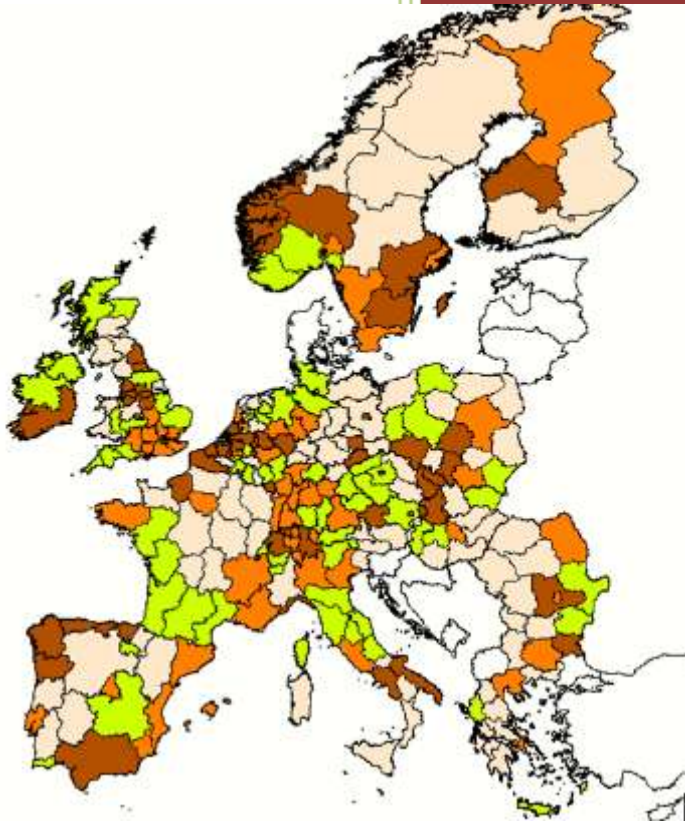


Hoe samenhangend is het economisch en sociaal beleid van de Europese Unie?



Andor
EUROPA

Jean-Christophe
Defraigne

Hoe samenhangend is het economisch en sociaal beleid van de Europese Unie?

door Jean-Christophe Defraigne

OVER DE AUTEUR:



Jean-Christophe Defraigne is professor internationale economie aan het Institut d'Etudes européennes – Université Saint-Louis, Brussel. Hij bestudeert de economie in de Europese Unie, in het bijzonder in het kader van de globalisering en de relaties tussen Europa en de nieuwe opkomende economieën.

OVER DEZE TEKST

De oorspronkelijke titel is *L'Union européenne : quelle cohésion économique et sociale?*, online beschikbaar ¹. Het was de basis voor een voordracht die Defraigne gaf op de conferentie *Rights4All Now!* georganiseerd door Alter Summit op 25-26 november 2017 in Brussel. Met toelating van de auteur brengt Ander Europa de Nederlandse vertaling.

Deze vertaling verscheen eerst in drie afleveringen (20 maart, 28 maart, 2 april 2018) op de website van Ander Europa, www.andereuropa.org.

¹ Zie de website van [Alter Summit](http://AlterSummit.org)

Het project van Europese opbouw, gelanceerd in de jaren 1950, is in de loop van de verlopen decennia sterk geëvolueerd in de richting van groeiende sociale en fiscale ongelijkheid tussen de lidstaten. Deze ongelijkheden hebben geleid tot groeiende spanningen die de Europese instellingen, hun werking, de geloofwaardigheid als actor van een samenhangend beleid en de aantrekkingskracht van het model op internationaal vlak ondergraven.

Een in essentie economische integratie ontstaan in het kader van de Koude Oorlog

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog slaagen de Europese federalistische stromingen er niet in hun staten en nationale economische leiders van hun visie te overtuigen. Het door de oorlog zwaar geteisterde West-Europa blijft gefragmenteerd in vele nationale protectionistische markten en de binnen-Europese handel blijft beneden het peil van 1929². Milward karakteriseert deze economische politiek van de Westeuropese regeringen als neomercantilistisch³. Federalistische pogingen om een veelomvattend integratieproces op West-Europees niveau te lanceren door zich te steunen op de *Organisatie voor Europese Economische Samenwerking*⁴ stuiten op weerstand van de Britse regering.

De context van de Koude Oorlog zal toelaten om de tegenstellingen tussen protectionistische lobby's binnen de diverse regeringen te overbruggen en geleidelijk aan te evolueren naar de opbouw van een gemeenschappelijke markt in West-Europa. Ten gevolge van de politieke draai in 1947, de zogenoemde Truman doctrine van 'containment', zal de Amerikaanse regering een politiek-

² Defraigne, J.-C., *Introduction à l'Économie Européenne*, Bruxelles, De Boeck, 2013, p. 61.

³ Milward, A., *The European rescue of the nation state*, London, Routledge, 1992.

⁴ De voorloper van de OESO. [Noot van de vertaler]

economisch project opzetten voor West-Europa, teneinde het te versterken op industrieel en militair vlak tegenover de USSR en zijn satellietstaten, en de West-Europese communistische partijen te marginaliseren.

In 1950 vestigt de Amerikaanse regering een Europese Betalingsunie, die de liquide dollarreserves van de Europese staten doet aangroeien, hetgeen bepalend zal zijn voor het hernemen van de binnen-Europese handel⁵. Van 1948 tot 1951 stelt zij het Marshall-plan in, dat aanzienlijke fondsen verleent voor de heropbouw van het Europees industrieel apparaat. Twee voorwaarden: één, dat de economieën van de begunstigde landen zich openstellen voor de handel en twee, dat zij, en vooral Frankrijk, de herindustrialisatie, hermiliterisering en herintegratie van West-Duitsland in Europa aanvaarden. De Amerikaanse regering is van oordeel dat de Europese integratie op economisch vlak een noodzakelijke voorwaarde is opdat Europese firma's de grootschalige en gestandaardiseerde fordistische productietechniek zouden kunnen aannemen. Voor de Amerikaanse regering is dit dan ook noodzakelijk om de Europese firma's toe te laten voldoende productiviteitswinst te boeken zodat het levenspeil van de arbeidende klasse kan verbeteren, zij toegang krijgt tot duurzame consumptiegoederen, de "American Way of Life" kan overnemen, zich kan hechten aan het kapitalisme en zich afwenden van het Sovjet-model⁶. Zoals Hoffmann, een Amerikaanse verantwoordelijke voor het Marshall-plan samenvat, moet deze strategie "de Amerikaanse assemblagelijn in stelling brengen tegen de communistische partijlijn"⁷.

⁵ Eichengreen, B., *The European Economy since 1945*, Princeton, Princeton University Press, 2007, p. 81.

⁶ Hogan, M., *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 39.

⁷ Djelic, M.-L., *Exporting the American Model: The Postwar Transformation of European Business*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 78.

