

DE EU ALS TRANSFERUNIE? LIEVER EEN MINI-VS DAN EEN MAXI-BELGIE



Geert Jennes

Professor Volkswirtschaftslehre, Hochschule Osnabrück
Geaffilieerd Onderzoeker, VIVES, KU Leuven

ABSTRACT

Though the EU is simultaneously a free trade area, a single market and (for most of its Member States) a currency union, it is still characterized by poor economic integration and significant cultural differences between its Member States. These features argue against the Next Generation EU budget that became a reality last year. This budget implies a significant increase in net fiscal transfers between EU member states, to be financed by joint debt issuance. Given the poor economic integration of the EU, federal fiscal modesty is in order, unless one wants to adopt the Belgian model, with permanent fiscal solidarity between north and south and little prospect of economic convergence.

De EU is tegelijk een vrijhandelszone, een eenheidsmarkt en (voor de meeste van haar lidstaten) een muntunie, maar is nog altijd gekenmerkt door gebrekkige economische integratie en grote culturele verschillen tussen haar lidstaten. Deze kenmerken pleiten tegen het vorig jaar werkelijkheid geworden Next Generation EU budget. Dit budget impliceert een aanzienlijke toename van de netto begrotingstransferten tussen EU-lidstaten, te financieren met gemeenschappelijke schulduitgifte (de zgn. “coronabonds”). Gezien de EU economisch gebrekkig geïntegreerd is, blijft op budgettaire vlak federale bescheidenheid op zijn plaats, tenzij men het Belgische model wil overnemen, met permanente budgettaire solidariteit tussen noord en zuid en met weinig perspectief op economische convergentie¹.

De coronacrisis heeft de oude plannen om van de EU een sterkere budgettaire unie – ook transferunie genaamd – te maken een stuk in de praktijk gebracht. Vooral Duitsland en

¹ Met dank aan Gert Bijmens, Robin Boadway, Peter Claeys, Danny Geerts, Marc Janssen, Sander Ramboer, Klaas Staal, David Stadelmann, Wouter Torfs, Dieter Van Esbroeck, en Jakob Vanschoonbeek voor opmerkingen. Enkel de auteur is verantwoordelijk voor overblijvende fouten in de tekst, en voor de erin verkondigde meningen.



Nederland hebben zich lang tegen de realisatie van deze plannen verzet, nadat ze zich een tiental jaren geleden al verzet hadden tegen gelijkaardige eurobonds. Hun verzet was o.m. ingegeven door hun vrees dat de tijdelijk bedoelde coronabonds permanent zouden worden. Daardoor zouden zij nog grotere permanente nettobetalers aan de nieuwe budgettaire unie worden, en de zwakkere EU-lidstaten nog grotere permanente netto-ontvangers. Tijdens de onderhandelingen voor een nieuwe EU-begroting in 2020 heeft Duitsland merkwaardig genoeg toch ingestemd met een 'coronaherstelfonds', ook EU Next Generation budget genaamd, dat een eenmalige maar aanzienlijke gezamenlijke schulduitgifte van rond de 4% van het gezamenlijke EU-BBP betreft (te vertalen in extra jaarlijkse EU-uitgaven ten belope van 0,7% van het EU-BBP). Dat 'herstelfonds' lijkt geïnspireerd op een gezaghebbend eerder voorstel dat schulden zou willen aangaan voor niet minder dan 8% van het gezamenlijke BBP van de EU. Het zal de opbrengst van de schulduitgifte benutten voor (in geringe mate) subsidies aan door de armste lidstaten verstrekte werkloosheidsuitkeringen en (in grote mate) infrastructuurinvesteringen door de armste EU-lidstaten. Het zal misschien slechts een volgende grote crisis in de meer kwetsbare lidstaten van de EU vereisen om de overeengekomen eenmalige versterking van de budgettaire unie voor de EU permanent te maken. Zulk een permanente budgettaire unie zou dan mogelijk ook belastingheffing op het niveau van de EU impliceren.

Wat kunnen we leren van oude budgettaire unies zoals België en de VS over het idee om de EU tot een permanente en belangrijke budgettaire unie om te vormen? België is een interessant vergelijkingspunt omdat we het goed kennen, en omdat het net als de EU een cultureel heterogene federatie is. De VS is een interessant vergelijkingspunt omdat de VS en de EU zeer grote federaties zijn (met 330 resp. 450 miljoen inwoners).

ECONOMISCHE UNIES VERDELEN DE IMPACT VAN CRISES TUSSEN MEER EN MINDER GETROFFEN REGIO'S

België en de VS zijn oude budgettaire unies met een belangrijke centrale overheid. De EU is een beginnende budgettaire unie want in tegenstelling tot België en de VS heeft zij tot nog toe geen centrale overheid met een belangrijke begroting. De Europese Commissie had/heeft voor/na de goedkeuring van het EU Next Generation budget een jaarlijkse begroting van slechts ongeveer 1% resp. 1,7% van het gezamenlijke BBP van haar lidstaten. Deze 1% resp. 1,7% moeten worden vergeleken met ongeveer 40% van het BBP voor de Belgische federale overheid en ongeveer 20% van het BBP voor de Amerikaanse federale overheid (in pre-coronatijden). **De federale overheid van België en van de VS zijn budgettair zo omvangrijk omdat ze o.m. een belangrijk stuk van de sociale zekerheid en van de (progressieve) personenbelasting als bevoegdheden hebben. In tijden van economische crisis stabiliseren ze daardoor automatisch de regio's die het hardst door een economische crisis getroffen worden.** Immers, deze regio's ontvangen dan meer uitkeringen en betalen dan minder belastingen. Federale sociale uitgaven betroffen pre-corona ongeveer 20 resp. 10% van het BBP in België en de VS. (Tegelijk stabiliseren natuurlijk de andere uitgaven van

