

Industriepolitiek en economische regulering

Een historische benadering

Dany Jacobs*

Veel ekonomen hebben geen sterk historisch bewustzijn. Zoals Adam Smith beschouwen ze de vrije markt als de 'natuurlijke' situatie, daarbij over het hoofd ziend dat die vrije markt in de geschiedenis de uitzondering en niet de regel was¹.

In de theoretische en historische inleiding op het kongres van de Vlaamse ekonomen in 1987 stelden de auteurs, aangevoerd door de bekende Leuvense hoogleraar Louis Baeck: 'gedurende de depressie van de jaren dertig kenden de stromingen die een vrije markt verdedigden een meer actieve bijval dan gedurende de jaren twintig toen een aantal reguleringen werden ingevoerd'². Er zijn veel aanduidingen dat precies het omgekeerde gebeurde. Historisch onderzoek kan dan ook een belangrijke bijdrage leveren aan het uitklaren van discussies over economisch beleid, die zonder deze nogal eens in zwart-wit benaderingen vervallen.

In deze bijdrage wil ik tonen wat historisch gezien 'industriepolitiek' in feite betekende. Daartoe presenteer ik kort de geschiedenis van tweehonderd jaar nationale en internationale economische regulering in een sektor, de West-europese ijzer- en staalindustrie tussen 1750 en 1950, en ga daarbij in op het politieke en economische krachtenveld waarin deze plaats vond.³

* Dany Jacobs is beleidsmedewerker bij het T.N.O..

1. Zie bijvoorbeeld Karl Polanyi, *The Great Transformation*, 1944, New York.

2. Baeck, L., H. Ongena, J.P. Cools, "Begripsbepaling en situering van het dereguleringsverschijnsel in de geschiedenis van het economisch denken" in VVE (Vereniging voor Economie), *Sociaal-economische deregulering. Regulering of herregulering?* (referaten), 1987, Brussel, p. 33

3. In dit artikel worden enkele conclusies samengevat uit mijn proefschrift *Gereguleerd staal. Nationale en internationale economische regulering in de Westeuropese staalindustrie 1750-1950*, 1988, Nijmegen.

Eerst introduceer ik mijn definities van economische regulering en van de belangrijkste reguleringsmechanismen en mijn indeling van economische synthesevormen. Daarna wordt het empirische materiaal over de ontwikkeling van de regulering in vijf landen en internationaal (in West-Europa) op bondige wijze gepresenteerd via zes overzichten en schema's. Die ontwikkelingen worden dan verder geïnterpreteerd in het kader van de verhouding tussen (een sektor van) de burgerij en de staat in elk van de landen.

Tenslotte wordt nagegaan of in de opeenvolging van combinaties van reguleringsvormen patronen zijn te onderkennen en in welke mate men daarbij van 'leerprocessen' kan spreken.

1. Een algemene reguleringsbenadering

In navolging van Aglietta, de vader van de Franse reguleringsschool denk ik dat het niet zo zinvol is economische regulering enkel op te hangen aan beperkende reglementeringen van de overheid. Aglietta zelf definieert het begrip 'economische regulering' niet⁴, maar als we proberen te achterhalen wat hij bedoelt, dan merken we dat 'regulering' bij hem eerder 'ordenen' dan 'regelgeven' betekent, wat overigens dichter bij de oorspronkelijke betekenis van het woord zit. In *Van Dales Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* (1984) vindt men als betekenissen van reguleren: leiden; ordelijk doen verlopen, regelmatig maken of doen werken. Bij regulatie vinden we naast de algemene betekenis van regeling de meer specifieke: regeling of werking waardoor een evenwicht of een gewenste toestand wordt bewaard of hersteld. Pas bij het woord regulering vinden we ook de betekenis van het onderwerpen aan een regel - wat overigens nog niet identiek is aan 'regelgeven'.

Over het algemeen overweegt in het begrip 'regulering' dus eerder het idee ordenen dan dat van regelgeven. Ik stel daarom voor 'economische regulering' te definiëren als *het voortdurende (her)ordeningsproces dat in de economie (of in een sektor daarvan) plaatsvindt als resultaat van het geheel van (niet-)handelingen, die voortkomen uit de economische doelstellingen van ondernemingen, overheden en eventueel ook andere actoren.*

Ook al is er feitelijk slechts een concreet reguleringsproces, toch denk ik in tegenstelling tot Aglietta dat het nuttig is een analytisch onderscheid te ma-

4. Omdat de Franse regulationisten hun benadering aanvankelijk vooral via papers en artikelen verspreidden, was het niet eenvoudig een overzicht te krijgen. Dit leidde ertoe dat mensen buiten het directe circuit die door de benadering geïnspireerd werden, eigen interpretaties ontwikkelden. De mijne is daar een van. Het boek van Robert Boyer, *La théorie de la régulation: une analyse critique*, dat in 1986 in Parijs bij La Découverte verscheen wordt tegenwoordig door de regulationisten als een algemeen overzichts- en referentiewerk aangevaard. Mijn definitie van regulering blijkt niet erg af te wijken van de verschillende die daarin gepresenteerd worden (p. 26, 30, 130-135).

ken tussen verschillende economische *reguleringsmechanismen*: regulering via de markt (*anonieme regulering*), door middel van afspraken tussen de producenten (*private regulering*) en via de staat (*publieke regulering*). Op die wijze wordt het mogelijk te zien op welke wijze deze vormen van regulering op elkaar inspelen en ook niet zonder elkaar kunnen. Alleen al daardoor kan men de zwart-wit-benaderingen, die zo kenmerkend zijn voor de radikaal liberale literatuur, ontkrachten.

- Het is vooral interessant te zien dat de regulering van de overheid niet zomaar als tegengesteld tot de markt kan worden beschouwd: publieke regulering bepaalt bijvoorbeeld de mogelijkheid waarin producenten tot private regulering kunnen overgaan - en dus de markt kunnen uitschakelen. Publieke regulering kan zowel de werking van de markt funderen, uitbreiden als beperken. Daarom maak ik voor wat de publieke regulering betreft een verder onderscheid tussen:

- *publieke funderende regulering* waarmee de basisstructuur van een economisch geheel uitgetekend wordt, waar zonder een modern economisch systeem niet kan bestaan: algemene rechtsregels zoals eigendomsrecht en kontraktrecht; de grondslagen voor muntbeleid, markt- en beursorganisatie, belastingswetgeving, enzovoort.
- *publieke anonieme regulering* waarmee de werking van de vrije markt wordt beschermd of uitgebreid: anti-monopolie- en kartelwetgeving, vrijhandelsakkoorden.
- *publieke ordenende regulering* waarmee de werking van de markt op de een of andere wijze aan regels wordt onderworpen. Deze omvat het grootste gedeelte van de dagelijkse reguleringsactiviteiten van de overheid: eerst en vooral de vormen van marktregulering die strikt noodzakelijk zijn en waarbij zich dus altijd keuzes opdringen: muntbeleid, internationaal handelsbeleid, het bieden van een infrastructuur, een vorm van belastingheffing, enzovoort; daarnaast vormen van *reglementering* die weliswaar niet strikt noodzakelijk zijn, maar waarover men het eens is dat die er op een of andere wijze moeten zijn om een 'gezond' sociaal en economisch klimaat in stand te houden: reglementering van de concurrentie, sociale wetgeving en arbeidsrecht, konsumenten- en milieuwetgeving, toezicht op de kredietverlening door de banken; tenslotte de reguleringsvormen waarmee de overheid richtinggevend in de economie kan bemiddelen: *konjunktuur- en structuurbeleid*. Zolang de overheidsregulering via generieke of indirecte stimuli en sankties funktioneert, beschouw ik die als ordenend.
- *publieke planmatige regulering*: publieke reguleringsvormen waarbij de werking van de markt (ten dele) wordt uitgeschakeld door middel van directe en specifieke beloningen en sankties in de richting van konkrete actoren in het economisch proces. Te denken valt aan kontraktuele planning, directe subsidies en sankties, loon- en prijsbe-

leid, dwangkartellering, overheidsmonopolie en centrale planning (in bepaalde sectoren of in de hele economie) - nationalisaties op zich hoeven evenwel niet tot uitschakeling van de marktlogika te leiden.

2. Economische synthesevormen

Met behulp van de typologie van reguleringsvormen is het ook mogelijk een typologie van economische synthesevormen tot stand te brengen, waarin telkens een andere 'mix' van reguleringsmechanismen met elkaar worden gecombineerd:

Schema 1 *Economische synthesevormen*

		eigendomsverhoudingen		
		privaat	beperkt privaat	gesocialiseerd
functio- nering	markt	1. klassiek liberalisme anonieme regulering	4. marktregulering zonder programmering	7. anarchisme arbeiderszelfbestuur zonder planning
	markt/ plan	2. combinatie van wel en niet gekartelleerde sectoren	5. marktregulering met programmering	8. combinatie van markt-socialisme en planning
	plan	3. totale kartellering	6. (neo-) merkantilisme	9. volledig plansocialisme

Bekijkt men dit schema dan merkt men al snel dat de types in de vier hoeken de meest utopische zijn⁵.

