



Universiteit  
Leiden

The Netherlands

## Op weg naar een Economische en Monetaire Unie in Europa: Waarom eigenlijk? Percepties over de EMU in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland

Verdun, A.

### Citation

Verdun, A. (1996). Op weg naar een Economische en Monetaire Unie in Europa: Waarom eigenlijk? Percepties over de EMU in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland. *Acta Politica*, 31: 1996(3), 283-314. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3450425>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3450425>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

## Op weg naar een Economische en Monetaire Unie in Europa: Waarom eigenlijk? Percepties over de EMU in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland

Amy Verdun<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

Toen in 1989 het rapport-Delors verscheen waarin werd uiteengezet hoe een Economische en Monetaire Unie (EMU) in de Europese Gemeenschap (EG)<sup>2</sup> verwezenlijkt zou kunnen worden, werd hierop door de nationale politiek en de publieke opinie in de diverse lidstaten van de EG nauwelijks gereageerd (Geelhoed 1990, Verdun 1990). Uiteraard betrof het slechts een blauwdruk waarin de *mogelijke* weg naar een EMU werd uitgestippeld, maar toch was de afwezigheid van een brede publieke discussie merkwaardig. Het rapport behandelde immers tal van zaken die de nationale soevereiniteit van de lidstaten vergaand zouden aantasten: het onherroepelijk vastleggen van de wisselkoersen, de introductie van een gemeenschappelijke munt<sup>3</sup>, de oprichting van een politiek onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB) die het Europese monetaire beleid zou gaan bepalen, en, tot slot, het stellen van limieten op nationale overheidstekorten. Nog curieuzer was dat de intergouvernementele conferentie (IGC) van 1990-1991<sup>4</sup>, die ten doel had het Verdrag van Rome te wijzigen zodat de EMU erin opgenomen zou kunnen worden, ook slechts beperkte aandacht kreeg, zeker in vergelijking met de periode volgend op de topconferentie in Maastricht in december 1991. Na afloop van die onderhandelingen bleek dat weinig afgeweken was van de voorstellen van het comité-Delors; het uiteindelijke fasenplan ter verwezenlijking van de EMU, opgenomen in het Verdrag betreffende de Europese Unie uit 1992 (beter bekend als het Verdrag van Maastricht), vertoont dan ook opvallend veel gelijkenis met het fasenplan uit het rapport-Delors.

Analyses van het monetaire integratieproces richten zich doorgaans op de nationale regeringen (Sandholtz 1993; Dyson 1994). De verklaringen in de politicologische literatuur over het verloop van dit proces zijn derhalve ook sterk bepaald door de bestudering van die politieke actoren. In dit onderzoek worden vier binnenlandse actoren centraal geplaatst. Twee actoren zijn de monetaire autoriteiten (de ministeries van financiën en de centrale banken) die verantwoordelijk zijn voor het te voeren nationale monetaire be-

leid. De andere twee actoren zijn de sociale partners (werkgeversorganisaties en vakbonden). De keuze om niet alleen de percepties van monetaire autoriteiten maar ook die van werkgevers en werknemers te onderzoeken is ingegeven door de rol die zij innemen in de maatschappij en het feit dat in de EMU het macro-economische beleid nog steeds bepaald blijft door nationaal beleid, alhoewel de context veranderd zal zijn. Zo heeft de regering geen beschikking meer over het devaluatie-instrument om de economie te stimuleren, en heeft zij slechts beperkte vrijheid om het overheidstekort te vergroten. Derhalve komt meer druk op de arbeidsmarkt en bijgevolg op de sociale partners. Het rapport-Delors meldt dan ook dat het voor het goed functioneren van de EMU van groot belang is dat de sociale partners hun loononderhandelingen afstemmen op de productiviteitsgroei en de ontwikkelingen op de markt (rapport-Delors 1989, paragraaf 30). Voorts is in dit onderzoek gekozen voor het bestuderen van drie grote, en in de EG dominante lidstaten – te weten het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, en de Bondsrepubliek Duitsland – vanuit de vooronderstelling dat men in deze landen niet zo snel soevereiniteit zou overdragen, en dat de regeringen van elk van deze drie landen politiek gezien een uitgesproken rol spelen in het Europese integratieproces.

Het hier gepresenteerde onderzoek heeft tot doel de percepties over de EMU die de vier politieke actoren in de drie landen hadden gedurende de EMU onderhandelingen en erna gedurende het ratificatieproces van het Verdrag van Maastricht te onderzoeken en met elkaar te vergelijken.<sup>5</sup> De eerste interview-ronde werd gehouden van februari tot en met mei 1991 toen er sprake van 'euro-optimisme' en men nog niet wist zeker hoe de EMU passage in het Verdrag van Maastricht eruit zou komen te zien. De tweede interview-ronde vond plaats van oktober tot en met december 1992; de periode waarin de lidstaten hadden beoogd het Verdrag te ratificeren. Deze periode werd gekenmerkt door 'euro-pessimisme': het was zeer de vraag of het Verdrag van Maastricht ooit in werking kon treden nadat het Deense volk het Verdrag in een referendum in juni 1992 had verworpen. Alle twaalf lidstaten moesten het Verdrag immers ratificeren alvorens het in werking kon treden. Bovendien hadden de Fransen in hún referendum in september 1992 het Verdrag ternauwernood aanvaard. Daarenboven was, mede als gevolg van de ratificatiecrisis, het wisselkoersstelsel van het EMS onder druk gekomen, en hadden in september 1992 zowel het Britse pond als de Italiaanse lire het wisselkoersstelsel verlaten.

De structuur van dit artikel is als volgt. De volgende paragraaf bespreekt de verschillende verklaringen die in de politicologische literatuur worden gegeven voor de aanvaarding door de lidstaten van de EMU. Paragraaf 3 gaat in op de methode van onderzoek die voor dit artikel is gekozen. In paragraaf 4 wordt verslag gedaan van de onderzoeksresultaten, en deze worden

geanalyseerd in paragraaf 5. In de slotparagraaf worden enige conclusies getrokken.

## 2. Oorzaken voor de acceptatie van de EMU

In de politicologie is het fenomeen van de acceptatie van de EMU door de Europese regeringsleiders door verscheidene auteurs beschreven (zie bijvoorbeeld Eichengreen en Frieden 1993; Sandholtz 1993; Martin 1993; Dyson 1994; McNamara 1994). Deze auteurs wijzen gezamenlijk op een vijftal oorzaken die de acceptatie van het Delors-rapport en de IGC-onderhandelingen leidend tot de EMU door de nationale regeringen zouden kunnen verklaren.

Allereerst bouwden de EMU-voorstellen voort op het Europees Monetair Stelsel (EMS); hierdoor zou gesteld kunnen worden dat de moeilijkste aanpassingen inzake het monetaire beleid en in mindere mate het macro-economisch beleid al waren gemaakt (Dyson 1994; Gros en Thygesen 1992; Sandholtz 1993). Hoewel tegen het eind van de jaren tachtig de monetaire autoriteiten in de EMS-landen formeel nog het exclusief recht voorbehouden was om nationaal monetair beleid te voeren, werd in de praktijk het Europese monetaire beleid bepaald door de Bundesbank (De Grauwe 1988; Smeets 1990). Met andere woorden, een zekere mate van monetaire convergentie was al bereikt.

Een tweede oorzaak voor de relatieve rust omtrent de EMU is dat men ervan uit ging dat de EMU een logische volgende stap was in het stapsgewijze Europese integratieproces. Met name het plan ter voltooiing van de interne markt, de liberalisering van de kapitaalmarkten, en de monetaire coördinatie in het kader van het wisselkoersmechanisme van het EMS, brachten de vorming van de EMU dichterbij (Andrews 1993).

Ten derde wordt ook genoemd dat regeringsleiders bereid waren een compromis te sluiten over de EMU op het Europese niveau om daarmee besluitvorming die in de binnenlandse politiek moeilijk lag te kunnen vergemakkelijken. Met name wegens de internationale interdependentie waren sommige regeringen ervan overtuigd dat herstructurering van de overheidstaak nodig zou zijn. Aan het eind van de jaren tachtig waren de meeste nationale regeringen van mening dat de rol van de staat moest worden teruggedrongen, en dat het marktmechanisme een disciplinerende werking zou moeten hebben. De EMU zou de legitimatie bieden om deze moeilijke beslissingen te nemen (Dyson 1994; Sandholtz 1993; Verdun 1995).

Ten vierde waren er als gevolg van de Duitse monetaire hegemonie en het succesvol functioneren van de zogenaamde D-mark zone<sup>6</sup> machtspolitieke redenen om een EMU te verwezenlijken (Dyson 1994; Sandholtz

1993). De monetaire autoriteiten van de D-Mark zone, met name Frankrijk en de Beneluxlanden, wilden door middel van deelname aan de EMU hun zeggenschap over het monetaire beleid vergroten. De zittende Britse regering-Thatcher en de latere regering-Major waren niet zo zeer tegenstander van de EMU, als wel tegenstander van een federaal Europa en van een exclusieve monetaire unie van de landen van de D-Mark zone. Tot slot zagen een aantal lidstaten, die hun nationale munten vooralsnog buiten het EMS hielden, de EMU als een streefdoel voor de toekomst – een monetaire unie waaraan zij in principe mochten deelnemen zodra hun economische situatie voldeed aan zekere criteria. De IGC-onderhandelingen over de wijziging van het Verdrag van Rome werden door de armere lidstaten aangegrepen om meer steunfondsen te verkrijgen.

Ten slotte waren er eind jaren tachtig ook nog internationale politieke redenen om de EMU versneld aanvaard te krijgen. Met de vreedzame revoluties in Midden- en Oost-Europa, de val van de Berlijnse muur, en de aanstaande Duitse hereniging, werd het duidelijk dat de Duitse regering een politiek signaal moest geven aan de andere lidstaten, om haar toewijding aan het Europese integratie-ideaal te tonen (zie ook Garrett 1993). In dit verband waren de andere EG-lidstaten zelf overigens geïnteresseerd in de EMU om het integratieproces verder te verdiepen alvorens nieuwe lidstaten toe te laten.

Deze vijf oorzaken tezamen droegen ertoe bij dat er op het staats- of macroniveau interesse was voor de EMU. Maar welke mening had men binnen de centrale banken, ministeries van financiën, werkgeversorganisaties en vakbonden in drie grote EG-landen over de wenselijkheid van het creëren van de EMU? Hoe verschillen die meningen van elkaar per land, per organisatie, en over tijd? En hoe kunnen we deze standpunten ten aanzien van EMU begrijpen? Het hieronder weergegeven onderzoek tracht deze vragen te beantwoorden.

### 3. De vraaggesprekken

Om te begrijpen wat de percepties over de EMU waren onder de monetaire autoriteiten en de sociale partners werden vraaggesprekken gehouden met monetaire experts in de betreffende organisaties.<sup>7</sup> Gezien de aard van de vragen die gesteld werden, en gelet op het feit dat er begin jaren negentig nog maar weinig over de EMU op papier was gezet door de actoren, werd er voor dit onderzoek gekozen voor het afnemen van elite-interviews als onderzoeksmethode.<sup>8</sup> Op die wijze kon de perceptie over EMU binnen zo'n organisatie worden achterhaald. De geselecteerde gesprekspartners waren degenen die (mede)verantwoordelijk waren voor het formuleren van

beleid ten aanzien van de EMU. Er is gekozen voor diepte-interviews met monetaire experts en niet slechts een analyse van beleidsdocumenten – waarvan vele overigens nog niet openbaar gemaakt mochten worden – omdat de percepties over de EMU duidelijker naar voren komen in een interview dan in beleidsstukken. Bovendien konden deze interviews opnieuw afgenomen worden na afloop van de IGC-onderhandelingen.