de federale overheden van de VS en België minder hun regionale economieën dan hun sociale uitgaven, omdat ze niet automatisch toenemen tijdens een crisis.) Stabilisatie functioneert zoals een verzekeraar die bij een ongeluk schadevergoedingen uitbetaalt aan sterk getroffen verzekerden, en die deze financiert met premies betaald door weinig getroffen verzekerden. Er is dus iets te zeggen voor de oprichting van een overkoepelende EU-overheid die kan stabiliseren tussen lidstaten in het geval van **asymmetrische** crises, d.w.z. crises die in sommige lidstaten harder toeslaan dan in andere lidstaten. Ook de recente coronacrisis is in zekere mate asymmetrisch. Ze heeft bv. de meer toeristische economieën Spanje en Italië harder getroffen dan de minder toeristische economieën Nederland en Duitsland.

Vandaar ook het hernieuwde enthousiasme sinds de coronacrisis voor de oude plannen om ook aan de EU eindelijk **een permanente centrale overheid te geven die tijdens een crisis die lidstaten kan stabiliseren die zwaarder getroffen worden**. Het is inderdaad schrijnend dat in de coronacrisis in feite het omgekeerde is gebeurd. Het nationale coronastimuluspakket van het minder getroffen, maar rijkere en budgettair sterkere Duitsland is (met ongeveer 9% van het BBP in 2020) veel groter dan de nationale coronastimuluspakketten van het meer getroffen, maar armere en budgettair zwakkere Spanje en Italië (ongeveer 3% van het resp. BBP in 2020). Die ongelijke stimuluspakketten zouden de crisis in de zwakkere landen kunnen bestendigen, en impliceren trouwens exportbevordering door Noord-Europa ten nadele van Zuid-Europa. Daarom wordt nu gezamenlijke schulduitgifte op het niveau van de EU uitgevoerd. Haar opbrengsten zullen vooral aan de armere EU-landen ten goede komen. Hoewel de geplande extra EU uitgaven van jaarlijks gemiddeld ongeveer 4% van het BBP voor Italië en Spanje onvoldoende zullen zijn om de kloof met Duitsland te dichten, betreft het EU Next Generation budget voor deze landen enorme bedragen. De intrestlasten op de daarvoor door de EU aan te gane schulden en de terugbetaling ervan zullen bovendien vooral worden gedragen door de rijkere landen.

Een dergelijke stabilisatiefunctie voor de EU neemt deze taak bovendien voor een deel over van de Europese Centrale Bank. Die stabiliseert sinds de eurocrisis van het voorbije decennium op een impliciete, weinig voorwaardelijke, weinig transparante, weinig democratische, en niet zo effectieve wijze de renteversillen tussen de euro-economieën via het opkopen van hun overheidsschuld. Stabilisatie is niet de hoofdtaak van een centrale bank, en deze kan zeker niet op haar eentje een economie stabiliseren.

DE BELGISCHE EN AMERIKAANSE BUDGETTAIRE UNIES ALS VERGELIJKINGSPUNT

De VS is een oude federatie met **sterk geïntegreerde regionale economieën**. Van haar inwoners die in de VS zijn geboren is ongeveer 30% in een andere staat geboren dan diegene waarin hij/zij woont. Bovendien is werk de belangrijkste migratiereden geweest voor de betrokken 30%. En als het goed gaat in het armere Missouri, vergroot de kans dat het ook goed gaat in het rijkere Californië. Immers, Californië kan dan meer uitvoeren naar Missouri.

De positieve economische ‘spillovers’ in de VS zijn groot. Maar dat de VS een echte economische unie is, levert ook belangrijke negatieve ‘spillovers’ op als het slecht gaat in een bepaalde staat. Deze interdependentie wettigt volgens de economische theorie van het federalisme een belangrijke stabilisatiefunctie voor de Amerikaanse federale overheid. Als Missouri wordt gestabiliseerd, wordt meteen ook Californië een stuk gestabiliseerd. Het wekt dan ook geen verbazing dat **de personenbelasting en de werkloosheidsuitkering in de VS voor een belangrijk deel federaal** zijn. Desnoods kan de federale werkloosheidsuitkering aan een inwoner van Missouri mee diens verhuiskosten naar Californië betalen².

Echter, **de Amerikaanse sociale zekerheid en personenbelasting zijn vrij klein qua omvang en weinig progressief qua structuur en de federale delen ervan neutraliseerden (pre-corona) gemiddeld slechts 35% van de impact van een crisis**. Met de historische ‘stimulus act’ van de VS ten belope van ongeveer 6% van het BBP³ in 2020, en nog eens een forse ‘stimulus act’ in 2021, werd dit percentage tijdelijk wel fors verhoogd. De Amerikaanse begrotingstekorten van 19% en naar verwachting 16% van het BBP in 2020 resp. 2021 zijn daardoor nog veel groter dan de gemiddelde begrotingstekorten van de EU-lidstaten (gemiddeld 10% in 2020). Maar de grote omvang van de Amerikaanse ‘stimulus acts’ kan natuurlijk precies worden verklaard doordat de gewone Amerikaanse federale budgettaire schokdempers vrij klein zijn. Een andere verklaring is dat de gewoonlijke “no bailout”-houding van de Amerikaanse federale overheid de meeste deelstaten ooit wetten heeft doen stemmen die hen – zelfs in een crisis – verbieden aanzienlijke begrotingstekorten te lopen. Door deze wetten is het crisisdempende effect van het deel van de Amerikaanse sociale zekerheid en personenbelasting dat tot de bevoegdheid van de deelstaten behoort beperkt. De federale staat moet dus die functie meer op zich nemen. Een andere reden voor de grote omvang van de Amerikaanse ‘stimulus acts’ is het ook in de VS geografisch ongelijke karakter van de coronacrisis. De oostelijke en zuidelijke staten ervaren een grotere crisis én zwakkere overheidsfinanciën dan de westelijke staten.

