



Het politieke spel rond de EMU

Auteur(s):

Huizinga, H.P.
Katholieke Universiteit Brabant.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4200, pagina 313, 23 april 1999

Rubriek:

Boekbespreking

Trefwoord(en):

eu, emu

Bij de vorming van de EMU waren politieke overwegingen en machtsverhoudingen minstens zo belangrijk als economische overwegingen, aldus Szász in zijn nieuwe boek ¹.

De Europese Monetaire Unie is begin dit jaar werkelijkheid geworden met de introductie van de euro en de overheveling van monetaire bevoegdheden naar de Europese Centrale Bank (ECB). Aan het bereiken van deze mijlpaal zijn enkele decennia van pogingen tot monetaire integratie in Europa voorafgegaan, te beginnen met het principe-akkoord van de EG-regeringsleiders en staatshoofden in 1969 te Den Haag over de uiteindelijke doelstelling van monetaire eenwording.

De weg naar monetaire eenwording was er een van vallen en opstaan, zoals we kunnen lezen in het informatieve ooggetuigeverslag van André Szász. Deze econoom werkte van 1960 tot 1994 bij De Nederlandsche Bank, vanaf 1973 als lid van de directie. Szász heeft als Nederlandse afgevaardigde in het Monetaire Comité van de Europese Unie veelvuldig deelgenomen aan Europese monetaire beraadslagingen, en kan dus uit de eerste hand verslag doen van de totstandkoming van de monetaire unie. Mede op grond van uitgebreid bronnenmateriaal (zoals de memoires van Margaret Thatcher) reconstrueert Szász de motieven van de Europese mogelijkheden om te komen tot monetaire samenwerking. Dit boek stelt overtuigend dat politieke, en niet economische, afwegingen de doorslag hebben gegeven bij de gang naar een monetaire unie.

Frans-Duitse verzoening

Het proces van monetaire integratie wordt door Szász opgevoerd als een politiek drama met Duitsland en Frankrijk in de hoofdrollen, Engeland als intrigant, en Nederland en andere Europese landen als figuranten. Duitsland heeft de krachtigste economie van Europa en dit, gesteund door het Bundesbank-beleid gericht op prijsstabiliteit, doet de Duitse mark uitgroeien tot de belangrijkste munt van Europa. De Duitsers worden aldus de arbiters van het monetaire beleid voor heel Europa. Op veiligheidsgebied en in de gevoelige relaties met Oost-Europa had Duitsland echter de steun van het Westen en met name van Frankrijk hard nodig. De 'Ostpolitiek' van Willy Brandt van de jaren zeventig kon bijvoorbeeld alleen maar slagen omdat West-Duitsland gezien werd als een integraal onderdeel van het Westen.

Voor Frankrijk was het moeilijk te accepteren dat Europese wisselkoersstabiliteit inhield dat de Bundesbank het Franse monetaire beleid bepaalde, omdat het Bundesbank-beleid uiteraard in de eerste plaats gericht was op de monetaire situatie in Duitsland. De Europese monetaire unie is er, kort samengevat, gekomen omdat Duitsland bereid was zijn monetaire suprematie op te geven voor een Europees monetair beleid, in ruil voor een politieke en militaire verankering in Europa samen met Frankrijk. Als randvoorwaarde stelde Duitsland wel, dat de ecb net als de Bundesbank onafhankelijk zou zijn met als enig doel handhaving van prijsstabiliteit.

Van Werner naar Delors

Met de komst van de Euro hebben Duitsland en Frankrijk elkaar monetair voorgoed in de armen gesloten. De weg naar het monetaire altaar was echter niet makkelijk, zoals we kunnen lezen in de afzonderlijke hoofdstukken gewijd aan de opeenvolgende stadia van monetaire samenwerking. Al in 1970 stelde het Werner-rapport monetaire unie in het vooruitzicht vanaf 1980. In plaats daarvan beleefde Europa echter een tweetal instabiele wisselkoersarrangementen (de 'slang' van 1972-78 en het Europese Monetaire Stelsel na 1979), die in feite mark-zones waren met een dominante beleidsrol voor de Bundesbank.

De politieke logica van verdere Duits-Franse samenwerking maakte de weg vrij voor het Delors-rapport van 1989, met als aanbeveling een volledige monetaire unie in Europa. De institutionele details van de monetaire unie zijn uitgewerkt in het verdrag van Maastricht van 1991, dat door de regeringsleiders werd geaccordeerd ondanks Britse oppositie geleid door Margaret Thatcher. Door het koesteren van de speciale relatie met de Verenigde Staten fungeert Engeland in de praktijk als rem op de weg naar Europese integratie. Ratificatie van het verdrag van Maastricht, hoewel niet zonder problemen in Denemarken en Frankrijk, kwam uiteindelijk tot stand in alle EU-lidstaten. Het voorlopige sluitstuk van de Europese monetaire integratie is het Verdrag van Amsterdam van 1997, dat de begrotingstekorten van aan de monetaire unie deelnemende landen aan banden legt.

Economie speelt geen rol?

Szász portretteert de Europese monetaire eenwording in de eerste plaats als een internationaal-politieke alliantie. De toch zeker

belangrijke economische aspecten van monetaire unie en de literatuur hierover laat Szász in ieder geval links liggen. De afwezigheid van economische argumentatie in deze studie kan betekenen dat economische argumenten inderdaad geen rol hebben gespeeld in de Europese besluitvorming, of dat hierover zoveel overeenstemming bestond dat uitgebreide discussie overbodig was. Hoe dan ook, de eu-regeringsleiders moeten een economisch model in hun hoofd hebben gehad over de economische gevolgen van monetaire unie, maar dit blijft in het vage. Dus we moeten maar gissen of de politieke leiders werkelijk dachten dat de ECB een voor heel Europa adequaat monetair beleid zou kunnen voeren.