De gesprekken werden gevoerd op basis van een semi-gestructureerde vragenlijst, en werden achttien maanden later herhaald. In de meeste gevallen konden beide gesprekken worden gevoerd met dezelfde persoon. Meestal werd met slechts één persoon gesproken, maar in soms werden gesprekken gevoerd met meerdere personen. In een aantal gevallen werden afzonderlijke gesprekken gevoerd met verschillende personen werkzaam op het gebied van de EMU. De gemiddelde duur van de gesprekken was anderhalf uur. In totaal werden 75 interviews gehouden, maar slechts 30 worden hier besproken.

Tijdens de interviews werd een groot aantal vragen gesteld aan de gesprekspartners, maar slechts een drietal daarvan wordt in dit artikel besproken: 'Is uw organisatie voorstander van de EMU zoals die beschreven is in het rapport-Delors dan wel het Verdrag van Maastricht?' 'Onder welke voorwaarden zou uw organisatie geheel akkoord gaan met de EMU?' 'Wat is voor uw organisatie het belangrijkste doel van de EMU?' Hieronder volgt een samenvatting van de antwoorden die de gesprekspartners gaven op deze vragen. Eerst worden de centrale banken in de drie landen behandeld, daarna de ministeries van financiën, gevolgd door de werkgeversorganisaties, en tot slot de werknemersorganisaties.

## 4. De resultaten

### 4.1 Centrale banken

*Bank of England* – De gesprekspartner bij de Bank of England gaf in 1991 duidelijk te kennen dat de gouverneur van de bank, Sir Robin Leigh-Pemberton, het rapport-Delors beschouwde als een werkbare blauwdruk. Desalniettemin was men binnen de bank van mening dat het niet de taak van de Bank of England was er een politiek oordeel over te vellen. De beslissing over de wenselijkheid van het verwezenlijken van de EMU was de taak van de nationale regering. De ondervraagde gaf echter te kennen dat de algehele mening binnen de Bank of England was dat men niet overtuigd was van de wenselijkheid van de EMU, doch dat men er open tegenover stond: '...we are not convinced at the moment that economically the case [for EMU] has been made, but we have a fairly open mind on it and we could be convin-

ced, and we are certainly not ruling it out.' (Verdun 1995, appendix p. 3).

De ondervraagde beleidsmedewerker vertelde dat men binnen de Bank of England in eerste instantie van mening was dat het hele proces van monetaire eenwording niet veel verder zou moeten gaan dan fase 1 van het rapport-Delors; dat wil zeggen een gemeenschappelijke markt voor goederen, diensten en personen, alsmede volledig vrij verkeer van kapitaal (Leigh-Pemberton, 1990). Nadat echter bleek dat de andere lidstaten daar geen genoegen mee namen, werd besloten dat de Britse onderhandelaars toch moesten blijven participeren in het proces. Om politieke en economische redenen werd het wenselijk geacht dat het Verenigd Koninkrijk direct betrokken zou blijven bij de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap en de EMU.

De Bank of England zag als belangrijkste eigenschap van de EMU het waarborgen van een lage inflatie. Een gemeenschappelijke munt werd als veel minder belangrijk beschouwd. Voorts werd het onwenselijk geacht dat er op Europees niveau restricties aan de hoogte van de begrotingstekorten en de overheidsschulden zouden worden gesteld.

Toen achttien maanden later, eind oktober 1992, het interview met dezelfde persoon werd herhaald, was er één opmerkelijk verschil in attitude ten aanzien van de EMU. Dit had betrekking op het budgettaire aspect van het EMU-pakket zoals dit was opgenomen in het Verdrag van Maastricht. Alhoewel men binnen de Bank of England nog steeds van mening was dat de nationale budgettaire autonomie beschermd zou moeten worden, was men toch tevreden met het compromis van Maastricht: wat betreft de convergentiecriteria zou het slechts gaan om *richtlijnen* en niet om absolute getallen. Uiteraard werd het feit dat de Britse regering een 'opt-out' heeft aangemerkt als een zeer goede zaak. Deze 'opt-out' maakte het immers mogelijk dat de Britten in een laat stadium nog kunnen beslissen over deelname aan de EMU.

Alhoewel de positie over wenselijkheid van de EMU onveranderd was gebleven op de korte termijn, gaf de ondervraagde aan dat hij meende dat het op de lange termijn zinvol zou zijn een gemeenschappelijke munt te hebben in Europa. Maar hij benadrukte dat de Europese Gemeenschap nog ver verwijderd is van een zogenaamde 'optimal currency area'.<sup>9</sup> Daarnaast werd aangegeven dat er ook een politieke dimensie verbonden zit aan de EMU. De vraag die de ondervraagde zichzelf stelde was in hoeverre een EMU ook daadwerkelijk een onwenselijk 'federaal Europa' zou vereisen. Echter, de moeilijke vraag die gesteld moest worden was in hoeverre de monetaire unie verwezenlijkt kan worden zonder verdergaande politieke integratie:

Part of the reason for hesitation with monetary union is those political concerns, in addition to the rather different question of economic convergence. At the end of the

day, this *political* aspect is going to be much more important when the decision has to be made about joining stage 3. I suspect this will be the key ingredient in the political assessment. (Verdun 1995: appendix, p. 10).

De ondervraagde gaf zijn eigen inschatting en stelde dat monetaire unie zonder politieke unie mogelijk was zolang er maar afdoende economische convergentie was tussen de aan de EMU deelnemende landen.

*Banque de France* – De gesprekspartner van de Banque de France stelde voorop dat de bank al sinds de oprichting van het EMS een heel positieve houding heeft gehad ten aanzien van monetaire eenwording in Europa. Hiervoor werden drie redenen aangevoerd: monetaire unie zou de interne orde in Europa bevorderen, stabiele wisselkoersen genereren, en de beste voorwaarden bieden voor het bereiken van een stabiel monetair beleid in de EG-lidstaten.

De ondervraagde was van mening dat het rapport-Delors een zeer goed rapport was, waar de Banque de France zo goed als volledig mee had ingestemd. Het enige punt waar men moeite mee had was het feit dat het rapport-Delors zich vooral had geconcentreerd op de *monetaire* zaken. De ondervraagde meende dat de *economische* unie verder had moeten worden ontwikkeld.<sup>10</sup> De reden was dat er, zodra de EMU van start gaat, sprake zal zijn van een volledig geïntegreerde economische markt. Het zou daarom nodig zijn, aldus de ondervraagde, een *economische regering* (*gouvernement économique*)<sup>11</sup> te installeren die zich bezig zou moeten houden met vraagstukken zoals concurrentiepositie, belastingsharmonisatie en die zich zou moeten buigen over hoogte van de begrotingstekorten en -overschotten.

Toen gevraagd werd naar het belangrijkste doel van de EMU was het antwoord: 'het realiseren van één Europese munt'. Het Britse 'Hard Ecu Plan' werd verworpen omdat het onzinnig werd geacht een parallelle munt te hebben. Omdat de Europese economieën naar zijn mening reeds ver geïntegreerd zijn, achtte de vertegenwoordiger van de Banque de France het zeer zinvol dat er toegewerkt zou worden naar één Europees monetair beleid.

Achttien maanden later was de ondervraagde nog steeds zeer overtuigd van de economische noodzaak een EMU te vormen. De EMU moest worden gerealiseerd met name omdat door de voltooiing van de interne markt en de liberalisering van de kapitaalmarkten, de beleidsruimte verder afneemt. De ondervraagde gaf aan dat het Verdrag van Maastricht en het rapport-Delors bijzonder veel op elkaar lijken. Zijn mening over beide rapporten was dat beide versies van de EMU volledig acceptabel zijn, zelfs de passage in het Verdrag over de 'economische unie'. Hiermee gaf de ondervraagde dus aan dat hij iets was afgeweken van de kritische houding die hij ten toonspreidde tijdens het eerste interview. Hij zei in dit latere interview dat

het beleid ten aanzien van de economische unie moest voldoen aan 'subsidiariteitsbeginsel', met andere woorden dat het beleid op zo laag mogelijk niveau moest worden gevoerd.

C'est à dire qu'il n'y a pas de raison de faire monter au niveau européen des pouvoirs économiques qui sont très bien exercés au niveau national. Il y aurait de fortes résistances si l'on voulait faire cela. (Verdun 1995: appendix, p. 71).

Er werd gezegd dat een aantal beleidsverantwoordelijkheden nu inderdaad naar het Europese niveau zijn overgeheveld, terwijl andere economische beleidsterreinen gewoon onder verantwoordelijkheid blijven van de nationale overheid. Op de vraag wat het belangrijkste doel was van het Verdrag van Maastricht antwoordde de ondervraagde dat het realiseren van de EMU het allerbelangrijkste was. Het was voor de Franse centrale bank buitengewoon belangrijk dat voortgang naar Europese monetaire integratie plaatsvond. Het compromis dat daarvoor gesloten was, was volledig aanvaardbaar.

*Bundesbank* – De medewerker van de Bundesbank gaf in het interview in april 1991 duidelijk te kennen dat de bank het EMU-project serieus nam omdat de *politici* het serieus namen. De Bundesbank was terughoudend over het voorstel een EMU te plannen die op korte termijn van start zou gaan (zie ook Deutsche Bundesbank 1990). Hoewel de ondervraagde aangaf dat een gemeenschappelijke munt, indien ingevoerd op een moment dat de juiste condities aanwezig zouden zijn, een zeer gunstige uitwerking zou hebben op de Europese economieën, meende hij dat deze condities anno 1991 in onvoldoende mate aanwezig waren. Hij doelde op het feit dat arbeid in onvoldoende mate mobiel was, en dat vele lidstaten nog problemen hadden met hun handelsbalansen, staatsschulden en overheidstekorten en dus het wisselkoersinstrument moesten kunnen gebruiken. Het was naar zijn mening niet nodig dat overal dezelfde levensstandaard zou worden bereikt alvorens een EMU te starten, maar een grotere mate van economische en beleidsconvergentie werd wenselijk geacht.

Als het belangrijkste doel van de EMU werd 'prijsstabiliteit' genoemd. De ondervraagde gaf daarnaast aan dat een ander voordeel van de EMU en haar voorloper, het EMS, was dat deze de afstemming van het monetaire beleid van de EG-lidstaten op dat van Duitsland zouden bevorderen. De Bundesbank-medewerker gaf echter te kennen dat prijsstabiliteit de hoogste prioriteit genoot, en dat onder geen voorwaarde compromissen mochten worden gesloten op de prijsstabiliteit. Het zou zo moeten zijn dat de andere lidstaten hetzelfde hoofddoel centraal zouden moeten gaan stellen, en hij had er vertrouwen in dat er al veel voortgang was geboekt: 'It all boils down to everyone adopting the same objective [price stability] as the primary one, and on

that we are now, of course, much closer than we used to be.' (Verdun 1995, appendix, p. 131).

De attitude ten aanzien van de EMU verschilde in het tweede interview weinig ten opzichte van die in het eerste gesprek. In het in november 1992 gehouden vraggesprek gaf de eerder geïnterviewde medewerker aan dat de Bundesbank nog immer een afwachtende houding aannam ten aanzien van de EMU. Door de politiek werd de Bundesbank gezet voor een voldongen feit inzake de EMU. Hoewel de EMU als wenselijk werd beschouwd, waarschuwde de medewerker dat zij de lidstaten op hoge kosten zou jagen indien onvoldoende nominale en reële convergentie was bereikt. Het voorbeeld van de Duitse hereniging werd aangehaald. De EMU zou zelfs totaal kunnen vastlopen indien er onvoldoende nominale of reële convergentie zou hebben plaatsgevonden:

[T]he great cost could be very large if there is no real convergence, or rising unemployment as a result of a single currency. The measurable benefits are rather minimal – losing transaction costs. What is of much greater importance is the *political* aspect. It is the whole dynamics. *If*, and that is a great *if*, if the problems can be avoided, which no doubt would arise if there is not enough convergence and sufficient political support, then it would break up. (Verdun 1995, appendix p. 136).