In België daarentegen werd (pre-corona) maar liefst gemiddeld 60% van een crisis geneutraliseerd door de federale budgettaire schokdempers. Dat aandeel was gemiddeld 50% in de eurozone, maar de economisch en budgettair zwakkere lidstaten zoals Italië en Spanje vallen op een Amerikaans niveau terug. Het verbaast dan ook niet dat net deze landen telkens het meest aansturen op een EU als budgettaire unie.

Ondanks zijn sterke federale schokdempers lijkt **het kleine België vreemd genoeg minder een economische unie dan de grote VS**: Vlaanderen, met een tekort aan arbeidskrachten, kan slechts zo’n 2% van zijn tewerkstelling invullen met pendelaars uit het aangrenzende

² De Amerikaanse federale pensioen- en gezondheidszorguitkeringen nemen minder toe in crisistijden dan de federale werkloosheidsuitkeringen. Maar ze werken natuurlijk ook stabiliserend op het inkomen in tijden van crisis.

³ Volgens sommige bronnen veel meer dan 6%.

Wallonië, dat nochtans een overschot aan arbeidskrachten heeft. Dat arbeidsoverschot geniet wel van mee door Vlaanderen betaalde federale uitkeringen. Op arbeidsmigratie uit Wallonië hoeft Vlaanderen nog minder te rekenen dan op arbeidspendel. In 2017 bv. verhuisden niet eens 10.000 Walen (0,3% van de Waalse bevolking) naar Vlaanderen (en niet al deze verhuizers verhuisden voor werk). En Vlaanderen kan slechts zo'n 13% van zijn export verkopen aan de nochtans vlakbij gelegen regio's Brussel en Wallonië samen genomen. Hierdoor moet het dus maar liefst zo'n 87% van zijn export aan zijn 'echte' buitenland verkopen. Ook het minder exportgerichte Wallonië verkoopt aan de rest van België slechts 22% van zijn totale export.

Geografisch bekeken lijkt **de stabilisatiefunctie van de Belgische federale overheid daardoor veel meer op solidariteit** – dat wil zeggen op permanente inkomensherverdeling van de rijkere naar de armere regio – **dan op een efficiënte win-win-inkomensverzekering en economie-aanzwengeling** zoals tussen de 50 Amerikaanse staten. De interregionale begrotingstransfers in België lopen inderdaad al decennia halsstarrig – crisis of niet- van dezelfde rijkere regio naar dezelfde armere regio. Veel minder dempen ze economische crises die nu eens in één bepaalde regio lelijker huishouden en dan weer in een andere, los van de rijkdom of armoede van de betrokken regio's. De al decennia vrij onveranderlijke Belgische interregionale transferten tonen in feite dat de Belgische federatie zich heeft neergelegd bij haar gebrekkige economische unie.

OOK DE EU IS EEN GEBREKKIGE ECONOMISCHE UNIE

Laat ons leren van België en de VS om vergissingen niet op de schaal van de EU te herhalen. **Net zoals België is ook de EU ontgoochelend weinig geïntegreerd** ondanks een jarenlang proces van economische eenmaking. Het is een cultureel lappendeken van 27 lidstaten die zelfs binnen één en dezelfde eurozone vaak zo weinig met elkaar te maken hebben als Griekenland met Finland. **Slechts ongeveer 3% van de inwoners van de EU woont in een andere lidstaat dan waar ze geboren zijn** (vergeleken met ongeveer 30% in de geografisch veel grotere VS). Ook de handelscijfers maken weinig indruk. Italië, de 3^{de} grootste lidstaat van de EU, kocht pre-corona slechts ongeveer 5% van de uitvoer van Duitsland, de grootste lidstaat van de EU. De 4^{de} grootste lidstaat van de EU, Spanje, kocht pre-corona slechts ongeveer 3% van Duitsland⁴. En **ook financieel is de integratie van de EU veel zwakker** dan die van de VS. Slechts 4% van de reusachtige Italiaanse staatsschuld was (pre-corona) in handen van Duitsers. Zelfs het aandeel van de –Latijnse- Fransen in de –eveneens Latijnse-

⁴ Natuurlijk, Italië en Spanje kopen daarnaast ook **onrechtstreeks** producten en diensten van Duitsland. Bv. doordat Italië importeert uit Frankrijk – de 2^{de} grootste lidstaat van de EU, importeert het onrechtstreeks opnieuw uit Duitsland. Immers, in die Italiaanse import uit Frankrijk zit een stuk Franse import uit Duitsland verwerkt. Een voorbeeld zijn machines uit Duitsland waarmee Frankrijk zijn export produceert. Echter, Italië koopt ook maar 5% van de export van Frankrijk.