Het is in dit kader dat we de steun van de Amerikaanse regering voor Europese federalistische organisaties en partijen als de Europese Beweging kunnen begrijpen. De NAVO spreekt zich sinds haar stichting in 1949 uit ten gunste van een Europese politieke integratie, en sinds het begin van de Koreaanse oorlog beogen de Amerikaanse, Duitse en Franse regeringen ook een Europese Defensiegemeenschap.

Toch mislukken deze plannen voor een Europese politieke en militaire integratie en blijven enkel de instellingen over die een sterker geïntegreerde economische ruimte in West-Europa willen scheppen.

De industriële leiders en politici van de West-Europese landen blijven nationalistisch in hun aanpak en zijn niet uit op een echte fusie van hun economische en diplomatieke belangen. Bedrijfsbeheer en bezit blijven voor de meeste West-Europese industriële groepen nationaal⁸. De leiders van deze groepen en de machtigste families van de nationale burgerijen blijven ervan overtuigd dat hun nationale Staat, waarmee ze sterke historische en sociologische banden hebben, de beste waarborg bieden voor hun voortbestaan en ontwikkeling⁹. Ze zijn argwanend, en meestal gekant tegen mechanismen die macht overdragen aan supranationale instellingen op Europees vlak; ze vrezen voor een verzwakking van de bestaande banden¹⁰.

Van EGKS naar Gemeenschappelijke Markt: van een visie op supranationale staatsplanning naar een liberaal gefundeerde vrije concurrentie

Bij de onderhandelingen over de EGKS (Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal) beperkten Schuman en Monnet hun contacten met Franse industriëlen en met nationa-

le politici tot een minimum uit vrees dat protectionistische reflexen hun project zouden doen kantelen. Monnet spreekt zelfs over een “kring van samenzweerders” als hij het ontwerp van een EGKS aanroert¹¹.

Met steun van de Amerikaanse regering en met de hefboom van het Marshall-plan, krijgt de Hoge Autoriteit van de EGKS, geleid door Monnet, op formele wijze de belangrijke supranationale macht toegewezen om de productiecapaciteiten te gaan rationaliseren (macht om aan de verschillende lidstaten de fusie en sluiting van productiesites op te leggen). Maar de eerste maanden al na haar in werking treden leggen de nationale industriëlen, geholpen door hun staatsadministraties, de macht van de Hoge Autoriteit strikte beperkingen op¹². Tussen de EGKS van het Verdrag van Parijs (1951) en de Gemeenschappelijke Markt van het Verdrag van Rome (1957) merkt men een aanzienlijke vermindering van de formele macht van de Europese supranationale instellingen over de private ondernemingen met een verschillende onderliggende filosofie.

Uri en Monnet, de ontwerpers van de EGKS, waren voorstanders van een sterke supranationale staatsinterventionistische planning, wat de basis was voor de sterke formele bevoegdheden van de EGKS. Maar van daar ging men over naar een liberalere economische visie, die zich concentreert op het verminderen van de nationale obstakels voor intracommunautaire handel in de lidstaten om zo tot een douane-unie te komen en meer intracommunautaire concurrentie. Deze verschuiving in de economische doctrine binnen het Europese bouwwerk is niet alleen het gevolg van de gewijzigde krachtsverhouding tussen een eerder colbertistisch¹³ en planningsgezind Frankrijk, en een

⁸ Duménil G & Levy, D., *La grande bifurcation*, Paris, La Découverte, Geuens G., *Tous pouvoirs confondus*, Bruxelles, EPO, 2003.

⁹ Defraigne, J.-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale*, Paris, L'Harmattan, 2004, p.40.

¹⁰ Mandel, E., *Le Troisième âge du capitalisme*, Paris, Edition de la passion, 1996, p.70.

¹¹ Monnet, J., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, p. 354.

¹² Gillingham, J., *European Integration 1950-2003: Superstate or New Market Economy?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 75

¹³ Colbertisme: naar Jean-Baptiste Colbert, Frans politicus onder Lodewijk XIV (17de eeuw). Colbert was voorstander van actieve staatssteun aan ondernemingen en export, en van protectionisme ten gunste van de Franse economie. [nvdv]

eerder ordoliberal 14 gezinde Duitse Bondsrepubliek. Deze laatste heeft ondertussen haar centrale rol in de Europese continentale economie teruggevonden, is zich aan het heropbouwen en wordt opnieuw ingeschakeld in de Westerse internationale gemeenschap (in de vrijhandelsorganisatie GATT in 1951 en in de NAVO in 1955). Het komt er ook op aan het functioneren van de kapitalistische economie te normaliseren, want in de periode van naoorlogse heropbouw trad de Staat (of het economisch gezag van de bezettingsmacht in het geval van West-Duitsland) plannend op, om zo de economische en politieke onzekerheid weg te nemen waaronder vele privé-ondernemers in Europa toen gebukt gingen. De EGKS werd economisch uitgedacht in deze heropbouwperiode tussen 1947 en 1949. Dat verklaart haar interventionistische economische doctrine. In 1957, op het moment van de onderhandelingen over het Verdrag van Rome, zijn de private investeerders stabiel geworden en hebben minder behoefte aan een Staat met dito economische doctrine.

De economische filosofie van het Verdrag van Rome, dat een economische (en niet: economische en sociale) Europese Gemeenschap instelt is liberaal geïnspireerd, zoals klaar werd aangetoond door Denord en Schwartz 15. De politieke leiders en vooraanstaande economen, die de onderhandelingen voerden en het Verdrag inspireerden, behoren tot liberale economische stromingen. Ludwig Erhard, Luigi Einaudi, Johan van Beyen, of Jean-Charles Sney et d'Oppuers, allen zijn lid van de kring 'Mont Pèlerin', één van de meest invloedrijke liberale denktanks van die tijd.

¹⁴ Het ordoliberalisme is een economische theorie/ideologie, ontstaan in de jaren 1930 in Duitse academische kringen. Als een vorm van liberalisme gelooft het in de vrije markt als regulerend maatschappelijk principe. Maar in tegenstelling tot het laissez-faire liberalisme denken de ordoliberalen dat de Staat een specifieke rol heeft om de vrije markt ongehinderd te laten functioneren, zoniet ontstaan kartels, prijsafspraken etc., wat de vrije concurrentie belemmert. [nvdv]

¹⁵ Denord, F. et Schwartz, A., *L'Europe sociale n'aura pas lieu*, Paris, Raison d'Agir, 2009, p. 60.