Als de uitspraken van de medewerkers van de drie centrale banken met elkaar worden vergeleken valt op dat de drie medewerkers elk een verschillend stokpaardje hebben. De Britse centrale bank is geïnteresseerd in de EMU om de inflatie te verlagen, maar is verder niet begaan met het EMU-project. Wat betreft de wenselijkheid van het EMU-project maakt de Bank of England zich ondergeschikt aan de keuze van de Britse regering. De houding van de Bank of England is goed te begrijpen als men twee factoren overweegt. Ten eerste is de Britse centrale bank nog steeds politiek afhankelijk van de Britse regering. Ten tweede speelt het feit dat de Britse regering de keuze voorbehouden is te zijner tijd al dan niet deel te nemen aan de EMU een grote rol. Tot slot blijkt ook dat de Britten moeite hebben met verdergaande politieke integratie die eventueel met de EMU gepaard zou gaan.

De gesprekspartner bij de Franse centrale bank heeft de meest positieve houding van de drie hier besproken centrale banken. De houding binnen deze centrale bank ten aanzien van de EMU was in 1991 dan ook het meest ambitieus inzake de overheveling van soevereiniteit over het nationale economische beleid naar het Europese niveau (*gouvernement économique*). Toen bleek dat dit initiatief niet werd ondersteund door de andere lidstaten, stond de Franse centrale bank nog steeds erg positief tegenover het creëren van een EMU zonder een duidelijke economische component. Men was bereid dit compromis te accepteren zolang de EMU daarmee veilig gesteld

kon worden. De positieve houding van de Franse centrale bank is met name ingegeven door het feit dat men een stabiel monetair beleid, en dus afstemming op het Duitse beleid, wil behouden; tegelijk heeft de bank als prioriteit meer formele invloed te krijgen over het te voeren monetaire beleid.

De houding van de beleidsmedewerker van de Duitse centrale bank lijkt het meeste op die van zijn functiegenoot binnen de Britse centrale bank: zeer terughoudend ten aanzien van de komst van de EMU. De EMU wordt alleen serieus genomen omdat de nationale politiek het EMU-project serieus neemt, ook al wordt het initiatief beschouwd als een uitstekende ontwikkeling voor de lange termijn. De grote verschillen tussen de Bundesbank en de Bank of England bestaan echter uit het feit dat eerstgenoemde met name bevreesd is dat de EMU zou leiden tot hogere inflatie, en dat de afwezigheid van convergentie zou kunnen leiden tot de afbraak van het hele EMU-plan. De specifiek Duitse geschiedenis van hyperinflatie in de jaren twintig en dertig, alsmede de recente ervaring met de hereniging van Oost- en West-Duitsland, lijken belangrijk te zijn voor de bezorgdheid ten aanzien van de EMU binnen de Duitse centrale bank.

#### 4.2 Ministeries van financiën

*HM Treasury* – De gesprekspartner binnen Her Majesty's Treasury (het Britse ministerie van financiën) gaf tijdens het eerste interview in februari 1991 duidelijk te kennen dat de Britse regering geen voorstander was van de EMU-plannen zoals die in de IGC in 1990-1991 werden ontwikkeld. De medewerker van de Treasury gaf te kennen dat het verschil in houding ten aanzien van de EMU tussen de Britse regering en de andere Europese regeringen is dat eerstgenoemde niet onvoorwaardelijk 'ja' wil zeggen tegen een gemeenschappelijke Europese munt en een Europees monetair beleid.

It is difficult for us now to say that we would ever agree to EMU. The countries of Europe are certainly not ready now. Whether they will ever be, is a matter on which we have an open mind. But the important thing for us is, which is different from many of our partners in the EC, who say 'Yes there will be one day an EMU in the European Community.' We say: 'There *might* be'. We cannot say now that the answer is definitely 'yes'. (Verdun 1995, appendix p. 14).

De gesprekspartner noemde het 'Hard Ecu Plan' als een realistische en pragmatische stap naar een verdergaande monetaire samenwerking (HM Treasury 1989; Leigh-Pemberton 1990). Volgens de voorstellen in het 'Hard Ecu Plan' kunnen de nationale regeringen die zich daartoe bereid verklaren ervoor kiezen een dertiende munt – de ecu – als officieel betaalmiddel te erkennen naast de al bestaande nationale munt. Op die wijze kan de bevolking

gewend raken aan de nieuwe munt en hoeft geen beleidssoevereiniteit te worden overgeheveld.

De beleidsmedewerker van HM Treasury gaf als reden waarom de Britse regering tegen de EMU is op de korte termijn, dat de economieën in Europa nog te grote economische verschillen tentoonspreidden, in het bijzonder inzake inflatie, de rentestand, de begrotingstekorten, en de werkloosheidscijfers (deze laatste cijfers gaven aan dat er onvoldoende flexibiliteit op de Europese arbeidsmarkten is). Toch wilde de Britse regering blijven deelnemen aan de 1990-1991 EMU-IGC om ervoor te zorgen dat de Britten inspraak zouden behouden in de EMU-plannen.

Hoewel de beleidsmedewerker de nadruk legde op de noodzaak van het hebben van convergentie alvorens de lidstaten een EMU kunnen vormen, benadrukte hij dat de Treasury desalniettemin *tegen* het stellen van strikte regels op begrotingstekorten en de staatsschuld was. Door de EMU zou juist meer ruimte nodig zijn voor het voeren van begrotingsbeleid.<sup>12</sup> De Britse houding was echter dat de 'no-bail out'-clausule en het verbod op monetair financieren van de staatsschuld wél nuttige Europese regels zouden zijn. Mocht de EMU er komen dan zou het belangrijkste doel ervan zijn het garanderen van prijsstabiliteit.

In het interview anderhalf jaar later vertolkte de gesprekspartner in grote lijnen dezelfde houding ten aanzien van de EMU als gedurende de IGC-onderhandelingen, met uitzondering van twee belangrijke punten. Hoewel men in 1991 tegen regels op de begrotingstekorten en de staatsschulden was, had men zich er in 1992 bij neergelegd dat zulke regels nuttig waren. Ten tweede werd het Verdrag van Maastricht ondersteund omdat de Britse onderhandelaars de zogenaamde 'opt-out'-garantie hadden weten te verkrijgen met betrekking tot zowel het 'Social Chapter' als de EMU. De Britse regering werd het recht voorbehouden op termijn te beslissen al dan niet deel te nemen aan de EMU.

*Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget* – In het vraaggesprek met de gesprekspartner binnen het Franse ministerie van financiën in april 1991 bleek dat de Franse houding ten aanzien van de EMU zeer positief was (zie ook Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget 1990). De pro-EMU-houding vloeide voort uit de wens om het prijsstabiliteitsbeleid voort te zetten. De ommezwaai van een pro-inflatie- naar een anti-inflatie-attitude die had plaatsgevonden gedurende de jaren tachtig was daarvoor van belang geweest.<sup>13</sup>

Het Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget was akkoord met het rapport-Delors. Hoewel men de stelling onderschreef dat een verdubbeling van de structuurfondsen afdoende moest zijn voor mogelijke transferbetalingen, vond men toch dat herverdelingsvraagstukken een be-

langrijkere plaats innemen in de Europese besluitvorming. Daarnaast werd het van belang geacht dat de wisselkoerspolitiek van de nieuwe Europese munt ten opzichte van derde munten de verantwoordelijkheid zou blijven van nationale regeringen. Ten slotte was men van mening dat de Europese Centrale Bank niet onafhankelijker moest worden dan de Bundesbank:

Je signale que dans le statut de la Bundesbank il est prévu que le Ministre des Finances assiste au Conseil de la Bundesbank. Il a même le droit de demander un report de décision pendant quinze jours. Et nous ne comprenons d'ailleurs pas que nos amis allemands refusent que les mêmes dispositions existent au niveau de la banque centrale européenne. Nous sommes prêts à mettre dans le statut de la banque européenne tout ce qu'il y a dans le statut de la Bundesbank. (Verdun 1995, appendix, p. 83).

Net als de Franse centrale bank was het Franse ministerie van financiën van mening dat idealiter de oprichting van de ECB gepaard gaan moest gaan met de vorming van een economische regering (*gouvernement économique*), die zich bezig zou moeten houden met Europese macro-economische vraagstukken. Verder werd het van groot belang geacht dat de EMU van start moest gaan met zoveel mogelijk landen; men zag het liefst dat op termijn alle landen eraan zouden deelnemen. Het belangrijkste doel van de EMU zou zijn het verwezenlijken van een gemeenschappelijke munt. Zo'n munt zou de economische groei in Europa vergroten en de positie van dat continent ten aanzien van de rest van de wereld versterken.

In november 1992 werd het tweede interview gevoerd met de opvolgster van de medewerker waarmee het eerste gesprek was gevoerd.<sup>14</sup> Zij bevestigde dat het Franse ministerie van financiën inderdaad een groot voorstander was, en was gebleven, van de EMU. In het gesprek gaf ze tevens aan dat gedurende de afgelopen jaren het verkrijgen van prijsstabiliteit de belangrijkste doelstelling was geweest. Nu deze min of meer gegarandeerd was, was de hoofddoelstelling enigszins verschoven, en trad de vorming van een Verenigd Europa meer naar de voorgrond. Vanuit die optiek moest ook de Franse attitude ten aanzien van de EMU worden gezien. De Franse regering heeft een aantal compromissen gesloten om de vorming van de EMU te waarborgen, hoewel zij wellicht meer vooruitgang had willen boeken op het gebied van de economische unie, sociale doelstellingen en flexibeler toetredingscriteria. Het belangrijkste doel van de EMU was echter nog steeds het verkrijgen van een gemeenschappelijke munt.

*Bundesfinanzministerium* – In het gesprek met een medewerker van het Duitse ministerie van financiën in april 1991 werd duidelijk dat de Duitse regering *grosso modo* tevreden was met het rapport-Delors en tevens een uitgesproken voorstander was van de EMU. Hij stelde dat het EMU-initiatief in 1988-1989 een onmiddellijke reactie was op de aanstaande voltooiing van

het interne markt-programma. De beleidsmedewerker van het Bundesfinanzministerium noemde een drietal voorwaarden die de Duitse onderhandelaars in 1991 in de EMU-IGC probeerden veilig te stellen. Ten eerste moest de EMU gebaseerd worden op de principes van de vrije marktwerking. Dat zou onder andere betekenen dat de nationale overheid zou moeten afzien van interventie in de loonpolitiek. Daarnaast werd het van groot belang geacht dat er grenzen zouden worden gesteld aan de begrotingstekorten. Ten derde werd benadrukt dat voor het succes van de EMU er in toenemende mate convergentie in de economische ontwikkeling van de EG-lidstaten moest optreden:

Die dritte Bedingung ist, daß wir diese Währungsunion im Grunde genommen erreichen können, und daß sie Erfolg und Bestand haben wird, wenn eine weitgehende Konvergenz zwischen der Wirtschaftsentwicklung in den einzelnen Ländern erreicht ist. (Verdun 1995, appendix, p. 143).

Als belangrijkste doel van de EMU werd genoemd dat verdergaande Europese integratie zou worden bereikt. Om dit doel te bereiken mocht echter niet voorbij gegaan worden aan de eerder genoemde voorwaarden.

Tijdens het gesprek in november 1992 werd door de beleidsmedewerker niet veel afgeweken van het eerder ingenomen standpunt. Hoewel de Duitse regering een groot voorstander was van de EMU vond zij dat de unie onder geen voorwaarde zou mogen leiden tot hogere inflatie of tot grote financiële overdrachten naar economisch zwakkere gebieden. Daarnaast werd medegedeeld dat de Duitse regering in principe een zo kort mogelijke tweede fase voorstond, maar dat de Duitse onderhandelaars tijdens de IGC hadden moeten toegeven aan de eisen van de andere lidstaten om hun daarmee een grotere kans te geven aan de toetredingsvoorwaarden voor de EMU te kunnen voldoen.

