

Duurzame intergouvernementele en intergenerationele solidariteit. Overzicht van de uitdagingen

door Hans Verboven

Samenvatting Luik I. Gemeenschap van waarden

In het eerste luik getiteld **'Gemeenschap van waarden'** wordt ingegaan op de anatomie van de schuldencrisis, maar ook op de effectiviteit van de tegenstrijdige strategieën om eruit te komen. De dominante vraag is hoe Europese solidariteit nu best georganiseerd wordt. Vanuit Europa richten we evenwel de focus terug op België. Het is onze overtuiging dat een grondige studie van de Belgische transferunie de Europese Unie voor veel fouten kan behoeden. De auteurs in dit deel werd gevraagd om een meer technische analyse te geven van de mechanismen van schuldresponsabilisering in de Belgische transfersituatie en factoren die de omvang ervan beïnvloeden zoals de geografische herkomst van beslissingsnemers.

Hans-Werner Sinn geeft in **'De Europese fiscale unie. Beschouwingen over de ontwikkeling van de eurozone'** een uitvoerig overzicht van de allesbehalve optimale geschiedenis van de eurozone. De idealen van bij de aanvang zijn gesneuveld en de politieke unie, die in Duitsland in het vooruitzicht gesteld werd, is er niet gekomen. In elf paragrafen schetst Sinn een beeld van de manier waarop de Europese solidariteit georganiseerd wordt. Daarbij is het voor hem duidelijk dat de verkeerde opties gekozen worden. Dit is te wijten aan de voorrang van politieke op economische wetmatigheden. In plaats van een inflatiepolitiek te voeren door geldcreatie en de kernlanden op te zadelen met vele tientallen miljarden aan niet opeisbare targetvorderingen op de zuiderse landen, zou men, aldus Sinn, er beter aan doen om de crislanden te dwingen tot interne devaluatie en grondige herstructureringen zodat ze op termijn hun verloren concurrentiepositie herwinnen en vanzelf gezond worden. De politiek van de ECB wordt gedomineerd door de zuiderse landen wat doortastend optreden moeilijk maakt. Sinn geeft een duidelijke waarschuwing mee: 'Wie de vorming van een Europese confederatie met een transfer- en schuldenunie wil beginnen, die enkel door een fiscaal pact ingeperkt wordt, speelt een gevaarlijk spel. Hij begeeft zich op een gevaarlijke weg die grote conflicten en gevaren met zich brengt en die allesbehalve een bijdrage tot een vredevol samenleven is. Deze weg leidt niet tot het gewenste doel van de Verenigde Staten van Europa, maar wel naar chaos. Wie de Verenigde Staten van Europa wil, moet de Verenigde Staten van Amerika kopiëren. Men moet niet proberen om het warme water opnieuw uit te vinden.'

In **'Solidariteit, 'due diligence' en 'moral hazard' in de Europese schuldencrisis'** gaat Hans Verboven in op de voorwaarden en grenzen van solidariteit. Solidariteit mag niet als morele imperatief beschouwd worden. Verboven ontwikkelt daarom een pragmatische visie op solidariteit als een verzekeringspolis of contract, onderhevig aan voorwaarden en

verplichtingen. De huidige solidariteitsmechanismen voldoen volgens Verboven niet aan de grondbeginselen waarop een verzekeringspolis georganiseerd wordt, zoals 'affordable premium', te goeder trouw, subrogatie, mitigatie, risico-inperking, vrijstelling en uitsluiting bij grove nalatigheid. Het minachten van deze grondbegrippen leidt tot het optreden van 'moral hazard' en het Samaritan's dilemma. Op een zelfde nuchtere manier wordt vanuit de contract- en de gepastezorgtheorie een antwoord geformuleerd op de schuldvraag. Duitsland is door zijn lichtzinnige kredietverstrekking, ter financiering van de eigen export, even zeer schuldig aan de ontstane situatie als de schuldenlanden zelf. Om een uiteenvallen van de Unie of een bestendiging van de scheefgetrokken situatie door een transferunie te vermijden, dient men zich goed te bezinnen over de efficiëntie van de huidige solidariteitsmechanismen. Alleen zo kan het 'worstcasescenario', een belgicisering van Europa, vermeden worden.