Titel III van het Verdrag van Rome is weliswaar gewijd aan de sociale politiek (8 van de 289 pagina's van het verdrag) maar is niet bindend en vermeldt geen enkele becijferde doelstelling. Enkel een Europees Sociaal Fonds (artikelen 123 – 127), dat een budget ter beschikking heeft (420 miljoen rekeneenheden tussen 1960 en 1971), dat onbetekenend is in verhouding tot het BBP van de EEG. Artikel 117 van de bewuste titel III stipuleert dat "De Lidstaten erkennen de noodzaak, verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt. Zij zijn van mening dat een dergelijke ontwikkeling zal voortvloeien, zowel uit de werking van de gemeenschappelijke markt waardoor de harmonisatie der sociale stelsels zal worden bevorderd, als uit de in dit Verdrag bepaalde procedures en het nader tot elkaar brengen van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen". Dit artikel gaat ervan uit dat de "onderlinge aanpassing van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden" van de werknemers zal gerealiseerd worden door de spelers op een gemeenschappelijke concurrentiële markt (duidelijk omschreven in het Europees mededingingsrecht) en door een wetgevende, reglementaire en administratieve convergentie, zoals die door de Commissie wordt ingeleid (nochtans zonder bindend effect van "hard law").

Een geloof in automatische convergentie louter en alleen verzekerd door het ongehinderde spel van krachten op een gemeenschappelijke markt

De onderliggende economische redenering van het Verdrag van Rome laat veronderstellen dat de Gemeenschappelijke Markt op velerlei manieren effecten zou genereren die tot een sociale convergentie tussen de lidstaten zouden moeten leiden.

Ten eerste, het vrij verkeer van goederen en diensten zal er voor zorgen dat uit de concurrentie de meest efficiënte firma's zullen overblijven, die hun concurrenten zullen uitschakelen, ermee zullen fuseren of hen opsorpen. Dit zal leiden tot de rationalisatie van de Europese productiecapaciteit in firma's van grotere omvang, die ten volle de vruchten kunnen plukken van de schaal-economie. Net zoals de grote Amerikaanse ondernemingen zullen zij dan kunnen steunen op een grote en geïntegreerde binnenlandse markt. Dat zal de productiviteit verbeteren, noodzakelijke voorwaarde voor aanwas van de lonen.

Ten tweede, het vrij verkeer van kapitalen en werknemers leidt niet alleen tot een betere allocatie van de middelen in de Gemeenschappelijke Markt, maar ook tot een convergentie van de salarissen en interestvoeten omdat productiefactoren zich verplaatsen naar de meest winstgevende gewesten tot een punt waarop het spel van vraag en aanbod de winsten zal egaliseren over het geheel van de Gemeenschappelijke markt.

Ten derde zouden de kapitalen zich verplaatsen van lidstaten waar zij overvloedig zijn naar waar ze schaars zijn, want volgens de marginalistische theorie van de afnemende productiviteit der productiefactoren¹⁶ ligt hun rendement voor de investeerder er hoger. Deze overdracht van kapitalen van de meer naar de minder ontwikkelde lidstaten zou een inhaalbeweging van

¹⁶ Het 'marginalisme' of de 'grensnuttheorie' is de liberale economische theorie die vanaf ca. 1870 ontstond en ook de 'neoklassieke theorie' genoemd wordt. Economische grootheden worden geëvalueerd door te kijken hoe ze zich gedragen 'aan de marge', door het toevoegen van één eenheid. Een voorbeeld: wie honger heeft is bereid 3€ te betalen voor een broodje, misschien 5€ voor twee, maar aangezien er geen nut is bij een vijfde broodje is de grensnutwaarde ervan nihil. Voor de afnemende productiviteit van de factor arbeid verwijst men bv. naar een bouwwerf waar 4 arbeiders ongeveer wel dubbel zoveel werk verzetten als 2, maar bij het toevoegen van een achtste loopt men mekaar over de voeten en is de marginale productiviteit nul. [nvdv]

de laatsten moeten mogelijk maken in verhouding tot de gemiddelde economische ontwikkeling van de E.E.G.

Deze liberale en marginalistische redenering neemt aan dat het volstaat de obstakels voor de intracommunautaire handel en voor het vrije verkeer van productiefactoren te elimineren om op middellange termijn te komen tot een convergentie van de diverse lidstaten en gewesten. De sociale samenhang van de Europese constructie zou dan gerealiseerd worden door een sterk geïntegreerde markt, waar de concurrentie tussen de lidstaten vrij is.

De eerste veertig jaar van de Europese constructie zullen de Commissie en de Raad regelmatig herhalen dat het verdiepen van de Gemeenschappelijke Markt niet enkel voor economische groei zorgt, maar ook tot sociale cohesie zal leiden en tot convergentie tussen de lidstaten in termen van ontwikkelingsniveau en levensstandaard. Men moet zich toeleggen op het uitschakelen van intracommunautaire belemmeringen (douanetarieven, technische obstakels voor de handel of voor de circulatie van de productiefactoren) ten gevolge van de protectionistische praktijk van de lidstaten, de verhoging en convergentie van de levensstandaard in de EEG en de EU zal dan volgen.

Van Gemeenschappelijke Markt (1957) naar Eenheidsmarkt (1993): afbouw van drempels om de vier grote vrijheden van verkeer te verzekeren

De eerste twintig jaar in het bestaan van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) blijven de nationale industriële groepen beroep doen op hun nationale staten om hun concurrentiepositie binnen de gemeenschap te versterken. De steun van de lidstaten aan hun zgn. "nationale kampioenen" in de industrie of dienstensector bestaat in het opleggen van technische barrières voor handel en buitenlandse investeringen, van tegemoetkomingen en een voorkeursbehandeling voor "eigen" nationale firma's op

de nationale openbare markt. De Gemeenschappelijke Markt blijft gefragmenteerd door een politiek van “nationale kampioenen”, hetgeen de mogelijkheid tot rationalisatie van de productiecapaciteit belemmert. Het ontbreken van economische convergentie tussen de regio's van de EEG wordt dan grotendeels uitgelegd door deze distorsies in de concurrentie en door de hinderpalen voor het vrij economisch verkeer.

Het verscherpen van de mondiale en Europese crisis in het begin van de jaren 1980 – men had het over “eurosclerose”, die samenging met de opkomst van nieuwe Japanse en Oost-Aziatische concurrenten – scheppen de voorwaarden voor een nieuwe versmelting van belangen voor een versterking van de economische integratie in de EEG en een wegwerken van de vele hinderpalen. Samen met Wisse Dekker, voorzitter van Philips, met Pehr Gyllenhammer van Volvo en met Umberto Agnelli van Fiat richtten Etienne Davignon, commissaris voor de binnenlandse markt en de industrie en François Xavier Ortoli, ex-voorzitter van de Commissie (1973- 1977) de Ronde Tafel van Industriëlen (ERT) op ¹⁷. Deze lobby van een veertigtal leiders van de grootste Europese multinationals (landen buiten de EEG inbegrepen) verleent steun aan de initiatieven van de Commissie om de Gemeenschappelijke Markt om te vormen tot één sterk geïntegreerde Eenheidsmarkt. De ERT zal zo het Witboek onder het voorzitterschap van Delors (1985) promoten bij hun nationale regeringen. De ERT zet er ook een “waakhond” bij, die moet toekijken of de regeringen van de lidstaten de kalender voor de Eenheidsmarkt wel respecteren ¹⁸.

