

Een brug slaan tussen solidariteit en verantwoordelijkheid

De Nederlandse houding tegenover de Europese Monetaire Unie

De Economische en Monetaire Unie (EMU) is het meest tastbare project van de Europese Unie en de belangrijkste aanjager van Europese integratie. Dertig jaar na het Verdrag van Maastricht gebruiken 19 lidstaten en 341 miljoen inwoners de gemeenschappelijke munt. De euro is de tweede belangrijkste munteenheid in de wereld en krijgt veel steun op het continent: 80% van de EU-inwoners gelooft dat de euro goed is voor de Europese Unie.¹ Ondanks deze successen ontaardt het EMU-debat nog te vaak in een tweestrijd tussen landen die pleiten voor solidariteit en zij die nadruk leggen op verantwoordelijkheid. Maar alleen inspanningen die gericht zijn op de overbrugging van deze tegenstelling kunnen ons echt verder helpen.

Door Wieger Kastelein



Verdrag van Maastricht: hoe het allemaal begon | Wie iets wil begrijpen van de Europese discussies over economie en financiën moet terug naar het jaar 1992. Vandaag de dag wordt de EMU veelal beoordeeld op haar economische waarde. Wat ontbreekt is het besef van de politieke waarde van het project.

Economisch gezien is de euro een belangrijke aanvulling op de gemeenschappelijke markt. In de jaren zestig ontdekt men het monetair trilemma: vaste wisselkoersen, vrij kapitaalverkeer en nationaal monetair beleid laten zich niet combineren.² Twee van deze doelstellingen kunnen bereikt worden ten koste van een derde die moet worden opgegeven. In 1990 wordt duidelijk hoe de Europese Commissie erover denkt. Voorzitter Jacques Delors presenteert een rapport over de voor- en nadelen van een EMU onder de veelzeggende titel: 'one market, one money'.³ Lidstaten geven nationaal monetair beleid op ten gunste van financiële integratie en stabiliteit.⁴ Al snel worden de economische argumenten aangevuld met politieke motieven.

In 1989 zet Bondskanselier Helmut Kohl de zaak in Europa op scherp met een plan voor Duitse eenwording. Dat plan wordt weliswaar gesteund door de Verenigde Staten, maar ligt zeer gevoelig in het naoorlogs Europa. Margaret Thatcher (in eerste instantie gesteund door Ruud Lubbers) moet er niet aan denken: *'we beat the Germans twice, and now they're back'*. Frankrijk wil alleen meewerken aan dit plan als het Duitsland kan inkapselen in Europa en grip krijgt op de D-Mark. De D-Mark staat symbool voor prijsstabiliteit: een doelstelling die de Duitsers heilig hebben verklaard na het trauma van Weimar.⁵ Duitsland en Frankrijk gooien het op een akkoord. Mitterrand steunt het plan van Kohl in ruil voor een gemeenschappelijke munt onder gemeenschappelijk bestuur. Een groot offer voor Duitsland dat daarmee de grip op prijsstabiliteit kwijtraakt.

Dat brengt ons naar het Provinciehuis in Maastricht. Op de agenda van de Europese Top staat de nieuw op te richten unie met een gemeenschappelijke munt. Lidstaten voelen zich voor het blok gezet door het Duits-Franse compromis. Met name de Britten verzetten zich tegen de plannen. Maar het mag uiteindelijk niet baten. Men besluit de EMU in drie fasen uit te rollen: vrij verkeer van kapitaal tussen lidstaten (fase 1), de oprichting van het Europees Monetair Instituut, de voorloper van de Europese Centrale Bank (fase 2), en de invoering van de gemeenschappelijke munt (fase 3).



AUTEUR

Wiegier Kastelein werkt als Senior Adviseur bij het Ministerie van Financiën. Daarvoor werkte hij in verschillende rollen bij De Nederlandsche Bank en de Europese Centrale Bank. Wiegier studeerde bedrijfskunde en behaalde een mastergraad aan de Rotterdam School of Management (Erasmus Universiteit). Sinds maart 2021 is hij penningmeester van het landelijk bestuur van de ChristenUnie. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel en niet namens één van de organisaties waar hij werkzaam is (geweest).