Geert Janssens gaat met zijn bijdrage '**Solidariteit in een muntunie: een noodzakelijk kwaad?**' in op oorzaken, maar vooral ook op mogelijke oplossingen voor de schulden crisis. Om de euro te redden, is er volgens Janssens nood aan meer Europa. Meer fiscale discipline alleen zal echter niet volstaan. De euro crisis is in wezen een gevolg van uit de hand gelopen competitiviteitsverschillen want een muntunie is nu eenmaal gevoelig voor interne betalingsbalansproblemen. Het zogenaamde 'six-pack' is dan ook een welgekomen aanvulling op het nieuwe stabiliteitspact want vanaf nu worden onevenwichtige macro-economische ontwikkelingen vroegtijdig gedetecteerd. Daardoor worden de leden van de muntunie gedwongen om te werken aan hun structurele problemen. In de huidige crisis schieten we daar volgens Janssens evenwel echter weinig mee op omdat het te laat is voor de periferie om zich alsnog uit de problemen te besparen. Maar ook met het oog op de toekomst hebben we nood aan een op solidariteit gestoeld correctiemechanisme. Een stevig dak boven het eurohuis vraagt dat leden elkaar in nood kunnen helpen. De idee van de Duitse 'Sachverständigenrat' om een schuldaflossingsfonds ('redemption fund') te creëren kan Janssens bekoren want het koppelt een dergelijke solidariteit aan verantwoordelijkheid. In afwachting van een echte fiscale unie - waarin de deelnemers minstens een deel van hun belastingbevoegdheid hebben overgedragen - kan het schuldaflossingsfonds de euro alvast voor langere tijd uit de wind zetten. Maar makkelijk zal dat niet zijn, zo stelt Janssens, want om hiertoe een voedingsbodemp te vinden, moeten de sterkere landen uit het Noorden dan wel eerst in het reine komen met het verleden en inzien dat ze een decennium lang hun eigen export naar de periferie hebben gefinancierd. Omdat dit geen duurzame manier van werken is, zijn overschotlanden ook mee verantwoordelijk voor de huidige problemen. Het beleggen van exportoverschotten in tekortlanden heeft immers een grote berg dubieuze vorderingen opgeleverd. Het uiteenvallen van de eurozone zou dus wel eens duurder kunnen zijn dan de redding ervan. Of dat nog niet genoeg is, staat ook nog eens 50 jaar Europese eenmaking op het spel.

Luc Rohtus formuleert een '**Plan B voor de eurozone**'. Door de voortwoekerende euro crisis dringt een hervorming van de eurozone zich op. Lidstaten zijn het oneens over de

wenselijke uitweg: naast het pleidooi voor 'meer Europa' komt ook een opsplitsing van de eurozone als alternatief steeds meer in het vizier. Aan beide opties is een hoge kost verbonden. In Maastricht werd niet overeengekomen om een Europese transfereconomie op te zetten. De afspraak was net om begrotingen en schulden binnen de perken te houden. De kernlanden met een 'harde valutacultuur' honoreerden de afspraak, terwijl de perifere landen met een 'zachte valutacultuur' aan oude gewoonten vasthielden. Rochtus gaat uitvoerig in op de vele weeffouten van de Europese Economische en Monetaire Unie (EMU) en op de vermeende onomkeerbaarheid van de Europese monetaire integratie. Met normatieve inzichten uit de constitutionele economie - in het bijzonder het model van James Buchanan - wordt geargumenteed voor een secessieclausule voor de EMU als instrument om de perifere landen in het gareel te houden. Tot slot worden enkele alternatieven voor de EMU aangereikt. Of men een plan B nu wenselijk vindt of niet, het lijkt haalbaar.

Derk Jan Eppink geeft in '**Naar een confederaal België in een confederaal Europa?**' een niet al te fraaie visie op de toekomst van Europa. Wie wil weten hoe de Europese Unie er over enkele jaren uitziet, hoeft volgens Eppink alleen maar te kijken naar België nu. In Europa weerklinkt, met de uitbreiding van transfersystemen, de echo van de Belgische discussie. Terwijl de divergerende werking van een transfereconomie het federale België ontrafelt, installeert de Europese Unie steeds meer transfermechanismen, precies om een federaal Europa te creëren. Op zich zijn transfers soms nodig, gerechtvaardigd en behulpzaam. Maar transfers hebben een draagvlak onder de bevolking nodig. Politici moeten bij de beoordeling van de mate en de duur van transfers rekening houden met de demos waarop die steunen. De meeste transfers in België en Europa worden echter door de politiek afgedwongen. De burger heeft geen keuze en dan let het zeer nauw. Voor Derk Jan Eppink is het duidelijk: het enige haalbare voor België is een confederale structuur die rekening houdt met verschillen en dwingt tot meer eigen verantwoordelijkheid van de deelstaten. De EU moet dezelfde weg opgaan en zich concentreren op de hoofdtaken. België en Europa hebben dringend nood aan een hernieuwd respect voor echte subsidiariteit: gemeenschappelijk beleid (enkel) waar nodig en diversiteit waar mogelijk.

