

# Reactie op: De politieke economie van de EMU

In hun analyse in *ESB* 4698&4699 van de politieke speelruimte voor de euro miskennen Arnoud Boot en Arthur van Riel economische argumenten voor de invoering van de euro. Terecht constateren zij dat er “veel politiek kapitaal is geïnvesteerd” in de euro, maar tegelijkertijd bagatelliseren zij de investeringen in versterking van de Europese Monetaire Unie (EMU) van de afgelopen jaren. Daarnaast benadrukken zij het gebrek aan democratische legitimiteit, zonder duidelijk te maken waarin dit democratische tekort precies schuilt.

## ECONOMISCHE ARGUMENTEN VOOR DE EURO

Boot en Van Riel (2014) stellen dat de euro een politiek project is dat niet gebaseerd is op economische argumenten die kunnen worden ontleend aan de theorie van het optimale valutagebied. Zij noemen een gemeenschappelijke valuta handig voor de interne markt, maar niet essentieel.

Volgens Boot en Van Riel voldoet de eurozone slecht aan de voorwaarden van een optimaal valutagebied. Daarbij fungeert Robert Mundell als leidsman. Maar door te focussen op zijn bijdrage uit 1961 ('Mundell I') zien zij de ontwikkeling in zijn denken over het hoofd. Mundell II introduceert namelijk vrij kapitaalverkeer, waarbij financiële markten door speculatieve bewegingen kunnen destabiliseren (McKinnon, 2004; De Grauwe, 2006). Terwijl Mundell I het wegvallen van de wisselkoers als aanpassingsmechanisme zwaar weegt als verliespost bij de toetreding tot een muntunie, heeft Mundell II oog voor het winstpunt dat door een muntunie een mogelijke bron van asymmetrische schokken verdwijnt.

Bij vrij kapitaalverkeer zijn vaste wisselkoersen en onafhankelijk monetair beleid niet verenigbaar. In september 1992 dwongen financiële markten het vertrek af van het Britse pond en de Italiaanse lire uit het EMS. Beetsma en Giuliadori (2010) laten zien dat de uitvoer van Duitsland naar Italië en het Verenigd Koninkrijk in het daaropvolgende jaar met 42 respectievelijk 20 procent daalde. Ook de Franse uitvoer naar Italië werd hard getroffen: -31 procent in een jaar tijd. Tegelijkertijd nam de uitvoer van de deprecieënde landen naar Duitsland en Frankrijk niet of nauwelijks toe. Dit is een aanwijzing dat wisselkoersfluctuaties de intensiteit van de onderlinge handel afremmen. In augustus 1993 volgde een tweede crisis van het EMS die slechts kon worden bezworen door de bandbreedtes ver op te rekken (Van Riel en Metten, 2000).

Het laatste woord over het politieke en economische gehalte van de euro komt toe aan de WRR, die vier drijfveren van de muntunie onderscheidt (WRR, 2003): de convergentie van macro-economische beleidsopvattingen in de EU; het

## MARKO BOS

Directeur Economische Zaken bij de Sociaal-Economische Raad (SER)

## BART VAN RIEL

Senior beleidsmedewerker bij de SER

verband tussen de interne markt en monetaire integratie; de dominantie en ankerfunctie van Duitsland; en de stabiliteitscultuur die daarmee verbonden is.

## FUNDAMENTELE VERSTERKING VAN DE EMU

We zijn het eens met Boot en Van Riel

dat het aangaan van een muntunie geen garantie is voor stabiliteit. Essentieel is dat het verlies van het wisselkoersinstrument wordt gecompenseerd middels alternatieve aanpassingsmechanismes zoals een betere werking van de arbeidsmarkt. Verder is van belang dat de centralisatie van het toezicht op financiële markten gelijke tred houdt met de integratie van die markten, die door het wegvallen van het valutarisico immers een flinke impuls krijgt.

