

Maatwerk in de aanpak van de eurocrisis

Commentaar te verschijnen in S&D (2012)

De maatregelen om de eurocrisis aan te pakken en de pogingen de Europese Unie bestuurlijk te hervormen zijn volledig verstrengeld geraakt. Maar deze zaken dienen juist apart aangepakt te worden, betoogt Ben Crum. De structuurhervormingen moeten daarbij bovenal gericht zijn op het zichtbaar maken van politieke keuzes en verantwoordelijkheden.

Ben Crum

(Universitair Hoofddocent Politicologie aan de Vrije Universiteit, B.J.J.Crum@vu.nl)

Juist nu het Europese integratieproces zich bevindt in een van de grootste crises ooit, is het van belang de problemen te ontvlechten opdat we ze niet groter maken dan ze zijn. Om te beginnen moet onderstreept worden dat het integratieproces meer omvat dan alleen de euro. Sterker nog, monetaire integratie is een heel specifiek onderdeel dat grotendeels losstaat van de gezamenlijke wetgeving zoals die bijvoorbeeld plaatsvindt ten aanzien van de gemeenschappelijke Europese markt. Als de euro faalt, hoeft en moet dat niet het einde van de Europese samenwerking te betekenen. Evenmin is het echter gepast om de problemen rondom monetaire integratie te gebruiken als vehikel voor een enorme spong voorwaarts van het integratieproces als geheel.

De voorstellen in ogenschouw nemend die momenteel circuleren ter stabilisering van de economische en monetaire unie, is het van belang om de noodzakelijke structuurhervormingen te ontvlechten van de crisismaatregelen die op korte termijn noodzakelijk zijn om te voorkomen dat landen zoals Griekenland en Spanje failliet gaan en halsoverkop de euro moeten verlaten. In dat licht stemmen de voorstellen voor een ‘echte’ economische en monetaire unie die midden oktober werden gepresenteerd in het tussentijds verslag van de vier Europese presidenten (van de Europese Raad, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en de Eurogroep) mismoedig.¹ Nog mismoediger stemt de reactie van de Nederlandse regering, waarvan de bijdrage aan de oplossing van de eurocrisis blijft steken in het mantra dat de landen die in zwaar weer verkeren, keihard moeten bezuinigen en hun economie moeten liberaliseren.²

Voorstellen Europese ‘presidenten’

De voorstellen van de Europese Raad, de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en de Eurogroep zijn georganiseerd rondom vier bouwstenen. De meest concrete van deze vier betreft de bankenunie. Gegeven de oorsprong van de huidige crisis in de wanprestaties in de financiële sector en de vergaande maatschappelijke gevolgen daarvan, is er alle reden om het toezicht op deze sector Europees te organiseren. Of dit toezicht tot een volledige bankenunie zal ontwikkelen valt nog te bezien. De vraag is of echt alle banken, inclusief bijvoorbeeld de Duitse *Landesbanken*, onder het gemeenschappelijke regime moeten vallen. Nog fundamenteeler is de vraag hoe de kosten van eventuele faillissementen onder dit gezamenlijke regime worden verdeeld. Dat is bij uitstek een vraag die pas zorgvuldig beantwoord kan worden als eerst de huidige crisisverschijnselen – zoals de nog steeds wankelende Spaanse banken – zijn weggewerkt.

De tweede bouwsteen betreft een Europese begrotingsunie. Op dit punt wordt in het tussentijds verslag gekozen voor de vlucht naar voren, met voorstellen voor gezamenlijke Europese schuldpapieren, de invoering van een aparte euro-begroting (naast de bestaande EU-begroting) die dan bekostigd wordt uit een apart Europees belastinginstrument en onder verantwoordelijkheid valt van een Europees ministerie van financiën. Het lijkt bijzonder onwaarschijnlijk dat deze plannen voor meer geld naar Europa en het creëren van een compleet financieel apparaat op supranationaal niveau onder de huidige omstandigheden op de benodigde politieke consensus kunnen rekenen. Belangrijker nog is dat ze meer gemotiveerd lijken te worden door een drang om Europa verder op te tuigen dan dat ze een directe bijdrage leveren aan het stabiliseren van de economieën van de eurozone.