Naast het hoofdthema van de Europese monetaire integratie, bevat het boek tevens materiaal over de Nederlandse monetaire politiek in de afgelopen decennia. Nederland is altijd een enthousiast voorstander geweest van Europese integratie in het algemeen, en monetaire integratie in het bijzonder. De invloed van Nederland op de monetaire besluitvorming in Europa kan met de komst van de ECB inderdaad alleen maar toenemen, gegeven de nauwe verwevenheid van het Nederlandse en Duitse monetaire beleid in het verleden. We moeten echter nog maar afwachten of een Europees monetair beleid voor Nederland daadwerkelijk beter zal zijn dan het voormalige Duitse beleid.

Het trauma van DNB

Szász verdedigt de bijna-koppeling van de gulden aan de mark sinds de jaren zeventig als een succesvolle monetaire strategie. Als enige vlek op het blazoen geldt de laatste devaluatie van de gulden tegen de Duitse mark met twee procent in maart 1983. Deze devaluatie wordt door Szász beschreven als een voor DNB traumatische ervaring. Ze werd door het kabinet-Lubbers opgelegd, ondanks protesten van DNB en van minister van Financiën Ruding. Duisenberg weerhield zich er echter van met opstappen te dreigen, wat meer dan tien jaar later in een interview door Lubbers werd uitgelegd, als zou DNB niet aanhoudend bezwaar hebben aangetekend tegen de devaluatie. Szász ontkent dit nu.

Szász stelt dat de devaluatie van 1983 fnuikend was, omdat het de geloofwaardigheid van het Nederlandse monetaire beleid schaadde, met als gevolg een hoger renteniveau in Nederland dan in Duitsland tot eind jaren tachtig. Ondanks het uitblijven van verdere gulden-devaluaties na 1983, heeft Nederland haar concurrentiepositie ten opzichte van Duitsland door de aangehouden loonmatiging aanzienlijk kunnen verstevigen. Achteraf kunnen we dus met Szász concluderen dat de devaluatie van 1983 niet nodig is geweest. Maar in 1983 was het nog niet duidelijk dat Nederland de politiek van loonmatiging meer dan vijftien jaar zou volhouden. Of was dit al wel duidelijk in de kristallen bol van DNB?

In 1992 had DNB wederom een verschil van mening met premier Lubbers, deze keer omdat Lubbers een klaagbrief had gestuurd aan bondskanselier Kohl over de hoge Duitse rente. In Duitsland gaat op dat moment uiteraard de Bundesbank en niet Kohl over de rente, en DNB zag dan ook zich genoodzaakt zich bij de Bundesbank en de Duitse kanselier te distantiëren van deze démarche van Lubbers.

Net aangetreden politici worden door centrale bankiers, zo kunnen we opmaken, met enige argwaan ontvangen. Zo ook Wim Kok, in 1990 de nieuwe minister van Financiën in het derde kabinet-Lubbers. Ook Kok maakte zich zorgen over de hoge Duitse rente, en liet zich tegenover journalisten ontvallen, dat de gulden zo nodig wederom gedevalueerd zou worden ten opzichte van de Duitse mark. Dit terwijl DNB er na het débâcle van 1983 net in was geslaagd de geloofwaardigheid van het Nederlandse monetaire beleid te herstellen. Hierop vond een telefoongesprek plaats tussen Pöhl, president van de Bundesbank, en zijn Nederlandse ambtgenoot Duisenberg, dat volgens Szász als volgt verliep. Pöhl: "Wat is er in hemelsnaam aan de hand in Holland?" Duisenberg: "We hebben een nieuwe minister." Pöhl: "Oh, nu begrijp ik het!"

Overigens wordt Kok door Szász gekenschetst als iemand die in tandem met DNB wel degelijk de Nederlandse monetaire belangen goed heeft verdedigd. Zo heeft hij in zijn rol als minister van Financiën in 1993 bijgedragen aan de totstandkoming van het Duits-Nederlandse wisselkoersarrangement met kleine fluctuatiemarges van 2,25 procent, ten tijde van het uiteenvallen van het EMS.

De relatie tussen DNB en de Haagse politiek is altijd precair geweest, omdat de politiek 'aanwijzingen' kon geven voor het monetaire beleid. Pas nadat het Nederlandse monetaire beleid formeel heeft opgehouden te bestaan, kunnen we bij Szász in detail lezen hoe DNB en de Haagse politieke met elkaar om zijn gegaan. Nederland heeft de afgelopen decennia een stabiel monetair beleid gekend, zodat Szász met enige trots kan terugkijken. Hij is echter op zijn best in zijn koele analyses van de monetaire machtsverhoudingen in het naoorlogse Europa. In zijn bespiegelingen toont Szász zich de Nederlandse Machiavelli van de laat-twintigste eeuw. De meeste bewondering lijkt Szász te hebben voor de Duitse kanselier Helmut Kohl, die naar voren komt als een bijzonder sluw en effectief politicus. Dus als Szász met Machiavelli vergeleken kan worden, dan is Kohl overtuigend *Il Principe*

1 André Szász, *The road to monetary union*, MacMillan Press, Londen, 258 blz., Fl. 166,50.