

De euro is een duidelijk Europees symbool, maar wel eentje met een wig erin. Lang niet alle lidstaten zijn overgestapt op de Europese munteenheid. Sommige kunnen niet, andere willen niet. De mondiale financiële en economische crisis heeft de euro-landen verschillend geraakt en de beperkingen van de afspraken blootgelegd. Legt de euro het loodje of leidt de crisis tot meer integratie?

Financiële crisis en Griekse wantoestanden

De belaagde euro

Bij het Verdrag van Maastricht 1992 werd de weg ingeslagen naar een gemeenschappelijke Europese munt. In 1998 stapten elf lidstaten daadwerkelijk over op de euro, waarbij ze nog een paar jaar hun eigen munt aanhielden. Vanaf 1 januari 2002 begon de euro echt te rollen. De muntunie die dit mogelijk maakte, kwam tot stand als een Duitse concessie – vooral aan Frankrijk – in ruil voor steun van de Europese bondgenoten voor de Duitse eenheid, waartegen hier en daar fors wantrouwen bestond.

Op de Griekse euromunt staat de ontvoering van Europa afgebeeld. Anno 2010 wordt de euro belaagd.



Tot dan toe kenden de lidstaten een gezamenlijk monetair stelsel. Dit was in 1979 ingevoerd om de onderlinge fluctuaties in de wisselkoersen van de munten van lidstaten te verminderen en de interne markt te faciliteren. Met de komst van de Europese Monetaire Unie (EMU) verdween de mogelijkheid de onderlinge wisselkoersen aan te passen.

Muntunie

Van meet af aan klonken waarschuwingen voor mogelijke problemen. Zo werd gewezen op zwakheden in de constructie van de muntunie, die bij tegenspoed zouden kunnen leiden tot ernstige averij. De deelnemers hielden namelijk op essentiële punten vast aan zeggenschap over de eigen economische en financiële politiek. Als de economische ontwikkeling van de afzonderlijke landen uit de pas zou lopen, kon dat binnen de muntunie niet langer via aanpassingen van de wisselkoers gecorrigeerd worden. Onderlinge afspraken moesten waarborgen dat zo'n situatie

zich niet zou voordoen. En als het toch misging, zouden andere maatregelen dat moeten ondervangen; de euro mocht in geen geval onderuit gaan. Economen zetten van meet af aan vraagtekens bij de kracht van de getroffen voorzieningen.

Er werd een Europese Centrale Bank gevormd die – los van politieke invloeden – moest waken voor verzwakking van de munt door stijgende inflatie. De staten die tot de EMU toetraden, verbonden zich aan een rigide groei- en stabiliteitspact met een maximaal toegestaan begrotingstekort van 3% en een maximale nationale schuld van 60%. Dit moest ervoor zorgen dat de economische ontwikkeling van de afzonderlijke lidstaten zo veel mogelijk parallel zou lopen. De Europese Commissie zou streng optreden bij overtredingen van de regels van het pact. Liep een land uit de pas, dan zouden er boetes volgen en harde afspraken worden gemaakt over de terugkeer naar een acceptabele situatie. Daarbij hoefde het land niet te rekenen op steun van de overige leden of de Centrale Bank. Het moest orde op zaken stellen via eigen besparingen op de overheidsbudgetten of belastingverhogingen, verbetering van de





FOTO: YORCOS KARAHALIS/REUTERS

Terwijl de EU-leiders in Brussel overleggen over een pakket maatregelen om de Griekse economie van de ondergang te redden, protesteren Griekse burgers voor het parlamentsgebouw in Athene alvast tegen de te verwachten strenge bezuinigingen van de overheid.

internationale handelspositie (zonder koersingrepen) en desnoods een beroep doen op de particuliere kapitaalverschaffers.

Voor EU-lidstaten die buiten de Monetaire Unie wilden blijven kwam er een *opt out* clause in het verdrag. Dit gold voor Denemarken, om ideologische redenen, en voor het Verenigd Koninkrijk, omdat de Britten deelname aan de euro onverenigbaar achtten met de rol van Londen als financiële hoofdstad van de wereld.