De derde bouwsteen is de economische unie. Meest opvallend op dit punt is dat het tussentijds verslag nadrukkelijk afstand neemt van algemeen geldende maatregelen (zoals de beperking van nationale begrotingstekorten tot maximaal 3 of 0,5%) maar het zoekt in vergaande individuele contractafspraken met landen. In wezen wordt hiermee de technocratische trojka-aanpak die momenteel wordt toegepast op de landen in financiële nood veralgemeniseerd tot alle eurolanden. De vraag is echter of landen die niet in onmiddellijke geldnood zitten zich aan dergelijke afspraken met Brussel zullen willen binden.

Het vierde element betreft ten slotte de democratische legitimiteit – het ontbreken van voldoende parlementaire controle tussen het nationale en het Europese

niveau. Vooralsnog blijft het tussentijds verslag hangen in het herhalen van eerdere afspraken en lijkt dit punt, ook gezien de beperkte lengte van de betreffende tekst, eerder een symbolische schaamlap dan een substantiële bouwsteen.

Hoewel het tussentijds verslag aan de bestaande urgentie van de problemen binnen de EU appelleert, slaan de voorstellen de plank mis. Natuurlijk bieden de structurele hervormingen die het onderwerp zijn van het rapport geen onmiddellijke uitweg uit de huidige problemen. In de afwezigheid van een sluitende crisisaanpak op de korte termijn, heeft het verslag echter de neiging de noodzakelijke hervormingen onevenredig op te blazen. Het is mijns inziens raadzaam eerst de directe problemen aan te pakken, om pas daarna te bekijken welke institutionele hervormingen noodzakelijk zijn. Die kunnen dan ook aanmerkelijk scherper worden toegesneden.

Eerst directe crisis aanpakken

Het meest urgent op het moment van schrijven (22 oktober) is de situatie in Spanje waar een omvangrijke steunoperatie onontkoombaar lijkt. Voor zover ik het kan beoordelen lijkt Spanje bovenal gebaat bij de snelle instelling van een Europees afwikkelingsfonds waarmee het overheidsbegroting wordt verlicht van de kosten die het land moet maken voor het redden van haar financiële sector. Dit is een oplossing die mogelijk ook nog voor Ierland van waarde kan zijn om dat land weer de weg naar economische groei te laten vinden.

De problematiek in Italië van een fundamenteel ander karakter. Hier gaat het in wezen om een bestuursprobleem, en de meest passende oplossing hiervoor lijkt inderdaad te liggen in individuele hervormings- en prestatieafspraken. Mario Monti is de ideale persoon om hierop toezicht te houden, niet zozeer als vertegenwoordiger van de Italianen maar veeleer als vertrouwenspersoon of speciaal vertegenwoordiger van Brussel (zoals de EU die ook wel in andere politiek zwakke regio's heeft aangesteld).

Als het vertrouwen in de genoemde economieën kan worden hersteld, dan vrees ik dat er voor Griekenland en Portugal uiteindelijk weinig anders op zit dan de eurozone te verlaten (en dat kan dan ook zonder vrees voor een domino-effect). Ik zie simpelweg niet hoe deze landen, gegeven de structuur van hun economie, anders het economisch groeivermogen kunnen vinden dat noodzakelijk is om zich van de politiek leiband van Brussel te ontdoen.

Dan bestuursprobleem onderhanden nemen

Deze crisisdiagnose onderstreept dat de euro-problematiek voor verschillende landen van verschillende aard is en zich dus ook niet leent voor een universele oplossing. Maar als deze crisissituaties eenmaal zijn aangepakt, dan is ook het structurele bestuursprobleem van de eurozone van aanmerkelijk beperktere aard dan het tussentijds verslag van de vier Europese presidenten doet voorkomen – dat is tegelijkertijd ook het enige opzicht waarin de Nederlandse kabinetsreactie, met haar nadruk op het belang van economische schokbestendigheid op het niveau van de lidstaten en haar afkeer van het overhevelen van nieuwe bevoegdheden naar Europa, het bij het rechte eind heeft.