De Europese Eenheidsmarkt, in werking vanaf 1 januari 1993 herbevestigt de vier grote vrijheden van verkeer (goederen, diensten, kapitaal en arbeid), maar de krachtsverhoudingen zijn nu gewijzigd t.o.v.

¹⁷ Gillingham, J., op. cit., p. 238.

¹⁸ Green Cowles, M., « L'ERT : les grands industriels et la promotion du marché européen », *Milieus économiques et intégration européenne au xx^e siècle : la relance des années quatre-vingt*, Paris, Comité pour l'Histoire Économique et Financière de France, 2007, p. 238.

het Verdrag van Rome. De multinationals drijven nu hun steun aan de Commissie op om de talrijke hinderpalen tussen de lidstaten af te bouwen, vooral technische barrières en subsidies die de intracommunautaire concurrentie vervalsen. In de integratie wordt substantiële vooruitgang geboekt door de wederkerige erkenning en harmonisatie van technische normen en door de integratie van het vervoer en de energie. De invoering van het Europees Monetair Systeem en vervolgens van de Economische en Monetaire Unie met de aanvaarding van de Euro in 1999 versterkt de integratie nog, vooral door het wisselkoersrisico en de kosten voor wisselkoerstransacties aanzienlijk te doen afnemen. Het elimineren van monetaire belemmeringen vergemakkelijkt het doorstromen van Europese financiële diensten.

In het begin van de jaren 1990 is de EU een economisch geheel geworden waar belemmeringen voor de vier vrijheden aanzienlijk zijn verminderd, enkele strategische sectoren uitgezonderd, waar de strategie van de nationale kroonjuwelen (telecom, nutsvoorzieningen, defensie) blijft voorbestaan. Daarop zal een golf van bedrijfsfusies volgen zonder voorgaande in de Europese geschiedenis, van massale directe buitenlandse investeringen, van grondige ruimtelijke reorganisatie van de productieprocessen van de Europese firma's over de verschillende lidstaten van de EU ¹⁹.

Waarom is de grote economische en sociale ongelijkheid tussen de lidstaten gebleven, ondanks de Eenheidsmarkt van 1993?

Indien men het onderliggende marginalistische argument ²⁰ van een verband tussen

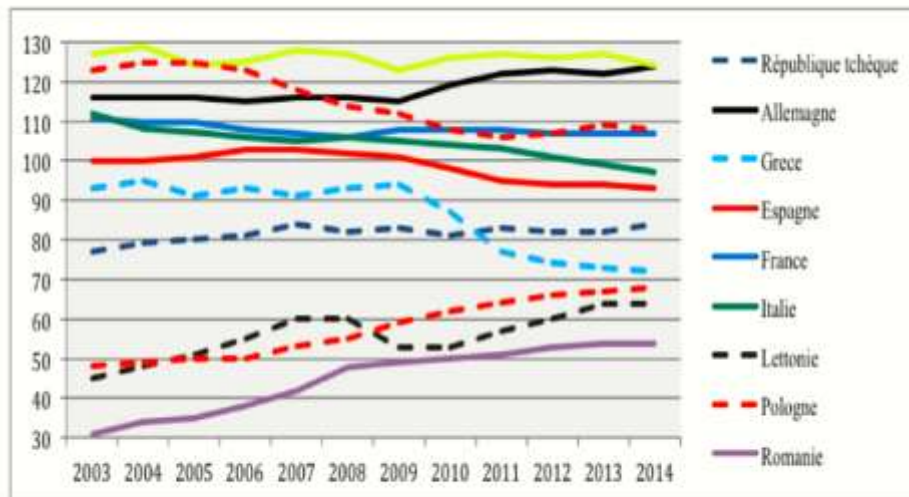
¹⁹ Defraigne, J-C., « From national champions to European champions ? The US competition and the evolution of industrial policy in Europe from the Treaty of Rome to the Lisbon Strategy », in Defraigne J-C., De Moriamé, V., et Franck C. (dir.), Which industrial and social policy models for 21st century Europe ? , Louvain-la-neuve, Academia-Bruylant, 2008, p. 63-97.

²⁰ Zie noot 16.

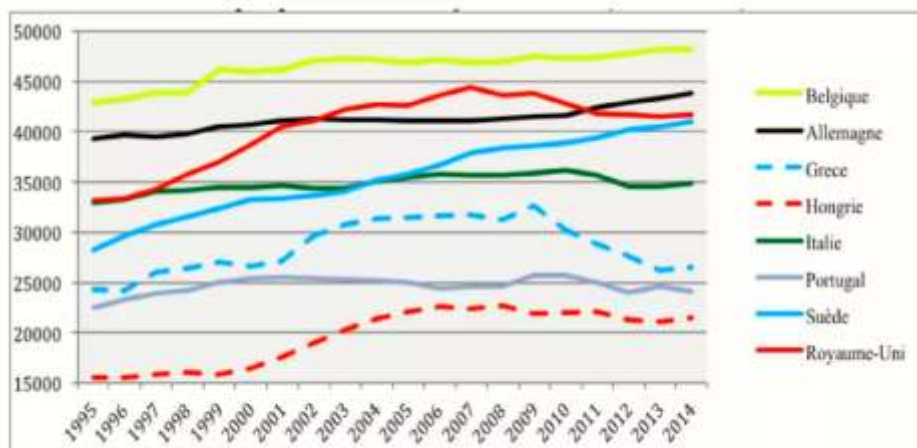
vrije circulatie van economische stromen en economische convergentie onderschrijft, zou men een EU moeten verwachten met grotere sociale samenhang en met een regionale economische ontwikkeling die steeds homogener wordt. Maar dat is niet wat blijkt uit de elementaire indicatoren over de laatste twintig jaar (zie grafiek 1, 2 en 3). Als sommige lidstaten zoals Ierland dan al een flitsende inhaalbeweging mochten kennen door een overschrijding van het gemiddelde EU-BBP per inwoner (berekend volgens [koopkrachtpariteit](#), KKP) en in salarissen, blijven staten zoals Portugal, Italië, Griekenland of Bulgarije ver achteraan bengelen of geraken zelfs verder achterop. Toch waren de tekortkomingen van deze optimistische analyses over de convergentie

op basis van het heersende marginalistische paradigma van meet af aan duidelijk. Welbepaalde empirisch verifieerbare verschijnselen verklaren waarom de kracht van de markt ondanks de vier grote vrijheden van circulatie op zichzelf niet in staat is een logica van convergentie te ontwikkelen, die de sociale samenhang van de EU kan versterken.