Zuiver liberalisme heeft nooit bestaan, ook al was er een periode in de negentiende eeuw, waarin vooral in het Verenigd Koninkrijk dit 'ideaal' benaderd werd. Zoals Polanyi in zijn befaamde werk *The Great Transformation* echter betoogde, leidde dit echter al snel tot een maatschappelijke tegenbeweging (zie 2.8). De tegenpool, compleet plansocialisme werd (en wordt voor een stuk) in verschillende landen in Oost-Europa en verder in China, Cuba en een aantal Afrikaanse landen uitgeprobeerd, maar van een werkbare vorm kan nog niet gesproken worden.

Integendeel er worden opnieuw steeds meer marktelementen ingevoerd. Voor de Eerste Wereldoorlog begon Duitsland in de basissectoren van steenkool, ijzer en staal een evolutie te vertonen in de richting van type 3, maar tot een complete privaat gereguleerde planekonomie kwam het zeker niet (zie hoofdstuk 8). Het Joegoslavisch systeem benadert misschien nog het

5. Het is overigens raadzaam de uiteinden niet te puur te definiëren, want anders komt elke afwijking daarvan automatisch in de midden categorie 5 terecht.

meest type 7, maar geheel planningsloos is ook dit niet. Dit type heeft van deze vier waarschijnlijk wel de grootste potentie om werkbaar te zijn, in de mate dat de eigendom niet enkel aan groepen producenten wordt toegewezen - dan is het, in de anarchistische variant, een spiegelbeeld van het klassiek liberalisme - maar door de overheid, zoals in type 4, ook aan reguleringen wordt onderworpen. In de andere hoeken, gevormd door de vakken 1, 3 en 9, gaat het om een poging de regulering tot een van de drie reguleringsmechanismen te beperken en dat maakt ze waarschijnlijk zo irreëel.

Met de rest van het schema, de meer 'realistische' types, gevormd door de kruis van de vakken 2, 4, 5, 6 en 8, wordt het mogelijk de discussie over de 'gemengde economie' op een hoger niveau te brengen. Met behulp van de twee dimensies uit dit schema komen we dus tot vijf soorten gemengde economie, binnen de kapitalistische eigendomsverhoudingen vier. Alle gemengde types zijn op een of ander moment in de praktijk toegepast of worden dat nog steeds en vertegenwoordigen een verschillende combinatie van anonie-me, publieke en private regulering. Op vormen van publieke funderende en publieke anonieme regulering na is de publieke regulering nagenoeg afwezig in de eerste kolom, terwijl private regulering in de tweede kolom hoogstens een ondergeschikte rol speelt - vooral dan bij type 6. Met behulp van dit schema is het ook mogelijk verschillende trajekten op het vlak van de evolutie van de algemene economische regulering te onderzoeken en beschrijven. Het komt er daarbij overigens vooral op aan oog te hebben voor relatieve verschuivingen in een bepaalde richting: evoluties vinden niet zomaar plaats van een zuiver type naar een ander. Het is dan ook wenselijk tussen-vormen te onderscheiden:

- 1a. binnenlandse vrije markt, protektionistisch beschermd (tussen 1 en 4);
- 5a. combinatie van wel en niet gekartelleerde sectoren met overheids- controle op de kartels (tussen 5 en 2);
- 5b. vormen van directe subsidiëring van bepaalde bedrijven of sectoren (een variant van 5, in de richting van 6);
- 5c. vormen van direct overheidsinitiatief in bepaalde bedrijven of sectoren (een variant van 5, nog iets meer naar 6 dan 5b);
- 5d. combinatie van wel en niet publiek geplande sectoren (zeer dicht bij 6);
- 6a. overheidscontrole op totale kartellering (tussen 3 en 6);
- 6b. planning door overheid, uitvoering door kartel (meer naar 6 dan 6a);
- 6. wordt nu begrepen als de meest radicale vorm van overheidsplanning binnen het kapitalisme: de uitvoering van de planning berust bij de overheid, maar het bezit blijft voor het grootste deel privé.

Op basis daarvan kan een meer realistisch schema worden opgesteld van de kapitalistische economische synthesevormen (zie schema 2).

Schema 2 Kapitalistische economische synthesevormen

		eigendomsverhoudingen			
		privaat		beperkt privaot	
functio- nering	markt	1. anonieme en publieke anonieme regulering	1a. binnenlandse vrije markt, protektionistisch beschermd	4. marktregulering zonder programmering	
	markt/ plan	2. combinatie van wel en niet gekartelleerde sectoren	5a. idem als 2. met over- heidskontrolle op de kartels	5. marktregulering met programmering	
	plan	3. totale kartellering	6a. overh. kontrolle op totale kartell.	6b. overh. planning, uitgevoerd dr. kartels	5b. dir. subsidies a. bedrijven/sekt. 5c. dir. overh. init. in bedrijven/sekt. 5d. combinatie van wel en niet publiek geplande sectoren 6. overheids- planning, bezit ev. prive

3. Regulering in de staalindustrie: een overzicht

Met behulp van deze uitgebreide typologie bekijken wij nu de trajecten van de leerprocessen op het vlak van de economische regulering in elk van de bestudeerde landen. We beperken ons daarbij tot de ijzer- en staalsektor en de periode tot 1950. 'Totale kartellering' slaat dan op de sektor en waar in schema 2 van sectoren sprake is, moet men nu dus deelsektoren lezen. De kode in de laatste kolom verwijst naar dit schema. In diagrammen, waarvan de structuur overeenkomt met die van schema 2, worden tenslotte de hoofdtendenzen van de verschillende trajecten schematisch weergegeven (stippellijnen wijzen op neventendenzen). Men mag overigens niet uit het oog verliezen dat deze presentatie de historische beschrijving niet kan vervangen. De plaats van een reguleringsvorm in de diagrammen houdt dan ook geen uitspraak in over de kwaliteit ervan. Zo betekende 'totale kartellering' in Groot-Brittannië nog iets heel anders dan in Duitsland. Om de tekortkomingen van klassifikatie en schematisering voor een deel op te vangen, zet ik voor elk van de landen nog de belangrijkste conflicten over de regulering van de ijzer- en staalindustrie op een rij. We beperken ons daarbij tot de ijzer- en staalsektor en de periode tot 1950.

A. Groot-Brittannië

tot 1826	sterke protektie, overheidsbestellingen vrijhandel, overheidsbestellingen	1a
vanaf 1826	vrijhandel, zwakke kartels (tot 1842 verbod op export machines, tot 1854 nog zekere bescherming door 'navigatiewetten')	1(a)
1840-1842	nationaal ijzerkartel	3
na 1842	regionale en produktkartels; enkele (vooral railkartel vanaf 1893 als onderdeel van internationaal kartel) worden steeds effectiever)	2
1915-1918	oorlogsplanning met grote inbreng van managers uit het bedrijfsleven; subsidiëring van capaciteitsuitbreidingen	6, 5b
1919-1932	vrijhandel, zwakke kartels	2
1932-1939	protektie en door overheid gestimuleerd en gecontroleerd kartel; deelname aan internationaal kartel	6a
1939-1945	officialisering van het kartel in het kader van de overheidsplanning; publiek toewijzingssysteem voor ijzer en staal en publieke planning van de importen; subsidiëring van nieuwe produktiekapaciteiten	6, 6(b), 5b
1945-1949	door overheid gecontroleerd kartel; mislukte pogingen van regering en federatie om voor de sektor eigen doelstellingen uit te werken	6a, (6, 3)
1945-1950,	publieke toewijzing van ijzer en staal, mede als vorm van	6b
1952-1953	prijsregulering	
1949-1953	nationalisatie van de sektor met blijvende sterke autonomie van de bedrijven	(6) 6a

belangrijke conflicten:

-achttiende eeuw: metaalbewerker eisen verlaging importheffingen voor ijzer en staal, zij krijgen slechts weinig toegezegd;

-eind achttiende eeuw: de regering wil via belasting de ijzersektor aan de oorlogen laten meebetalen, hetgeen mislukt; wel worden de importheffingen op ruwijzer verhoogd;