Crisisjaren | Bij de aanvang van de EMU in 1999 is één ding duidelijk: het ontwerp is zwak. Men verwacht echter voldoende tijd te hebben om hieraan te werken. Slechts weinigen zien de economische malaise aankomen die nagenoeg tien jaar zou aanhouden en achteraf bezien bijna het einde van de EMU had ingeluid.

De eerste test ontstaat door problemen op de huizenmarkt in de VS. Tijdens de *great financial crisis* (2007-2009) kunnen overheden kiezen: eigen banken redden met publiek geld of ze laten omvallen met zeer hoge maatschappelijke kosten tot gevolg. Overheden besluiten massaal hun banken overeind te houden om verdere economische schade te voorkomen. Tussen 2008 en 2017 ontvangt de financiële sector 5.118 miljard euro aan staatssteun.⁶ Een buitensporig bedrag met een zeer negatieve impact op de overheidsfinanciën van Europese landen.

De daaropvolgende *sovereign debt crisis* (2010-2012) wijst een andere kwetsbaarheid aan: de vicieuze cirkel tussen overheden en banken. Hoe werkt dit fenomeen? Het redden van een bank met belastinggeld (bail-out) verslechtert de positie van de overheidsfinanciën. Dit raakt banken op twee manieren: direct omdat de overheidsschuld die zij op de balans hebben staan minder waard wordt. En indirect omdat de neergang van de economie een negatieve impact heeft op de waarde van de bank. Kortom: zwakke banken en zwakke overheden versterken elkaars probleem.⁷

Deze periode legt de tekortkomingen van de EMU pijnlijk bloot.⁸ Sommige Europese banken zijn zo groot dat

de overheid niet kan toestaan dat ze omvallen: de consequenties zouden te groot zijn. Beleidsmakers vinden dit niet acceptabel en willen de innige relatie van nationale overheden en hun banken definitief doorbreken. Maar de juridische kaders, mandaten en middelen zijn op dat moment niet voor handen. Regulering van financiële systemen en toezicht daarop zijn dan nog in handen van nationale autoriteiten. Dat gaat veranderen.

Omwille van deze tekortkomingen nemen Europese leiders in 2012 een omvangrijk pakket maatregelen aan. Onderdeel daarvan is de opzet van het Europees Stabiliteitsmechanisme, een permanent financieel noodfonds dat leningen verstrekt aan lidstaten van de Eurozone die in nood verkeren. Ook het fundament van de Bankenunie wordt hier gelegd. Dat bestaat uit gemeenschappelijk banktoezicht, een afwikkelmechanisme voor banken die niet te redden zijn en een Europees depositogarantiestelsel. De economische en maatschappelijke gevolgen van deze crisisperiode zijn zeer heftig. Griekenland blijft ternauwernood overeind: in 2014 ligt de jeugdwerkloosheid boven de 60%. Ook in Nederland is sprake van een faillissementsgolf en veel Nederlanders verliezen hun baan.

Het huis is nog niet af | Nu kun je denken dat de EMU inmiddels een volwassen en stabiele fase heeft bereikt. Dat is voor een deel waar: de coronacrisis laat zien dat de eurozone veel sterker en stabielier is dan zij was in 2008.⁸ Een gezamenlijk pakket van fiscale, bancaire en monetaire acties vormen een schild voor overheden,

bedrijven en huishoudens. Toch zijn we nog niet klaar. Het fundament moet op twee punten worden versterkt.

De eerste kwetsbaarheid is institutioneel van aard. De mate van integratie van de economische unie is anders dan die van de monetaire unie. De economische unie is intergouvernementeel, wat betekent dat bevoegdheden nationaal belegd zijn. Zoals bijvoorbeeld fiscaal beleid. Dit ligt heel anders bij de monetaire unie die supranationaal en dus gecentraliseerd is. Je zou kunnen zeggen: de economische unie is zwak, de monetaire unie is sterk. Dit is problematisch omdat de economieën van landen in een muntunie zeer afhankelijk

zijn van elkaar. Dit brengt ons bij het tweede punt.