Van de oorspronkelijke twaalf lidstaten kwalificeerde alleen Griekenland zich niet direct voor de euro. Voor latere toetreders bestond er geen opt out. Voor hen was de Monetaire Unie een vast onderdeel van het *acquis communautaire* dat zij bij toetreding hadden te aanvaarden. Zweden bedacht echter nog een manier om buiten de eurozone te blijven. De belangrijkste voorwaarde voor toetreding tot de euro is dat de nationale munteenheid genoeg stabiliteit toont door zich te onderwerpen aan het Europese Wisselkoersmechanisme (WKM II). De munt mag daarbij maximaal zo'n 15% fluctueren ten opzichte van de centrale wisselkoers van de euro. Deelname aan het WKM is echter vrijwillig en Zweden heeft zich eenvoudig niet aangemeld waardoor ze buiten de muntunie blijft. Griekenland werd in 2001 toegelaten en inmiddels zijn vier lidstaten uit de uitbreidingsronde van 2004 ook toegelaten. Zo ontstond binnen de EU een eurozone waarin

nu 16 van de 27 lidstaten deelnemen. Het lot van de munt heeft echter ook grote gevolgen voor andere landen die hun nationale munt aan de euro gekoppeld hebben, zoals Bosnië en twintig Afrikaanse landen, en landen die de euro gebruiken in het financiële verkeer, zoals Turkije en Zimbabwe (tabel op pag. 8).

Euro in zwaar weer

De euro werd na aanloopproblemen over het algemeen in dank aanvaard, met hooguit wat slechte herinneringen aan verkapte prijsverhogingen. Maar de vraag of meer centrale regie vereist was, bleef knagen. Bij de economische terugval kort na de eeuwwisseling hielden de hoofdrolspelers Frankrijk en Duitsland zich een tijdje niet aan de voorwaarden, zonder daarvoor bestraft te worden. Er werd gewoon een nieuwe, vagere politieke afspraak gemaakt. Daarmee werd de legitimiteit van het pact uitgehold en bleef de vraag leven of er voldoende gemeenschappelijke wil was om de economieën van de lidstaten

Ook Frankrijk en Duitsland hielden zich niet aan de afspraken zonder daarvoor bestraft te worden

in hetzelfde spoor te houden. Figuur 1 (pag. 9) laat zien hoe de lidstaten, die allemaal in het kwadrant rechtsonder moeten zitten (met een begrotingstekort van minder dan 3% en een overheidsschuld van minder dan 60% van het BNP), in de eerste tien jaar van de euro herhaaldelijk in de gevarenzone verkeerden. De verschillen tussen landen en in de tijd zijn verbijsterend.

En toen was daar de financiële crisis. De gevolgen van de uit elkaar lopende economische ontwikkelingen in de lidstaten werden zichtbaar in de rentes die ze moesten betalen om de staatsschulden te dekken. De al lang twijfelachtige cijfers over de Griekse economie werden ineens een acuut probleem. De zwakke wederzijdse verplichtingen in de muntunie moesten worden aangescherpt om de unie voor uiteenvallen te behoeden. Maar hoe? Het optreden van nationale en Europese elites laat zien hoe de drie gangbare theorieën over de Europese integratie (neofunctionalisme, intergouvernementalisme en constructivisme) ieder een ander aspect van het proces belichten. In vergaderingen van de Europese Raad, de ministers van financiën van de Unie als geheel en van de eurozone half februari, ging het over het tegengaan van een implosie. Opnieuw werd gepraat over een economisch bestuur van de Unie – een oude wens van een aantal lidstaten, om het politieke leadership over de muntunie te verstevigen. Maar dit zou een verdere inperking betekenen van de individuele soevereiniteit van de lidstaten. Dit is het *spill-over* effect dat de *neofunctionalisten* steeds voorspellen: de Europese integratie zal zich als een inktvlek uitbreiden over steeds meer beleidsterreinen. De problemen van de gemeenschappelijke munt maken verdergaande economische samenwerking op deze terreinen noodzakelijk.

In veel landen is dit echter nauwelijks bespreekbaar. In Nederland wezen grote delen van de Tweede Kamer als door een wesp gestoken elke gedachte aan hulp voor de Grieken van de hand, nog voordat daarom gevraagd werd. Deze nationale politici laten zien dat Europese integratie alleen van de grond komt als nationale belangen samenvallen. Nationale politici zullen pas geld steken in Griekenland als ze ervan overtuigd raken dat dit in hun eigen belang is, en dat de val van de euro of de desintegratie van de eurozone in twee zones – een sterke Neuro in het noorden en een zwakke Zeuro in het

