

Macht en onmacht van de G7

Wendy Dobson, *Economic policy coordination: requiem or prologue?*, Institute for International Economics, Washington, 1991.

Op 22 september 1985 vond in het Plaza hotel te New York een ontmoeting plaats van de ministers van Financiën en de directeuren van de centrale banken van de Verenigde Staten, Japan, Duitsland, Engeland en Frankrijk. Zij kwamen overeen om door gemeenschappelijke interventies de tot een historische hoogte gerezen dollarkoers te corrigeren; een actie die opmerkelijk succesvol bleek te zijn. Het Plaza-akkoord wordt beschouwd als de aanzet tot de Groep van Zeven (G7): het regelmatige overleg van de ministers van Financiën en directeuren van de centrale banken van de zeven rijke westerse landen (de genoemde vijf plus Canada en Italië) in aanwezigheid van de directeur van het IMF. Het doel van dit overleg is om door onderlinge afstemming van beleid een evenwichtige ontwikkeling van de wereldeconomie te bevorderen. Alhoewel ontstaan uit de jaarlijkse wereldeconomische topconferentie, moet de G7 daarvan worden onderscheiden. Los van de andere samenstelling, zo ontbreekt de EG, beoogt de G7 tot daadwerkelijke beleidscoördinatie te komen in de vorm van aanpassing van nationaal macro-economisch en monetair beleid. Dit blijkt niet alleen uit afspraken over wisselkoersnerhoudingen, zoals het Plaza- en Louvre-akkoord, maar vooral uit de institutionalisering van het G7-overleg sinds de officiële oprichting tijdens de economische top in Tokio (1986). De betrokkenen ontmoeten elkaar regelmatig, er is een crisismechanisme ingesteld, en een lijst van economische indicatoren geformuleerd bedoeld om door middel van 'surveillance' de afstemming van beleid te sturen en te controleren. Met de instelling van de G7 lijkt het internationale economische overleg daarmee de fase van vrijblijvendheid die zo kenmerkend was en is voor de wereldeconomische topconferenties, achter zich te hebben gelaten¹. Het betreft hier bovendien de eerste serieuze poging sinds de ondergang

van Bretton Woods om enig systeem binnen het internationale financiële en economische stelsel te scheppen. Voldoende reden kortom om een publikatie over dit tamelijk onderbelichte gezelschap te verwelkomen.

Coördinerend vermogen

De vraag die Dobson zich stelt is of de G7 aan haar doelstelling van coördinatie heeft beantwoord en of het zinvol is om ermee door te gaan. De meningen zijn op dit punt nogal verdeeld. Puriteinen zien dit 'directoraat' van grote landen als een onacceptabele inbreuk op het naoorlogse ideaal van multilateralisme. Sceptici menen dat de betrokkenen met hun bloedeloze politieke compromissen meer kwaad dan goed doen, waarbij zij verwijzen naar de beurskrach van 1987 die volgde op geruzie binnen de G7. Gelovigen zien in de groep het begin van een collectief leiderschap van de grote landen; een voorwaarde voor het behoud van een geïntegreerde wereldeconomie. Dobson is op dit punt tamelijk nuchter. "In the absence of global institutions to manage an increasingly integrated world economy, interdependence must be jointly managed by the nation-states themselves", schrijft zij op blz. 2. Bij de huidige graad van onderlinge afhankelijkheid is geen land in staat is om een autonoom beleid te voeren. Maar het is aan dat zelfde statenstelsel om door afstemming van beleid welvaartsverlies, conflicten en desintegratie te voorkomen.

In hoeverre de G7 als een 'interdependent oligopolistisch stelsel' over dit vermogen beschikt, wordt op heldere wijze in een drietal hoofdstukken besproken. Eerst worden de instituties en de spelers behandeld, waarbij de onderling verschillende mandaten van de deelnemers een belangrijk probleem blijken te zijn. De implementatie van afspraken wordt ook bemoeilijkt door het verschil in zelfstandigheid van de centrale banken. Daarna worden kader en pro-

ces van coördinatie toegelicht, waarbij wordt ingegaan op het effectieve gebruik van economische indicatoren en de formulering van beleidsdoelstellingen en -richtlijnen als voorwaarden voor succesvolle coördinatie.

Effect op de wereldeconomie

De hamvraag is natuurlijk wat het effect is geweest van het optreden van de G7 op de wereldeconomie. Deze vraag wordt afgezet tegen de drie belangrijkste doelstellingen van het coördinatieproces:

- "to reduce current account balances to sustainable levels;
- to change the pattern of output and domestic demand growth in the surplus and deficit countries;
- to realign the US dollar against the mark and the yen, and then to stabilize its nominal value within ranges against these currencies" (blz. 121).

Opgeteld ondersteunen deze doelstellingen dat coördinatie alleen succesvol en duurzaam kan zijn als het streven naar grotere wisselkoersinstabiliteit wordt ondersteund door onderlinge afstemming van het binnen de landen gevoerde macro-economische beleid, vooral begrotingsbeleid, in combinatie met een adequaat structuurbeleid. Zonder dat is wat voor coördinatie doorgaat heilloze symptoombestrijding. Dat is ook precies de reden waarom Dobsons eindoordeel over de G7 ambivalent is. De onevenwichtigheden binnen de wereldeconomie zijn afgenomen. Zij meent dat het G7-proces hieraan een "positive substantive contribution" heeft geleverd (blz. 131). Maar het krediet van de G7 in deze is moeilijk te kwantificeren. Tegelijkertijd concludeert zij dat na een veelbelovend begin in de periode 1985-1987, de beleidscoördinatie nu dreigt te verwateren tot een vorm van vrijblijvende samenwerking. Dit wordt vooral veroorzaakt door de onwil van de Verenigde Staten om hun deel van de kosten van aanpassing te dragen via een geloofwaardige reductie van het federale begrotingstekort. En dat is feitelijk de rode draad in het hele verhaal over beleidscoördinatie. Welbeschouwd is het niets anders dan een poging om de Amerikaanse wispelturigheid aan banden te leggen.