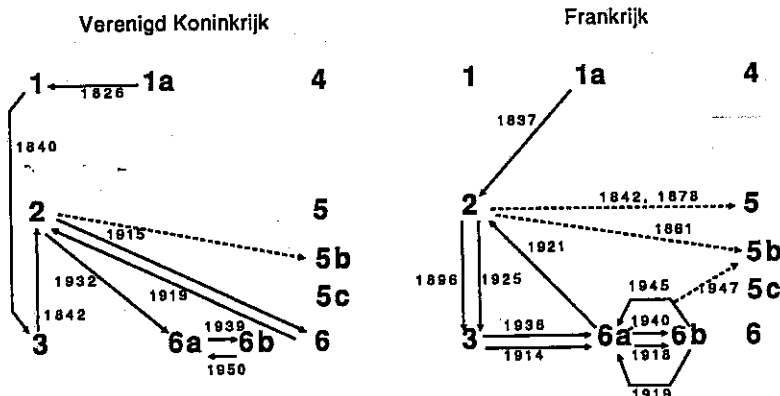
-1826: sterke daling van de importheffingen na sterke prijsstijgingen voor ijzer voordien; geen noemenswaardige tegenstand meer van de van de sektor;

-rond 1870 ontstaat een protektionistisch gezinde beweging; op politiek vlak leidt die enkele zware nederlagen; ook binnen de sektor heerst over deze kwestie verdeeldheid;

-1935-1940: conflicten tussen Richard Thomas en de overheid en de federatie over de lokatie van haar breedbandwalserij - de onderneming geeft tenslotte toe - en met haar concurrenten over de opzet en financiering ervan; door de financiële gevolgen hiervan komt het bedrijf tenslotte onder de kuratele van die concurrenten en de Bank of England;

-na de Tweede Wereldoorlog pogen zowel de regering als de federatie de investeringen in de sektor op meer planmatige wijze aan te pakken, maar dat mislukt.

Schema 3 Trajekten van de economische regulering in de ijzer- en staalindustrie 1750-1950 (1) Groot-Brittannië en Frankrijk



B. Frankrijk

tot 1789	protektie, vormen van overheidsinitiatief, en -subsidiering	1a, 5b
tot 1860	zeer gesloten binnenlandse markt	1a
1831,	overheidshulp tijdens crises	5b
1847-1848		
vanaf 1837	regionale en produktkartels	2
1842	overheid stimuleert de aanleg van spoorwegen (versneld vanaf 1850) en aldus indirect de ijzersector	5
vanaf 1860	afzwakking protektionisme, overheidshulp	5b
1878	Freycinet-plan voor verdere uitbouw van de spoorwegen in ruil voor zekere verlagingen van de invoerrechten;	5
rond 1896	bijna volledige kartellering ijzer en staal	3
1914-1918	inschakeling Comité des Forges en ruwijzercomités in de oorlogsregulering; overheid subsidieert capaciteitsuitbreidingen	6a, 5b
1918	sterke druk van de overheid tot het verderzetten van de kartels	6a
1921-1922	op huizenkartel na, alle ijzer- en staalkartels ontbonden	2
1925 (-1939)	herstel van de ruwijzer- en staalkartels	3
1937	publieke prijscontrole	6a
1940-1944	publieke regulering van de verdeling van ijzer- en staalprodukten, uitgevoerd door dwangkartel	6b
1945-1946	vele niet-geïntegreerde deelplannen voor verschillende sectoren	(6, 5)
1945	herstel van het staalkartel op autonome basis en van de publieke prijscontrole	6a
1946	toewijzing grondstoffen aan ondernemersorganisaties opgedragen	6a
1947-1951	eerste Franse plan, mede door Marshall-plan gefinancierd	5(b)

belangrijke conflicten:

-Ancien Régime: de overheid brengt ondernemingen in problemen door beloofde steun niet helemaal uit te keren en bestellingen te laat te betalen;

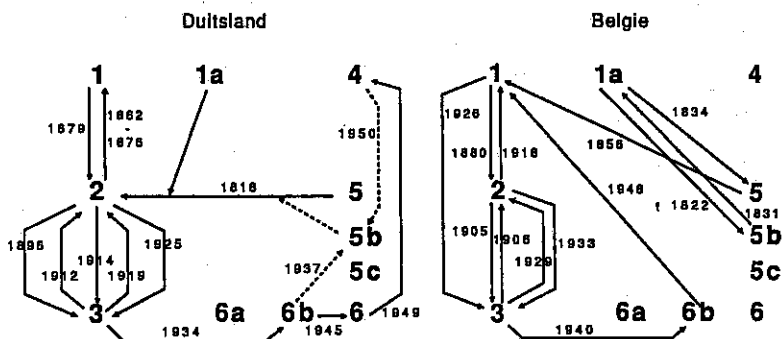
-vanaf 1828 wil de regering een verlaging van de importheffingen voor ijzer en staal; in 1835-1839 probeert ze een tolunie met België tot stand te brengen; de sektor organiseert zich daartegen en slaagt erin met de hulp van een protektionistisch gezind parlement beide te verhinderen; slechts in 1860 kan de regering via een omweg de ijzer- en staalheffingen tot een aanvaardbaar peil doen zakken; de sektor krijgt in ruil hiervoor compensaties; pas daarna komt de modernisering van de sektor op ruimere schaal op gang;

-in 1871 legt president Thiers de industrie een grondstofheffing op om de oorlogsschuld te helpen afbetalen in ruil voor het herroepen van de handelsverdragen; de nieuwe handelsverdragen worden afgekeurd door de industrie en worden, samen met de grondstofheffingen, verworpen; de vroegere invoerheffingen blijven van kracht;

-tijdens de Eerste Wereldoorlog wil de minister van Bewapening lagere ijzer- en staalprijzen; de producenten dreigen bij lagere prijzen minder te produceren en de minister bindt in.

-Na de Tweede Wereldoorlog toenemende tegenstand van de sektor tegen de planning, kulminerend in het verzet tegen de oprichting van de EGKS.

schema 4 Trajekten van de economische regulering in de ijzer- en staalindustrie 1750-1950 (2) Duitsland en België



C. Duitsland (tot 1871 alleen Pruisen; na 1945 alleen West-Duitsland)

tot 1818	direct overheidsinitiatief en protektie in Opper-Silezië	1a,5c
	indirekte ondersteuning in westelijke gebieden	5
1818	zeer laag buitentarief, naar Zollverein intussen plaatselijke kartels	2
1837-1844	verhoging importheffingen staal, later ruwijzer	2
1843	spoorwegfonds, stimuleert indirect de ijzerindustrie	5

1862-1877	verlaging importheffingen ijzer en staal tot tenslotte 0 %; kartels moeilijk overeind te houden	1
1879	herinvoering importheffingen, dadelijk gevolgd door kartelbeweging	2
1896, 1904	nationaal ruwijzer- en staalkartel (af en toe onderbroken)	3
1912	akkoord voor B-produkten in staalkartel niet verlengd	2
1914-1918	bevoegdheden uitgebreid van de kartels, dieingeschakeld werden in de oorlogsregulering; de overheid slaagt er niet in de sektor onder controle te krijgen;	(6b) 3
1919	staalkartel onder overheidsdruk verlengd, maar erg effectief is het kartel niet; (6a) 2	
1920-1924	Eisenwirtschaftsbund, weinig effectieve poging tot korporatistische regulering onder leiding van de overheid; intussen blijft alleen het ruwijzerkartel bestaan	(6a) 2
1923	kartelwet; zeer beperkte overheidscontrole op kartels, zo goed als niet toegepast	(6a)
1924-1925	herstel van de staalkartels	3
1924	AVI-akkoord; akkoord ijzer- en staalkartels met metaalverwerkende industrie over staal- prijzen voor afgewerkte produkten op de exportmarkt	3
1933	begin nazi-vierjarenplanning	6
1934	officiële erkenning van de kartels en de ondernemersorganisaties, controle door de overheid stelt in de staalindustrie niet zoveel voor	(6a) 3
1934, 1935, 1937, 1942-1945	publieke regulering van import en daarna 1935, ook van de export en van de kontingentering van ijzer- en staal; vanuit het hiermee 1942 belaste orgaan werd tenslotte de 'Zentrale Planung' opgebouwd	6b
1937	oprichting Reichswerke Hermann Göring	5c
1945-1949	door Geallieerden opgelegde produktiebeperking, dekartellering, prijsregulering (ondersteund door subsidies) en regulering van de verdeling van ijzer en staal	6,5b
1949	publieke prijsregulering	4
1950-1951	subsidiering investeringen via Marschallplan	5b

belangrijke konflikten:

-vanaf 1868: het protest van de ijzer- en staalindustrie tegen het verlagen van de importheffingen wordt steeds heftiger en beter georganiseerd; in 1879 met succes bekroond;

-1916-1918: toenemende spanningen tussen de sektor, gesteund door de legerleiding, en de civiele overheid over de oorlogsregulering; ondanks interne verdeeldheid slaagt de sektor erin effectieve interventie van de overheid af te wenden;

-1920-1924: mislukking van de socialisatie van de ijzer- en staalindustrie via de Eisenwirtschaftsbund;

-1923: toenemende konflikten tussen overheid en sektor voor en na de beëindiging van de passieve weerstand tegen de Ruhrbezetting, hetgeen ondermeer leidt tot een beperkende kartelwetgeving;

-1928: de overheid probeert prijsstijgingen in de ijzer- en staalindustrie te-

gen te houden, maar omdat ze daarbij niet gesteund wordt door de metaalverwerkende industrie, moet ze dit verzet staken;

-1933-1942: voortdurende pogingen door de nazi's om de ijzer- en staalindustrie onder controle te krijgen; de macht van de sektor wordt weliswaar beperkt, maar de sektor behoudt haar autonomie; na 1942 worden de verhoudingen onder Speer beter en neemt de invloed van de sektor weer toe;

-1937: konflikt tussen de staalbedrijven en de overheid over de ontginning en verwerking van binnenlandse ertsen leidt tot oprichting door de overheid van de Göring-Werke.