Eurozone: elf EU-lidstaten sinds 1999	
EC6: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland Overige EU15: Ierland, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk	
Eurozone: vijf lidstaten na 1999 toegetreden	
Griekenland (2001), Slovenië (2007), Cyprus, Malta (2008), Slowakije (2009)	
Niet-EU-landen met emissierechten (sinds 1999)	
Monaco, San Marino, Vaticaanstad	
Andere gebruikers (unilaterale overname)	
Andorra (1999), Kosovo (2002), Montenegro (2002)	
Gekoppelde munten EU-landen	
Denemarken, Estland ¹ (voorheen met de Duitse mark) Letland ¹ , Litouwen ¹ (voorheen met de US dollar) (alle vier in WKM II); Bulgarije (voorheen met de Duitse mark)	
Gekoppelde munten niet-EU-landen	
Bosnië Herzegovina (voorheen met de Duitse mark), Kaapverdië ² (voorheen met de Portugese escudo), Franse overzeese gebieden in het Stille Oceaan die de CFP-franc ² gebruiken, twaalf landen die de West-Afrikaanse CFA-franc ² gebruiken, zes landen die de Centraal Afrikaanse CFA-franc ² gebruiken en de Comoren ² (alle voorheen met de Franse francs) Marokko ³	
Gebieden/landen waar de euro in het geldverkeer vaak wordt gebruikt	
Grensgebieden (Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk; Haparanda, Zweden), Kroatië, Turkije, Turkse Republiek van Noord-Cyprus, Zimbabwe	
Gebruik bij internationale handel	
Staten die de Amerikaanse dollars willen vermijden (Cuba, Noord-Korea, Syrië); Irak switchte in 2000 om de olie-export in euro's af te rekenen; de OPEC-landen zinspelen er al jaren op; Rusland, China, Brazilië en diverse Golfstaten willen van de dollar af als munt voor de oliehandel ten gunste van de euro, de yen en de yuan	
Gebruik als reservemunt	
26% van de mondiale reserves in 2008 (dit was 18% in 1999), ver achter de Amerikaanse dollar (64%, dit was 71%) en ver boven de Japanse yen (3%, dit was 6%). De euro is populair bij ontwikkelingslanden	
1 De facto vaste wisselkoers	NB: De EU-lidstaten die de euro niet gebruiken
2 Vaste wisselkoers; andere gekoppelde munten hebben een bandbreedte, maar deze wordt niet altijd gebruikt	zijn het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Polen, Tsjechië, Hongarije en Roemenië.
3 Eenzijdige beslissing van deze landen	

Griekenland de euro in gijzeling te hebben genomen. De weeffouten in het systeem van de EMU worden schrijnend zichtbaar door het creatief boekhouden van lidstaten, daarin bijgestaan door de meest prestigieuze banken (Goldman Sachs).

De aanloop naar het Griekse deel van het wereldwijde financiële drama speelt zich af in Athene, maar ook in de contacten tussen de Europese en Griekse instellingen. Op 4 oktober 2009 vonden in Griekenland nationale verkiezingen plaats. De conservatieven van Karamanlis werden verslagen door Papandreou's socialistische PASOK. Twee dagen eerder had de Griekse regering in Brussel gemeld dat zowel het nationale begrotingstekort als de nationale schuld in 2009 de limieten van het groei- en stabiliteitspact zouden overschrijden. Op 21 oktober kwam de kersverse regering met een her-nieuwde mededeling, waarin de verwachte tekorten veel en veel hoger uitvielen: het begrotingstekort zou in 2009 geen 3,7% bedragen, zoals vanaf april 2009 gemeld, maar 12,5%. Ook de cijfers over 2008 werden achteraf ingrijpend herzien. Waarom de eerste, onjuiste aankondiging twee dagen vóór de verkiezingen werd gedaan, is een raadsel. Of de tweede aankondiging op redelijke veronderstellingen was gebaseerd, is de vraag. De Griekse situatie krijgt reliëf tegen de achtergrond van de algemene situatie in euroland (kaart en grafiek).

Het probleem kwam in volle omvang in de openbaarheid door uitlatingen van Jean-Claude Juncker, de Luxemburgse voorzitter van de eurogroep van ministers van financiën, op 10 november 2009. Dezelfde dag vroeg de ECOFIN ministerraad (alle ministers van financiën van de EU) om een onderzoek naar de kwaliteit van de Griekse macro-economische statistieken, die immers de grondslag vormen voor verwachtingen over de Griekse economische ontwikkeling en beslissingen terzake. Het *Report on Greek Government Deficit and Debt Statistics* van de Europese Commissie dat twee maanden later, op 11 januari 2010, op tafel lag, schetst een ont-hutsend beeld van de informatiestroom tussen de Griekse autoriteiten en Eurostat, het statistisch bureau van de EU.

De Griekse cijfers blijken compleet onbetrouwbaar als gevolg van methodologische zwakheden en slechte technische procedures binnen het Griekse Nationale Bureau voor de

zuiden – of in nieuwe nationale munten, hen duurder komt te staan dan steun aan Griekenland en landen als Portugal, Spanje, Italië, Ierland en wellicht België. Kortom, als de nationale belangen conform de voorspellingen van de *intergouvernementalisten* convergeren en een gezamenlijke actie rechtvaardigen.