Italiaanse staatsschuld is amper 6%. Het ‘spilloverargument’ dat transfers naar Italië ook transfers zijn aan zijn leveranciers en schuldeisers in andere lidstaten, overtuigt dus niet⁵.

Wegens de gebrekkige integratie binnenin de EU zal een forse budgettaire unie veel meer neerkomen op een permanente geografische herverdeling naar Belgisch voorbeeld, dan op een win-win-stabilisatie via geografisch wisselende sociale uitgaven of, zoals hoofdzakelijk het geval is wat het EU Next Generation budget betreft, infrastructuuruitgaven.

Maar de officiële stabilisatiebedoeling van het EU Next Generation budget wordt ook nog om een andere reden ondermijnd. De EU heeft namelijk gekozen voor subsidie van 1) hoofdzakelijk infrastructuuruitgaven 2) in procent van het BBP bekeken vooral ten gunste van de allerarmste EU-lidstaten en 3) officieel mits economische hervormingen worden uitgevoerd -die de EU trouwens ook al in de voorbije decennia zonder veel gevolg heeft geëist van haar lidstaten⁶. De armste en in procent van hun BBP door het EU Next Generation budget meestbegunstigde lidstaten –o.m. Bulgarije en Roemenië- zijn niet de landen die het hardst door de coronacrisis getroffen werden. Dit zijn integendeel de minder arme toeristische landen Italië en Spanje⁷. En het uitvoeren van kwaliteitsvolle infrastructuurprojecten en het doorvoeren van economische hervormingen vragen veel. De coronacrisis lijkt daarom slechts een excuus te zijn geweest voor het verdiepen van de EU als budgettaire unie.

BEGROTINGSTRANSFERTEN ZIJN EEN ZWAKTEBOD MET HET OOG OP ECONOMISCHE INTEGRATIE

De huidige belangrijke stap naar een diepere EU-budgettaire unie legt zich naar Belgisch voorbeeld impliciet neer bij de gebrekkige integratie van de EU. Ze geeft impliciet toe dat de euro –die een gemeenschappelijke munt is voor 19 doorgaans economisch zwak geïntegreerde EU-economieën- een vergissing was en de kar voor het paard heeft gespannen. De EU wil deze vergissing nu remediëren met begrotingstransferten. Ze legt zich zo in feite ook neer bij het gebrekkige interne economische beleid van verschillende

⁵ Hoewel gesteld wordt dat de toenmalig president van Frankrijk Nicolas Sarkozy aan het begin van het voorbije decennium zware druk uitoefende op Duitsland om met EU-begrotingstransfers de Griekse overheid te behoeden voor wanbetaling aan ‘too big to fail’ Franse grootbanken.

⁶ Dat de middelen van het EU Next Generation budget geleend zullen worden op de financiële markten versterkt daarentegen haar stabilisatiebedoeling. Keynes beval reeds in de 20ste eeuw aan in crisistijden een begrotingstekort te lopen, en dat pas goed te maken met hogere belastingopbrengsten wanneer de crisis voorbij is. Bovendien is het volgens economiehandboeken zelfs in niet-crisistijden verantwoord te lenen voor infrastructuurprojecten en andere investering (mits ze economisch rendabel zijn).

⁷ Omdat Italië en Spanje zo groot zijn, zijn ze wel in euro’s uitgedrukt de grootste begunstigden van het EU Next Generation budget.

afzonderlijke lidstaten. Een voorbeeld is de in vele lidstaten nog altijd rigide centrale loonvorming. In Italië heeft deze een opwaarts effect op de lonen in de Mezzogiorno. Dat ontmoedigt Italianen om vanuit de Mezzogiorno naar bv. Milaan te migreren, en dat verhoogt dus de Italiaanse werkloosheid. Dergelijke starre loonvorming maakt vooral zwakkere individuele lidstaten als Italië minder competitief, én kwetsbaarder voor economische crises. Net deze crises versterken op hun beurt de roep naar een stabilisatiefunctie voor de EU.

Een aantal pleidooien gebruiken **de gebrekkige economische integratie van de EU zelfs expliciet als reden voor een stabilisatiefunctie**. Inwoners van een lidstaat verhuizen inderdaad **toch niet** naar een andere lidstaat als ze werkloos worden, of toch veel minder dan in de VS, en daarom zouden transferten nodig zijn. Dat is de wereld op zijn kop. De houders van zulke pleidooien zouden dan beter openlijk pleiten voor solidariteit in plaats van voor economisch efficiënte stabilisatie, want ze weten dat stabilisatie in de EU geen win-win zal zijn⁸.

Gesofisticeerdere redeneringen schuiven **de zgn. win-win EU Next Generation budgettaire-unie naar voor om de extreme situatie te beletten dat een groot land als Italië de EU zou verlaten, zoals het VK onlangs gedaan heeft, of om de extreme situatie te beletten dat een groot land als Italië de eurozone zou verlaten, zoals Griekenland bijna deed tussen 2010 en 2015**. De macht van eurosceptische partijen is in Italië – en in andere zwakkere EU-landen – het vorige decennium inderdaad fors toegenomen. Zowel een kleinere EU-vrijhandelszone als een Italië dat buiten de eurozone zoals vroeger zijn zwakke munt zou inzetten om via ‘competitieve devaluaties’ zijn exportmarkten te behouden tegenover Duitsland en Nederland, zouden natuurlijk wel economische schade toebrengen aan de landen die de nettobetalers van de EU Next Generation budgettaire unie zijn⁹.