In '**Betalen voor Europese constructiefouten**' gaat Alain Mouton in op de op zijn minst suboptimale ontstaansomstandigheden van de eurozone. De tegenstelling tussen de Duitse en Franse visie ligt aan de bron van de huidige problemen. De Fransen zagen, aldus Mouton, de economie en een muntunie als instrumenten in de ogen van de politiek. De Economische en Monetaire Unie (EMU) was een manier om Duitsland met zijn 80 miljoen inwoners onder controle te krijgen. De muntunie moest en zou er dus komen. De beleidsmakers hebben voor economische imperatieven te weinig aandacht gehad omdat een politiek machtsspel de overhand haalde. Frankrijk had in de uitbouw van de muntunie en de verdere supranationalisering van Europa een tweede obsessie: niet alleen Duitsland als staat maar ook de machtige Duitse Bundesbank in het gareel houden. Maar dat is dus het verleden. Volgens Alain Mouton resten ons heden twee opties. Ofwel valt de eurozone uit elkaar wat op termijn eigenlijk onvermijdelijk is geworden, zeker voor landen als

Griekenland. Ofwel kiest men voor een echte fiscale unie waarbij alle landen hun begrotingsbeleid op orde zetten en hun loon-, pensioen- en arbeidsmarktbeleid afstemmen op Duitsland. Pas dan kunnen euro-obligaties worden ingevoerd. De economische gevolgen hiervan zijn niet te onderschatten. Voor veel landen zal dit leiden tot lange en harde besparingen. Aanpassen aan het Duitse model is nodig wil de eurozone overleven. Of het dit was dat de Fransen destijds in gedachten hadden, blijft maar de vraag.

Met Jan Van Doren zijn we bij het deel over de Belgische transferunie beland. In **‘Miljarden aan interregionale transfers in België? Et alors?’** beschrijft hij hoe het Vlaamse gewest jaarlijks een deel van zijn welvaart afdraagt aan de twee andere gewesten in dit land, gedurende verschillende decennia. Deze vaststelling over het loutere bestaan van transfers is zowat het enige waarover eensgezindheid heerst onder politici en economen in heel België. Over de omvang variëren de studies, omwille van verschillende definities en berekeningsmethodes. En in sommige kringen wordt meewarig neergekeken op het gedoe rond transfers. ‘Et alors?’ Waarom zijn de interregionale transfers in België toch problematisch terwijl juist het gebrek eraan vandaag in de eurozone als een lacune wordt ervaren? In deze bijdrage stelt Van Doren vooreerst het begrip ‘transfers’ op scherp en gaat dan in op de berekeningen. Vervolgens gaat hij na waarom deze transfers problematisch zijn en gaat tot slot in op de pistes om de problematiek van de transfers te remediëren, waarbij ook gekeken wordt naar de Europese context.

In **‘Schuldresponsabilisering in federale staten’** bespreekt Annelore Van Hecke transfers die hun oorsprong vinden in een gebrek aan (schuld)responsabilisering bij bepaalde overheden. Deze transfers zijn het gevolg van ‘bailout’-verwachtingen, die zich voordoen wanneer men gelooft dat de federale overheid haar regio’s te hulp zal schieten (een uitkoop of ‘bailout’ zal verlenen) bij eventuele financiële problemen. Van Hecke formuleert een antwoord op twee duidelijk omschreven onderzoeksvragen: (1) Hoe kunnen we paal en perk stellen aan schuldexternaliteiten, die zich voordoen wanneer schuldopbouw bij de ene overheid de kredietwaardigheid (kredietrating of interestvoet) van de andere overheid beïnvloedt? en (2) Is het aan te raden om regio’s schulden te laten uitgeven of houdt men schulduitgifte beter centraal? Een gebrek aan schuldresponsabilisering bij regionale overheden brengt, aldus Van Hecke, automatische transfers met zich mee via schuldexternaliteiten en in extremis via noodsolidariteit of ‘bailouts’. De sleutel tot het vermijden van zulke ongewenste solidariteit ligt daarom in de toekenning van voldoende regionale autonomie om deze schulden te beheren en terug te betalen. Solidariteit die ontstaat als gevolg van een gebrek aan schuldresponsabilisering belooft onverantwoordelijke gedrag en geeft verkeerde ‘incentives’ naar de toekomst. Dit moet men trachten te vermijden. Vanuit deze visie is volgens Van Hecke de uitgifte van eurobonds enkel een interessante oplossing mits een financieel-institutioneel kader ontworpen wordt dat begrotingsdiscipline afdwingt.

