

Leren om beter te globaliseren

Wereldleiders, internationale instituties en nationale politici maken zich ongerust over de weerstand tegen handelsverdragen. Zij pleiten voor het compenseren van de verliezers en voor inclusievere globalisering, waar iedereen beter van wordt. Het is niet de eerste keer dat globalisering ter discussie staat, en langzaam maar zeker dringt ook in beleidskringen door dat er een probleem is. Voor meer steun van de bevolking voor globalisering is het cruciaal dat nieuwe stappen en verdragen ten goede komen aan de factor arbeid, die nu overal in het defensief zit. Dat is hoognodig, want we moeten globalisering redden van haar cheerleaders.

door *Robert Went*

De auteur is econoom en werkt bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hij twittert over globalisering en economie: @went1955.

OP 24 MAART 1994 ORGANISEERDE de toenmalige minister van Economische Zaken (EZ), Koos Andriessen (CHU, CDA), een globaliseringsdebat dat live op de televisie te volgen was. In een van de landelijke kranten werd dat debat gekscherend *De Koos Clinton-show* genoemd. Ik weet niet hoe goed de uitzending bekeken is, maar zat zelf een deel van de dag aan de buis gekluisterd. Misschien maak ik het mooier in mijn herinnering dan het was, maar ik zie nog goed voor me dat tegen het eind van de show een karretje op het podium werd gereden met allemaal dikke boeken erop. ‘Dit zijn de regels en de wetten waar we ons aan moeten houden, en dat hindert ons in de internationale concurrentiestrijd’, sprak een ondernemer, of woorden van die strekking, waarop de minister plechtig beloofde dat hij vanaf nu de lasten- en regeldruk omlaag zou gaan brengen.

Globalisering werd gepresenteerd als een grote kans voor ondernemers en onze economie, maar eigenlijk ook als een bedreiging. ‘We hebben geen andere keus dan ons eraan aan te passen, want als we niet meedoen gaat het licht uit.’ Dit was zo ongeveer de Nederlandse vertaling door de latere minister van EZ, Laurens Jan Brinkhorst (D66), van het beruchte TINA-adagium van Margaret Thatcher: ‘There is no alternative.’ We zijn intussen al bijna een kwarteeuw verder, en een stuk wijzer over de schaduwzijden van globalisering.

PROBLEMEN EN TEGENSTELLINGEN

De groei van internationale transacties heeft de wereld veel goeds gebracht, maar ook geleid tot nieuwe problemen en tegenstellingen. Terwijl de sociale verschillen *tussen* landen kleiner zijn geworden, is de ongelijkheid *binnen* veel landen gegroeid. Geliberaliseerde financiële markten richtten eind jaren 1990 een slagveld aan in opkomende landen in Azië en in Mexico, en met het uitbreken van de financiële crisis in 2008 ook in de vs en Europa. Bij veel mensen is de onzekerheid over de toekomst en die van hun kinderen groter geworden.¹ Handelsverdragen staan ter discussie.²

In veel westerse landen, waaronder Nederland, is er een aanzienlijke groep mensen die menen dat globalisering voor hen meer nadelen heeft dan voordelen

Er zijn twijfels over de gevolgen voor het milieu van het van hot naar her slepen van onderdelen van goederen die tegenwoordig in mondiale waardeketens worden geproduceerd.³ En er is in veel westerse landen, waaronder Nederland, een aanzienlijke groep mensen die menen dat globalisering voor hen meer nadelen heeft dan voordelen.⁴

Die kritiek is niet nieuw, maar al een veenbrand die zich steeds verder uitbreidt. ‘Als je de bevolking van de vs erover laat stemmen verliest globalisering’, zei Jeff Immelt, de bekende CEO van General Electric, bijvoorbeeld in 2006. Rond diezelfde tijd gaf 47 procent van de Europeanen in een peiling aan dat zij globalisering als een bedreiging beschouwden, terwijl slechts 37 procent het een kans noemde.⁵ Inmiddels is in de vs Donald Trump tot president gekozen en hebben de Britten in meerderheid voor een brexit gestemd. Dat komt uiteraard niet alleen door onvrede over de reële en gepercipieerde gevolgen van globalisering en het neoliberalisme, maar dat dit een belangrijke rol speelt, is iets wat slechts weinigen ontkennen.⁶