Bovendien vrezen nettobetalers als Duitsland en Nederland misschien nog andere, moeilijker in te schatten negatieve ‘spillovers’ – ‘collateral damage’ – van een ‘Italexit’ of een ander afbrokkelen van de eurozone op hun economieën (bv. een renteverhoging)¹⁰. Deze vrees bleek ook op het toppunt van de Griekse crisis in 2015, waardoor Nederland en Duitsland toen schoorvoetend instemden met een ‘bailout’ van de Griekse overheid. Maar

⁸ Iets anders is solidariteit als steun van EU-lidstaten aan de gezondheidssector van de meest door de coronacrisis getroffen landen, zoals die door Duitsland en Nederland al vroeg aangeboden werd. Opschaling van deze noodhulp had zeker gepast geweest.

⁹ Al zal Italië natuurlijk net als het VK ook na een eventuele EU-exit dicht bij de EU blijven liggen. Hierdoor zal er hoedanook vrij goedkoop kunnen blijven worden geïmporteerd en geëxporteerd tussen de EU en Italië. En we toonden hierboven aan dat **ook binnen de EU** de Italiaanse import uit bv. Duitsland niet overschat moet worden.

¹⁰ Maar de economische schade van een EU- of eurozone-exit door een of enkele perifere lidstaten zou voor kernlanden als Duitsland en Nederland uiteraard veel kleiner blijven dan het uiteenvallen van de **hele** EU of eurozone.

de meeste pleidooien voor een budgettaire unie vermelden vreemd genoeg dergelijke belangrijke 'too-late-to-stop-now'-argumenten niet of enkel zijdelings.

TRANSFERTEN ONDERGRAVEN ECONOMISCH INITIATIEF IN ZWAKKE(RE) REGIO'S

Een andere vergissing die een te forse budgettaire unie voor de EU dreigt te kopiëren van België, is de zogenaamde '*moral hazard*'. De term komt uit het verzekeringswezen, en betreft het bekende fenomeen waarbij mensen meer risico nemen omdat ze toch verzekerd zijn. Stabilisatie door een centrale EU-overheid zal op korte termijn uiteraard in het voordeel zijn van de netto-ontvangers en hun economische groei verhogen. Maar moral hazard kan ironisch genoeg zorgen dat deze solidariteit op langere termijn **slecht uitwerkt op de economische gezondheid van de netto-ontvangers**. Noch meerdere Oostelijke deelstaten in Duitsland, noch de Mezzogiorno in Italië, noch Wallonië in België maken ondanks de reeds nu ontvangen grote budgettaire transferten aanstalten tot economische heropstanding. Er zijn zelfs aanwijzingen dat de grote transferten die ze al decennia ontvangen van hun resp. binnenlandse budgettaire unies hun motivatie tot economische activiteit afzwakken. En zelfs ook in de VS blijft Missouri hardnekkig armer dan Californië, hoewel de geografische transferten binnen de VS kleiner zijn dan binnen een typische lidstaat van de EU. En ook in de VS vermindert sinds een aantal jaren de (arbeids)migratie tussen de deelstaten. Zelfs in de VS zijn de permanente geografische herverdelingseffecten van de federale sociale zekerheid en inkomensbelasting en van de federale dotaties aan lagere overheden daardoor groter dan de wisselende geografische verzekeringseffecten ervan. In geen enkel land staan wisselende verzekering en permanente herverdeling helemaal los van elkaar.

Maar Missouri zou net armer kunnen blijven omdat haar initiatiefrijke inwoners de sterke integratie in de VS gebruiken om naar een andere deelstaat te migreren. In dat geval lijkt het minder erg dat Missouri armer blijft ondanks federale transferten. Als de welvaart van **personen** convergeert doordat armere regio's ontvolken ten voordele van rijkere regio's, is het minder erg dat de convergentie van de welvaart van **regio's** uitblijft. "The American Dream" is decennialang vrij succesvol op dit idee gebaseerd geweest: Amerikanen migreerden binnenlands richting jobs. Zoals gezegd woont ongeveer 30% van de inwoners van de VS in een andere staat dan de staat waarin zij geboren zijn. Begrotingstransferten moeten inderdaad dienen '*to help poor people, not poor places*', zoals Glaeser zegt.

Grote geografische transferten dreigen op termijn iets van een '*self-destroying prophecy*' te hebben: geïntroduceerd als geneesmiddel dreigen ze onderdeel van de kwaal te worden. Doordat er weinig economische activiteit is in een bepaalde regio, zijn er interregionale begrotingstransferten naar die regio. Hierdoor wordt de motivatie om economische activiteiten te ontwikkelen afgezwakt – '*moral hazard*' – en blijft de activiteit dus klein. Transferten maken niet alleen economische activiteit in de betrokken regio maar ook migratie vanuit die regio naar een andere regio minder aantrekkelijk. Immers, transferten verhogen –in nominale termen maar nog meer in reële termen- het inkomen van mensen

ter plaatse zodat die minder reden hebben om hun zwakke maar vaak aangenaam goedkopere regio te verlaten. (Waar weinig economische activiteit is, zijn bv. de huizenprijzen laag.) En migratie is **hoe dan ook** al weinig aantrekkelijk binnen de afzonderlijke EU-lidstaten, omdat die vaak geografisch groot – Italië – of cultureel heterogeen – België – zijn. Bovendien ondergaan begunstigden van transferten minder sociale druk om economisch actiever te worden als ze geografisch en/of cultureel een grote afstand ervaren ten opzichte van de betalende van de transferten. Naar schatting de helft van de EU Next Generation uitgaven voor Italië zullen in de Mezzogiorno worden besteed, wat een aanmoediging te meer voor haar inwoners is om niet (bv. naar Noord-Italië) te migreren, en dus eerder de competitiviteit van Italië verder zou kunnen verzwakken dan versterken. **Laat nu tussen de lidstaten van de EU de economische, culturele en geografische afstand – uiteraard – nog groter zijn dan binnen afzonderlijke lidstaten.**