Met het Verdrag van Maastricht hebben de politieke leiders destijds gekozen voor een EMU die maximale beleidsruimte bood aan de lidstaten. Dat gold zowel voor het economisch en budgettair beleid als voor het toezicht op financiële markten en instellingen. Maar onder druk van de crisis hebben de huidige politieke leiders wezenlijke stappen gezet om de beleidscoördinatie binnen de E(M)U fundamenteel te versterken (Bos en Van Riel, 2014). De instelling van een bankenunie (met gemeenschappelijk toezicht, gemeenschappelijke 'bail-in'-regels en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme) vormt daarvan een belangrijk onderdeel. Daarnaast vormen de versterking van de regelgebonden beleidscoördinatie – door verscherping van de handhaving van de begrotingsregels en door toevoeging van een macro-economische onevenwichtigheidsprocedure – en de instelling van een gemeenschappelijke achtervang in de vorm van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) wezenlijke investeringen in versterking van de EMU.

Boot en Van Riel bespreken deze veranderingen wel en erkennen ze ook als verbeteringen, maar oordelen zuinigjes over de effectiviteit ervan en verwijzen daarbij vooral naar “politieke realiteiten” en “gebrek aan democratische legitimiteit”. Natuurlijk moet blijken of de versterkingen ver genoeg gaan en de EMU nu wel voldoende schokbestendig is. Maar de politieke leiders zijn de Rubicon overgestoken, hebben voor de instelling van de bankenunie en van het noodfonds opnieuw soevereiniteit overgedragen aan de Europese Unie, en daarvoor mandaat gekregen in hun eigen lidstaat. In het verlengde van de bankenunie staat nu ook de ontwikkeling van een kapitaalmarktunie op de agenda.

### DEMOCRATISCHE LEGITIMITEIT

Boot en Van Riel verwijzen veelvuldig naar een tekortschietende democratische legitimiteit van de EMU, zonder te preciseren waaruit het democratische tekort bestaat. In de slotbeschouwing valt te lezen dat het tekort kan worden opgeheven door het draagvlak voor de muntunie te vergroten met inzet “op maatregelen die kans hebben op een democratisch mandaat en zowel de solidariteit tussen lidstaten als de schokbestendigheid vergroten”. Die combinatie van onderlinge solidariteit en schokbestendigheid is heel treffend en past bij de kern van de Europese integratie, namelijk het grip krijgen op toenemende interdependenties. En precies die combinatie is ook terug te vinden in het pakket van maatregelen om de EMU te versterken: sterkere disciplinerende door scherper toezicht, maar ook creatie van een noodfonds, in weerwil van de no-bail-out-clausule van het Verdrag van Maastricht (Borger, 2013).

Dan over draagvlak: in opinieonderzoek blijkt de steun voor de euro in de eurozone nu weer even ruim als tien jaar geleden (Eurobarometer, 2014). Twee derde van de bevolking in de eurolanden spreekt zich uit voor de euro; in Nederland gaat het om driekwart, en zelfs in Griekenland nog 63 procent. Dat is niet mis, gelet op de vele malheur die – terecht of onterecht – aan de euro en de EU is toegeschreven. Aan het publieke draagvlak gemeten (wel of geen meerderheid voor de euro) benadert de huidige eurozone de contouren van het optimale valutagebied.

Hoe is het dan gesteld met het democratisch mandaat? Al tientallen jaren wordt de Europese integratie met een democratisch tekort geassocieerd. Traditioneel ging het erom dat bij meerderheidsbesluitvorming in de Raad van Ministers nationale parlementen hun greep op de besluitvorming verliezen. Dat tekort is grotendeels weggewerkt door het Europees Parlement op bijna al deze terreinen medebeslissingsrecht te geven. Deze is aangevuld met een nauwere betrokkenheid van nationale parlementen, onder meer via de gele- en oranje kaartprocedure voor toetsing van wetgevingsvoorstellen op subsidiariteit en proportionaliteit.

