de reële loonkosten in een lidstaat zich voorheen aanpassen aan onevenwichtigheden via wijzigingen in de wisselkoers. Met de komst van de EMU is dat onmogelijk geworden. Hierdoor is flexibiliteit in de nominale lonen belangrijker geworden voor het opvangen van onevenwichtigheden tussen lidstaten. In het licht hiervan is het pleidooi voor looncoördinatie tussen verschillende EU-lidstaten niet logisch. Immers, coördinatie zou de noodzakelijke diversiteit in de nominale loonontwikkeling kunnen verminderen, terwijl de EMU nu juist meer flexibiliteit vereist. De prijs van looncoördinatie zal daarom hoog zijn, zeker zolang de conjunctuur in Europa niet synchroon verloopt en de arbeidsmobiliteit laag is. Migratie lijkt overigens geen adequaat substituut voor loonflexibiliteit om tijdelijke schokken op te vangen omdat migratie doorgaans een permanent karakter heeft.

De wenselijkheid van flexibiliteit wordt nog versterkt door de internationalisering van goederen- en kapitaalmarkten. Deze veroorzaken een voortdurende dynamiek in de economie die onvermijdelijke herstructurering uitlokt. Dit vraagt om voldoende flexibiliteit op de arbeidsmarkt die kan voorkomen dat structurele werkloosheid ontstaat. Flexibiliteit is gebaat bij beleidsconcurrentie omdat dit overheden aanspoort tot hervorming die anders mogelijk niet van de grond zal komen in verband met de invloed van belangengroepen.

¹⁸ Decressin J. and A. Fatas, 1995, Regional labour market dynamics in Europe, *European Economic Review* 39.

6.4 Vormen van beleidscoördinatie

Arbeidsmobiliteit heeft in sommige gevallen baat bij lichte vormen van coördinatie. Zo bekijken de lidstaten momenteel vrijwillig op welke manier ze de mobiliteit van onderzoekers, onderwijspersoneel en studenten kunnen bevorderen. Daarnaast kan een aantal belemmeringen worden weggenomen door nationale regelgeving beter op elkaar af stemmen, zonder veel inbreuk te maken op de nationale beleidsvrijheid. Een aantal belemmeringen kan echter alleen worden geslecht door bindende vormen van beleidscoördinatie. Zo kunnen informatiebarrières voor werkgevers worden weggenomen door meer eenvormigheid te creëren ten aanzien van arbeidsmarktregels en diploma's. Verder zou het koppelen van Europese vacaturebanken meer informatie kunnen opleveren voor werkzoekenden omtrent de beschikbare banen. Belemmeringen in de sfeer van de sociale zekerheid, pensioenen en arbeidsregulering kunnen worden verminderd door (minimum) harmonisatie op EU niveau.

Men moet zich afvragen of de voordelen van deze bindende coördinatie opwegen tegen de nadelen van minder diversiteit en minder beleidsconcurrentie. Voorlopig zijn er grote verschillen in institutionele structuur tussen de lidstaten. De EU uitbreiding zal de behoefte aan diversiteit verder vergroten. Daarnaast is het twijfelachtig of de arbeidsmobiliteit tussen landen zal toenemen als de institutionele barrières worden weggenomen. Verschillen in taal en cultuur blijven immers een belangrijke belemmering voor internationale migratie en ook nationale barrières, zoals de huizenmarkt, belemmeren de regionale arbeidsmobiliteit binnen lidstaten. Zo verhuist gemiddeld 1,5% van de Europese burgers per jaar naar een andere regio binnen zijn land, terwijl dit cijfer in de VS ongeveer 3% is. Dit alles doet vermoeden dat geen wonderen verwacht mogen worden ten aanzien van het stimuleren van de arbeidsmobiliteit in Europa.

Indien de mobiliteit wel zou toenemen, dan moet men zich realiseren dat dit de beleidsvrijheid op andere terreinen kan beperken. Het wordt dan bijvoorbeeld moeilijker voor overheden om solidariteit in de belasting- en sociale zekerheidsstelsels te handhaven waardoor verdere coördinatie wenselijk wordt. Omdat een grotere arbeidsmobiliteit eveneens de sociale en culturele vervlechting in Europa zal vergroten, is dit misschien ook niet zo erg omdat ook de behoefte aan diversiteit zal verminderen. Een grotere arbeidsmobiliteit gaat dan hand in hand met minder behoefte aan diversiteit.