Terwijl de effecten van transferten op de begunstigde zwakkere regio's vrij uitgebreid bestudeerd zijn, is minder bekend over hun effecten op de transfertenverstreckende sterkere regio's. **Echter, het blijkt dat een transfertenunie niet alleen op termijn de economische activiteit van de ontvangende regio's verzwakt, maar ook dat ze belet dat de betalende kernregio's hun volledig potentieel benutten.** Door de agglomeratie-economieën is het voor bedrijven rendabel om in kernregio's te clusteren. Voorbeelden zijn München in Beieren, Milaan in Lombardije, de Vlaamse rand rond Brussel, en Silicon Valley in Californië¹¹. Maar als transferten het minder aantrekkelijk maken voor werklozen uit achtergestelde regio's om in kernregio's te gaan werken, verkleinen ze natuurlijk het economisch potentieel van de kernregio's. Immers, die zullen minder arbeidskrachten kunnen aantrekken. De kernregio's zullen hun bestaande arbeidskrachten ook minder netto-loon kunnen betalen, gezien deze lonen mee de transferten naar de periferie moeten financieren, wat nogmaals het arbeidsaanbod in de kernregio's afzwakt. Tenslotte weegt een euro betaalde transfert extra zwaar op de inwoners van de kernregio's, omdat de levensduurte in de kernregio's zoals gezegd typisch aanzienlijk hoger is dan in de periferie. Dit is een laatste manier waarop transferten de kernregio's minder aantrekkelijk maken voor haar bestaande en potentiële inwoners.

TRANSFERTEN ONDERGRAVEN OOK HET ECONOMISCH INITIATIEF VAN ZWAKKE(RE) OVERHEDEN

Moral-hazard-gedrag wordt misschien nog meer door overheden vertoond dan door de burgers die op hun grondgebied wonen. Het EU Next Generation herstelfonds impliceert transferten aan de overheden van getroffen landen als Italië en Spanje, en geen rechtstreekse transferten aan de getroffen burgers in deze landen. Spaarzame EU-lidstaten

¹¹ Echter, als de angst voor pandemieën aanhoudt zullen deze agglomeratie-economieën natuurlijk verminderen.

met een hoge activiteitsgraad als Duitsland, Nederland en Finland wantrouwen de overheden van Italië en Spanje waarschijnlijk meer dan dat ze de inwoners ervan wantrouwen. Ook de inwoners zelf van landen als Italië en Spanje blijken overigens een zeer laag vertrouwen in hun overheden te hebben. Naar het voorbeeld van de VS zou een eventuele budgettaire unie voor de EU daarom **beter de vorm krijgen van uitkeringen die rechtstreeks van het EU Next Generation budget naar de burgers van de getroffen lidstaten gaan, eerder dan giften en leningen voor door de overheden van de EU-lidstaten te selecteren en uit te voeren infrastructuurprojecten.** ‘Help poor people, not poor places.’

De zwakke overheidsstructuren die de begunstigen zijn van de infrastructuursubsidies van het EU Next Generation budget zullen het nog veel moeilijker vinden om tijdig kwaliteitsvolle infrastructuurwerken in de juiste plaatsen te realiseren dan om tijdig kwaliteitsvolle uitkeringen aan de juiste mensen te realiseren¹². Sociale uitgaven stabiliseren sneller, automatischer en eenvoudiger dan infrastructuuruitgaven. Het EU Next Generation budget lijkt gewoon op een maxi-versie van de oude EU Structuurfondsen. Een beetje cynisch worden deze door de EU ‘cohesion funds’ genoemd, hoewel deze in feite per saldo de economische integratie binnen de EU mee verhinderen omdat ze mensen aanmoedigen in achterblijvende regio’s te blijven. En zelfs hun effecten op **lokale** economische groei zijn overigens zwak en/of kortstondig gebleken. Deze oude Structuurfondsen kreeg de EU de voorbije decennia bovendien veel trager en minder besteed in grote ontvangende landen als Italië en Spanje dan gepland (met name voor resp. slechts 50% en 40% van de vorige EU-begroting). De oorzaak was dat de uitvoerende Italiaanse en Spaanse overheden onvoldoende de hun toebedeelde Structuurfondsen wilden of konden besteden volgens de EU-regels. Op de koop toe belooft de EU nu zoals gezegd begunstiging door haar Next Generation budget afhankelijk te maken van voor de zwakke en vaak eurosceptische regeringen van de betrokken lidstaten tijdrovende en politiek delicate economische hervormingen, wat een besteding van 100% nog utopischer maakt dan in het geval van de oude Structuurfondsen. Verder is het EU Next Generation budget dubbel zo groot als de ganse oude budgetlijn “Cohesion, Resilience, and Values” waartoe de EU Structuurfondsen behoren.