### DRAAGVLAK VOOR DE EMU VERSTERKEN

De zwakke schakel is nu de afstand die de burger ervaart tot de Europese besluitvorming en instellingen. Deze uit zich in de lage opkomst bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Voor de meeste burgers blijven nationale media en nationale politici de belangrijkste bronnen voor opinievorming; dat maakt een actieve en constructieve betrokkenheid van nationale parlementen bij Europese besluitvorming cruciaal (Van Riel en Bos, 2014).

Voor versterking van het draagvlak voor de muntunie denken Boot en Van Riel aan “specifieke Europese projecten op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs en de bestrijding van jeugdwerkloosheid”. Nu behoren onderwijs en werkgelegenheidsbeleid niet tot de kerncompetenties van de EU. Bovendien zullen gemeenschappelijke maatregelen de gehele EU betreffen, en niet specifiek de eurozone. Overigens hebben de lidstaten in EU-verband besloten tot een jeugdgarantierегeling die jongeren uitzicht moet geven op een baan of vervolgoopleiding. Daarvoor stelt het EU-budget acht miljard euro ter beschikking.

Een gezamenlijke inzet voor terugdringen van jeugdwerkloosheid is op zich prima, maar of je zo het draagvlak voor de

euro daadwerkelijk vergroot is de vraag. De meerwaarde van de EU schuilt meestal niet in concrete projecten, maar in het scheppen van de juiste randvoorwaarden voor groei en werkgelegenheid. Naast de versterking van de EMU valt daarbij te denken aan de verdere ontwikkeling van de interne markt, met bijvoorbeeld een energie-unie. Ook het bevorderen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit – maar wel met waarborgen voor een gelijk speelveld voor bedrijven en werkenden – is van groot belang (SER, 2014).

**Een gezamenlijke inzet voor terugdringen van jeugdwerkloosheid is op zich prima, maar of je zo het draagvlak voor de euro daadwerkelijk vergroot is de vraag**

Hiermee blijft de Europese Unie vaak op enige afstand van de burger. Die afstand moet je niet proberen weg te werken met kunstgrepen. Het is aan nationale politici om de kloof te overbruggen door het belang van de Europese integratie met kennis van zaken, overtuiging en passie voor het voetlicht te brengen.

### LITERATUUR

- Beetsma, R. en M. Giuliodori (2010) The macroeconomic costs and benefits of the EMU and other monetary unions: an overview of recent research. *Journal of Economic Literature*, 48(3), 603–641.
- Boot, A. en A. van Riel (2014) De politieke speelruimte voor de euro. *ESB*, 99(4699&4700), 742–745.
- Borger, V. (2013) How the debt crisis exposes the development of solidarity in the euro area. *European Constitutional Law Review*, 9(1), 7–36.
- Bos, M.G. en B. van Riel (2014) Meer economische beleidscoördinatie in de EMU. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 46(2), 106–114.
- Eurobarometer (2014) *Standard Eurobarometer 84 – Autumn 2014*. TNS opinion&social voor de Europese Commissie. Cijfers op ec.europa.eu.
- Grauwe, P. de (2006) What have learned about monetary integration since the Maastricht Treaty? *Journal of Common Market Studies*, 44(4), 711–730.
- McKinnon, R.I. (2004) Optimum currency areas and key currencies: Mundell I versus Mundell II. *Journal of Common Market Studies*, 42(4), 689–715.
- Riel, B. van, en M.G. Bos (2014) Versterking van de EMU: in hoeverre ook soevereiniteitsoverdracht? *SEW – Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, 62(4), 179–190.
- Riel, B. van, en A. Metten (2000) *De keuzes van Maastricht. De hobbelige weg naar de EMU*. Assen: Van Gorcum.
- SER (2014) Arbeidsmigratie. *SER Advies*, 14(09).
- WRR (2003) Slagvaardigheid in de Europabrede Unie. *WRR Rapport*, 65.