D. België (vanaf 1815; 1815-1830 samen met Nederland)

tot 1821	protektie	1a
1821-1822	lage invoerheffingen, direkte overheidssteun en -participatie	5bc
1831	verhoging invoerheffingen	1a
1834	plan voor spoorwegbouw als crisisbestrijding	5
1838	ondersteuning van bedrijven in moeilijkheden	5b
1856	drastische verlaging invoerheffingen	1
1880	eerste succesvol deelkartel	2
1904, 1905	nationale kartels voor ruwijzer en staal	3
1906-1914	ruwijzerkartel ontbonden, staalkartel blijft bestaan, deelname aan internationale produkt-kartels	2
1914-1918	ijzer- en staalproduktie ligt grotendeels stil -	
1918-1925	vrijhandel, geen kartels	1
1925-1939,	deelname aan internationale kartels	3
1929-1933	alleen internationale deelkartels	2
1940-1944	dwangkartel	6(a)
1944	snelle opheffing oorlogsregulering leidt tot chaos, herinvoering ervan en daarna langzamere vermindering	1, 6
1948	publiek tienjarenprogramma voor de sektor, in samenwerking met de sektor opgesteld, heeft niet veel effect	(5)

belangrijke konflikten:

-1821-1822: verlaging van de invoerheffingen tegen de zin van de Belgische afgevaardigden in het Nederlandse parlement;

-1837-1838: na een aanvankelijke weigering ziet de regering zich gedwongen drie staalbedrijven van een dreigende ondergang te redden.

E. Luxemburg (vanaf 1815; tot 1830 bij Nederland-België tot 1839 bij België)

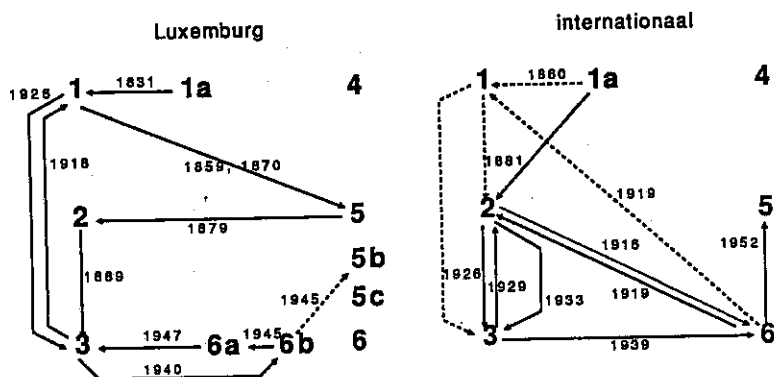
tot 1822	protektie	1a
tot 1839	lage invoerheffingen (tot 1831) en open konkurrentie met grote Waalse bedrijven	1
1842	lid Zollverein	1
1859-1868	indirekte ondersteuning door aansluiting op het internationaal spoorwegennet	5
1870	ondernemingen worden verplicht om ijzererts in Luxemburg tot ruwijzer te verwerken	5

1879	invoerheffingen van Zollvereinen leiden tot Luxemburgs-Lotharings ruwijzerkartel	2
1889	en ruwstaalkartel	3
1918-1925	vrijhandel, geen kartels	1
1926-1939	effectieve kartellering via de belangenorganisatie van de sektor en het verkoopsbureau Columeta in het kader van de EIA	3
1940-1944	dwangkartel	6
1945-1947	publieke prijsregulering, ondersteund door subsidies	5(b)

belangrijke konflikten:

-1920-1922: over heffing op ijzer- en staalexport.

Schema 5 Trajekten van de economische regulering in de ijzer- en staalindustrie 1750-1950 (3) Luxemburg en internationaal



F. Internationaal

vanaf 1860	evolutie naar wederzijdse handelsverdragen	1
vanaf 1881	naar deel-exportkartels; rail-exportkartel meest effectief, groeit uit tot wereldkartel	2
1914-1918	geen inschakeling bezette industriebeekens in Duitse oorlogsinspanning	
1916-1918	intergecallieerde exekutieven voor bepaalde sectoren; Franse en Britse regering bepalen samen hoeveel ijzer en staal Frankrijk uit het Verenigd Koninkrijk mag invoeren	6
1922	oprichting BLEU, afspraak tussen België en Luxemburg over de verdeling van de Belgische staalmarkt	1, 6
1919-1922, 1924	pogingen tot internationale regulering via internationaal staalkartel als vorm van Frans-Duitse toenadering	(6a)
1923-1924	Ruhrbezetting; weinig succesvolle vorm van opeisen van reparatiekosten, tenslotte geregeld via afspraken met Frankrijk en de Duitse bedrijven	6

1926	oprichting Europees rail-syndikaat en Europees staalkartel EIA (na Frans-Duitse- Luxemburgse afspraken over kontingenten op de Duitse markt); daarna uitbreiding naar andere landen en produkten	3
1929	feitelijke ondergang eerste EIA	2
1933-1939	ontwikkeling tweede EIA tot wereld-kartel	3
1939-1940	poging tot gezamenlijk Frans-Brits productieprogramma tijdens de 'phoney war'	6
1939-1942	kombinatie van plundering en benutting van de door Duitsland bezette industrieën, uitbreiding van de bevoegdheid van de Duitse kartels naar de bezette gebieden	6(a)
1942-1944	poging tot 'Europese economische gemeenschap' (benutting bezette produktiekapaciteiten en integratie in Duitse planning) onder Speer	6
1941-1945	onderlinge afstemming produktie tussen Groot-Brittannië en Verenigde Staten in het kader van Lend-Lease en geallieerde 'Verenigde Naties'	6
1947-1948	mislukte internationale planning in het kader van het Marshallplan en de OEEC	(6)
1949-1952	Internationale Ruhrautoriteit; bevoegdheden ervan in de staalindustrie niet aangewend	(5)
1952	EGKS, marktregulering en poging tot programmering	5

belangrijke conflicten:

-in de periode 1919-1922 probeert Frankrijk tot internationale regulering van de steenkool- en ijzer- en staalsektor te komen in het kader van een poging tot Frans-Duitse aanpak van de reparatie-problematiek; de Duitse regering heeft wel belangstelling, maar de Duitse zware industrie wil eerst haar positie versterken; in oktober 1921 wordt in Wiesbaden tussen de Franse en Duitse regering een akkoord gesloten over een gezamenlijke aanpak van de wederopbouw, maar nu verhindert de Franse industrie de uitvoering ervan; ook latere akkoorden in 1922 worden niet uitgevoerd.

-zowel tijdens de Tweede Wereldoorlog als erna eisen de Verenigde Staten in ruil voor hun bijstand een ontwikkeling in de richting in de richting van internationale economische liberalisering; slechts zeer langzaam boeken zij daarbij enig succes.

4. De verhouding tussen burgerij en staat

We bekijken deze overzichten nu vanuit twee perspectieven: eerst de politieke relatie tussen overheid en bedrijfsleven en daarna de ontwikkeling van de reguleringsmechanismen en van de algemene economische synthesevormen.

Uit de overzichten van de belangrijkste conflicten komen duidelijk drie patronen naar voren:

- in het Verenigde Koninkrijk slaagde de ijzer- en staalindustrie er lange tijd niet in haar visie door te drukken; tegenstellingen binnen de sektor, belangen van andere sectoren en een vorm van inertie van de anonieme reguleringsvorm verhinderden dat de noodzakelijke minimale vorm van bescherming tot stand kwam; pas na de Grote De-

pressie van 1919-1932 kwam het tot samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven in een neo-merkantilistisch kader;

- in Frankrijk en later in Duitsland was de positie van de sektor het sterkst; keer op keer slaagde ze erin de initiatieven van de overheid te doorkruisen; in Frankrijk was de reguleringsvorm tot 1860 echter fnuikend voor de ontwikkeling van de sektor en er was een doelbewuste ingreep van de overheid noodzakelijk om tot een meer positieve vorm van protektionisme te komen;
- in België en Luxemburg waren de tegenstellingen tussen overheid en sektor het kleinst.