Tenslotte is er het eeuwige probleem van de fungibiliteit: extra EU-middelen verminderen de nood van Italië en Spanje om **uit hun eigen begroting** infrastructuurprojecten te realiseren. In de mate dat de gefinancierde infrastructuurprojecten gewoon reeds door de betrokken lidstaten geplande projecten zou betreffen, betreft het EU Next Generation budget daarom volgens sceptici louter een middeleninjectie in de betrokken economieën, zeer vergelijkbaar met de opkoopprogramma’s van overheidsobligaties van zwakkere

¹² Bovendien lijken het **de centrale overheden eerder dan de decentrale overheden** van de begunstigde lidstaten te zullen zijn die voorstellen voor infrastructuurprojecten zullen mogen overmaken aan de EU. Omdat centrale overheden een groter grondgebied bestrijken en vaker door een geografische minderheid kunnen worden geblokkeerd dan decentrale overheden verhoogt dit het risico op politiek opportunistische projectselectie door deze centrale overheden.

eurozone-lidstaten door de ECB sinds de euro-crisis van het voorbije decennium. In elk geval heeft EU Next Generation nu al een met die opkoopprogramma's vergelijkbaar effect: de intrestvoeten waartegen overheden van zwakkere eurozone-lidstaten kunnen lenen, zijn erdoor gedaald.

BESLUIT

Een diepere budgettaire unie mag geen nieuw excuus worden voor lidstaten om hun zwakke economische beleid en de daaruit volgende zwakke overheidsfinanciën voort te zetten. Zwak beleid in Zuid-Europa maakt precies dat economische crises er vaker en harder toeslaan. Zwak Italiaans beleid betreft ook de zwakke interne economische unie van Italië. De aan de gang zijnde overhaaste vergroting van de budgettaire unie in de EU zal de noordelijke lidstaten strengere, nog ingewikkeldere en nog minder transparante hervormingen doen eisen voor de zuidelijke lidstaten. Dit gebeurde ook al bij de 'bailouts' van o.m. Spanje, Portugal en Griekenland tijdens de eurocrisis van het begin van het voorbije decennium. (Over)centralisering van financiering leidt altijd naar (over)centralisering van beleid. Maar deze voorwaarden zullen precies wegens het 'moral-hazard-effect' van transferten mogelijk nog meer dode letter blijven dan het huidige reeds omvangrijke voorwaardenpakket (Europees Semester & Fiscal Compact genaamd).

Een tiental jaren geleden jaagden de financiële markten Italië al even de hervormingsstuipen op het lijf. Maar het heeft daaruit blijkbaar vooral de les getrokken dat als puntje bij paaltje komt, de –het voorbije decennium vooral de Europese Centrale Bank- redding zal brengen. Echter, **als Italië minder concurrentieversmachtende regelgeving en minder verlamme overheidsfinanciën had, zou het zélf zijn economische stabilisatiefunctie beter kunnen uitoefenen dan dat het nu doet met bv. zijn schamele en inefficiënte werkloosheidsuitkeringen.** Italië staat stevast mee op de eerste rij om uitgaven voor stabilisatie op het niveau van de EU te vragen. **Maar door in het verleden ook in goede tijden veel inefficiënte overheidsuitgaven te verrichten en zo'n grote overheidsschuld op te bouwen heeft Italië grotendeels zelf gekozen om zijn eigen stabilisatiebeleid in belangrijke mate te ondergraven.** Hierdoor houdt Italië minder slagkracht over zowel om te reageren op de crises waardoor het harder wordt getroffen dan andere landen van de EU (asymmetrische crises), als op crises waardoor het niet harder wordt getroffen (symmetrische crises).

Het EU Next Generation budget lijkt een illustratie van de Wet van Popitz (1927). Doordat armere dunner bevolkte regio's vaak een meerderheid hebben in de beslissingsorganen van een centrale overheid, slagen deze armere regio's erin deze centrale overheid meer en meer taken te geven, omdat de uitgaven die daaruit volgen meer deze armere regio's ten goede komen, en minder door deze armere regio's worden betaald.

Er is nog een argument voor een slechts kleine centrale stabilisatiefunctie in de EU. Het betreft **de waarschijnlijk sterk verschillende beleidsvoorkeuren inzake economisch, begrotings-, stabilisatie- en socialezekerheidsbeleid van de verschillende lidstaten**. Gaan de cultureel heterogene lidstaten van een budgettaire unie, gaande van Griekenland tot Finland, het wel eens geraken over de **concrete invulling** van haar stabilisatiefunctie (los van de tegenstelling tussen netto-ontvangers en nettobetalers), eens de begunstigden van het EU Next Generation budget hun investeringsprojecten aan de EU hebben voorgelegd? Zelfs in de VS, met een vrij grote culturele homogeniteit en een dito economische integratie, vullen de staten hun stabiliserende –en door de federale overheid gesubsidieerde- socialezekerheidsbevoegdheden sterk verschillend in. Vergelijk het Democratische Californië maar eens met het Republikeinse Missouri. Nog meer als de VS en zelfs België is de EU een notoir verdeelde federatie qua politieke voorkeuren. De centrale overheden van alle drie deze federaties worden bovendien grotendeels confederaal bestuurd, dat wil zeggen, met vetorechten voor geografische minderheden. We kunnen vaststellen dat het resultaat hiervan grotendeels besluiteloosheid is. Grote hervormingen aan de Amerikaanse en Belgische federale stabilisatiefunctie blijven al decennia uit. De recente ‘stimulus acts’ van de VS en het EU Next Generation budget –tenminste wat de grote contouren ervan betreft- zijn slechts de uitzonderingen die de regel van de confederale inertie bevestigen.