Tegelijkertijd probeert de Europese politieke elite, onder de kersverse voorzitter van de Europese Raad, Van Rompuy, juist draagvlak te scheppen voor Europese solidariteit. Die solidariteit is er nog niet maar kan wel ge-construeerd of aangemoedigd worden, zoals de *constructivisten* benadrukken. Op basis van een groeiende identificatie met EUropa zou de steun voor Griekenland net zo vanzelfsprekend moeten worden als steun voor

Randstedelijke krachtwijken of krimpende gebieden in Oost-Groningen en Zuid-Limburg. Op de eerste raadsvergadering die Van Rompuy half februari voorzat, zegden de regeringsleiders steun toe aan Griekenland. Er kwam niet direct een financieel steunplan op tafel, maar onder leiding van Berlijn werd wel aan passende maatregelen gesleuteld. De inspanningen worden echter ernstig gecompromitteerd door het gedrag van de Griekse politieke en financiële elite, de eisen van de Griekse sociale partners en de geringe belastingmoraal van de Griekse bevolking.

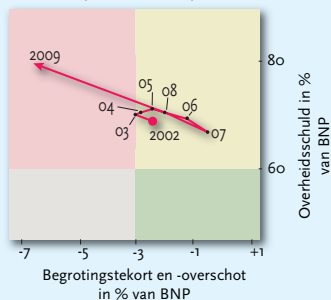
Grieks drama

Net als de Griekse oppergod Zeus konings-dochter Europa ooit ontvoerde, lijkt nu

Begrotingsnormen van het Verdrag van Maastricht

DIKKE ONVOLDOENDE: begrotingstekort > 3% overheidschuld > 60% van het BNP	ONVOLDOENDE: begrotingstekort < 3% overheidschuld > 60% van het BNP
ONVOLDOENDE: begrotingstekort > 3% overheidschuld < 60% van het BNP	VOLDOENDE: begrotingstekort < 3% overheidschuld < 60% van het BNP

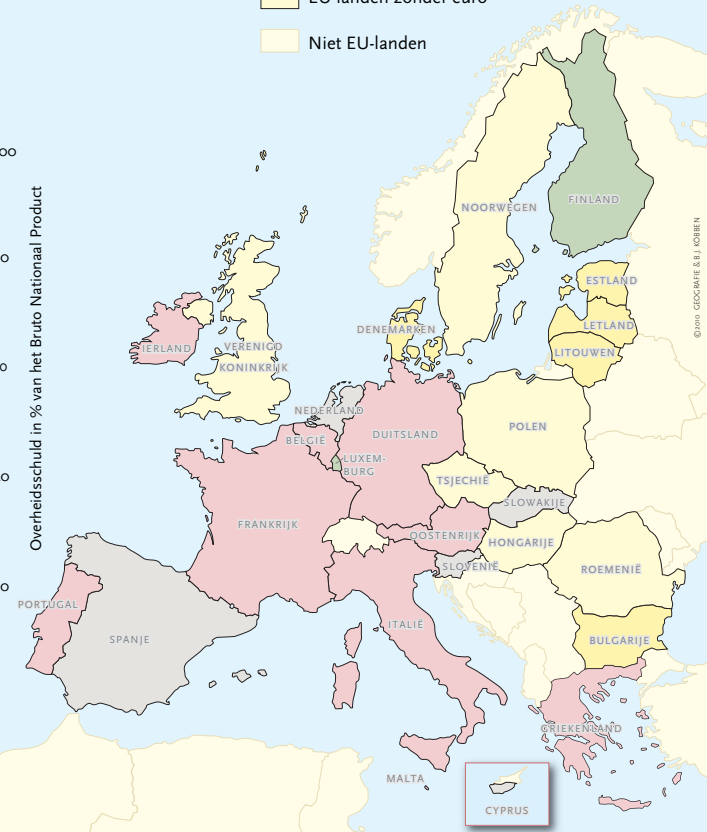
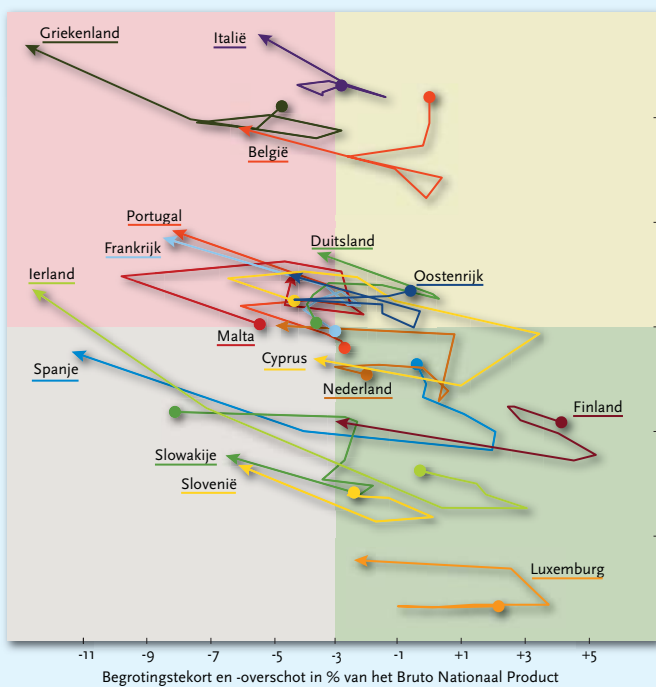
Alle eurolanden samen (2002–2009)