Een tweede kwetsbaarheid komt voort uit de economische verschillen tussen eurolanden. Wat is het probleem? De taxonomie zoals weergegeven in tabel 1 laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de economieën van de eurozone. Duitsland is een exportland en heeft een zeer competitieve economie. Een periferieland zoals bijvoorbeeld Griekenland is zeer afhankelijk van import uit Duitsland. Die import wordt deels gefinancierd door schulden aan te gaan waarvoor dezelfde centrumlanden krediet verschaffen. Het resultaat: een handelsoverschot in de

Tabel 1: Taxonomie van eurozone economieën⁹

Categorie	Eigenschappen	Eurolanden
Centrum	Hoog BBP per inwoner Belang van industriële productie Productie van complexe goederen Relatief lage werkloosheid	België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Oostenrijk
Periferie	Lager aandeel export Relatief hoge publieke schulden Structureel tekort op lopende rekening Relatief hoge werkloosheid	Cyprus, Griekenland, Italië, Portugal en Spanje
Catch-up	Relatief lage lonen en BBP per inwoner Hoge mate van buitenlands eigendom Kleine dienstensector, grote productiesector	Estland, Letland, Litouwen, Slovenië, Slowakije
Finance	Hoge private schuld niveaus Relatief grote financiële sector Veel buitenlandse investeringen Veel inkomen uit vermogensbelasting	Luxemburg, Malta, Nederland, Ierland

centrumlanden en een handelstekort in periferielanden. De komst van de muntunie heeft deze disbalans versterkt: ondanks de economische verschillen heeft elk land dezelfde nominale rente. Centraal vastgelegd door de ECB. Voor het ene land is de rente te hoog en voor het andere te laag. Deze disbalans is in een muntunie niet langer op te lossen met het rente-instrument en krijgt een structureel karakter.

Omwille van deze kwetsbaarheden is in 2011 het Europese Semester ingesteld. Dat is een jaarlijkse cyclus bedoeld om het economisch en begrotingsbeleid van EU-lidstaten op elkaar af te stemmen. De Europese Commissie beoordeelt nationale begrotingen van EU-landen en doet aanbevelingen waarmee lidstaten rekening moeten houden. Europese instanties kunnen geen economisch beleid opleggen maar wel sancties uitdelen wanneer aanbevelingen niet worden opgevolgd. Zo krijgt Italië de aanbeveling om de overheidsschuld te verlagen.¹⁰ Nederland wordt verzocht hervormingen op de huizenmarkt door te voeren zoals het afbouwen van fiscale voordelen (Country report The Netherlands, 2020).¹¹

Het EMU-debat: verantwoordelijkheid vs. solidariteit? | Het debat over de toekomst van de EMU wordt gedomineerd door twee kampen. Het ene kamp legt nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten (risicovermindering): het wil strenge regels handhaven en sancties inzetten als de naleving te wensen over laat. Nederland is overduidelijk onderdeel van dit kamp en wellicht zelfs aanvoerder ervan. Het andere kamp pleit voor solidariteit

(risicodeling) en wil een versoepeling van regels en mechanismes om risico's te delen. Voorbeelden hiervan zijn de introductie van een fiscale unie of het gezamenlijk uitgeven van EU-schuld (bijv. Eurobonds).

De Nederlandse houding in het EMU-debat wordt treffend omschreven door Mathieu Segers: "Nederland bevindt zich voortdurend in een uitgebreide schemerwereld tussen droom en daad".¹² Het fantaseerde over trans-Atlantische vrijhandel, economische samenwerking met Duitsland en over een muntunie met alleen de sterkste Europese landen. Maar in werkelijkheid koos het om deel te nemen aan een EMU zoals we die vandaag de dag kennen. Deze positie tussen droom en daad resulteerde in een Nederland dat zich afzijdig hield en de discussie over de EMU in eigen land veelal doodzweeg. En dat moet veranderen.

We moeten realistischer kijken naar Europese samenwerking en stoppen met het beoordelen van die samenwerking op basis van een puur nationaal referentiekader. Als Nederland het alleen voor het zeggen had was de EMU inderdaad anders vormgegeven. Maar deel uitmaken van Europese samenwerking vraagt van ons om doelstellingen te zoeken die ons nationale belang overstijgen en optimaal bijdragen aan een krachtig en eensgezind sociaal Europa. De christelijk-sociale politiek moet hierin een voortrekkersrol spelen: zij bepleit dat solidariteit en verantwoordelijkheid niet contrasteren, maar twee kanten van dezelfde medaille zijn.¹³ Een brug slaan tussen deze twee waarden is wat nu heel hard nodig is voor onze economie en onze politiek.