

*'Een effectieve
Europese stimulans
voor de economie
die de pijn voor de
burgers had kunnen
verzachten bleef uit'*

Hoe Europa's monetaire unie *dynamischer en menselijker* kan worden

prof. dr. René Smits

CRISIS: DIEPE SPOREN EN VERDEELDHEID

De crisis heeft diepe sporen achtergelaten, in de welvaart van de meest getroffen Europeanen en in het vertrouwen in Europa en zijn munt. Grieken die hun nationaal inkomen met meer dan een kwart zagen afnemen, Ieren die door banken uit hun teruggevorderde huizen werden gezet, Portugese pensionado's op wier toch al lage inkomen sterk werd gekort en Cyprioten die geld verloren bij de sanering van de banken op hun eiland stonden in de vuurlinie van de saneringen, in het bijzonder de bezuinigingen op nationale begrotingen. Een effectieve Europese stimulans voor de economie die de pijn voor de burgers had kunnen verzachten bleef uit. De inwoners van met name Duitsland, Nederland en Finland klaagden dat hun regeringen financiële reddingsboeien uitgooiden. Ongehinderd door kennis over hoe zulke financiële bijstand plaatsvindt (grotendeels buiten de begroting om doordat het Europese stabiliteitsmechanisme (ESM) geld leent op de kapitaalmarkten en doorsluist aan de perifere lidstaten) of aan wie dat geld ten goede komt (aflossing van in Griekse staatsobligaties beleggende Nederlandse financiële instellingen bijvoorbeeld), klaagde men dat hier wordt bezuinigd en daar pot verteerd. De euro kreeg de schuld. Hoog tijd voor een analyse over wat misging en voor plannen voor een dynamische muntunie, die een menselijk beleid voert.

DE EURO: SYSTEEMFOUTEN OF VERKEERDE POLITIEK GEVOLGD?

Over wat misging staan twee scholen tegenover elkaar: degenen die de ontwerpfouten in de EMU (Economische en Monetaire Unie) aanwijzen als de reden voor de eurocrisis en anderen die de gemaakte beleidskeuzen bekritisieren. Volgens de laatsten zouden betere keuzen en snellere besluitvorming tot betere resultaten hebben geleid en hoeft aan de in Maastricht gekozen opzet van de EMU niet veel te veranderen. Voor beide redeneringen valt veel te zeggen.

In een recente rede voor onderzoekers naar een dynamischer EMU (het ADEMU Project: A Dynamic Economic and Monetary Union), noemde ik als systeemfouten: het overdreven vertrouwen in

marktwerking om overheidsbeleid te corrigeren (oplopende rentes zouden regeringen die teveel uitgeven tijdig tot de orde roepen) en het ontbreken van Europees banktoezicht vanaf het begin. Voeg daarbij dat de 'E' (economische unie) bewust onderontwikkeld bleef omdat de lidstaten hun eigen bevoegdheden wilden behouden en de ingrediënten voor een gebrek aan daadkracht op Europees niveau zijn gegeven. Eindeloze onderhandelingen tussen 28 respectievelijk 19 lidstaten kenmerkten de reactie in de EU en de Eurozone in plaats van een krachtig federaal antwoord waartoe de Verenigde Staten wél in staat bleken toen de crisis uitbrak in 2008. Nationale garanties voor de bankenindustrie (waartoe Ierland direct overging) ondergroeven het vertrouwen in de soliditeit van de begrotingen, terwijl banken nu juist veel obligaties van hun eigen overheden in de boeken hebben staan: de beruchte 'sovereign/bank doom loop' waaraan toezicht door de Europese Centrale Bank (ECB) een einde moet helpen maken. Maar ook beleidskeuzen lagen ten grondslag aan de eurocrisis. Gehinderd door gebrek aan bevoegdheden op Europees niveau, waar alleen de ECB tot aan de grenzen van haar mandaat effectief kan optreden, konden de ministers van Financiën (Ecofin, Eurogroep) alleen proberen steviger onderling hun beleid te coördineren. Hun beleid en de conditionaliteit voor de leningen aan perifere lidstaten eisten bezuinigen en structurele hervormingen.

Bezuinigingen waren onontkoombaar waar begrotingen volstrekt uit het lood hingen, maar economisch was er veel te zeggen geweest voor een Europese stimulans om de ergste effecten van de nationale besparingen op te vangen: het ontbreken van een voldoende ruime en flexibele EU-begroting verhinderde dit. Duitsland en Nederland gaven hun economie geen stimulans en dwongen nog strengere regels af voor begrotingsevenwicht. Structurele hervormingen die gevestigde belangen in de economie openbreken en voor groei zorgen, stuiten altijd op hevige weerstand van beschermde sectoren en nemen te lang om resultaat te zien terwijl de begrotingssanering wél direct gevoeld wordt.