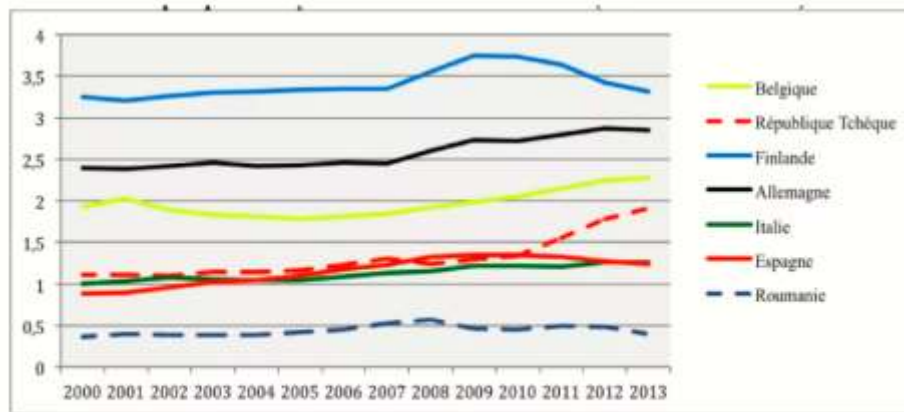
Toenemend schaalvoordeel en rendement op bepaalde gebieden van onderzoek en ontwikkeling, en het ontstaan van “marshalliaanse districten” vertragen een mogelijke convergentie of zorgen zelfs voor divergentie, zelfs tussen regio’s met weinig belemmeringen voor het vrij verkeer.



Grafiek 1: BBP per inwoner in KKP (Gemiddelde van de EU27= 100 (Eurostat 2015))



Grafiek 2: Gemiddeld salaris in dollar (OESO 2015)



Grafiek 3: Uitgaven voor Onderzoek en Ontwikkeling in % van het BBP(OESO 2015)

Talrijke werken uit de economische aardrijkskunde bewijzen het bestaan van deze “marshalliaanse districten”²¹ of industriële agglomeraties, waarbinnen ondernemingen uit een zelfde activiteitssector zich concentreren in een welomschreven geografische zone²². Dergelijke agglomeraties geven de firma’s het voordeel van een grote reserve aan arbeidskracht met een hoge graad aan expertise in een bepaalde sector en leveren hen schaalvoordelen op in de voorziening van grondstoffen en halfafgewerkte producten. Daar komt bij dat deze “Marshall-zones” een verfijnde arbeidsdeling in een activiteitssector toelaten en vaak ook expertise doen ontstaan in de plaatselijke instellingen (universiteiten en onderzoekscentra, bijzondere industriële politiek van de lokale openbare machten). De best gekende voorbeelden zijn *Silicon Valley* en *Route 128* voor de IT-technologie, maar er zijn ook vele voorbeelden van industriële agglomeraties in de EU, zoals de as Bordeaux-Toulouse voor de aeronautica, de *Biovalley* in de driehoek Mulhouse-Freiburg-Basel voor de farmaceutica en de biomedische industrie, de City van London voor financiële diensten, Stuttgart voor de autonijverheid, Parijs voor de luxe-industrie, ...

²¹ Genoemd naar de Britse econoom Alfred Marshall (1842-1924). [Noot van de vertaler]

²² Dicken, P., *Global Shift: reshaping the global economic map in the 21st century*, London, Sage publications, 2015 ; Vanderhoff, C. et Marissal, P., *La production des espaces économiques*, Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 2007.

Bezuiniging in de opleiding van de werkkraft en toenemend schaalvoordeel van de kennis verklaren de veerkracht van dergelijke industriële agglomeraties, zoals o.m. aangetoond de econoom Paul Krugman. Het voordeel van gecumuleerde en geografisch geconcentreerde ervaring maakt een delocalisatie ver van de Marshallzone immers duur.

Een van de grootste problemen voor de sociale samenhang in de EU is dat om historische redenen de lidstaten van Noordwest-Europa het vroegst industrialiseerden en ook de sterkste *hubs* ontwikkelden voor de diensten en commandocentra van grote bedrijven. Het gevolg daarvan is dat deze lidstaten de quasi-totaliteit van hoogtechnologische zones met sterke toegevoegde waarde herbergen. Ook enkele regio’s in Zuid- en Oost-Europa hebben Marshallzones ontwikkeld, maar deze zijn veel minder intensief in technologie en menselijk kapitaal en genereren – zie b.v. de autonijverheid – minder toegevoegde waarde.

Het gevolg van de sterke vermindering in de belemmeringen voor het kapitaalverkeer en van de creatie van de Eenheidsmarkt in 1993 was de grootste golf van fusies en verwervingen, die Europa ooit heeft gekend, maar ook dat de grote multinationale firma’s zich vooral gingen concentreren in de lidstaten van het Noordwesten. Met uitzondering van Spanje, waarvan de ondernemingen een externe groei-strategie naar Latijns-Amerika volgen om zo

een opslorping door hun Noord-Europese concurrenten te ontlopen ²³.

Het resultaat is een Europese Unie, verdeeld tussen enerzijds een economisch centrum met de commandocentra van de grote multinationals, met de sterkst ontwikkelde financiële diensten en met vermogen tot technologische innovatie, en anderzijds een periferie (de oostelijke en mediterrane lidstaten), die zich moet beperken tot arbeidsintensieve activiteiten (assemblage, toerisme, bouw), ten dele gecontroleerd door grote buitenlandse multinationals. De heterogeniteit van de Europese economische ruimte inzake spijttechnologie verklaart eveneens de verplaatsing van gekwalificeerd personeel van de periferie naar het centrum (brain drain).

De nationale industriële structuur van heel wat perifere EU-landen is zeer wankel geworden vanwege de blootstelling aan de concurrentie van grote Westeuropese multinationals, die veel nationale ondernemingen hebben doen verdwijnen. Vooral in Oost-Europa heeft de "schoktherapie", die de snelle privatisering en het invoeren van het model van de "Keltische Tijger" ²⁴ voorzag zijn deze lidstaten compleet afhankelijk gemaakt van de directe buitenlandse investeringen door Westerse firma's en van de invoer vanuit de oudere EU-lidstaten. Ten gevolge daarvan werden zij economieën met een chronisch tekort op de betalingsbalans, die gefinancierd werden door kapitaalstromen uit West-Europa. Die directe buitenlandse investeringen hebben de productieprocessen in de economieën van de periferie weliswaar gemoderniseerd en de productiviteit in meerdere sectoren verhoogd, maar de landen, die deze investeringen ontvangen kunnen hun compara-

²³ Defraigne, J.-C., *De l'intégration nationale à l'intégration continentale: Analyse de la dynamique d'intégration européenne des origines à nos jours*, Paris, Harmattan, 2004.