Wat betreft de voorwaarden voor het oprichten van de EMU werd de nadruk gelegd op een viertal zaken: een geloofwaardig tijdschema, geen monetaire financiering van de begrotingstekorten, de noodzaak van de onafhankelijkheid van de centrale banken, en de verdere realisering van convergentie tussen de economieën van de EG. In dit tweede gesprek werd sterk de nadruk gelegd op het feit dat de principes van de marktwerking centraal moesten staan in de EMU. Daarnaast was het voor de Duitse regering uiterst belangrijk om de EMU te verwezenlijken om daarmee elk wantrouwen bij de andere EG-lidstaten jegens het verenigd Duitsland weg te nemen. Door middel van de EMU zou Duitsland duidelijk maken dat het niet van plan was buiten het EG-kader om de toekomst tegemoet te treden: 'Wir haben gesagt, daß die europäischen Pläne weiter unterstützt werden müssen, damit kein Mißtrauen entsteht in Europa, daß Deutschland allein geht.' (Verdun 1995, appendix, p. 149).

Als de redenen voor de EMU, die de beleidsmedewerkers van de ministeries van financiën van het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland vermelden, met elkaar worden vergeleken, kan geconcludeerd worden dat elk van de drie ministeries, net als de drie centrale banken, hun eigen doelstellingen hebben bij het participeren in de EMU-onderhandelingen en het accepteren van het Verdrag van Maastricht.

De Britse houding bleek wederom de meest behoudende: de EG zou nog niet toe zijn aan de EMU. De Britten wilden bovendien geen onvoorwaardelijk jawoord geven aan het EMU-initiatief. De medewerker van HM Treasury gaf duidelijk aan dat de Britse regering desalniettemin deelnam aan de EMU-onderhandelingen om te voorkomen dat het land zichzelf buiten zou sluiten van de vorming van het Europa van de toekomst en om ervoor te zorgen dat zo min mogelijk beleidssoevereiniteit zou worden overgeheveld naar het Europese niveau en dat politieke integratie tot het minimum zou worden beperkt. Uit het tweede interview bleek hoe zelfs de 'opt-out' een uitvloeisel was van deze basishouding.

De houding van het Franse ministerie van financiën was zeer positief, en is zeer vergelijkbaar met die van de eerder besproken Banque de France. Hoewel de Franse voorstellen de oprichting van een economische regering voorstonden bleken ook deze voorstellen niet veel overdracht van beleidssoevereiniteit in te houden. De Fransen wilden de EMU veilig stellen, en waren zeer zeker bereid water bij de wijn te doen. In het tweede interview bleek deze houding voortgezet te zijn, maar werd nog duidelijker gesteld dat het hoofddoel het bereiken van een Verenigd Europa was.

Het Duitse ministerie van financiën lijkt in zijn houding ten aanzien van EMU meer op die van het Franse Ministère des Finances dan op die van de Britse Treasury. Dit maakt dat het verschil in attitude ten aanzien van de EMU tussen de beide monetaire autoriteiten in Duitsland het grootst is. Dit verschijnsel is dat land uiteraard beter mogelijk dan in de andere twee besproken landen omdat alleen in Duitsland de centrale bank politiek onafhankelijk is. Desondanks is het grote verschil in attitude opmerkelijk. Het Bundesfinanzministerium was in 1991 met name geïnteresseerd in de EMU om verdergaande Europese integratie te verwezenlijken. Het EMU-pakket met name aanvaard om geen onduidelijkheid te laten bestaan over de toewijding van het Verenigde Duitsland aan het Europese integratiestreven.

### 4.3 Werkgeversorganisaties

*CBI* – De Britse werkgeversorganisatie *CBI* was in het interview in februari 1991 erg positief over de EMU-plannen. De beleidsmedewerker stelde dat de *CBI* al vanaf het eerste uur het nieuwe EMU-initiatief had ondersteund

(zie ook *CBI* 1989). De redenen voor deze positieve houding waren dat de *CBI* positieve effecten verwachtte van toenemende Europese integratie, zoals vaste wisselkoersen en een gemeenschappelijke munt. Door deelname aan de EMU zou met name de inflatie in het Verenigd Koninkrijk worden teruggedrongen en de handel worden bevorderd.

De voorwaarden waaronder de *CBI* de EMU volledig zou ondersteunen omvatten met name terughoudendheid op het gebied van de economische component van de EMU. Vanuit de optiek dat er zo min mogelijk beleidssoevereiniteit zou moeten worden overgeheveld zag de *CBI*, net zoals de Britse monetaire autoriteiten, niets in het opleggen van grenzen aan nationale begrotingstekorten en staatsschulden. Daarenboven was men van mening dat de EMU niet gepaard moest gaan met een toename van Europese geldstromen naar economisch zwakkere regio's. Het verkleinen van de verschillen in economische welvaart moest worden overgelaten aan de markt. Tot slot was de *CBI* faliekant tegen het Sociale Handvest. De medewerker benadrukte dat in een tijd waarin grotere flexibiliteit nodig zou zijn om de EMU te laten slagen er geen restricties moesten worden gesteld aan de flexibiliteit van de arbeidsmarkt.

Als belangrijkste doel van de EMU werd in 1991 genoemd het verkrijgen van de gemeenschappelijke munt. De introductie van zo'n Europese munt zou met name vier voordelen hebben: het waarborgen van een lage inflatie, het elimineren van enerzijds wisselkoersfluctuaties en anderzijds transactiekosten, en, tot slot, het stimuleren van de handel binnen Europa.

Uit de interviews die eind oktober 1992 gehouden zijn met de twee opvolgers van de eerder geïnterviewde beleidsmedewerker bleek dat er binnen de *CBI* maar twee kleine wijzigingen waren opgetreden in de houding ten aanzien van de EMU. Allereerst had men nu, net als de Britse monetaire autoriteiten, geaccepteerd dat er een noodzaak was grenzen te stellen aan begrotingstekorten en staatsschulden. Daarnaast werd gesteld dat er meer reële convergentie zou moeten zijn alvorens lidstaten aan de EMU zouden mogen deelnemen. Zo werd bijvoorbeeld gesteld dat voor het voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid de economische ontwikkeling in de diverse lidstaten min of meer gelijk moet zijn om te voorkomen dat het monetaire beleid de economische conjunctuur negatief zal beïnvloeden:

An additional criterion: real convergence (...) The main problem of the ERM is the asymmetry in it. The Germans position interest rates at domestic levels. This was good when Germany had low inflation. However, when inflation rates went up in that country, this was not good for the rest of Europe (Verdun 1995, appendix, p. 43).

Derhalve was men er binnen de *CBI* van overtuigd dat de afzonderlijke lidstaten pas aan de EMU zouden mogen gaan deelnemen als zij eraan toe wa-

ren, met name wat betreft de economische indicatoren. Tot slot werd als belangrijkste doel van het Verdrag van Maastricht genoemd het verkrijgen van de monetaire unie.

*CNPF* – In het gesprek met een beleidsmedewerker van de CNPF in 1991 bleek dat de CNPF de EMU-voorstellen zoals die in het rapport-Delors uiteen waren gezet volledig steunde. Het vooruitzicht om één Europese munt te hebben in de EG werd gezien als zeer gunstig voor het Franse bedrijfsleven, zowel voor de binnenlandse economische ontwikkeling als ook voor de internationale handel (zie ook CNPF 1990). Daarnaast werd veel verwacht van de EMU als een middel om prijsstabiliteit te waarborgen. Tot slot werd benadrukt dat men het van groot belang achtte dat de begrotingstekorten zouden worden teruggedrongen.

Het Franse Patronat had, aldus de medewerker, geen standpunt ingenomen aangaande een aantal politieke keuzen, zoals de onafhankelijkheid van de toekomstige Europese Centrale Bank, en evenmin inzake de vraag wat voor regels er gesteld moesten worden aan de begrotingstekorten, alhoewel hij er aan toevoegde dat men in Frankrijk doorgaans het model van Duitsland overneemt. Het feit dat de CNPF geen politiek standpunt inneemt had mede te maken met een politieke verdeeldheid binnen de Franse werkgeversorganisatie, namelijk tussen de liberalen en de Gaullisten. Laatstgenoemden weigeren beleidsovereiniteit over te dragen naar het Europese niveau, terwijl de eerstgenoemde veelal voorstanders waren van verdergaande Europese integratie.

Le CNPF fait attention à ne pas heurter le mouvement Gaulliste (RPR). C'est la raison pour laquelle, je peux vous dire, que le CNPF n'a pas pris de position officielle sur l'Union Economique et Monétaire. (Verdun 1995, appendix, p. 99).

Hoewel het verkrijgen van één munt in Europa als een buitengewoon belangrijk element werd beschouwd, werd echter als belangrijkste doel van de EMU de prijsstabiliteit genoemd.

In 1992 werd het gesprek gevoerd met een andere beleidsmedewerker van de CNPF.<sup>15</sup> Deze gesprekspartner bevestigde de tweespalt binnen het CNPF en gaf aan dat de CNPF, hoewel in meerderheid voorstander van de EMU, geen politieke uitspraken doet om de anti-Europese Gaullistische minderheid niet voor het hoofd stoten. Toen in Frankrijk echter het referendum over het Verdrag van Maastricht aanstaande was heeft de president van de CNPF zich toch openlijk uitgesproken als voorstander van het Verdrag. De pro-EMU meerderheid binnen het CNPF meende dat met name de invoering van de gemeenschappelijke Europese munt goed zou zijn voor het Franse bedrijfsleven, met name omdat de nieuwe munt ook als internationale handelsvaluta zou kunnen gaan fungeren.

Daarnaast gaf de ondervraagde aan dat de EMU voor Frankrijk van groot belang was omdat de Fransen de voorgaande tien jaar veel moeite hadden gedaan om een geloofwaardig anti-inflatie beleid te voeren, en dat desondanks de rentestanden in Frankrijk nog steeds hoger zijn dan in Duitsland, wat leidt tot een beperkte beleidsruimte. Derhalve zou de EMU een interessante optie zijn om zowel de rentestanden als ook de inflatie te verlagen. Om te voorkomen dat het EMU-plan zou stranden zou een aantal landen alvast met de EMU van start zouden moeten mogen gaan.

*BDI* – In het gesprek met de beleidsmedewerker verantwoordelijk voor Europese monetaire zaken van de Duitse BDI in april 1991 bleek dat die organisatie van het begin af aan de EMU, zoals deze in het rapport-Delors werd beschreven, heeft ondersteund, doch ook op de potentiële risico's heeft gewezen (zie ook BDI 1990). In die organisatie werd met name accent gelegd op de noodzaak een EMU te creëren die gebaseerd zou zijn op het marktbeginsel, de voltooidde Europese binnenmarkt, en economische convergentie tussen de deelnemende lidstaten. Derhalve werd een strak tijdschema onwenselijk geacht. De ondervraagde illustreerde aan de hand van het voorbeeld van de Duitse hereniging dat de vorming van een EMU erg moeilijk zou kunnen verlopen als de onderliggende economische ontwikkeling in de deelnemende lidstaten onvoldoende convergentie vertoont. De BDI-beleidsmedewerker benadrukte dat een zuiver monetaire EMU niet realistisch is; de economische component van de EMU zou ook moeten worden ontwikkeld:

Wir können nicht nur die eine Seite haben, die Währungsseite, und die andere Seite lassen. Insofern sehen wir *Wirtschafts- und Währungsunion* als eine Einheit. Die Währung ist ein wichtiger Baustein in diesem Mosaik, aber nicht der wichtigste. Das wichtigste scheint unserer Meinung nach das reibungslose Funktionieren im wirtschaftlichen Bereich zu sein. (Verdun 1995, appendix, p. 157).