In de eerste plaats is het omwille van de democratische legitimiteit en de nationale politieke autonomie gewenst dat de primaire verantwoordelijkheid voor het stabiliseren van de financiële en economische verhoudingen in Europa bij de nationale regeringen ligt. Waar regeringen daar niet toe in staat zijn, of waar het hen in het verleden aan committent heeft ontbroken, moeten de andere EU-lidstaten hen de nodige ondersteuning bieden om die politieke verantwoordelijkheid weer op te pakken.

In de tweede plaats is op Europees niveau een sterkere economische coördinatie gewenst, zeker in tijden van crisis. In mijn ogen ligt het meest fundamentele probleem in dit opzicht bij de miskenning van het politieke karakter van de Europese beleidskaders als ook van de maatregelen die worden opgelegd aan landen.³ Omdat de huidige bepalingen uiteindelijk het resultaat zijn van veelal moeizame intergouvernementele afspraken is er geen ruimte om te erkennen dat ze veelal sterk ideologisch geladen zijn, laat staan om een open discussie te voeren over de verschillende politieke ideeën over de richting en de snelheid van de gewenste maatregelen. De te nemen maatregelen worden gelegitimeerd op basis van technocratische, economische argumenten, maar nergens wordt er voor de maatregelen publiekelijk politieke verantwoording afgelegd.

Essentieel is dus dat het politieke karakter van het economische en monetaire beleid wordt erkend, dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor dit beleid zichtbaar wordt gemaakt, en dat het daarmee mogelijk wordt dat dit beleid onderwerp wordt van publieke politieke meningsvorming en verantwoording. De meest voor de hand liggende manier om dit te realiseren is het politiek opwaarderen van de rol van de eurocommissaris voor monetaire zaken, die momenteel al verantwoordelijk is voor

de economische aanbevelingen aan alle lidstaten en ook een van de drie partijen is die toezicht houdt op de landen die verwickeld zijn in steunoperaties.

Daarbij kan gedacht worden in termen van een ‘minister’, maar in de Europese context lijkt een invulling in termen van een hoge vertegenwoordiger (zoals we die reeds kennen voor het gemeenschappelijke buitenlands- en veiligheidsbeleid) passender. Deze hoge vertegenwoordiger voor economische zaken zou dan direct aanspreekbaar zijn voor het Europees Parlement, maar desgewenst ook verantwoording kunnen afleggen in nationale parlementen van de lidstaten. Ook is voorstelbaar dat de hoge vertegenwoordiger voor landen waar structurele hervormingsoperaties plaatsvinden (zoals nu in Griekenland) ‘speciale vertegenwoordigers’ aanstelt die ter plaatse politiek verantwoordelijk zijn en als direct aanspreekpunt fungeren voor het betrokken nationale parlement.

De hier voorgestelde strategie ziet af van de introductie van vergaande nieuwe bevoegdheden voor Brussel, in het bijzonder van het optuigen van een Europese begrotingsunie. In plaats daarvan wordt een aantal gerichte en complementaire maatregelen voorgesteld waarmee de angel uit de interne asymmetrie van de muntunie wordt gehaald. Tegelijkertijd komt deze strategie (wel) serieus tegemoet aan de zorg om de democratische legitimiteit van het Europese economische beleid: ten eerste door de politiek verantwoordelijkheid zo veel mogelijk op nationaal niveau te houden en ten tweede door op Europees niveau de politieke verantwoordelijkheid zichtbaar en, daarmee, verantwoordbaar te maken.

¹ Europese Raad, De Voorzitter, ‘Naar een echte economische en monetaire unie. Tussentijds verslag’, Brussel, 12 oktober 2012.

² Ministerie van Buitenlandse Zaken, ‘Appreciatie van het tussenrapport “toekomst van de EMU”’, Brief aan de Tweede Kamer, DIE-1292/12, 15 oktober 2012.

³ Zie hierover ook mijn eerdere bijdragen aan *S&D* over de Eurocrisis: ‘Het Democratisch Dilemma van de Muntunie’, *S&D* 69(5): 54-61, en ‘De Democratische Prijs van de Muntunie’, *S&D* 69(7/8): 92-94.