²⁴ Het Keltische Tijger-model verwijst naar Ierland, dat een zeer proactieve politiek voor het aantrekken van vooral Amerikaanse multinationals heeft gevoerd met een fiscaal regime dat *transfer pricing* vergemakkelijkt, met een ten laste nemen door de Staat (met hulp van Europese structuurfondsen) van de bouwkosten van productie-eenheden voor multinationals, en met het ter beschikking stellen van gekwalificeerde arbeidskracht in de farma- en informaticasector. Dit laatste was mogelijk door het oprichten van technologie-instituten, die een kort beroepsgericht technologisch onderwijs verstrekten.

tief voordeel van lokalisatie verliezen als de multinationals hun productie-eenheden naar andere landen verhuizen. Dit is herhaaldelijk gebeurd, bijvoorbeeld in het geval van Dell, dat in 2005 besloot in zijn Ierse activiteiten te gaan snoeien wegens te duur en naar Polen verhuisde. Of nog, wanneer de VW-groep zijn Spaanse autoproduktie afbouwde ten voordele van een versterking van zijn Oost-Europese productie-eenheden ²⁵.

Veel kapitaal dat van het centrum naar de periferie vloeit wordt ook niet duurzaam geïnvesteerd. De verhoogde integratie van financiële diensten in de EU – vooral, maar niet uitsluitend in de Eurozone – hebben interbancaire leningen van Noordwest-Europa naar de mediterrane of oostelijke periferie bevorderd. Tegelijk werd het daardoor ook makkelijker voor banken uit Noordwest-Europa om staatsobligaties te verwerven in het geheel van de Eurozone en dus ook in de periferie. De instroom van privékapitaal heeft een uitzonderlijk diepe val van de interestvoeten veroorzaakt, wat heeft geleid tot vastgoedzeepbellen in Spanje, Ierland, en in enkele nieuwe lidstaten, ook buiten de Eurozone, en tot een aangroei van de openbare schuld (Griekenland). De stijging van de vastgoedprijzen en van de openbare uitgaven deden een effect van illusoire rijkdom ontstaan en een veralgemeende stijging van de prijzen, die de competitiviteit van vele staten uit de periferie hebben ondermijnd.

Dit leidde in sommige gevallen tot relatieve desindustrialisering (Spanje, Ierland), tot specialisaties die op middellange termijn de betalingsbalans fragiel maakten (toerisme, bouw, vastgoed) en het handelstekort van deze perifere staten nog deden aangroeien. De kapitaalstromen van het centrum naar de periferie hebben zich dus niet altijd vertaald in investeringen in duurzame productiecapaciteit, die de convergentie zou mogelijk maken. Zij hebben soms speculatieve plaatsingen in de hand gewerkt en hebben een financiering van commerciële (Spanje, Oost-Europa) of openbare tekorten (Griekenland) mogelijk gemaakt, wat op lange termijn onhoudbaar bleek. De correctie op deze niet duurzame groei van de jaren 2000 zet zich voort sinds 2008 en heeft de afwezigheid van convergentie op middellange termijn

²⁵ Artus, P. et Gravet, I., *La crise de l'Euro*, Paris, Armand Colin, 2012, p. 33.

van meerdere perifere economieën in de EU duidelijk aan het licht gebracht.

De ontoereikendheid van de structuurfondsen om convergentie te verzekeren

De Europese structuurfondsen, die bedoeld zijn voor een inhaalbeweging van de minst ontwikkelde regio's van de EEG/EU en voor economische convergentie, zijn tussen 1975 en het begin van de jaren 1990 gegroeid van 0,08 tot 0,46% van het Europese BBP. Hun aandeel in de Europese begroting is echter gedaald tot ongeveer een derde van het EU-budget in de jaren 2000, hetzij rond de 0,35% van het BBP van de EU. "Agenda 2000" legt in 1999 transferbeperkingen op voor de nieuwe Oost-Europese lidstaten, die er echter het meeste nood aan hebben. Ze hebben slechts recht op 14 miljard euro per jaar, d.i. 2,5% van hun BBP en 137 Euro per inwoner, terwijl Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland tussen de 3 en de 5% van hun BBP per jaar ontvingen in het eerste decennium van hun toetreding ²⁶.

Het onderscheid met de integratie van Oost-Duitsland (toch de verst gevorderde economie van de vroegere USSR-satellieten) kan ons slechts verbazen: over 20 jaar ontving het in het kader van de Duitse hereniging transfers ter waarde van 3% van het BBP van het herenigde Duitsland, gefinancierd door de West-Duitse belastingbetaler ²⁷. Ondanks deze hulp die relatief gesproken aanzienlijk groter was dan de Europese structuurfondsen hebben de oostelijke Länder de levensstandaard van die van het Westen nog steeds niet kunnen bijbenen ²⁸. Hoewel de Europese structuurfondsen sommige regio's geholpen hebben bij het ophalen van hun achterstand, is deze hulp niet vergelijkbaar met de transfers die bestaan binnen federale staten als Duitsland of de Verenigde Staten. Bijgevolg laten zij ook niet toe dezelfde

²⁶ Michalski, A. « The Enlarging European Union » in Dinan, D. (dir.), *Origins and evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 284 ; Boillot, J.-J., *L'Union Européenne élargie : un défi économique pour tous*, Paris, La Documentation Française, 2003, p. 162.

²⁷ Duval, G., *Made In Germany : le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris, Seuil, 2013, p. 129.

²⁸ Deshaies, M., *Atlas de l'Allemagne*, Paris, Editions Autrement, 2011, p. 33.

effecten in sociale samenhang te bereiken tussen lidstaten of regio's van de EU.

Een eenheidsmarkt van fiscale en sociale concurrentie voor het profijt van de multinationals

Door het achterblijven of totaal ontbreken van convergentie tussen de lidstaten konden de multinationale ondernemingen de diverse sociale en fiscale regimes onderling laten concurreren en tussen hen gaan arbitreren. Patronale organisaties als Eurobusiness of ERT kwam het achterblijven van fiscale en sociale harmonisatie zeer gelegen. Het liet de multinationals toe een sociale en fiscale *race to the bottom* op gang te brengen zodanig dat de nationale economieën van de oudere lidstaten allengs konden worden omgevormd in een sociaaleconomisch systeem, dat veel dichter stond bij dat van de Verenigde Staten of van het Verenigd Koninkrijk op het gebied van flexibilisatie van de arbeidsmarkt (en dus van lage lonen voor weinig gekwalificeerde jobs), van belasting op kapitaal en van sociale uitkeringen.

Het fenomeen van sociale en fiscale concurrentie is dan parallel met de Eenheidsmarkt van 1993 sterk gegroeid. De vroegere verstaatse economieën onder de geopolitieke controle van USSR zijn geëvolueerd naar een kapitalistische economie, open voor directe buitenlandse investeringen, wat hun situatie grondig gewijzigd heeft. De uitbreiding van de EU in 1981 en 1986 met Griekenland en het Iberisch schiereiland had reeds een grote sociaaleconomische kloof geslagen tussen de lidstaten (zie tabel 1 onderaan), maar de gevolgen van de uitbreiding van 2004 en 2007 waren zonder voorgaande, en dat met een bevolking, die bovendien veel talrijker was.