In **‘De politieke economie van transfers: overzicht van de theoretische en empirische literatuur en een eerste empirische analyse van België’** bekijken Damiaan

Persyn en Geert Jennes aan de hand van een rigoureuze statistische analyse of Belgische regio's die een betere politieke vertegenwoordiging hebben op meer transfers kunnen rekenen. We vinden dat over de periode 1995-2008 de gemiddelde inwoner van een Belgische provincie 25 euro per jaar wint aan transfers per minister die deze provincie in de federale regering vertegenwoordigt. Na statistische analyse voor Vlaamse en Franstalige provincies (inbegrepen Brussel) afzonderlijk, stelden Persyn en Jennes dit verband enkel nog vast voor Franstalig België. Op basis van de internationale wetenschappelijke literatuur over het onderwerp tonen de auteurs dat deze vaststellingen vrij uniek zijn. Om de precieze oorzaken van dit effect vast te stellen, is volgens Persyn en Jennes meer onderzoek nodig. De auteurs geven enkele pistes aan. Misschien sturen transfers wel het aantal voorkeurstemmen en via die weg de aanstelling van ministers (wat een vanuit democratisch oogpunt een minder zorgwekkend verband lijkt dan dat – omgekeerd - ministers transfers sturen).

Samenvatting luik II. Gemeenschap van waarden

De mens leeft niet van brood alleen. Het Europese project is net zozeer een project van gemeenschappelijke waarden als van een gemeenschappelijke economische ruimte. Daarom laten we in het tweede luik '**Europa als gemeenschap van waarden**' enkele auteurs aan het woord die vanuit een filosofische of politieke inslag hun visie op het Europese project geven.

Gerard Bodifée maakt in zijn bijdrage '**Europa, aan zijn zelfbeeld ziek**' een duidelijke diagnose van de Europese patiënt. Om het noodzakelijke doel van stabiliteit en welvaart te realiseren, moet Europa eenheid met verscheidenheid combineren en democratie met solidariteit. Deze bijna tegennatuurlijke combinaties kunnen volgens Bodifée alleen tot stand komen indien zij kunnen steunen op een ethisch bewustzijn dat in essentie een erkenning van de menselijke waardigheid inhoudt. Ondanks een oude christelijke en humanistische traditie die de unieke waardigheid van de mens verkondigt en ondanks recente officiële verklaringen die aan deze waardigheid uitdrukking willen geven, is volgens Bodifée het beeld dat de postmoderne Europeaan zich van zichzelf vormt omgeslagen in het tegendeel van wat het ooit was. In de kunsten, literatuur, filosofie en de media verschijnt de mens in heel zijn abominabele ontluistering. Exemplarisch voor de verarming van het mensbeeld is voor Bodifée een debat uit 1929 in het Zwitserse Davos tussen de filosofen Cassirer en Heidegger. Terwijl de eerste zijn geloof uitdrukte in de onbegrensde ethische aspiraties van de mens, bepleitte de andere een aanvaarding van de onmogelijkheid om zich te bevrijden uit de zinloosheid van het bestaan. Voor Heidegger is de Europese cultuur, beginnend bij Socrates, een vorm van 'zijnsvergetendheid'. Bijna honderd jaar later is Heidegger een gevierd denker, en Cassirer vrijwel vergeten. Europa koos voor de verwerping van zichzelf. Voor Bodifée kan het dan ook niet verbazen dat dit Europa in de twintigste eeuw overging tot de verwoesting van zichzelf en nu de inspiratie mist om resoluut de weg in te slaan naar het noodzakelijke doel van stabiliteit en welvaart.

Paul Cliteur geeft in **'Europa als gemeenschap van waarden'** aan wat de gemeenschappelijke grondslag van waarden voor Europa zou kunnen zijn. Hij ziet Europa als een pluriform continent en verdedigt dat daarom niet één godsdienst vigerend zal zijn. Het is daarom beter seculiere waarden en normen te beschouwen als het Europese morele 'acquis'. Anders gezegd: een werkelijk *moreel Esperanto* ligt alleen in *'the secular outlook'*.