Europa en de euro in 2009

- EU-landen in de eurozone:
- Volgende (tekort < 3%, schuld < 60%)
 - Onvoldoende (tekort > 3%, schuld < 60%)
 - Dikke onvoldoende (tekort > 3%, schuld > 60%)
- EU-landen met aan de euro gekoppelde munten
- EU-landen zonder euro
- Niet EU-landen

Ontwikkeling in de eurolanden (2002–2009)



Bronnen: Eurostat (epp.eurostat.ec.europa); Europese Commissie (DG ECFON) Key indicators for the Euro Area 2009

Gezien de huidige discussie over de (on)betrouwbaarheid van de statistieken die lidstaten aan Eurostat leveren, is enige terughoudendheid geboden bij de interpretatie. Waarschijnlijk geven ze een geflatteerd beeld. De voorlopige prognoses voor 2010 bevatten nog slechtere scores.

Statistiek, en de boekhouding van de centrale overheid en het ministerie van financiën. Ze zijn ook te wijten aan het falen van Griekse instituties in bredere zin, wat heeft geleid tot slecht bestuur. Het ontbreekt aan heldere persoonlijke verantwoordelijkheden, duidelijke gezagsverhoudingen en zwart-op-wit gezette instructies, waardoor de druk van politici en electorale overwegingen de overhand kregen. Eurostat heeft zich met de beschikbare middelen intensief met de problemen beziggehouden. In 2004 is uitvoerig gerapporteerd: alle cijfers vanaf 1997, het jaar waarin het pact in werking trad, moesten worden herzien. Vervolgens heeft Eurostat vanwege de melding van te grote tekorten tien inspectiebezoeken gebracht waarna andermaal uitvoerig is gerapporteerd en actieplannen zijn ontwikkeld. Vijfmaal heeft Eurostat bezwaar gemaakt tegen de door Griekenland verstrekte data. Maar Eurostat

heeft slechts beperkte bevoegdheden en mag bijvoorbeeld geen boekhoudkundig onderzoek verrichten (en zelfs dan is het niet gemakkelijk de waarheid te achterhalen). Eurostat constateert ten slotte dat er na alle onderzoeken nog steeds omvangrijke onzekerheden bestaan, bijvoorbeeld over de financiële situatie van de sociale sector (de uitkeringen) en van openbare ziekenhuizen, en de transacties tussen de overheid en de vele bedrijven die zich in het schemergebied tussen de openbare sector en totale privatisering bevinden.

Eurostat maakte vijf keer bezwaar tegen de door Griekenland verstrekte cijfers

Griekenland is intussen sterk afhankelijk geworden van de internationale financiële markten. Twee pakketten met schuldpapieren van ruim 8 miljard euro elk vervallen op 20 april en 19 mei. Dan gaat het erom hoeveel extra 'risicorente' (al dan niet door speculatieve prijsopdrijving) de Grieken bij nieuwe leningen door de marktpartijen wordt berekend. Een andere uitweg, financiële steun van de partners in de eurozone, stuit op grote hindernissen. Denk hier aan de publieke opinie in veel Europese landen, de regels die het minstens ernstig bemoeilijken, het algemene vermoeden dat de Grieken bij het incasseren van de broodnodige hulp de broekriem doodleuk weer losser maken en de kansen op een rigoureuze verbetering van de belastingmoraal zullen laten glippen, en de vrees van velen dat hetzelfde zal gebeuren bij andere wankelende partners, vooral langs de Middellandse Zee. •