De in 2004 en 2007 toetredende lidstaten hebben meer kenmerken gemeen met opkomende overgangseconomieën dan met de vergevorderde. De hoge sociale kost van de overgang leidde tot een omvangrijke reserve aan beschikbare arbeidskracht en het werkloosheidspeil in de nieuwe lidstaten werd gemiddeld tweemaal hoger dan in de EU van de 15 oude lidstaten. Het stelsel van sociale bescherming is er veel minder genereus dan in de meeste oude lidstaten en dit dwingt de arbeiders uit de nieuwe lidstaten massaal te emigreren naar West-Europa.

Tabel 1: Toenemende economische ongelijkheden naarmate de EU uitbreidt ²⁹			
	Toetredende lidstaat	% v.h. gemiddelde BBP per inwoner van de EEG- EU	% Aandeel in de bevolking van de EEG-EU
1960	Italië (armste lidstaat in 1960)	68,44	29,16
1973	V.K., Ierland, Denemarken (EEG met 9 leden)	78,2	25,05
1986	Spanje, Portugal, Griekenland (EEG met 12 leden)	50,49	18,13
2005	12 Nieuwe Lidstaten (EU 25-27 lidstaten)	28,23	21,19

Deze massale emigratie is systematisch onderschat, zowel door de regeringen van de lidstaten als door de Europese instellingen. En wel in die mate dat tussen 2004 en 2010 de migratie vanuit de nieuwe lidstaten het drievoudige bedroeg van de schatting die door de Europese Commissie werd gemaakt voor de periode 2004-2014 ²⁹. Deze onderschatting wijst op een slecht beheerste migratiebeweging, die de concurrentie onder de arbeidskracht versterkt voor bepaalde jobs en voor toegang tot bepaalde infrastructuur, vooral van betaalbare woningen en crèches, die door de onderschatting onvoldoende werden ontwikkeld.

Op fiscaal vlak gaat de liberalisatie van de kapitaalbewegingen vergezeld van fiscale concurrentie, die feitelijk aanvangt in de jaren 1970-1980 en in de EEG geïnstitutionaliseerd wordt in het begin van de jaren 1990. Staten als Ierland ("*double Irish*"), België ("financiële coördinatiecentra" en "notionele interesten") of Luxemburg (bankensysteem) trachten van dan af multinationals aan te trekken, ook van buiten de EU. Zij worden daarin gevolgd door de nieuwe lidstaten, die het Ierse model voor het aantrekken van directe buitenlandse investeringen overnemen. Als gevolg daarvan is de fiscale concurrentie in de periode 2000-2010 versneld, zoals het Rapport Monti over de Eenheidsmarkt (2010) ook bevestigt: de gemiddelde belastingaanslag op de onder-

nemingswinsten is van 50% in 1985 gedaald naar minder dan 30% in 2010 ³⁰. De praktijk van fiscale concurrentie zet zich ook na de crisis door en vele regeringen in de lidstaten, waaronder die van Juncker (huidig voorzitter van de Commissie) gaan verder met het aanbieden van ontwijkingsmechanismen aan de multinationals. De mobiliteit van het kapitaal binnen een fiscaal niet geharmoniseerde ruimte heeft geleid tot zeer uitgebreide mogelijkheden voor belastingontwijking, waardoor de fiscale last hoofdzakelijk op de werkende bevolking (via de belasting op de inkomens of op het individueel onroerend kapitaal) of de consumenten (via de indirecte belastingen, vooral BTW) komt te wegen. Op drie decennia heeft de versterkte Europese integratie daardoor het stelsel van fiscale heffingen in de lidstaten grondig gewijzigd in een *de jure* of *de facto* veel regressiever fiscaal stelsel ³¹. De herverdelende capaciteit van de Staat neemt af en de bestaande sociale uitkeringen kunnen niet langer op hetzelfde niveau worden gehouden, zodat het beschikbaar inkomen na belasting van de grote meerderheid van de huishoudens daalt.

Op sociaal vlak worden om de sociale concurrentie binnen de perken te houden de

²⁹ Ibid., p. 434.

³⁰ Monti, M., « [Een nieuwe strategie voor de een-gemaakte markt](#) », Europese Commissie, Brussel, 9 mei 2010, p. 95.

³¹ Zucman, G., *La richesse cachée des nations*, Paris, Seuil, 2013.

amendementen op de Bolkestein-richtlijn en de richtlijn 96/71 over de terbeschikkingstelling van werknemers [‘detachering’] geacht de regels van de lidstaat van bestemming op te leggen aan werknemers uit een andere lidstaat. We moeten vaststellen dat deze richtlijn en andere Europese sociale regels makkelijk omzeild worden door het ontbreken van enige Europese controle en door het verzuim van de lidstaten, die de ontduikingen wetens en willens toelaten. Het beginsel van vrijheid van vestiging en van beperkte toepasbaarheid van collectieve arbeidsovereenkomsten op terbeschikkinggestelde werkkrachten is verankerd in de beruchte arresten Laval en Viking van het Europees Hof van Justitie in 2007. Deze uitspraken verzwakken aanzienlijk de onderhandelingspositie van loontrekkenden in de lidstaten met gunstigere collectieve overeenkomsten en sociale stelsels. Bouw, landbouw, toerisme, transport, vele diensten aan ondernemingen: in al deze sectoren stelt men schendingen van de Europese richtlijnen vast. Zo beklaagt de Belgische regering zich in 2013 over de deloyale concurrentie van Duitse ondernemingen wanneer zij Duitsland van “sociale” dumping beschuldigt in de sector van de vleesversnijding, waar Roemeense en Bulgaarse arbeiders 10-urige werkdagen volmaken aan 3 tot 4 Euro per uur, een concurrentie, die voorheen de belangrijkste Franse en Deense producenten al had uitgeschakeld ³².

Het terugplooiën op zichzelf en de opkomende xenofobie ondermijnen de Europese integratie

De sociale en fiscale concurrentie door delokalisatie, transfer pricing of terbeschikkingstelling van arbeiders uit de armste lidstaten is na het instellen van de Eenheidsmarkt in 1993 en de uitbreiding naar het Oosten sterk toegenomen. Deze evolutie heeft de xenofobe stromingen en partijen in

de lidstaten politiek versterkt. De kwestie van de “Poolse loodgieter” en van de inwijking uit de nieuwe lidstaten is een beslissende factor in het mislukken van de Nederlandse en Franse referenda over het Europees Grondwettelijk Verdrag in 2005. De opkomst van uiterst rechtse partijen brengt de centrumrechtse en centrumlinkse partijen ertoe een meer conservatieve en defensieve retoriek te gaan hanteren over de kwestie van het vrij verkeer in Europa. Dit blijkt onder meer uit de standpunten van Cameron (*“Free movement within Europe should be less free”*, brief aan de Financial Times van 2013), van Sarkozy (over Schengen in 2015), maar ook van de leider van de Partito Democratico (en ex-communist) Veltroni (over het verband tussen Roemeense inwijking en veiligheid in Rome), of nog van Manuel Valls (over de integratie van de Roma’s in september 2013). Het is mogelijk dat de EU blijft evolueren naar een “vrij verkeer” van werknemers met twee snelheden, door de mobiliteit voor onderdanen van sommige perifere lidstaten te gaan bemoeilijken.