Frits Bolkestein schetst in zijn bijdrage 'Europa. Het verloren draagvlak herwinnen' de problematische ontwikkelingen van de Europese Unie. Ze is op een slecht pad geraakt, aldus Bolkestein. De diepere oorzaak daarvan is volgens hem overdaad. Kernachtig geformuleerd ziet Bolkestein volgende problemen: 1) Het Europees Parlement leeft in een federale fantasie en is daardoor niet representatief voor de mensen in het land; 2) De EU schendt de subsidiariteitsregel; 3) De Europese Commissie is te groot en zou moeten inkrimpen want niet elk land kan aanspraak maken op een commissaris; 4) De grenzen van de Europese Unie zijn onduidelijk. We zullen de huidige crisis wel te boven komen, stelt Bolkestein, maar hij vreest evenwel dat na enige tijd een nieuwe crisis zal volgen indien de twee geboortedefecten zullen blijven bestaan.

In **'Welk Europa willen wij?'** stelt Edwin Truyens dat de Verenigde Staten van Europa, naar Amerikaans model geboetseerd, niet het na te streven ideaal mag zijn. In Europa is er volgens hem een tendens tot federeren en het proces dat in de jaren vijftig in werking werd gesteld is er een dat beetje bij beetje meer macht toeschuift naar Europa, terwijl de lidstaten worden uitgekled. Daarnaast is er volgens Truyens een opvallend parallelisme tussen België en Europa. In België sleept de politiek zich voort van staatshervorming tot staatshervorming. De staatsstructuur wordt elk decennium een stuk complexer. De reden is heel eenvoudig: de politieke partijen die aan het beleid mogen deelnemen, hebben geen concreet einddoel en bovendien neutraliseren de centripetale krachten de centrifugale. Wie de historische ontwikkeling van de Europese Unie analyseert, ziet een gelijkaardig beeld: men bouwt aan een Europese Unie zonder goed te weten waar men wil uitkomen. Toch is Truyens ervan overtuigd dat we door samenwerking op Europees niveau zaken kunnen realiseren waar we alleen maar beter van worden. Er moeten echter twee voorafgaande voorwaarden gecreëerd worden om een succesverhaal mogelijk te maken. 1) Slechts een Europa dat samengesteld is uit bestuurlijke entiteiten die zoveel als mogelijk gesteund zijn op de organische samenstelling van het continent, kan een vreedzaam en harmonieus Europa zijn. 2) Het subsidiariteitsbeginsel moet het centrale beleids criterium van Europa zijn. Het moet de betrachting zijn van Europa om zo weinig mogelijk zelf te doen en zoveel mogelijk over te laten aan de volkeren die er deel van uitmaken. Want meer (schaalvergroting) is niet altijd beter.

Als Europa ooit in de harten van de Europeanen een vaste plaats wil verwerven, zal het zijn huidige politieke opstelling ten gronde moeten bijsturen. Dat is tenminste de stelling van Jaak Peeters in zijn bijdrage **'Europa volgens Plato of volgens Aristoteles?'**. Bij de aanvang van het Europese project klonk het dat Europa een constructie sui generis zou worden en de identiteit van de volkeren niet zou raken. In de praktijk echter blijkt Europa

zich steeds meer op te dringen als de vervanger van de nationale staten en aanspraak te maken op de loyaleit van de bevolkingen jegens hun oude staten. Peeters ziet vele redenen om aan de slaagkans resp. wenselijkheid van dit opzet te twijfelen. Ondanks waarschuwingen ziet hij de EU-trein verder rollen in de richting van de multinationale superstaat die zich bovendien met alles en nog wat – dus heel ons leven – bemoeit. Kennelijk slagen grote delen van de elite er niet in af te stappen van hun oude imperiale wereldbeeld dat al de hele christelijke geschiedenis lang opbotst tegen de zelfbeschikkingsverlangens van mensen en volkeren. De elites hanteren bewust of onbewust het Romeinse Rijk als hun rolmodel en ondersteunen deze keuze vanuit een Platonisch 'hogere orde'-denken. Verzetsuitingen zetten zij gemakshalve weg als populisme. Om tot een gezonde ontwikkeling te komen moeten de elites, aldus Peeters, niet voor Plato, maar voor Aristoteles kiezen: voor de erkenning van het concrete en het particuliere.