TEKORT AAN LEGITIMITEIT BREEKT OP

De internationalisering van economische processen is natuurlijk niet van gisteren, maar is al eeuwenlang aan de gang.⁷ De huidige globalisering wordt vaak vergeleken met de periode voor de Eerste Wereldoorlog, toen ook sprake was van veel internationale handel en aanzienlijke grensoverschrijdende financiële stromen. Daar waren toen echter veel minder landen in betrokken dan nu. En een essentieel verschil tussen toen en nu is dat de productie van veel goederen tegenwoordig in stukjes geknipt kan worden en georganiseerd kan worden in internationale waarde- of productieketens. Niet alleen handel en financiële stromen overschrijden nu de grenzen van landen, maar ook de productie van goederen en diensten. De stoommachine maakte de ‘eerste ontvlechting’⁸ mogelijk tussen de productie en het gebruik van goederen. Die hoefden niet langer op min of meer dezelfde locatie plaats te vinden, en daardoor kon de handel een enorme push krijgen. Dankzij ICT werd de ‘tweede ontvlechting’ mogelijk: de productie van een auto of mobiele telefoon kan worden opgeknipt in deeltaken die over de hele wereld verspreid of binnen een regio uitgevoerd worden, en vervolgens geassembleerd worden tot een eindproduct. Het overgrote deel van de handel tussen landen betreft tegenwoordig handel in onderdelen, vaak is dat zelfs binnen hetzelfde bedrijf.⁹

De eerste globaliseringsgolf, die duurde tot aan de Eerste Wereldoorlog, eindigde niet omdat de technische mogelijkheden uitgewerkt waren. Deze kwam ten einde toen de politiek en beleidsmakers geen effectieve antwoorden meer wisten te geven op de veranderde economische en sociale omstandigheden. De economische en politieke leiders negeerden de kosten van globalisering, schrijft Frieden,¹⁰ en werden vervolgens opzijgezet door de mensen, groepen en landen die voor deze kosten opdraaiden. De les die hij trekt is dat blijvende steun voor globalisering essentieel is. Die kan alleen verkregen worden met beleid om nationale economieën de vruchten van globalisering te laten plukken, en met gerichte initiatieven om aanpassingen voor verliezers soepel te laten verlopen. Consultaties daarover met getroffen sociale groepen lijken hem een goede benadering.

WERKEN AAN EEN ‘RESET’

Internationaal is de discussie over de toekomst van handelsverdragen en over de gevolgen van globalisering in een nieuwe fase terechtgekomen nu ook instituties als het IMF, de OESO en de Europese Commissie¹¹ zeggen zich sterk te willen maken voor meer inclusiviteit. Wat dit in de praktijk gaat betekenen voor de verdere ontwikkeling van globalisering moeten we

nog zien, maar het is in elk geval een stap vooruit dat erkend wordt dat er nadelen zijn, dat niet iedereen van globalisering heeft geprofiteerd, en dat globalisering geen natuurverschijnsel is maar veranderbaar.

Daarbij is ook sprake van een herwaardering van nationaal beleid. Dat werd tijd. Nog niet zo heel lang geleden was het een wijdverbreid idee dat als gevolg van economische globalisering nationale grenzen steeds minder belangrijk zouden worden, en dat nationaal beleid er steeds minder toe zou doen. Maar wie dat gelooft moet eens door een paar statistieken met vergelijkingen tussen OESO-landen of EU-lidstaten bladeren: zie hoe groot de verschillen tussen landen nog steeds zijn. Tegen het idee dat nationale staten afgeschreven kunnen worden, heb ik me de afgelopen twintig jaar in discussies en bijeenkomsten over globalisering vaak verzet.¹² Het idee dat er effectieve vormen van *global governance* ontstaan die nationale staten vervangen, is luchtfietseriej gebleken – als we al moeten willen dat die er komen trouwens (ik denk het niet). Dat besef dringt steeds breder door. De bekende Noord-Amerikaanse econoom Larry Summers pleit nu voor ‘verantwoordelijk nationalisme’,¹³ en Lodewijk Asscher heeft het over ‘progressief patriottisme’.¹⁴

In ons land zet minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zich met enkele collega’s binnen de EU in voor een ‘reset’ van het handelsbeleid.¹⁵ En Marten van den Berg, directeur-generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, heeft begin dit jaar ook een ambtelijke Studiegroep Duurzame en Inclusieve Globalisering geïnitieerd, waaraan strategen en directeuren van zeven departementen deelnemen, vertegenwoordigers van het CPB, het SCP, de SER en de WRR, alsmede de Nederlandse ambassadeur bij de OESO. Anders dan sommige andere landen hebben wij nooit een echt nationaal debat over globalisering gehad, of een strategie ontwikkeld voor hoe we willen omgaan met globalisering.¹⁶ Deze studiegroep wil kennis, inzichten en ideeën over globalisering en de impact daarvan op Nederland delen, en dat is in elk geval meer dan de afgelopen jaren is gebeurd. De eerste twee bijeenkomsten waren interessant en relevant.