Als belangrijkste element werd aangemerkt het feit dat de EMU van start zou moeten mogen gaan met een kleine groep landen indien niet alle EG-landen gereed zouden zijn om meteen aan de EMU deel te nemen.

Tijdens het tweede gesprek, in november 1992, bleken nuanceverschillen te bestaan ten opzichte van het eerdere gesprek. Er werd gesteld dat de EMU moest worden gezien als een onderdeel van het bredere streven naar politieke integratie in Europa. Tegelijkertijd werd gezegd dat monetaire, maar bovenal economische convergentie de belangrijkste ingangsvoorwaarden vormden voor het welslagen van de EMU. De BDI had moeite had met het feit dat het onomkeerbare tijdschema nu was opgenomen in het Verdrag van Maastricht.

De BDI was om drie redenen nog steeds groot voorstander van de EMU.

Allereerst werd benadrukt dat het voor de Bundesbank steeds moeilijker is om een monetair beleid te voeren dat goed is voor de Duitse economie zonder dat het meteen de andere lidstaten tegen de borst stuit. Ten tweede is met de veranderingen in het voormalige Oost-Europa een sterk West-Europa vereist. Ten derde werd genoemd dat het van belang is dat de interne markt verder wordt versterkt door middel van de EMU omdat meer dan de helft van de Duitse export naar andere Europese lidstaten gaat.

Tot slot werd opgemerkt dat de EMU zou moeten betekenen dat er toenemende solidariteit zal zijn tussen de diverse regio's van Europa. Als belangrijkste element van de EMU-voorstellen werd genoemd de noodzaak om prijsstabiliteit in de EMU te garanderen. Voorts werd de wens uitgesproken dat de EMU op het marktbeginsel gebaseerd zal zijn.

Wanneer de houdingen ten aanzien van de EMU binnen de drie werkgeversorganisaties met elkaar worden vergeleken dan blijkt dat er een aantal duidelijke overeenkomsten, maar ook een aantal verschillen bestaat. Alle drie organisaties waren al vanaf het eerste uur voorstanders van de EMU. In elk van de gevallen was het echter zo dat men geen overduidelijk politiek standpunt in wilde nemen omdat men onzeker was of de uiteindelijke EMU in het eigen belang was. De Britse CBI was van mening dat door de EMU de handel binnen Europa veilig gesteld kon worden, maar nam in eerste instantie een afwachtende houding aan ten aanzien van de overheveling van soevereiniteit. In 1992 werd pas aanvaard dat de EMU ook een zekere machtsoverdracht inhield. Verder was de CBI net zo negatief over het Sociale Handvest als de Britse monetaire autoriteiten.

De Franse CNPF was opmerkelijkwijze slachtoffer van een interne verdeeldheid die ook in de nationale politiek zichtbaar was aan het begin van de jaren negentig. De meerderheid echter was net zo positief over het EMU-plan als de Franse monetaire autoriteiten. De Franse houding ten aanzien van de EMU lijkt te worden bepaald door de toch al afhankelijke positie van de Franse monetaire politiek van het beleid van de Bundesbank. Desalniettemin geeft de CNPF tijdens de interviews in beide perioden te kennen dat de EMU een zeer wenselijke manier is om prijsstabiliteit en lage rentestanden te waarborgen. De rol van de Europese munt in de internationale arena maakt de EMU nog extra interessant.

De Duitse BDI is het meeste begaan met de economische component van de EMU en met de doelstellingen van convergentie, solidariteit en politieke integratie. Dit alles maakt dat de BDI, hoewel positief over de EMU, toch ook duidelijke aanwijzingen geeft over de potentiële problemen en mogelijke oplossingen van die problemen zodra de EMU van start is gegaan. Deze bestaan eruit de markt zijn werk te laten doen, en ervoor te zorgen dat geen land voortijdig aan de EMU gaat deelnemen. Aan deze waarschuwend

woorden wordt in het tweede interview niets afgedaan. Daarmee lijkt de BDI vrij sterk op één lijn te zitten met de Duitse monetaire autoriteiten.

#### 4.4 Vakcentrales

*TUC* – Tijdens de gesprekken met monetaire experts van de TUC in februari 1991 bleek dat de TUC erg ontevreden was met de positie van de Britse regering ten aanzien van de EMU. Hoewel de TUC zelf voorstander noch tegenstander was van de EMU-plannen, zag zij in de EMU de mogelijkheid om de sociale arbeidsomstandigheden in het Verenigd Koninkrijk te verbeteren. De aandacht van de TUC tijdens de IGC-onderhandelingen concentreerde zich dan ook op het opnemen van het Sociale Handvest in het Verdrag van Maastricht en op zaken als het democratische gehalte van de EMU-onderhandelingen. Ook was de TUC bezorgd over het feit dat er een EMU zou kunnen worden opgericht die louter georiënteerd zou zijn op monetaire indicatoren. Aanpassingen zouden dan immers slechts kunnen plaatsvinden op de arbeidsmarkten. Op het moment dat het begrotingsbeleid ook aan banden zou worden gelegd zou er erg weinig speelruimte overblijven voor nationaal overheidsbeleid en zou arbeid het kind van de rekening worden:

We would like *Economic* and Monetary Union, not just *Monetary* Union. What *One Market, One Money*<sup>16</sup> shows is that we could be very close to getting monetary union in terms of budget deficits. But then, of course, the burden of adjustment falls on the labour market. And that is going to be very tough. That is why you need to have national fiscal policies. That is the key debate. (Verdun 1995: appendix, p. 51).

De ondervraagde benadrukte dat de TUC niet wilde spreken van 'condities' of 'voorwaarden' die de TUC zou stellen waaronder men binnen de TUC akkoord zou gaan met de EMU. Zeker nadat de macht van de vakbonden in het Verenigd Koninkrijk was uitgehold door de regering-Thatcher in de jaren tachtig, werd het doen van zulke krachtige uitspraken onproductief geacht. Zaak was om de punten van zorg duidelijk over te brengen aan de zittende nationale regering en aan de Europese zustervakcentrales verenigd in het Europees Vakverbond (EVV).

Tijdens interviews eind oktober 1992, twee weken nadat het Britse pond uit het ERM was geforceerd ('Black Wednesday'), bleken de TUC-medewerkers danig in de war inzake hun houding ten aanzien van de EMU. Het werd als een grote schok ervaren dat de Britse monetaire autoriteiten onvermogen waren gebleken om het Britse pond binnen het ERM te houden, en ook de massale stakingen van de mijnwerkers en de ommekeer in de publieke opinie aangaande het macro-economisch beleid waren aanleiding

voor de TUC om hun prioriteiten te wijzigen, en als hoofdprioriteit 'banen en economisch herstel' aan te wijzen.

Dat gezegd hebbende werd benadrukt dat men juist sinds 'Black Wednesday' binnen de TUC meende dat een EMU nodig was om speculatie op de financiële markten tegen te gaan. De medewerker benadrukte dat men binnen de TUC echter vreesde dat tegemoetkoming aan de convergentiecriteria wellicht een deflator effect kon hebben. De hoop werd uitgesproken dat de clausule in het Verdrag van Maastricht die betrekking heeft op de convergentiecriteria met enige flexibiliteit zou worden geïnterpreteerd. Het hete hangijzer voor de TUC was nog steeds of de Britse regering zou kunnen worden overreed om het Sociale Handvest te aanvaarden. Dat laatste was de belangrijkste doelstelling voor de TUC (zie ook TUC 1992).

*CFDT* – De Franse vakcentrale waarmee de hier besproken gesprekken zijn gevoerd, was de gematigde *CFDT*.<sup>17</sup> Deze vakcentrale onderstreepte de doelstellingen in het rapport-Delors, ook al plaatste zij enige kanttekeningen bij het 'monetarisme' ervan. Onder 'monetarisme' werd verstaan: al te sterke nadruk op monetaire criteria, terwijl de economische doelstellingen achterwege blijven. De respondent benadrukte dat de *CFDT* van mening was dat economische groei, werkgelegenheid, en de bestrijding van armoede ook centraal moesten staan in de EMU (zie ook *CFDT* 1990). De voorstellen van de Franse regering om een economische regering (*gouvernement économique*) in het leven te roepen in de EMU om tegenwicht te kunnen bieden aan de macht van de toekomstige Europese Centrale Bank werden door de *CFDT* ondersteund. Echter, net als de Britse TUC, was ook de *CFDT* van mening dat een vakcentrale de meeste invloed heeft als zij een bescheiden rol inneemt.

Voor de *CFDT* waren de belangrijkste prioriteiten het reduceren van ongelijkheid – wat betreft economische groei en werkgelegenheid – tussen de diverse sociale klassen en de verschillende regio's in Europa. Het EMU-plan kon op twee manieren hier toe bijdragen, aldus de beleidsmedewerker. Allereerst is voor een middelgroot Europees land als Frankrijk samenwerking de enige manier om ongelijkheden te verkleinen. Ten tweede was de Duitse monetaire hegemonie wel zo dominant dat het creëren van een EMU altijd een goede manier zou zijn om onder die dominantie uit te komen. De beleidsmedewerker benadrukte dat het eventuele falen van de EMU voor Frankrijk veel negatievere gevolgen zou hebben dan voor Duitsland.

In het interview in november 1992 bleek dat weinig veranderd was in de houding van de *CFDT* ten aanzien van de EMU. Ten aanzien van de convergentiecriteria gaf de ondervraagde aan dat ze hoopte dat deze met enige flexibiliteit zouden worden uitgelegd, en dat de specifieke situatie in de EG-lidstaten zouden worden meegewogen in de afweging of landen eraan vol-

doen. Tot slot zei de respondent tegen de EMU te zijn indien niet alle landen er tegelijkertijd aan zouden deelnemen. Als belangrijkste doel van de EMU werd genoemd dat er een gemeenschappelijke economische politiek gevoerd zou moeten worden in de EMU. Daarnaast was het feit belangrijk dat de EMU zou bijdragen aan het versterken van Europa:

[N]ous n'avons plus le choix. En Europe la France est un grand pays (...). Mais dans le monde nous ne le sommes plus. Nous n'avons aucune chance de peser dans la compétition internationale ni au point de vue recherche, ni au point de vue innovation, compétitivité industrielle, ni pour orienter la politique mondiale... (Verdun 1995, appendix p. 116).

*DGB* – In het interview in april 1991 benadrukte de *DGB*-beleidsmedewerker dat hoewel de *DGB* in principe voorstander was van de EMU het noodzakelijk was de economische component van de EMU verder te ontwikkelen (zie ook *DGB* 1990). Binnen de *DGB* was men namelijk tot de conclusie gekomen dat indien er niets geregeld wordt er uiteindelijk weinig beleidsvrijheid overblijft om economisch beleid te voeren. Derhalve zou er nadrukkelijk een gemeenschappelijk economisch beleid moeten komen waarin doelstellingen voor werkgelegenheid en regionale gelijkheid zouden worden geformuleerd en nagestreefd.

Wir sind für die Wirtschafts- und Währungsunion. Die Betonung liegt auf der Gleichberechtigung. Es darf nicht nur eine Währungsunion sein, sondern es muß auch eine Wirtschaftsunion sein. Eine Bedingung ist, daß man zu einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik kommt, die sich nicht nur an der Preisstabilität orientiert, sondern auch an den anderen Zielen orientiert: das Beschäftigungsziel und das Ziel des regionalen Ausgleichs. (Verdun 1995: 197 en appendix p. 167).

Het belangrijkste doel van de EMU in de ogen van de *DGB* in 1991 was dus het terugwinnen van een beleidsinstrument om macro-economische doelstellingen te verwezenlijken.