1. Zie J.Q.Th. Rood, *De G7: een paradoxale notie*, *ESB*, 10 juli 1991, blz. 708-709.

Aanbevelingen

Ondanks deze reserves is er geen reden om de G7 te begraven. In Dobsons visie is er tot nu toe sprake van een proloog, omdat het potentieel van de G7 door institutionele tekortkomingen niet tot gelding is gekomen. Ten einde de coördinatie te versterken doet zij vijf voorstellen.

- Een grotere betrokkenheid van de centrale banken bij de voorbereiding van G7-bijeenkomsten. Tot nu toe beperkt hun deelname zich tot ministeriële ontmoetingen. Vooral de neiging binnen de G7 om het interventie- en rentewapen in te zetten zou door hen kunnen worden tegengegaan.
- Daarmee samenhangend pleit zij voor een geïntegreerde benadering van wisselkoersbeleid en macro-economisch beleid. Te gemakkelijk wordt wisselkoersaanpassing als substituut voor macro-economische aanpassing gehanteerd c.q. worden in het licht van onderliggende factoren irreële wisselkoersafspraken gemaakt.
- Ten einde de continuïteit van coördinatie te vergroten is een versterking van de institutionele structuur nodig. In dit verband bepleit zij de oprichting van een eigen secretariaat en een grotere technische en administratieve betrokkenheid van het IMF bij de G7.
- In de wetenschap dat zonder daadwerkelijke 'commitment' van de nationale overheden coördinatie tot mislukken gedoemd is, is het noodzakelijk om de implementatie van beleidsafspraken te verbeteren.
- Ten slotte is na de totstandkoming van een EMU een rationalisatie van de huidige groep tot een G3 of G4, waarbij de EG met één stem spreekt, aan te bevelen. De verkleining van het aantal deelnemers zal de efficiency van de coördinatie ten goede komen.

Puriteins verzet

Deze aanbevelingen zullen puriteinen niet welkom zijn. Indien overgenomen – vanuit het proces van coördinatie is daar veel voor te zeggen – zal de positie en status van de G7 worden versterkt. Vooral in Nederland zal dat op verzet stuiten. Nederlandse bewindslieden en beleidsmakers hebben herhaaldelijk bezwaar aangetekend tegen het bestaan en optreden van de G7. Dit zelfbenoemde, informele en ongebonden gezelschap druist in tegen de overtuiging

dat het bijzondere Nederlandse belang bij monetaire stabiliteit en vrijhandel gediend is bij voor eenieder, en vooral de grote landen, bindende regels en multilateralisme als methode van overleg². Zij bepleiten een eerherstel van het multilaterale stelsel van internationale organisaties³. Terugverlangen naar Bretton Woods is echter niet erg realistisch. De G7 is een niet meer weg te denken feit. Juist in een sterk geïntegreerde internationale economie tellen alleen de groten. Depolitisering en rationalisering van hun optreden is dan het maximaal haalbare en voor zover resulterend in daadwerkelijke coördinatie ook een Nederlands belang. Dan ook worden Dobsons aanbevelingen interessant. Haar suggestie om de centrale-bankdirecteuren en het IMF meer bij de groepsactiviteiten te betrekken dragen bij tot depolitisering. Institutionele versterking, verbetering van implementatie en toezicht en een grotere nadruk op macro-economische variabelen kunnen de effectiviteit verhogen. En ten slotte zou de voorgestelde beperking tot een G3 het Nederlandse bezwaar tegen de groep in zoverre kunnen ondervangen dat ook andere Europese landen geen lid meer zijn⁴.

Politieke wil

De enige maar niet onbelangrijke kritiek die men vervolgens op dit boek zou kunnen hebben is, dat het ontbreekt aan een analyse van het politiek-economische krachtenveld waarbinnen de G7 opereert. Te gemakkelijk wordt een wil tot samenwerking en coördinatie aangeno-

men, die bij implementatie van de aanbevelingen tot volle ontplooiing zal komen. In werkelijkheid lijkt het internationale economische stelsel zich daarentegen onder druk van machtsspreiding, regionalisering en internationalisering in de richting van een 'welwillend mercantilisme' te bewegen. In zo'n stelsel zal niet voldaan zijn aan de cruciale voorwaarde voor succesvolle coördinatie, te weten de bereidheid om binnenlandse overwegingen ondergeschikt te maken aan internationale verantwoordelijkheden.

J.Q.Th. Rood

Medewerker bij de afdeling onderzoek van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael te Den Haag.

2. Dit heeft Nederlandse bewindslieden er niet van weerhouden om in hun hoedanigheid als voorzitter van de EG aan de wereldeconomische top deel te nemen. Premier Lubbers is daarbij medeverantwoordelijk geweest voor twee besluiten die de rol en status van de G7 hebben versterkt. Tijdens de top van Tokio (1986) stemde hij in met oprichting van de G7 in eigenlijke zin en in Londen (juni 1991) was hij aanwezig toen de Groep de hulpverlening aan de Sovjetunie naar zich toe trok.

3. Onder anderen Van Lennep heeft dit verlangen regelmatig geuit. Zie E. van Lennep, *Emile van Lennep in de wereld-economie; herinneringen van een internationale Nederlander*, Stenfert Kroese, Leiden, 1991.

4. Zie: J.Q.Th. Rood, *De BENELUX en de G7, Internationale spectator*, 1991, blz. 405.