De crisis van 2008 heeft de sociale samenhang in de EU nog zwaarder gehypothekeerd. Vooreerst zijn sommige perifere lidstaten sinds het begin van de crisis sterker gaan afwijken van het gemiddelde in de EU. Deze landen (de mediterrane lidstaten, Ierland, Oost-Europa met uitzondering van Polen en de Tsjechische en de Slovaakse Republiek) werden onderworpen aan een veel draconischer politiek van soberheid en arbeidsflexibilisatie dan de overige lidstaten. Daarbij komt dat er braindrain plaatsgrijpt uit meerdere perifere lidstaten (Griekenland, Italië, Spanje, Ierland, Baltische staten, de Balkan) naar het noordwestelijke deel van de EU (of buiten de EU, vooral naar de Amerika’s), wat de technologiekloof in de EU nog breder maakt.

Ten tweede heeft de financiële instabiliteit de lidstaten gedwongen tussen te komen om hun banken te redden en sommige in te hoge schulden stekende staten ter hulp te komen om een ineenstorting van het Europees en mondiaal financieel systeem af te wenden. Deze financiële instabiliteit was het gevolg van de speculatie binnen een Euro-

³² Demonty, B., « Vande Lanotte et De Coninck portent plainte contre l’Allemagne », Le Soir, 19 Mars 2013.

pees gedereguleerd en privaat bankensysteem, dat zich onttrok aan elke controle ter beperking van het risico op een supranationale systeemcrisis. De “hulp” vanwege bepaalde lidstaten aan andere werd doorgaans in de populaire media en door talrijke politici voorgesteld als een gift in plaats van het systeemkarakter van die redding uit te leggen. Zo schijnt een groot deel van de Duitse publieke opinie te denken dat de Europese transfers dienen voor het in stand houden van het Griekse openbaar tekort en van hoge sociale uitgaven aan een “lui en spilziek” volk, en dat terwijl het Griekse primair saldo ³³ ten gevolge van de draconische soberheid positief en zelfs het hoogste van de EU is. Weinig stemmen zijn in de centrale EU-lidstaten opgegaan om uit te leggen dat de hoofdmotivatie voor de Griekse “bail-out” was een keten van ineenstortingen van het Europese banksysteem, de Duitse banken inbegrepen, te vermijden. De financiële transfers voor de Griekse bail-out dienen hoofdzakelijk om de terugbetaling van de schuld en de herkapitalisatie van de Griekse banken zeker te stellen. Dergelijke retoriek over de “PIGS” ³⁴ leidt tot verdeeldheid onder de Europese volkeren en tot vijandigheid tegen de Europese instellingen en het integratieproces.

Een objectieve analyse zou aantonen dat de soberheid en de transfers te verklaren zijn door het wanbeheer van de private banken in de jaren 2000. Zij zou benadrukken dat het handelsoverschot en de groei in Duitsland en sommige van zijn buurlanden de keerzijde vormen van de tekorten in de periferie en dat de onderlinge afhankelijkheid en complementariteit tijdens deze crisis de ware reden zijn voor de financiële transfers van het centrum naar de periferie.

De machtige lobby van financiële multinationals en de hun toegewijde personen op sleutelposities in de nationale en Europese

instellingen zorgden er voor dat de banken het grootste deel van hun verantwoordelijkheid konden ontlopen en de draagwijdte van nieuwe Europese en nationale financiële regulering in de periode na de crisis konden beperken (vooral het mechanisme van de bankenunie en de toepassing ervan), ondanks een zeer ongunstige publieke opinie tegenover de banken.

³³ Primair saldo: begrotingsoverschot zonder de verrekening van de interesten op de schuld bij te tellen. [nvdv]

³⁴ PIGS was de benaming voor de eerste maal gebruikt in 2008 om vier landen van de EU aan te duiden die problemen hebben met hun soevereine schuld: Portugal, Italië, Griekenland en Spanje.

Besluit

De Europese constructie is essentieel economisch gebleven en is finaal uitgelopen op het instellen van een eengemaakte markt met de vier grote vrijheden van verkeer, die het mogelijk maakten dat – vooral de grootste – Europese firma's om de internationale concurrentie aan te kunnen zien een hedendaagse grootschalige productietechnologie eigen maakten en hun productieprocessen gingen regionaliseren. Maar deze beweging van economische liberalisering heeft niet de door sommige economische modellen voorspelde automatische convergentie doen ontstaan. De Europese structuurfondsen zijn onvoldoende gebleken om de achterstand van de regio's op te halen, in het bijzonder in het geval van de laatst toegetreden lidstaten.

In deze context van een geliberaliseerde eenheidsmarkt hebben de toegenomen heterogeniteit van de lidstaten, vooral na de verbreding van 1986, 2004 en 2007 en het uitblijven van een snelle convergentie zich vertaald in een grotere capaciteit van de multinationals om de verschillende sociale en fiscale stelsels in de lidstaten tegen elkaar te laten concurreren. Zo ontstond een grotere ongelijkheid in de lidstaten tussen de meerderheid van de bevolking en de grote eigenaars van mobiel kapitaal.

De crisis van 2008 en haar gevolgen hebben de technologische en sociale kloof tussen het centrum en de periferie verbreed. De oorzaak van de economische crisis in 2008 en het beheer ervan zijn door de grote media en de beleidsmakers meestal voorgesteld als een probleem van transfers tussen deugdzame en verkwistende lidstaten. Door de verantwoordelijkheid van de gedereguleerde banken en van de multinationals voor de crisis en voor het ontsporen van de openbare financiën te ontkennen, door de complementariteit tussen de groeimodellen van de centrale en perifere lidstaten in de jaren 2000 te negeren heeft die interpretatie van de crisis tenslotte de volkeren in de EU tegen elkaar opgezet en de tegenstand tegen de Europese integratie in de hand gewerkt.

De niet bestaande solidariteit en de inefficiënte coördinatie van het personenverkeer en van de financiële transfers tussen lidstaten (vooral binnen de Eurozone) hebben aan de rest van de wereld de limieten van het integratieproject van de EU geopenbaard, dat essentieel gebaseerd blijft op een interne markt ten behoeve van de grootste ondernemingen.

Dit falen ondermijnt in hoge mate de rol van de EU als acteur in het mondiale bestuur en zou haar aantrekkingskracht als integratiemodel voor de rest van de wereld verder kunnen doen afnemen.