In 1992 was de houding ten aanzien van de EMU grotendeels gelijk gebleven. Een nieuw element was dat de Duitse vakbonden meenden dat zij wellicht een voortrekkersrol zouden gaan spelen inzake loononderhandelingen parallel aan de voortrekkersrol die de Bundesbank heeft inzake monetair beleid. Dit werd beschouwd als een verdere indamming van hun beleidsruimte, en derhalve mogelijk als een ongunstig effect van de EMU. Daarnaast werd gesteld dat de EMU onaanvaardbaar was zonder een politieke unie, en wel om de volgende twee redenen. Men was binnen de *DGB* van mening dat het opstarten van de EMU niet slechts een economische of monetaire handeling was, maar veeleer een politieke handeling vanwege de grote soevereiniteitsoverdracht. Derhalve zou in de IGC in 1996 de politieke unie beter ontwikkeld moeten worden, aldus de medewerker. Ten

tweede werd het noodzakelijk geacht om een gemeenschappelijke economische politiek te gaan voeren – een eis ook al gesteld in het eerder interview, maar nu waren de ideeën verder ontwikkeld. Er werd benadrukt dat er een uitvoerende macht moest komen die begrotings-, budgettaire, en structuurpolitiek zou gaan voeren. Tot slot werd met betrekking tot de convergentiecriteria de wens uitgesproken dat deze met enige flexibiliteit zouden worden geïnterpreteerd. Het zou goed zijn als eerst een aantal landen van start gingen met de EMU, en dat andere landen er later aan zouden deel nemen.

Als de drie vakcentrales met elkaar worden vergeleken dan valt op dat alle drie een sterke nadruk leggen op de noodzaak de economische component van de EMU te ontwikkelen. Daarenboven worden andere prioriteiten gesteld zoals werkgelegenheid, gelijkmatige economische ontwikkeling, etc. Bovendien zijn de vakcentrales zeer terughoudend in het uiten van kritiek op de asymmetrische ontwikkeling van de economische en de monetaire unie. Zij zijn van mening dat ze een grotere invloed hebben als ze een gematigd en bescheiden standpunt innemen.

De Britse vakcentrale is het meest terughoudend ten aanzien van de EMU. Deze wordt met name gezien als een methode die erop gericht is de Britse regering te overtuigen het Sociale Handvest te aanvaarden. In het interview in 1992 bleek voor het eerst dat een aantal leden van de TUC wellicht meenden dat het nuttig was om de EMU te verwezenlijken al was het alleen maar om speculatie op de valutamarkten tegen te gaan. De TUC lijkt in een zeker opzicht verrassend veel op de andere drie eerder besproken Britse actoren in die zin dat de TUC weinig voelt voor restricties aan het nationale budgettaire beleid.

De beleidsmedewerker van de CFDT toonde zich in zowel 1991 als in 1992 een fervent tegenstander van het zogenaamde 'monetarisme'. Het wordt duidelijk dat ook de Franse vakcentrale, net als de Franse monetaire autoriteiten, wenst dat er een centrale rol wordt weggelegd voor een economische autoriteit op het Europese niveau die tegenwicht moet bieden aan de toekomstige ECB. Economische doelstellingen zoals werkgelegenheid en herverdeling van welvaart kunnen zo op het Europese niveau worden nagestreefd.

De Duitse vakcentrale bevond zich wellicht in de meest comfortabele positie; in Duitsland hebben de vakbonden nog steeds grote invloed, en is men gewend aan een onafhankelijke centrale bank die een anti-inflatoir beleid voert. Desalniettemin baart het de DGB zorgen dat er onvoldoende voorzorgen worden genomen dat convergentie zal zijn bereikt alvorens met de EMU van start te gaan. Met name in het tweede interview stelt de DGB-medewerker dat toenemende politieke integratie, alsmede de overheveling

van economische verantwoordelijkheden, noodzakelijk zullen zijn. Tot slot vreest de DGB dat de Duitse vakbonden in de EMU een voortrekkersrol zullen gaan vervullen voor de bepaling van de hoogte van de salarissen in Europa, wat hun beleidsruimte zou kunnen verkleinen.

## 5. Vergelijking van de actoren en analyse

Uit het hier gepresenteerde onderzoek blijkt dat opvallend veel van de ondervraagden voorstander waren van de EMU, en dat degenen die in eerste instantie een gereserveerde houding hadden ten aanzien van de EMU wel bereid waren compromissen te sluiten en het EMU-pakket te aanvaarden. Hoewel er een groot verschil was in de context waarin de twee interviewronden werden afgenomen, waren er maar weinig verschillen te bemerken tussen de houding ten aanzien van de EMU tijdens de onderhandelingen in voorjaar 1991 en gedurende de ratificatieperiode en de EMS-crisis in het najaar van 1992.

Alle ondervraagden, met uitzondering van HM Treasury en een minderheid binnen de CNPF, waren het er over eens dat een gemeenschappelijke munt in principe een goede zaak is. Elk van deze voorstanders zag dan ook veel heil in het aanvaarden van de EMU en hoopte dat door deelname aan de EMU de inflatie in hun land zou worden verlaagd, dan wel laag zou blijven. Ook de invoering van één Europese munt in de EMU werd als zeer nuttig beschouwd vooral voor het versterken van de Europese binnenmarkt, de internationale concurrentie en de internationale handel. De verschillen van mening werden gevonden toen gevraagd werd onder welke voorwaarden de EMU tot stand zou moeten komen.

Als de vier onderzochte politieke actoren apart genomen worden dan blijkt dat er tussen de diverse zusterorganisaties een aantal typische overeenkomsten en een aantal verschillen bestonden. De centrale banken zagen als belangrijk punt van de EMU het feit dat er een gemeenschappelijk monetair beleid gevoerd zou gaan worden terwijl de nationale soevereiniteit inzake het economische beleid behouden zou blijven. Verschil van mening bestond echter over de noodzaak om relatief snel met de EMU van start te gaan, met name de Fransen hadden toch graag meer coördinatie van de economische politiek willen realiseren. De Britse en Duitse centrale banken behielden duidelijk de meeste reserves. De meningen over de EMU van de drie ministeries van financiën leken, met uitzondering van die van het Duitse Bundesfinanzministerium, qua algemene houding en discours vrij sterk op die van hun centrale banken. De werkgeversorganisaties in de drie landen waren alle zeer positief over de EMU. Prijsstabiliteit en de totstandkoming van de gemeenschappelijke munt zou in hun ogen de marktwerking in Eu-

ropa te versterken, de handel vergroten, en zou hun positie in de internationale concurrentiestrijd verbeteren. De vakcentrales zagen in het EMU-plan een manier om op het Europese niveau zeggenschap over sociaal-economisch beleid te vergaren terwijl zij deze ten aanzien van het nationale economische beleid, door zowel nationale als internationale factoren, in toenemende mate aan het verliezen waren.

Tussen de actoren van elk van de drie afzonderlijke landen waren ook opmerkelijke overeenkomsten te herkennen. De Franse actoren waren over het algemeen de grootste voorstanders van de EMU, de Duitse actoren waren iets gereserveerder, terwijl de Britse actoren zich, over het geheel genomen, de meest gereserveerde houding hadden aangemeten. Eén en ander is schematisch weergegeven in tabel 1.

Tabel 1: Attitudes ten aanzien van de EMU (1991-1992)

	Voorstander	Matig positief	Gereserveerd	Tegen
Frankrijk	MdF, BdF, CNPF <sup>1</sup>	CFDT		CNPF*
Duitsland	BFM, BDI	DGB	DBB	
Verenigd Koninkrijk	CBI	TUC	BoE	HMT

Bron: Verdun (1995: 303)<sup>18</sup>

\* Omdat de CNPF scherp verdeeld is over de wenselijkheid van de EMU is gekozen deze twee keer te categoriseren.

BdF: Banque de France; BDI: Bundesverband der deutschen Industrie; BFM: Bundesfinanzministerium; BoE: Bank of England; CBI: Confederation of British Industry; CFDT: Confédération Française Démocratique du Travail; CNPF: Conseil National du Patronat Français; DBB: Deutsche Bundesbank; DGB: Deutscher Gewerkschaftsbund; MdF: Ministère des Finances; TUC: Trades Union Congress.

De nationale karakteristieken van de drie landen zijn de volgende. Alle vier Britse actoren weigerden in eerste instantie regels voor begrotingstekorten en staatsschulden te accepteren, en gingen slechts in tweede instantie akkoord. Ze hoopten op een flexibele interpretatie van de criteria. Tegelijkertijd wisten ze dat de Britse regering, wegens de 'opt-out'-clausule, niet per se zou behoeven deel te nemen aan de EMU. De Franse actoren waren alle vier erg positief over de EMU met name omdat ze een middel zagen om onder de Duitse invloed uit te komen, en de eerder genomen beslissingen inzake het monetaire beleid op het Europese niveau te institutionaliseren. De vier Duitse actoren waren allemaal bijzonder bezorgd over monetaire integratie zonder afdoende convergentie – zowel in economische als in monetaire zin. Zij legden dan ook een duidelijk verband tussen de EMU en verdergaande politieke unie.

Hoe kunnen we deze karakteristieken verklaren? Laten we nog even terug gaan naar de vijf oorzaken voor de acceptatie van het EMU-beleid zoals die uit de politicologische literatuur naar voren zijn gekomen, en vermeld staan in paragraaf 2:

1. Het EMS en de interne markt hebben er in feite voor gezorgd dat de moeilijke aanpassingen al hebben plaatsgevonden;
2. De EMU is het logische vervolg op de voltooiing van de interne markt en het verdergaande Europese integratieproces;
3. De EMU kan gebruikt worden als legitimatie voor het nemen van politieke besluiten die binnenlands politiek gevoelig liggen;
4. Door de dominantie van de D-Mark en het beleid van de Bundesbank ontstaan machtspolitieke redenen om door middel van de EMU de Duitse hegemonie in te dammen;
5. Veranderingen in de internationale politieke verhoudingen en toenemende mondialisering maken het interessant om de EMU op te starten.

Het hier besproken onderzoek illustreert dat de ondervraagden bij de bepaling van hun houding ten aanzien van de EMU al deze vijf factoren laten meewegen. De ondervraagden zijn het er allemaal mee eens dat de EMU-voorstellen pas relevant zijn geworden nadat een aantal belangrijke ontwikkelingen zich hadden voltrokken: het succes van het EMS en de aanstaande voltooiing van de interne markt. Men was het als het ware eens geworden over het belang van lage inflatie, stabiele wisselkoersen, de rol van het marktmechanisme als basisprincipe voor overheidsregulering en Europese integratie, en over de noodzaak van een vrij verkeer van goederen, diensten, arbeid en kapitaal in de EG. De actoren gebruiken allemaal de EMU ook om beleidsbeslissingen of -voorstellen te legitimeren of op de agenda te zetten. De machtspolitieke redenen, de veranderingen in internationale politieke verhoudingen, en de veranderingen in het economische opereren in de wereld zijn voor de actoren ook belangrijke oorzaken voor het accepteren van de EMU. De Britse monetaire autoriteiten waren bijvoorbeeld door de bank genomen het meest bezorgd dat de andere Europese lidstaten te ver zouden willen gaan op de weg naar politieke integratie. Tegelijkertijd waren zij er zich van bewust dat *niet* deelnemen aan de onderhandelingen zou betekenen dat de Britse stem niet gehoord zou worden. De houding van de Britse monetaire autoriteiten lijkt derhalve vooral beïnvloed door machtspolitieke factoren. De Britse vakbonden wilden juist de EMU gebruiken om druk uit te oefenen op hun regering om het Sociaal Handvest aanvaard te krijgen. De Franse ondervraagden onderstreepten het belang van de ontwikkelingen van het afgelopen decennium in het kader van het EMS en de interne markt. Echter, hun buitengewoon positieve houding ten aanzien van de EMU was in laatste instantie toch ook ingegeven door de machtspolitieke factoren – men wilde loskomen van de afhankelijkheid van het Duit-

se monetaire beleid. Ten slotte speelden ook bij de Duitse actoren de machtspolitieke factoren een grote rol. In dit geval was de dominantie van die factoren een logisch gevolg van de Duitse hegemonie in Europa en de versterking hiervan door de Duitse hereniging.