Het is noodzakelijk deze vaststellingen in verband te brengen met lange-termijn-kenmerken van deze sociale formaties vanaf het ontstaan van de burgerlijke staat in elk ervan - in Braudels terminologie: het perspectief van de 'longue duree' te hanteren.

In de merkantilistische periode bezat de overheid het overwicht. In Groot-Brittannië was er evenwel al vroeg sprake van nauwe samenwerking met de prive-sektor. Op centraal niveau bleven de sleutelfuncties van de staat weliswaar bolwerken van de adel, maar daarnaast viel de overheid zowel voor technische als bestuursfuncties in sterke mate terug op mensen met een betrekking in de privé-sektor. Deze maakten meestal slechts deeltijds en gedurende een korte periode deel uit van de overheidsdienst. Pas vanaf 1890 zou de 'civil service' snel in omvang toenemen. Door de informaliteit en de openheid van het Britse systeem kon het overheidspersoneel er lange tijd niet de corpsgeest en de arrogantie van haar Franse en Pruisische tegenhangers verwerven, zij het dat de Londonse elite van overheid, adel en bankkapitaal wel met een zeker dedain neerkeken op de industriële ondernemers die zich nu eenmaal met een letterlijk meer smerige business bezig hielden. Na aanvankelijke protektie kon die Britse industrie zich in de negentiende eeuw door haar internationale voorsprong overigens autonoom ontwikkelen zonder verdere tussenkomst van de overheid.

In Duitsland waren de verhoudingen tussen staat en bedrijfsleven zeer lang veel konfliktueuzer. De aristocratische bureaucratie stimuleerde er tijdens de negentiende eeuw weliswaar de economische groei, eerst door economische liberalisering en daarna door protektie, maar de ondernemingen bleven zich tegen een te sterke invloed van de overheid teweerstellen. Na de Eerste Wereldoorlog was het dan weer de arbeidersbeweging die een te sterke politieke positie veroverde, hetgeen de zakenwereld ertoe bracht een anti-demokratische koers te volgen. Door de nazi-machtsovername werd de burgerij weliswaar politiek 'onteigend', maar haar economische macht bleef grotendeels onaangetast en haar invloed nam gaandeweg weer toe. Pas na de Tweede Wereldoorlog kwam men tot een pacifikatie tussen overheid en bedrijfsleven, niet zozeer door de geallieerde denazifikatie en dekoncentratie - die bleven juist zeer beperkt -, maar door het feit dat er een konservatief-liberale regering aan de macht kwam.

Frankrijk en België kan men als tussenvormen beschouwen. De overheid

was er weliswaar relatief sterk en centralistisch, maar na de burgerlijke revolutie was de invloed van het bedrijfsleven op de politiek toch groot. In Frankrijk leidde dit vooral tot een protektionistische, 'economisch malthusiaanse' koers, die pas na de Tweede Wereldoorlog werd omgebogen. In België evolueerde de aanpak, na aarzelende vormen van saint-simoniaanse overheidsinterventie definitief in economisch liberale richting. Een duurbetaalde mislukte poging van de Belgische overheid in de jaren 1850 om de linnenijverheid van de ondergang te redden droeg daartoe bij, maar wellicht dacht men ook dat het vooral de machtige financiële groepen toekwam om binnen de industrie regulerend op te treden.

Luxemburg tenslotte was tot 1918 grotendeels in het Duitse, daarna in het Belgische reguleringssysteem ingeschakeld. Door deze vormen van economische integratie, die een uiting zijn van de extreme internationale afhankelijkheid van het land, maar ook door de sterke positie van met name het *Arbed*-koncern was de positie van de overheid er nooit erg sterk.

Met deze laatste opmerking komen we op *de positie van de ijzer- en staalindustrie*. In Groot-Brittannië was die - op de aanvangsperiode in de achttiende eeuw na misschien - nooit erg zwaarwegend. Zowel de concentratiebeweging als de evolutie naar vormen van financierskapitaal - met andere woorden de versmelting van financieel en industrieel kapitaal - verliepen er opvallend langzaam. In het begin van de eeuw, toen de Britse ijzer- en staalsektor internationaal snel haar dominante positie kwijtraakte, stond het grootste deel van de sektor vooraan in de strijd voor meer protektie. De onvolkomen concentratie bleef de sektor echter parten spelen. Met name de onafhankelijke walserijen waren voorstander van zo vrij mogelijke invoer van ruwijzer en -staal en verhinderden tot ver in de jaren twintig een eengemaakt front. De situatie binnen de sektor kan echter niet los gezien worden van de krachtsverhoudingen binnen de burgerij. De exportgerichte industrietakken en de Londense City waren voor een zo liberaal mogelijk internationaal systeem en binnen een dergelijk systeem was het voor de Britse ijzer- en staalindustrie bijzonder moeilijk kapitaal te akkumuleren.

In Duitsland ging de expansie en concentratie in de zware industrie vanaf de *Gründerjahre* (1870-1873) met rasse schreden vooruit en evenzo de politieke invloed van de daarin gegroepeerde sectoren (steenkool, ijzer en staal). In 1879 slaagden ze er reeds in de vrijhandelspositie van het land om te buigen naar een protektionistische koers. Dit werd de definitieve aanvang van de kartelbeweging, die de positie van de zware industrie nog versterkte. Gaandeweg begonnen andere sectoren zoals de metaalverwerking en de chemie zich van de dominantie van de zware industrie los te maken en een eigen koers te volgen. Tot de nazi-machtsgreep bleef de positie van de zware industrie echter dominant.

Wat de expansie van de ijzer- en later ook de staalindustrie betreft, volgde Luxemburg grotendeels het patroon van Duitsland, waarmee het tot 1918 in een tolunie was verenigd.

De politieke invloed van de sektor was er zeer groot - het waren ook de politiek belangrijkste families die aan de basis van de ontwikkeling van de sektor lagen. Anders dan in Duitsland was de verhouding van deze burgerij tot haar staatsapparaat heel koöperatief. Een keer was er een konflikt over een exportheffing op ijzer- en staalprodukten. Daarnaast bestond misschien een zekere frustratie over het feit dat de overheid de sektor niet erg kon ondersteunen, maar men was al tevreden als de overheid de sektor niets in de weg legde.

In België moeten we de ijzer- en staalindustrie beschouwen als onderdeel van het financierskapitaal. De invloed op het staatsapparaat verliep grotendeels via de banken en holdings die de sektor kontroleerden. De sektor zelf was meestal niet eensgezind genoeg om als front te kunnen optreden - ook in België waren er genoeg onafhankelijke walsereien om een dergelijk front te doorbreken. Hierboven spraken we over de mogelijk regulerende rol van de financiële groepen. Men mag die evenwel niet overschatten. Financieel was hun positie in de ijzer- en staalsektor heel sterk, maar hun reële invloed op het beleid van de ondernemingen bleef beperkt. Slechts zeer langzaam - en vooral in krisissituaties - konden ze vormen van rationalisatie afdwingen en het kostte hen ook de nodige moeite om de sektor tot kartellering te bewegen. Dat laatste lukte pas echt in het kader van het Europees staalkartel tussen de twee wereldoorlogen. Ook in Duitsland bestond een grote verwevenheid van industriële en financiële belangen, maar hoe groter de concerns uit de zware industrie werden, hoe moeilijker het voor de banken was om ze onder kontrole te houden.

Frankrijk neemt op dit punt een positie in tussen die van Duitsland en België. De verwevenheid tussen financieel en industrieel kapitaal was er weliswaar groot, maar het duurde lange tijd vooraleer de financiële konzentratie ook tot ondernemingskonzentratie op een hoog niveau leidde. De sektor slaagde er evenwel in, mede door de protektionistische politiek, zowel kartels - die evenwel minder sterk waren dan de Duitse - als een stevige ondernemersorganisatie tot stand te brengen. De politieke beïnvloeding verliep vooral via die laatste organisatie, het Comité des Forges. Na Duitsland en Luxemburg was de direkte invloed van de sektor op de politiek in Frankrijk dan ook het grootst. In Frankrijk en Duitsland was er op dat punt ook het duidelijkst sprake van een leerproces van de ondernemersgroep. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat de Duitse staalindustrie tijdens het nazi-tijdperk meer dan andere sektoren erin slaagde haar traditionele organisatievormen in stand te houden en een zekere autonomie ten opzichte van het regime te bewaren.

Opvallend is dat de positie van de sektor het *sterkst* was in de landen waar de ijzer- en staalindustrie later tot ontwikkeling kwam, op het ogenblik dat het ekonomisch liberalisme in haar zuivere vorm al aan kritiek onderhevig was en stilaan neo-merkantilistische elementen in de reguleringspraktijk

werden geïntegreerd: Duitsland, Luxemburg en Frankrijk. In de eerste twee landen kwam de sektor relatief laat tot ontwikkeling en was de invloed ervan tenslotte het grootst.