Na hun eigen economie en begroting op orde te hebben gebracht, zouden EU-lidstaten als Italië en Spanje beter **zelf** beslissen of ze hun beperkt Latijns-Europees sociaal vangnet willen omvormen tot een stevige Noord-Europese springplank naar een boeiend nieuw leven. Conform het subsidiariteitsprincipe (*‘small is beautiful’*) moet **de stabilisatiebevoegdheid van de lidstaten zelf veel belangrijker blijven dan die van een centrale overheid voor de EU**.

Beter economisch en begrotingsbeleid in Zuid-Europa is dus een voorwaarde voor een budgettaire unie voor de EU. De ironie is dat net het uitblijven van zulk een beter beleid weer zal bijdragen tot de volgende crisis. Die zal een transferunie voor de EU enkel groter en meer permanent maken.

###

BIBLIOGRAFIE

- Aarden, T., e.a. (2018), “A more stable EMU does not require a central fiscal capacity”. VoxEU.
Albouy, D. (2009), “The unequal geographic burden of federal taxation”, Journal of Political Economy.
Albouy, D. (2012), “Evaluating the Efficiency and Equity of Federal Fiscal Equalisation”, Journal of Public Economics.
Arnold, N., e.a. (2018), “A central fiscal stabilisation capacity for the euro area”. IMF.
Barnebeck Andersen, T., e.a. (2019), “Join to Prosper? An Empirical Analysis of EU Membership and Economic Growth”, Kyklos.
Becker, S. e.a. (2018), „Effects of EU Regional Policy: 1989-2013”, Regional Science and Urban Economics.

- Beetsma, R., en G. Kopits (2020), "Is the EU ready to truly apply the subsidiarity principle?", VoxEU.
- Bénassy-Quéré, A., e.a. (2018), "Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform", CEPR.
- Bénassy-Quéré, A., e.a. (2020), "A proposal for a Covid Credit Line". VoxEU.
- Berger, H., e.a. (2019), "Revisiting the Economic Case for Fiscal Union in the Euro Area", IMF Economic Review.
- Bundesamt für Statistik.
- Burriel, P., e.a. (2020), "A fiscal capacity for the euro area: lessons from existing fiscal-federal systems". ECB.
- Buti, M., en N. Carnot (2018), "The case for a central fiscal capacity in EMU". VoxEU.
- Cecchetti, S., en K. Schoenholtz (2020), "The euro area in the age of COVID-19". VoxEU.
- Cremonesi, C. (2019), "Who are the foreign investors in Italian government debt? A breakdown by geography and institution." UniCredit Bank.
- Darvas, Z. (2020), "Will European Union countries be able to absorb and spend well the bloc's recovery funding?" Bruegel.
- De Grauwe, P., en Y. Ji (2016), "Flexibility versus stability: a difficult tradeoff in the Eurozone", Credit and Capital Markets.
- Desmet, K. en I. Ortuño Ortín (2007), "Rational underdevelopment", The Scandinavian Journal of Economics.
- Dolls, M., e.a. (2012), "Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe", Journal of Public Economics.
- Dolls, M., e.a. (2015), "Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union". ZEW.
- Dorn, F. en C. Fuest (2021), „Next Generation EU: Gibt es eine wirtschaftliche Begründung?“, Ifo Schnelldienst.
- Eichengreen, B., en C. Wyplosz (2016), "Minimal conditions for the survival of the euro", Voxeu.
- European Commission (2018), "Proposal for the Establishment of a European Investment Stabilisation Function".
- Eurostat.
- Federaal Planbureau (2019), "Input-outputtabellen 2015".
- Felbermayr, G., e.a. (2018), „Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model“. Ifo München.
- Feld, L. (2018), "Whither a fiscal capacity in EMU", VoxEU.
- Glaeser, E. (2010), "Triumph of the city".
- Henkel, M., e.a. (2018), "Fiscal transfers in the spatial economy". CEPR.
- Ichino, A., e.a. (2019), "Wage equalization and regional misallocation: evidence from Italian and German provinces". CEPR.
- INSEE.
- Jennes, G. (2019), "Confederalisme? Federalisme is beter. Naar een deblokkering van de Belgische federale overheid". VIVES.
- Molloy, R., e.a. (2011), "Internal migration in the United States". NBER.
- Motta, M., en M. Peitz (2020), „The EU recovery fund: An opportunity for change.“ VoxEU.
- Pennings, S. (2020), "Cross-Region Transfers in a Monetary Union. Evidence from the US and Some Implications". World Bank.
- Perotti, R. (2020), "The European response to the Covid-19 crisis: A pragmatic proposal to break the impasse". VoxEU.
- Persyn, D. en K. Algoed (2009), "Interregional Redistribution, Growth and Convergence." VIVES.
- Poghosyan, T., e.a. (2016), "The Role of Fiscal Transfers in Smoothing Regional Shocks: Evidence from Existing Federations". IMF.
- Sinn, G. en H. Sinn (2015), "Do not perpetuate the Dutch Disease in Europe: Lessons from German reunification for a European Fiscal Union", VoxEU.



- Sinn, H. (2020), "The Euro Crisis's New Clothes", Project Syndicate.
Statbel.
Steunpunt Werk.
Südekum, J. (2021), "Place-based policies – how to do them and why". CEPR.
The Economist (2020), "A big fiscal deal. The EU's leaders have agreed on a €750bn covid-19 recovery package".
The Economist (2020), "How to spend it. Italy has to work out what to do with all its new EU money."
The Economist (2021), "Ever closer union?
Europe's radical economic response to covid-19".