Als nu naar de vier actoren wordt gekeken blijkt naast deze bovengenoemde oorzaken voor de acceptatie van de EMU voor ieder van hen ook een specifieke situatie te bestaan die hun standpunt ten aanzien van EMU helpt verklaren. De centrale banken maakten zich zorgen dat de politieke leiders te snel naar een monetaire unie wilden. Het risico dat de centrale banken zagen is dat er in de EMU mogelijk grote financiële interregionale transfers zouden moeten plaatsvinden. Hun hele houding was gebaseerd op de veiligstelling van een anti-inflatoir monetair beleid. Het politiek onafhankelijk maken van centrale banken werd bijvoorbeeld erg belangrijk gevonden, omdat daarmee de positie van de centrale banken verstevigd zou worden. De verschillen tussen de posities van de centrale banken is mogelijkterwijls terug te voeren op het verschil in (on)afhankelijkheid van de drie centrale banken. De relatief grote overeenkomsten tussen de twee monetaire autoriteiten in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk kunnen ingegeven zijn door de formele afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van de regering.<sup>19</sup> Tegelijkertijd kan opgemerkt worden dat de laconieke houding van de Bundesbank kan zijn ingegeven door het feit dat zij de Duitse regering niet kon weerhouden van ondertekening, maar ook door het feit dat zij tevreden is dat andere Europese lidstaten tot een beleid van prijsstabiliteit werden gedwongen.

De standpunten van de ministeries van financiën waren nagenoeg dezelfde als die van hun nationale regeringen. Dit betekende dat de Franse en de Duitse ministeries van financiën de EMU graag zo spoedig mogelijk wilden beginnen. De Duitse regering trok zich daarbij weinig aan van de gereserveerde houding van de invloedrijke Bundesbank, omdat het om politieke redenen de EMU wilde veilig stellen. De EMU was het symbool van een opstapje naar verdere politieke integratie in de EG. De Treasury daarentegen reflecteerde het feit dat de Britse regering zich vooralsnog niet wilde vastleggen, maar desondanks wel wilde blijven deelnemen aan de vormgeving van de EMU. De twee opt-outs waren politieke overwinningen en de enige manier om de EMU te accepteren zonder politiek gezichtsverlies.

De werkgeversorganisaties waren bijzonder geïnteresseerd in de EMU om een op de marktwerking georiënteerde EMU in de EG te krijgen. Het sterk monetaire karakter van de EMU en de nadruk op het marktmechanisme maakten dat de werkgeversorganisaties in de drie landen zo duidelijk voorstander waren van de EMU. Zij beschouwden de EMU als een moge-

lijkheid om het neo-liberale regime in de EG te verstevigen, zonder gelijktijdig meer soevereiniteit over macro-economisch beleid over te hevelen. De EMU zou niet leiden tot coördinatie of formulering van economisch beleid op Europees niveau, noch tot herverdeling binnen de EG. Voor hen betekende de stap naar de EMU de vestiging van een voor ondernemers gunstig klimaat. De positie van de CBI was op een aantal punten gelijk aan die van de Britse monetaire autoriteiten – tegen het Sociaal Handvest en verdere overdracht van bevoegdheden of financiële middelen naar het Europese niveau – maar de CBI was desalniettemin een voorstander van EMU wegens internationale handelsaspecten. De verdeelde houding van de Franse CNPF reflecteerde deels de pro-EMU houding van de zittende regering, deels de anti-EMU houding van gaullisten. De Duitse werkgevers, hoewel voorstanders van de EMU, waren ongerust over de onvoldoende mate van economische convergentie. Daarmede stond de BDI op één lijn met het discours van de Duitse monetaire autoriteiten, maar trok zij een conclusie die dichterbij die van de Duitse regering lag dan bij die van de Bundesbank.

De vakcentrales stonden niet negatief tegenover de EMU om heel andere redenen. De vakbonden hadden door de veranderingen in de jaren tachtig hun rol in het economisch beleid verkleind zien worden, en hadden bovendien opgemerkt dat economische en politieke factoren in het buitenland in toenemende mate het nationale beleid gingen beïnvloeden. Derhalve was hun doelstelling het creëren van een Europa met een sociaal gezicht. Zij wilden ervoor zorg dragen dat er meer aandacht zou worden besteed aan de coördinatie van het sociaal-economisch beleid op Europees niveau. Hun inschatting was dat ze, door in te stemmen met de EMU en als partners bij de vorming ervan betrokken te zijn, hun inspraak in het Europese beleid zouden kunnen veilig stellen. Zo zouden de vakbonden op het Europese niveau aan invloed kunnen winnen wat ze op het nationale niveau hadden verloren. De Britse vakbonden grepen de EMU aan om het nationale sociaal beleid te verbeteren. De hoop was dat de zittende regering te zijner tijd het Sociaal Handvest zou aanvaarden. De Franse CFDT was ervan overtuigd dat Frankrijk door de Duitse hegemonie al veel beleidsvrijheid had verloren. Een zekere machteloosheid was duidelijk. De CFDT had de hoop dat er, door middel van de EMU, herverdelingsvraagstukken op de Europese agenda konden worden gezet. De Duitse vakbonden, hoewel voorstanders van de EMU, hamerden op de noodzaak van verdere politieke integratie. Binnen de DGB was men zich ervan bewust dat de beleidsruimte toch al verkleind was, en dat de EMU alvast 'iets' was. Hun wens voor verdere politieke integratie is goed te begrijpen vanuit de ervaring van monetaire integratie tussen de twee Duitslanden en de grote gevolgen die dat met zich meebracht.

## 6. Conclusie

Dit artikel heeft zich gericht op het achterhalen van de percepties van Britse, Franse en Duitse monetaire autoriteiten en sociale partners over de EMU tijdens de IGC-onderhandelingen in 1991 en gedurende de ratificatieperiode in 1992. De ondervraagden werd in die twee perioden een aantal vragen gesteld. Drie van die vragen stonden in dit artikel centraal: 'Is uw organisatie voorstander van de EMU zoals die beschreven is in het rapport-Delors dan wel het Verdrag van Maastricht?', 'Onder welke voorwaarden zou uw organisatie geheel akkoord gaan met de EMU?' en 'Wat is voor uw organisatie het belangrijkste doel van de EMU?'

De resultaten zijn op drie manieren geanalyseerd. De antwoorden van de ondervraagden zijn vergeleken in de twee onderzoeksperiodes, vergeleken met antwoorden gegeven door collega's in de andere landen, en vergeleken met de antwoorden gegeven door de andere actoren in hetzelfde land. Geconstateerd is dat er slechts kleine verschillen zijn tussen de twee onderzoeksperiodes, en dat er verscheidene gemeenschappelijke kenmerken kunnen worden onderscheiden in de houding ten aanzien van de EMU van zowel de twee sociale partners, de twee monetaire autoriteiten, als ook de drie afzonderlijke landen.

Vervolgens is nagegaan in hoeverre de bestaande verklaringen voor de acceptatie van de EMU, zoals weergegeven in recente publicaties, de hier gepresenteerde onderzoeksresultaten helpen begrijpen. In dit artikel wordt aangegeven dat de vijf gangbare verklaringen voor de acceptatie van de EMU-plannen door de regeringen ook van toepassing zijn op de monetaire autoriteiten en de sociale partners. Dat wil zeggen dat de monetaire convergentie, tot stand gekomen onder het EMS, en de voltooiing van de interne markt het mogelijk maakten de stap op weg naar de EMU te zetten. Daarnaast werd de EMU ook gebruikt om politieke vraagstukken die binnenlands moeilijk lagen aan te pakken. Deze strategie werd gebruikt door zowel de monetaire autoriteiten als de sociale partners. Tevens waren de irritatie van de lidstaten over de dominantie van het Duitse monetaire beleid (versterkt door het feit dat het Verenigde Duitsland nóg dominantier zou worden), de toenemende mondialisering en de bredere veranderingen in de internationale politieke situatie sinds het einde van de Koude Oorlog van invloed op de acceptatie van de EMU.

Ten slotte is uit dit onderzoek gebleken dat elk van de onderzochte actoren zijn eigen specifieke reden had om voorstander (of althans geen tegenstander) te zijn van de EMU. Er blijken overeenkomsten en verschillen te bestaan tussen de standpunten van de vier politieke actoren binnen elk van de drie landen, alsmede tussen de verschillende zusterorganisaties in de drie landen. De Britse actoren zijn het meest gereserveerd ten aanzien van EMU,

al zijn de sociale partners beduidend positiever dan de monetaire autoriteiten. De Franse actoren zijn het meest positief, mede omdat ze onder het Duitse juk uit willen komen, al hadden ze gewenst dat meer bevoegdheden over economisch beleid zouden zijn overgeheveld naar het Europese niveau. De Duitse actoren waren het meest bezig met de vraag hoeveel economische en monetaire convergentie noodzakelijk was alvorens met de EMU zou kunnen worden begonnen. De Franse en Britse monetaire autoriteiten zaten duidelijk op één lijn, wat mogelijk veroorzaakt is door de politieke afhankelijkheid van de centrale banken. De Duitse monetaire autoriteiten stonden lijnrecht tegenover elkaar. Het Duitse ministerie van financiën gaf aan dat de EMU om politieke redenen belangrijk was, terwijl de onafhankelijke Bundesbank op de korte termijn tegen de EMU was omdat tot nog toe onvoldoende convergentie was bereikt. De werkgeversorganisaties waren meer of minder tevreden met de EMU omdat deze een neo-liberaal regime in de EG zou institutionaliseren en omdat de overdracht van soevereiniteit tot het minimum beperkt zou blijven. De vakcentrales waren van mening dat de EMU mogelijkheden bevatte om sociaal beleid en herverdelingsvraagstukken hoger op de Europese en de nationale agenda te zetten. Het streven van de TUC naar aanvaarding van het Sociaal Handvest door de Britse regering is hier het beste voorbeeld van. De vakcentrales in elk van de drie landen gaven aan dat in de jaren tachtig, als gevolg van toenemende interdependentie en door nationaal beleid, de beleidsruimte van vakbonden reeds danig was beperkt. Meewerken aan de EMU werd beschouwd als de meest constructieve politieke strategie.

De factoren die in de politicologische literatuur worden genoemd ter verklaring van de acceptatie van de EMU bieden ook inzicht in de percepties van de binnenlandse politieke actoren over de EMU. Elk van de hier besproken actoren blijkt zijn specifiek eigen redenen te hebben voor de acceptatie van de EMU. Het EMU-pakket en het Verdrag van Maastricht blijken een zorgvuldig uitgebalanceerd compromis te bevatten. In het Verdrag van Maastricht zat, zagezegd, voor 'elk wat wils'.

## Noten

1. Ik wil Leo van Eerden en een externe beoordelaar van de redactie van *Acta Politica* bedanken voor hun constructieve commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
2. Voordat het Verdrag betreffende de Europese Unie (of: Verdrag van Maastricht) in werking trad, op 1 November 1993, werd gesproken van de Europese Gemeenschap(en) (EG). Omdat dit artikel betrekking heeft op de periode vóór het van kracht worden van dit Verdrag wordt hier gesproken van de 'EG'.
3. In het rapport-Delors werd nog gesproken van het onherroepelijk aaneenschakelen van de nationale valuta's of het introduceren van een Europese munt. Hoewel het co-

mité-Delors zich in principe had uitgesproken voor een gemeenschappelijke munt, meende het dat het een politieke beslissing moest zijn om te bepalen of de gemeenschappelijke munt er ook daadwerkelijk moest komen.

4. In 1990-1991 werd er, naast de IGC over de EMU, in een tweede IGC gesproken over de verdere ontwikkeling van een politieke unie (PU), bijvoorbeeld aangaande de samenwerking op het gebied van buitenlands en justitie beleid (zie Corbett 1992). In dit artikel wordt slechts gesproken over de IGC die betrekking heeft op de EMU (voor een goed overzicht zie Artis 1992).