In Groot-Brittannië en België ging de aanvankelijke bescherming van de sektor aan de overwinning van het economisch liberalisme vooraf en daarna bleek het voor de sektor niet eenvoudig de op liberale leest geschoeide reguleringspraktijk om te buigen, die - vooral in Groot-Brittannië - meer in het belang van andere sectoren was; in België bestond tussen de overheid en de sektor geen meningsverschil over het vrijhandelsbeleid. Ook op dit punt neemt Frankrijk een tussenpositie in. Van oudsher was de invloed van de sektor er groot en mede daardoor werd het protektionisme lange tijd in stand gehouden. Toen in 1860 de doorbraak naar een afgezwakte vorm van vrijhandel niet meer tegen was te houden, matigden de belangrijkste woordvoerders uit de sektor hun kritiek en slaagden er daarna in een evolutie naar verdergaande vrijhandel de pas af te snijden. Door deze combinatie van protektie en vrijhandel werd de modernisering van de sektor ook beter geë waarborgd dan door de overdreven protektie in de periode daarvoor.

Vanuit het standpunt van de *overheid* bezien kunnen we vaststellen dat langzaam aan het instrumentarium om in de economie te interveniëren toenam en de overheid zich steeds meer vanuit *eigen doelstellingen* met de sektor begon te bemoeien. De duidelijkste voorbeelden van deze nieuwe logika zagen we in het Verenigd Koninkrijk waar de sektor in het begin van de jaren dertig onder druk werd gezet om te rationaliseren en meer concreet het staalbedrijf Richard Thomas ertoe bewogen werd haar breedbandwalserij in het economisch zwaar getroffen Zuid-Wales te vestigen. Een nog scherper, maar meer uitzonderlijk voorbeeld was nazi-Duitsland waar de overheid tenslotte in het kader van haar autarkie-streven het initiatief nam tot de bouw van een nieuw staalbedrijf in het ertsbekken rond Salzgitter. Ook bij het totstandbrengen van de EGKS prevaleerde het staatsbelang boven het belang van de sektor.

Men kan die evolutie interpreteren als een uiting van *autonomisering van het staatsapparaat* ten opzichte van de burgerlijke klasse of als een *afname van de invloed van de ijzer- en staalindustrie* ten opzichte van andere sectoren. Voor beide hypothesen valt iets te zeggen en ze hoeven elkaar ook niet tegen te spreken. Hoe meer de kennis toenam over de mogelijkheden voor de overheid om in de economie ordenend op te treden, hoe meer ook sprake was een relatieve autonomisering van de staat tegenover afzonderlijke klassefrakties van de burgerij ten voordele van haar functie als behoeder van de belangen van de burgerij als geheel.

Daarnaast is het ongetwijfeld waar dat andere sectoren meer invloed kregen, wat het de overheid dan weer gemakkelijker maakte om zich autonoom op te stellen. De Franse marxist Christian Palloix ziet in deze ontwikkeling een toenemende *onderschikking* van de staalindustrie aan de verwerkende sekto-

ren. Staal wordt steeds minder als waar op de markt verhandeld en steeds meer direkt als gebruikswaarde in afgewerkte produkten verwerkt. Hij geeft de Franse breedbandwalserij Sollac als voorbeeld die haar produkten tegen kostprijs doorverkocht aan de ondernemingen die haar kontroleerden. Deze ontwikkeling zou ertoe leiden dat de sektor als basisindustrie (per definitie) niet meer rendabel zou zijn, terwijl ze wel hoge investeringen vereist. Als gevolg daarvan trekt het financierskapitaal zich uit de sektor terug, maar probeert er toch de kontrole over te bewaren⁶.

Voor wat het *terugtrekken van het financierskapitaal* betreft veralgemeende Palloix in elk geval een evolutie die buiten Frankrijk - en eventueel het Verenigd Koninkrijk - op het ogenblik dat hij zijn analyse publiceerde nog niet zo duidelijk te zien was. Sinds de staalcrisis die in 1975 uitbrak is die ontwikkeling evenwel onmiskenbaar. Wel was er vanaf het einde van de jaren veertig een duidelijke toename van alle vormen van *publieke investerings-*

ken van onderschikking van de sektor aan de metaalverwerking kunnen beschouwen. Een dergelijke ontwikkeling past ook binnen het Fordistisch accumulatieregime met zijn grote nadruk op massakonsumptie: de regulering in de staalindustrie mocht de ontwikkeling van andere sectoren niet meer afremmen. De toenemende investeringssteun van de overheid voor de sektor kan men dan als een *noodzakelijke compensatie* zien 'om de bedrijven niet helemaal te demotiveren'. In mijn terminologie: publieke planmatige regulering (in de vorm van rechtstreekse steun) ter compensatie voor het verdwijnen van de private (per definitie planmatige) regulering.

Daarmee zijn we bij het tweede element dat we hier verder onderzoeken, aanbeland: de ontwikkeling van de reguleringsmechanismen en de algemene economische synthesevormen.

5. De ontwikkeling van reguleringsmechanismen en vormen van economische synthese

Wie naar de overzichtsschema's in paragraaf 3 kijkt, wordt waarschijnlijk getroffen door de zeer verschillende ontwikkeling in elk van de vijf bestudeerde landen. De evolutie van de sektor zelf, de concentratie en de vormen van kartellering, de verhouding tot de grondstoffensektoren - steenkool, ijzererts - en tot de metaalbewerking, de banken en financiële groepen, maar ook de ontwikkeling van het staatsapparaat en de verhouding van de zware industrie daartegenover, de internationale opstelling van de sektor zowel als die van de nationale overheid, alle waren ze inderdaad direct met elkaar verbonden en leidden telkens tot een specifiek patroon. Verder moeten we voorzichtig zijn. De indeling in categorieën en de schema's laten niet veel ruimte voor nuance.

Het feit dat een reguleringvorm onder 6b geplaatst wordt - uitvoering van overheidsplanning door kartels - zegt bijvoorbeeld niets over de mate van effectiviteit van de regulering: in mijn proefschrift wordt de nazi-regulering op dit punt bijvoorbeeld 'would-be planning' genoemd, een kwalifikatie die voor de geallieerde oorlogsplanning niet gebruikt werd. In vak 2 zitten zowel de Duitse efficiënte deeltkartels als de zwakke Britse kartelpogingen. Met behulp van stippellijnen is hier en daar gewezen op neventendenzen. Meestal gaat het dan om vormen van meer rechtstreekse overheidsinterventie die relatief marginaal was ten opzichte van de hoofdtendens, maar op bepaalde ogenblikken daarom niet minder cruciaal. Daarmee werden zeker al belangrijke leerervaringen opgedaan. De schema's hebben dan ook niet meer dan een heuristische functie.

Wat opvalt is dat België als meest liberaal land naar voren komt. Eenmaal gevestigd, werd de vrijhandelstraditie - althans in de ijzer- en staalsektor niet meer opzij gezet. Kartels konden alleen in het kader van internationale private regulering overleven. Rechtstreeks overheidsinterventie bleef - op het spoorwegplan van 1834 na - zeer beperkt. De zuiver liberale periode van Groot-Brittannië was veel korter - in het schema niet langer dan tien jaar,

terwijl in Frankrijk zo'n economisch liberalisme zelfs nooit bestaan heeft. Opvallend in 5 van de 6 diagrammen is het heen en weer gaan tussen de vakken 2 en 3 voor een groot deel van de bestudeerde periode. In 1836 kwam in Groot-Brittannië voor het eerst een totale kartelvorming van de sektor tot stand, maar erg lang hield men die niet overeind. Duitsland en Frankrijk bereikten zo'n vorm van totale private regulering rond 1896, maar helemaal stabiel was die nooit. Luxemburg vormt hier de grote uitzondering. Reeds in 1889 werd de sektor helemaal privaat gereguleerd en door de sterke concentratie werd deze reguleringsvorm, op de periode 1918-1925 na, tot na de Tweede Wereldoorlog niet meer echt bedreigd. Vanaf de jaren dertig van deze eeuw neemt de controle op de kartels toe, hetgeen blijkt uit de evolutie naar de reguleringsvormen 6a of zelfs 6b. Zowel op het vlak van de prijsregulering als van de rationalisatie begint de overheid eigen doelstellingen te formuleren - het realiseren van die doelstellingen blijkt echter niet eenvoudig. De Tweede Wereldoorlog versnelt de evolutie in die richting en leidt tot veralgemening van de reguleringsvorm 6b. Na de oorlog gaat de ontwikkeling weer in verschillende richtingen: naar een liberale vorm in België, naar de vormen uit het interbellum (zij het met iets meer overheidsinterventie) in Groot-Brittannië, Frankrijk en Luxemburg, naar internationale planning en vervolgens vrij liberale marktregulering in Duitsland. Pas na de hier bestudeerde periode zal de ontwikkeling in de verschillende landen en internationaal in de richting van 5 (met uitschieters richting 4 en 6) plaatsvinden.