NIEUWE REGELS

Dit alles is meer dan welkom, en laat zien dat we als samenleving leren van de ervaringen met globalisering. Het gaat (te) langzaam, maar toch. Maar we gaan het niet redden om meer draagvlak en legitimiteit voor globalisering te organiseren als we ons beperken tot meer nadruk op nationaal beleid en op de intentie om verliezers in de toekomst beter te compenseren, wat overigens helemaal niet zo makkelijk is.¹⁷ Harvard-econoom Dani

Rodrik waarschuwt al jaren dat er sprake is van een politiek trilemma van globalisering: democratie, verregaande economische integratie (hyperglobalisering) en nationale soevereiniteit met keuzevrijheid gaan niet samen.¹⁸ We kunnen er maar twee tegelijk hebben, en moeten daarom kiezen waar we de nadruk op willen leggen (zie de ‘menukaart’ in figuur 1).

Beleidsmakers in Europa en elders hebben geprobeerd deze keuze te vermijden, maar daar betalen we nu een prijs voor.¹⁹ Vluchten kan niet meer: hoog tijd voor een goed debat over nieuwe spelregels voor globalisering. Uitgangspunt zou moeten zijn, aldus Rodrik, dat markten, nationaal en internationaal, zichzelf niet reguleren. Ze hebben andere instituties nodig – regels en wetten, toezichthouders, borging van publieke belangen – waarin ze zijn ingebed om te kunnen functioneren. Het democratisch bestuur en politieke gemeenschappen zijn nog steeds voor het overgrote deel binnen nationale staten georganiseerd, en dat zal op afzienbare termijn ook zo blijven. Vertrouwen op mondiale (of Europese) instituties en bestuur leidt ertoe dat we geen behoorlijke governance hebben. Dan is kiezen voor minder globalisering die werkt beter dan als een don quichot blijven streven naar hyperglobalisering. Wat in de theorieboeken van economen het beste zou zijn, werkt in de echte wereld vaak niet goed. En dan is het beter te streven naar de op een of twee na beste oplossing.



Figuur 1 Menukaart voor globalisering (Hueck en Went 2015)

ANDERE PRIORITEITEN

Essentieel is dat er niet maar één weg naar welvaart bestaat. Landen moeten hun eigen route kunnen kiezen en de daarbij best passende instituties

- mythes over handel en de toekomst van Nederland als handelsland', *Follow the money*, 2016 (zie www.ftm.nl/artikelen/vijf-mythes-handel-en-toekomst-nederland-als-handelsland); WRR, *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2013.
- 10 Jeffrey Frieden, 'Will global capitalism fall again?' (Bruegel Essay and Lecture Series), 2008. Zie http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/el_010606_capitalism.pdf
 - 11 Europese Commissie, 'Reflection paper on harnessing globalisation', 10 mei 2017. Zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf
 - 12 Robert Went, *Grenzen aan de globalisering?* Amsterdam: Het Spinhuis, 1996.
 - 13 Lawrence Summers, 'How to embrace nationalism responsibly', *The Washington Post*, 10 juli 2016.
 - 14 Lodewijk Asscher, "'Dit is wat ik wil met Nederland'", *Algemeen Dagblad*, 27 oktober 2016.
 - 15 Marten van den Berg, 'Naar een maatschappelijk verantwoord handels- en investeringsregime', *Economisch Statistische Berichten*, 28 november 2016.
 - 16 Went 2007.
 - 17 Zie Robert Went, 'Naschrift. Globalisering heeft nieuwe regels nodig', *Economisch Statistische Berichten* 102 (2017), nr. 4749, pp. 238-239.
 - 18 Dani Rodrik, *De globaliseringsparadox. Waarom mondiale vrijhandel, de natiestaat en democratie niet samengaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015.
 - 19 Dani Rodrik, 'Why governments can't have it all. Must democracy, sovereignty and economic integration remain incompatible today?', *Financial Times*, 28 juli 2017.
 - 20 Dani Rodrik, 'Populism and the economics of globalization', 2017. Zie https://drodrick.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf
 - 21 Zie bijvoorbeeld Adrian Smith en Liam Campling, 'Anchoring labour rights more effectively in EU trade agreements', *Social Europe*, 13 juli 2017. Zie <https://www.socialeurope.eu/anchoring-labour-rights-effectively-eu-trade-agreements>