5. Het volledige verslag van dit onderzoek vindt men in Verdun (1995).

6. De D-Mark zone bestaat uit landen wier monetair beleid nauw zijn afgestemd op dat van Duitsland. Tegen het eind van de jaren tachtig bestond de D-Mark zone uit: Frankrijk, de Benelux landen, Ierland, Denemarken, Oostenrijk, Zweden en Finland.

7. De centrale banken zijn: de Bank of England, de Banque de France en de Bundesbank. De ministeries van financiën zijn: Her Majesty's Treasury, het Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, en het Bundesfinanzministerium. De werkgeversorganisaties zijn de Confederation of British Industry (CBI), de Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) en de Conseil National du Patronat Français (CNPF). De vakcentrales zijn: de Trades Union Congress (TUC), de Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) en de Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB).

8. De protocollen van deze interviews zijn opgenomen in Verdun (1995).

9. De theorie van de optimal currency area (OCA) stelt dat landen een gemeenschappelijke munt kunnen delen indien ze aan een aantal criteria voldoen. Zo dienen deze landen in hoge mate met elkaar economische betrekkingen met elkaar te hebben, en dienen kapitaal en met name arbeid tussen de potentiële OCA landen mobiel te zijn (Mundell 1961; Kenen 1969; Eichengreen 1990; De Grauwe 1992).

10. Over de rol van de economische unie in de EMU zie Pelkmans (1991).

11. Voor een discussie over de teneergang van de Franse voorstellen om een 'gouvernement économique' te installeren, zie Italianer (1993).

12. Voor een vertolking van deze visie door een academicus zie Goodhart (1990). Zie voor een bredere discussie Johnson (1994).

13. Voor een goede bespreking van de ommezwaai in macro-economisch en monetaire beleid in Frankrijk in de jaren tachtig, zie Blanchard en Muet (1993); Goodman (1989); Goodman (1992) en Hall (1986).

14. Zijn opvolgster was voorheen elders binnen het Franse ministerie van financiën werkzaam geweest en was goed geïnformeerd over het beleid ten aanzien van de EMU.

15. De gesprekspartner waarmee in 1992 werd gesproken was beter ingewerkt in de EMU materie dan de beleidsmedewerker met wie in 1991 was gesproken.

16. Commissie der Europese Gemeenschappen (1990).

17. Frankrijk telt drie grote en twee minder grote vakcentrales. Onderling zijn deze erg verdeeld. Voor dit onderzoek zijn vraaggesprekken gehouden met de drie grootste vakbondcentrales: met de CFDT, CGT (Confédération Générale du Travail) en FO (Force Ouvrière). In dit artikel wordt echter slechts het resultaat van gesprekken met de CFDT besproken.

18. Dit schema is in enigszins gewijzigde vorm overgenomen uit Verdun (1995).

19. De Franse centrale bank werd pas politiek onafhankelijk op 1 januari 1994.

## Literatuur

- Artis, Michael J. (1992), 'The Maastricht road to monetary union', *Journal of common market studies* 30: 299-309.
- Andrews, David (1993), 'The global origins of the Maastricht Treaty on EMU: Closing the window of opportunity'. In: Alan W. Cafruny en Glenda G. Rosenthal (red.), *State of the European Community: The Maastricht debates and beyond*. Harlow, Essex en Boulder, Colorado: Longman en Lynne Rienner, pp. 104-24.
- BDI (1990), *Economic and Monetary Union. A challenge for Europe*. Köln, BDI.
- Blanchard, Olivier Jean, en Pierre Alain Muet (1993), 'Competitiveness through disinflation: An assessment of the French macroeconomic strategy', *Economic policy*, 16: 11-56.
- CBI (1989), *European Monetary Union: A business perspective*, Report of the CBI European Monetary Union working group. Londen: CBI centre point.
- CFDT (1990), 'L'Union Economique et Monétaire'. *Nouvelles CFDT*, februari.
- CNPF (1990), *Cartes sur table*. Paris: Cirmov.
- Corbett, Richard (1992), 'The intergovernmental conference on political union', *Journal of common market studies*, 30 (3): 271-98.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (1990), 'One market, one money', *European economy*, 44.
- Deutsche Bundesbank (1990), 'General meeting of the Mont Pelerin Society. Luncheon speech by Karl Otto Pöhl', *Auszüge aus Presseartikeln*, 68, München, 3 september.
- DGB (1990), 'Europäische Währungsunion: Start in eine ungewisse Phase'. *Jahres-Gutachten 1990/91*: 424-437.
- Dyson, Kenneth (1994), *Elusive union. The process of Economic and Monetary Union in Europe*, Londen en New York: Longman.
- Eichengreen, Barry (1990), 'One money for Europe: Lessons from the US currency union'. *Economic policy*, 10 (april): 117-87.
- Eichengreen, Barry en Jeffrey Frieden (1993), 'The political economy of European monetary unification: An analytical introduction', *Economics and politics* 5(2): 85-104.
- Garrett, Geoffrey (1993), 'The politics of Maastricht', *Economics and politics* 5(2): 105-25.
- Geelhoed, L.A. (1990), 'De semi-soevereine staat', *Socialisme en democratie* 2: 40-7.
- Goodhart, Charles (1990), 'Fiscal policy and EMU'. In: Karl Otto Pöhl (red.), *Britain and EMU*, Londen: Centre for Economic Policy, pp. 81-99.
- Goodman, John B. (1989), 'Monetary policy in France, Italy, and Germany: 1973-85'. In: P. Guerrieri en P.C. Padoan (red.), *The political economy of European integration: States, markets and institutions*. New York: Harvester Wheatsheaf, pp. 171-201.
- Goodman, John B. (1992), *Monetary sovereignty: The politics of central banking in Western Europe*. Ithaca en Londen: Cornell University Press.
- Grauwe, Paul de (1988), *Is the European Monetary System a DM-Zone?*, CEPR Discussion Paper, 297. Londen: Centre for Economic Policy Research.
- Grauwe, Paul de (1992), *The economics of monetary integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Gros, Daniel en Niels Thygesen (1992), *European monetary integration*, Londen: Longman.
- Hall, Peter A. (1986), *Governing the economy. The politics of state intervention in Britain and France*, New York: Oxford University Press.
- HM Treasury (1989), *An evolutionary approach to Economic and Monetary Union*. Londen: HSMO, 2 november.
- Italianer, Alexander (1993), 'Mastering Maastricht: EMU issues and how they were

- settled'. In: Klaus Greschmann (red.), *Economic and Monetary Union: Implications for national policy-makers*, Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 51-115.
- Johnson, Christopher (1994), 'Fiscal and monetary policy in Economic and Monetary Union'. In: Andrew Duff, John Pinder, en Roy Pryce (red.), *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Londen: Routledge, pp. 71-83.
- Kenen, Peter (1969), 'The theory of optimum currency areas: An eclectic view'. In: R. Mundell en A. Swododa (red.), *Monetary problems of the international economy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Leigh-Pemberton, Robin (1990), 'The United Kingdom's proposals for Economic and Monetary Union'. In: *Bank of England quarterly bulletin*, pp. 374-77.
- Martin, Lisa L. (1993), 'International and domestic institutions in the EMU process', *Economics and politics* 5 (2): 125-145.
- McNamara, Kathleen, R. (1994), *Economic and Monetary Union in Europe. Do domestic politics matter? Does hegemony?*, Paper presented at the annual APSA Meeting, New York, september 1-4.
- Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (1990), *Vers l'Union économique et monétaire européenne. Colloque du 21 juin 1990*, Paris: La documentation Française.
- Mundell, R.A. (1961), 'A theory of optimum currency areas', *American economic review* 51.
- Rapport-Delors (1989), *Rapport over de Economische en Monetaire Unie in de Europese Gemeenschap* (Comité voor de bestudering van de Economische en Monetaire Unie). Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.
- Pelkmans, Jacques (1991), 'Towards Economic Union'. In: Peter Ludlow (red.), *Setting EC priorities 1991-92*, CEPS, Brussel, oktober-november, pp. 39-100.
- Sandholtz, Wayne (1993), 'Choosing union: Monetary politics and Maastricht', *International organization* 45: 1-39.
- Smeets, Heinz-Dieter (1990), 'Does Germany dominate the EMS'. In: *Journal of common market studies*, 29 (1): 37-52.
- TUC (1992), 'Unions after Maastricht. The challenge of Social Europe'. Londen: TUC.
- Verdrag betreffende de Europese Unie* (1992) Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.
- Verdun, Amy (1990), *Naar een Economische en Monetaire Unie (1970-1990): Een Analyse van de Politieke Beleidsruimte in Nederland*. Doctoraalscriptie Internationale Betrekkingen, PSCF, Universiteit van Amsterdam.
- Verdun, Amy (1995), *Europe's struggle with the global political economy. A study of how EMU is perceived by actors in the policy-making process in Britain, France and Germany*, Proefschrift, Europees Universitair Instituut, Florence.

## Boekbesprekingen

Dennis Kavanagh, **Election Campaigning; The New Marketing of Politics**. Blackwell, Oxford 1995

De laatste decennia zijn in alle landen de verkiezingscampagnes sterk van karakter veranderd. In de media treft men rond elke campagne beschouwingen aan over politieke marketing en de 'veramerikanisering' van de campagne. Ook in wetenschappelijke beschouwingen komt dit thema de laatste jaren regelmatig aan de orde. Op basis van een helder en boeiend overzicht van de ontwikkelingen in de laatste decennia in het Verenigd Koninkrijk mengt Kavanagh zich in dit boek niet alleen in deze discussie, maar formuleert hij ook een aantal duidelijke conclusies.

Kavanagh is bij uitstek geschikt voor het schrijven van een overzichtsstudie. Sinds 1974 heeft hij, in het kader van de periodieke verkiezingsstudies *The British General Election of 19...*, vele insiders geïnterviewd, zowel politici, partijfunctionarissen als externe deskundigen die voor een politieke partij werkten. Deze interviews zijn dan ook een belangrijke databron voor deze studie. Daarnaast wordt in de hoofdstukken over de media op ruime schaal gebruik gemaakt van de serie Political communications: *The General Election Campaign of 19...* die sinds 1979 na elke verkiezing verschijnt en waar Kavanagh ook regelmatig aan meewerkt.

In dit boek worden in een elftal hoofdstukken de belangrijkste ontwikkelingen behandeld. Aan de orde komen de ontwikkelingen in de twee grootste partijen, de rol van opiniepeilingen, het eigen electoraal onderzoek van partijen, en de wijze waarop de pers en de televisie verkiezingscampagnes verslaan.

De studie van Kavanagh kan gedeeltelijk gelezen worden als een beschrijvende en historische studie over de ontwikkeling van verkiezingscampagnes in het Verenigd Koninkrijk. De twee uitgebreide hoofdstukken over de Conservatieven en Labour bevatten een schat aan informatie en soms ook onthullende details. Zo is het boeiend om te lezen hoe de Conservatieven al in 1959 een strategie ontwikkelden om een deel van de arbeidersklasse voor zich te winnen. Nadat op basis van onderzoek was vastgesteld dat de nieuwe arbeidersklasse sterk geïnteresseerd was in consumptiegoederen en een eigen huis werd dat het centrale thema in de campagne. Een beroemd geworden poster laat een gelukkig gezin zien dat vol enthousiasme de (nieuwe) auto staat te poetsen. De Conservatieve partij stond in het algemeen veel opener voor de adviezen van externe deskundigen dan Labour, veel innovaties kwamen in de loop van de tijd dan ook uit conservatieve hoek. Toch was ook daar soms sprake van duidelijke weerstand. Zo voelde Heath niets voor 'gimmicks' and 'packaging' en vond hij het oefenen voor televisieoptredens verspilde tijd