Als we de schema's grondiger bekijken zien we ondanks alle verscheidenheid dus toch een zelfde soort globale opeenvolging van reguleringsinstrumenten naar voren komen. In de schema's 3-5 moest telkens gekozen worden voor een hoofdvorm in de economische regulering. Het kan echter ook nuttig zijn om naar combinaties van dikwijls samen voorkomende reguleringsvormen te kijken. Het lijkt me dat er aldus zeven belangrijke 'standaardconfiguraties' te onderscheiden zijn⁹. Zie ook schema 6 in de bijlage.

- De meest traditionele configuratie vormt de combinatie van tolbescherming met binnenlands een ontwikkeling naar anonieme regulering, aangevuld met vormen van direct overheidsinitiatief en indirecte ondersteuning via overheidsbestellingen (wapens, waterleidingen, bruggen). Dit is combinatie 1a-5bc, kenmerkend voor de overgang van merkantilisme naar (economisch) liberalisme.
- Met de ontwikkeling van de spoorwegen wordt in de ijzersector

9. Ik ga hiermee buiten het strikte tijds kader van mijn onderzoek (al heb ik daarin lijnen naar de huidige situatie proberen te trekken) en de schema's 3-5. Ik beperk me tot de essentiële reguleringsmechanismen in een bepaalde periode. Zo is er meestal wel een of andere vorm van overheidsbezit in de sektor (5c) te ontdekken. Dat wil echter nog niet zeggen dat die een essentiële rol speelt in de economische synthese van dat moment. Om het aantal configuraties niet nodeloos op te voeren, valt het niet te vermijden dat verschillende gradaties van eenzelfde hoofdvorm samen vermeld worden (6b en 6 bij oorlogsplanning, 6a en 6b bij neo-merkantilisme, 4 en 5 bij corporate liberalism - in de proefschriftversie werd bij deze laatste configuratie ten onrechte ook 1 toegevoegd). Toch heb ik in vergelijking met mijn proefschrift een variant toegevoegd door oorlogsplanning en neo-merkantilisme van elkaar te scheiden.

voor het eerst de civiele vraag groter dan de militaire en wordt het mogelijk de markt open te stellen; overheidsstimulering van de spoorwegbouw kan de impuls voor de sektor nog vergroten. Dit is combinatie 1-5b, typisch voor het klassiek liberalisme.

- De ontwikkeling van de ijzer- en staaltechnologie, versterkt door de voor spoorweginfrastructuur vereiste grote installaties, leidt tot concentratie en de neiging de markt privaat te reguleren; bescherming via invoerheffingen is voor dat laatste meestal een noodzakelijke voorwaarde. Dit is de configuratie 1a-2/3 in de overgangperiode van liberalisme naar neo-merkantilisme.
- Oorlogsplanning leidt tot overheidsplanning op het vlak van de grondstofbedeling, lonen en prijzen, distributie, die in de meeste gevallen uitgevoerd door de kartels. Deze regulering wordt aangevuld door vormen van directe subsidie (bijvoorbeeld in het kader van het prijsbeleid) of overheidsinitiatief: combinatie 1a-5bc-6-6b.
- In de jaren dertig versterkt de overheid haar controle op de private regulering (bijvoorbeeld op het vlak van de prijzen) en probeert deze deels aan te wenden om eigen doelstellingen in de sektor te realiseren: combinatie 1a-6ab, typisch voor het neo-merkantilisme.
- De opkomst van de moderne konsumptiesector (en met name de auto-industrie) leidt tot nieuwe grootschalige investeringsbehoeften (behoefte aan platte producten) en de wens dat de regulering van de staalindustrie niet meer hoge prijzen met zich brengt (prijsregulering van privaat naar publiek, van minimum- naar maximumprijzen); in ruil daarvoor directe investeringssteun van de overheid. Deze combinatie 4-5-5b hangt samen met wat men in de Engelstalige literatuur het 'corporate liberalism' pleegt te noemen.
- Nieuwe crises leiden tot herleving van kartelmatige aanpak (voorzien in het EGKS-verdrag en uitgevoerd vanaf 1977). Voor deze combinatie 1a-5-6ab, die nog vrij recent is en gelijkenissen vertoont met het neo-merkantilisme, zij het dat vormen van publiek ordenende regulering veel belangrijker blijven, is er nog geen algemeen aanvaarde naam, maar gezien de ook sterke - en dikwijls onderschatte - continuïteit ten opzichte van de voorgaande fase stel ik voor deze conservatief 'corporate liberalism' te noemen.

Ook hier dient erop gewezen worden dat de categorieën soms te algemeen zijn om belangrijke evoluties te vatten. Dat is het duidelijkst bij de vormen van publieke regulering, zoals gezegd de meest flexibele. Zo bijvoorbeeld bij reguleringsmechanisme 5b, directe overheidssubsidie. Dit mechanisme lijkt een vrij konstant verschijnsel, maar heeft toch telkens een ander karakter: in het merkantilisme en de overgangperiode naar het liberalisme gaat het om actieve steun voor nieuwe ondernemingen; tijdens het klassiek liberalisme is het eerder een vangnet voor de ergste noodgevallen binnen de sector en steun bij de ontwikkeling van de belangrijkste afnemer: de spoorwegen; tijdens de oorlogen gaat het om steun bij noodzakelijke, specifieke investeringen en om ondersteuning van het prijsbeleid; na de Tweede We-

reldoorlog speelt investeringssteun ter modernisering dan weer een belangrijke rol en sinds 1975 gaat het grotendeels om begeleidingsmaatregelen bij het wegwerken van overcapaciteiten. Zo konstant is dit reguleringsmechanisme dus niet.

Het gepresenteerde overzicht is duidelijk ook niet geldig voor de gehele economie. Er is immers niet enkel een relatie met politieke en economische ontwikkelingen en denkbeelden, maar ook met de stand van de techniek in en het stadium van de levenscyclus van de betrokken sektor en de plaats van de sektor in het geheel van de economie. Dit is misschien het duidelijkst voor de laatste configuratie: weinig sectoren zijn de voorbije jaren zo expliciet publiek gereguleerd geweest. Maar ook tijdens de oorlogen vertrok de publieke regulering niet zelden van de regulering van de ijzer- en staalsektor.

Voor het overige valt op dat een wijziging op een plaats van wat we met een verwijzing naar schema 6 de 'reguleringsmozaïek' zouden kunnen noemen, meestal samengaat met een wijziging elders in het schema (en een verandering in karakter van met name 5b - zie boven). In een aantal gevallen verliep die gekombineerde evolutie vrij automatisch: afscherming van de markt maakt kartellering bijvoorbeeld veel gemakkelijker. In andere gevallen was er eerder sprake van compensatie bij het onmogelijk maken van een voor de sektor voordelig reguleringsmechanisme. De duidelijke toename van vormen van publieke investeringssteun na het wegvallen van de mogelijkheden tot private regulering na de Tweede Wereldoorlog kan men in dat licht zien.

In beide soorten situaties blijkt de relevantie van een analyse in termen van krachtsverhoudingen tussen staat en (een sektor van) de burgerij (zie paragraaf 4). In de eerste werd een totaal nieuwe configuratie afgedwongen in reactie op een voorgaande die als nadelig werd gezien. Bij de tweede gaat het meer om de konsekventies van een (voor de sektor) externe ontwikkeling, waarvoor men een compensatie bekomt. Dit soort toegevingen en compensaties zijn een normaal gegeven binnen kapitalistische verhoudingen, waarbinnen sprake is van een structurele asymmetrie in de relatie tussen bedrijfsleven en overheid. In zijn belangrijke *Politics and Markets*¹⁰ spreekt de Amerikaanse politikoloog Charles Lindblom in het verband van een 'asymmetrische dualiteit in het leiderschap' van beiden. Hieruit volgt echter niet dat de burgerij (of het betreffende deel ervan) er steeds in slaagt de inhoud van de compensatie te bepalen en ook niet dat de compensatie gelijkwaardig zal zijn aan wat men verliest door de verandering in reguleringswijze. Ten eerste hangt dit af van de krachtsverhoudingen tussen en de onderhandelingscapaciteiten van de beide partijen en ten tweede is het effect van verschillende reguleringsmechanismen meestal moeilijk te schatten.