De combinatie van systeemfouten en verkeerde beleidskeuzen leidde tot grote sociale gevolgen: hoge werkloosheid, slechtere volks-

gezondheid, maatschappelijke onvrede overal in Europa.

MENSELIJKHEID VAN HET BELEID

Het heeft het Europese beleid ontbroken aan humaniteit: strikt economisch goed beredeneerd (al wordt daar heel verschillend over gedacht) maar zonder compassie voor de effecten 'aan de grond'. Pas bij het derde steunprogramma voor Griekenland liet de Europese Commissie de conditionaliteit vergezeld gaan van een 'social impact assessment' op de Griekse bevolking, maar ik betwijfel sterk of die inschatting van de hoge sociale kosten leidde tot aanpassing van de voorwaarden. Een houdbare EMU vereist dat de muntunie voordelen brengt voor de burgers en het (ook: MKB-) bedrijfsleven.

VOORBIJ DE TEGENSTELLINGEN

Maatregelen om de crisis het hoofd te bieden, zoals het ESM en de versterking van de economische governance (het geheel aan procedures en besluiten waarin nationaal economisch beleid in een Europees kader is ingebed), zetten de tegenstellingen tussen lidstaten onderling en met Brussel op scherp. Wanneer het Duitse parlement in laatste instantie beslist over een ESM-lening aan Griekenland, stelt dit de volksvertegenwoordiging in Berlijn tegenover die in Athene. Terwijl de tegenstellingen al zo groot zijn: over de begrotingsregels staan 'Brussel' en de nationale hoofdsteden steeds scherp tegenover elkaar. Bovendien is er

een voortdurende spanning tussen regels en beleidsvrijheid: vasthouden aan de regels, zegt minister Jeroen Dijsselbloem; voor de Europese economie verstandige beleidskeuzen maken (dus: stimuleren), zeggen Italië en Frankrijk.

'Het heeft het Europese beleid ontbroken aan humaniteit'

Deze tegenstellingen zijn alleen te overbruggen door nieuwe vormen van Europees economisch beleid. Hierbij worden besluiten over de koers voor het hele eurogebied gezamenlijk genomen in plaats van dat de afzonderlijke leden hun eigen beleid alleen onderling afstemmen (wat vaak niet goed lukt). De discussie over het beste beleid voor het eurogebied moet vooral ook op Europees niveau plaatsvinden. Dit betekent een (beperkte) begroting op het niveau van de Eurozone. Deze zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit federale ondersteuning van nationale uitkeringen: het niveau van en de toegang tot werkloosheidsuitkeringen blijven dan nationaal bepaald terwijl de EU aan de financiering bijdraagt. Versterking van de economische poot van de EMU betekent ook geleidelijk overgaan op gezamenlijke uitgifte van schuldpapier. Voor zulke

eurobonds zijn slimme plannen bedacht die garanderen dat het geleende geld duurder wordt voor regeringen die hun begroting niet op orde hebben. Een Europese minister van Financiën zou voor de uitgifte verantwoordelijk zijn. Een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) is nodig. In ieder geval vereist het economisch bestuur van de muntunie veel grotere transparantie: nu staan de regels verspreid over wel twaalf technische stukken wetgeving. Een veel grotere doorzichtigheid is van belang voor legitimiteit en democratische controle, en een minimumvereiste voor vertrouwen van burgers in het politieke proces.

BEWUSTWORDING

Ideeën voor de toekomst van de EMU: minder nadruk op de landen en meer op de regio's in economisch beleid; bewustwording van de veronderstellingen die onderzoekers en bestuurders hanteren wanneer ze economisch beleid bespreken; grotere erkenning van de culturele component van het Europese project, bijvoorbeeld ons taalgebruik. Wat goed klinkt in de ene taal ('Sparmaßnahmen') klinkt vreselijk in een andere ('austerity', bezuinigen); het woord voor schuld in het Duits en het Nederlands dekt zowel 'debt' als 'guilt' en heeft daarmee een morele lading. Bewustwording betekent ook grotere zelfkennis, individueel en als samenleving, wat openheid van geest vergt. Meer bewustwording van wat ons verbindt, als mensen, is een voorwaarde voor vooruitgang, in Europa en de wereld. 🎓

Prof. dr. René Smits geeft als spreker inzicht in, en overzicht van, de ontwikkelingen in Europa in de wereld. Vanuit zijn achtergrond als centrale bankier, toezichthouder en hoogleraar in het recht van de Economische en Monetaire Unie kan René Smits inzichtelijk spreken over monetair beleid en banktoezicht en over hoe Europa en de euro zich ontwikkelen. Hij beschikt over juridisch-technische expertise inzake de ECB, de euro en de toezichtsregels voor banken. renesmits@speakersacademy.nl