6. Een leerproces?

Kunnen deze overgangen van een naar een volgende synthesevorm (konfi-

10. Charles Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, 1977, New York, Basic Books.

guratie) als een bestuurlijk 'leerproces' van de burgerij (en de overheidselite) beschouwd worden? Daarvoor is zeker iets te zeggen, maar moet men dan wel proberen na te gaan op welk (bewustzijns)niveau dit leerproces zich afspeelt. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de burgerij, nadat ze zich met veel moeite van de merkantilistische overheidsregulering had bevrijd, alle mogelijke moeite deed om vormen van publieke regulering te vermijden. Eerst ging ze de weg op van de anonieme en vervolgens die van de private regulering. Slechts langzaam won het inzicht veld dat private regulering enkel werkt als ze zeer rigide is en de overheid in principe over een meer flexibel reguleringspotentieel beschikt. Dan nog bleef - en blijft - het wantrouwen ten aanzien van de overheid zeer groot. Op het vlak van de 'discours' is de erkenning van de rol van de overheid in het economisch proces dan ook bijna steeds veel geringer dan in de praktijk zelf.

Dit 'leerproces' is dan ook meer impliciet dan expliciet en verloopt meer via '*trial and error*' dan door bewust experimenteren, evalueren en terugkoppelen. Door hun inertie zijn maatschappelijke structuren voor dit soort rationele veranderingsprocessen immers minder geschikt. Het is dan ook niet zo verbazingwekkend dat in Groot-Brittannië eerst langer aan de protektie en daarna aan de vrijhandel werd vastgehouden dan voor de sektor goed was; in Frankrijk werd de ijzerindustrie lange tijd gehinderd door een overmaat aan protektie en in Duitsland had ze dan weer last van een overmaat aan vrijhandel. Door schade en schande leerde de overheid in Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië dat het zeer moeilijk was de sektor eigen doelstellingen op te leggen. De oorlogsplanning werd telkens langzaam, meestal vertrekkend vanaf de grondstoffen, opgebouwd.

Toch waren er momenten waarop 'verlichte' elementen met zeker succes een nieuwe visie konden doorzetten. De saint-simoniaan Chevalier speelde een belangrijke rol in de evolutie naar meer vrijhandel in Frankrijk en Europa ten tijde van Napoleon III en ook de Verenigde Staten volgden tijdens en na de Tweede Wereldoorlog - niet belangeloos - een konsekwente politiek om de internationale handel te liberaliseren. Ook dan werd hun visie telkens slechts langzaam en gedeeltelijk gerealiseerd. Het blijft daarom interessanter uit te gaan van een wisselwerking of zelfs botsing tussen nieuwe koncepties en de bestaande, deels geblokkeerde situaties, elk met hun belanghebbenden.

Door bepaalde groepen gewenste nieuwe reguleringsvormen worden meestal maar gedeeltelijk - of zelfs niet - in de praktijk gebracht. Het is bijna steeds eenvoudiger om een oude reguleringsvorm te veranderen (of te herstellen - denk aan de herinvoering van een beschermend tarief in Duitsland in 1879) dan een geheel nieuwe in het leven te roepen. Gedurende de vijf jaar na de Tweede Wereldoorlog bleef in West-Europa bijvoorbeeld de wens bestaan om het internationaal staalkartel te herstellen en men moet er niet aan twijfelen dat - hoe groot ook het verzet van de Amerikanen hiertegen zou geweest zijn - de heroprichting ervan zou hebben plaatsgevonden als de Duitse ondernemingen over hun normale autonomie hadden beschikt. In 1953 nog kwam een nieuw internationaal exportkartel tot stand, maar door het feit dat het - door het EGKS-verdrag - niet meer op de nationale binnenmarkt kon ge-

fundeerd worden, ging het tenslotte ten onder. Omgekeerd werden reeds in 1919-1922 pogingen ondernomen om via publieke weg de Franse en Duitse steenkool- en staalsektor te integreren, maar door allerhande obstakels bleef private regulering op dat ogenblik daartoe de enige weg.

Rationele evaluatie van bestaande reguleringsvormen speelde natuurlijk een rol, maar de belangrijkste veranderingen kwamen tot stand doordat nieuwe nationale en internationale politieke en economische konstellaties de inertie of het via 'trial and error' aanpassen van de bestaande regulering onmogelijk maakten. Nadien werden daarvoor natuurlijk rationele legitimaties ontworpen.¹¹

Op internationaal vlak is deze combinatie van leren via 'trial and error' en radikale breuken misschien nog het duidelijkst. Echte vrijhandelsakkoorden komen bijvoorbeeld niet voor. Ontwikkeling in de richting van vrijhandel vindt steeds plaats door wederzijdse toegevingen op het vlak van de invoerheffingen voor verschillende produkten. Internationale private regulering werd eerst gerealiseerd voor subsectoren en dan nog voor een beperkt aantal landen, waarvan de ondernemingen voor een deel al internationaal geïntegreerd waren. Het eerste globale Westeuropese staalkartel mislukte omdat het te ambitieus was. Het probeerde immers de hele binnenmarkt van de kontrakterende nationale groepen te reguleren. Het tweede staalkartel daarentegen reguleerde enkel de exportmarkten, maar groeide tenslotte uit tot een wereldkartel. Na de Tweede Wereldoorlog gooiden de Verenigde Staten hun volle gewicht in schaal om een zo sterk mogelijke integratie van de Westeuropese economie tot stand te brengen, maar na vijf jaar was er maar succes op twee beperkte terreinen: het internationaal betalingsverkeer en de steenkool- en staalsektor. Wat het laatste betreft hadden de Amerikanen bovendien de angst dat de EGKS een meer protektionistisch dan liberaal karakter zou krijgen.

Telkens weer blijkt dat anonieme, private of publieke regulering op zich niet goed of slecht zijn, maar dat elke combinatie ervan voor elke (sub)sektor en elke onderneming telkens andere konsekventies heeft. Anonieme regulering leidt misschien tot concurrentie en vernieuwing, maar kan ook tot onverantwoorde kapitaalvernietiging, stagnatie of vormen van (al dan niet wettelijk toegestane) private regulering leiden. Private regulering kan een voor de investeringen noodzakelijk vangnet bieden, maar ook alle initiatief beknotten. Publieke regulering kan anti-cyklisch werken, vernieuwing stimuleren of investeringen op elkaar doen afstemmen, maar kan ook een administratieve

11. In de politokologie (bijvoorbeeld in de benadering in termen van 'beheerskoncepties' zoals Kees van der Pijl, Henk Overbeek e.a. die zien) heerst soms een te bewuste opvatting over de politiek als een strijd tussen groepen die precies weten wat ze willen en daartoe de macht proberen te veroveren. Politiek heeft echter minstens zoveel te maken met onzekerheid van mensen die op het ogenblik dat ze de macht in handen krijgen, niet weten wat ze ermee moeten aanvangen. Als ze dat al weten, is het zeer twijfelachtig dat ze hun programma kunnen uitvoeren. En als ze hun programma kunnen uitvoeren, blijkt meestal snel dat het resultaat geheel anders uitpakt dan verwacht. Improviseren en leren via 'trial and error' zijn van dit alles het gevolg.

rompslomp of verregaande politisering van het economisch systeem met zich brengen. Zelfs al is het waar dat er een sekulaire ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de richting van de reguleringsmechanismen die in het midden van schema 1 werden gepresenteerd, dan nog kan zo'n ontwikkeling nooit eenduidig of definitief zijn. Geen enkele synthese is immers volmaakt en steeds moet in de een of andere richting gekorrigeerd worden. Zo waren er de voorbije jaren duidelijk 'centrifugale' tendensen in de richting van liberalisering en nieuwe vormen van private regulering (samenwerking tussen ondernemingen op precies afgebakende terreinen).

Voor ideologen zal het wellicht aantrekkelijk blijven de zuiverheid van hun systemen tegen de complexiteit en kontradikties van de reële economische syntheses af te zetten en hun tussenkomst kan op bepaalde ogenblikken noodzakelijk zijn om de regulering in een andere richting om te buigen. Aan de werkelijkheid dat de regulering telkens een noodzakelijke combinatie van verschillende en deels tegenstrijdige logika's is, zullen ze echter weinig veranderen.

Bijlage: Schema 6**standaardconfiguraties van economische reguleringsvormen**overgang van mercantilisme
naar liberalisme

1	1a	4	
2	5a	5	
		5b	
		5c	
		5d	
3	6a	6b	6

klassiek liberalisme

1	1a	4	
2	5a	5	
		5b	
		5c	
		5d	
3	6a	6b	6

overgang van liberalisme
naar neo-mercantilisme

1	1a	4	
2	5a	5	
		5b	
		5c	
		5d	
3	6a	6b	6

oorlogsplanning

1	1a	4	
2	5a	5	
		5b	
		5c	
		5d	
3	6a	6b	6

neo-mercantilisme

1	1a		4
2	5a		5
			5b
			5c
			5d
3	6a	6b	6

'corporate liberalism'

1	1a	4	
2	5a	5	
		5b	
		5c	
		5d	
3	6a	6b	6

conservatief
'corporate liberalism'

1	1a	4	
2	5a	5	
		5b	
		5c	
		5d	
3	6a	6b	6