

De ECB onder vuur: een botsing van culturen?

*Eelke de Jong**

De Europese Centrale Bank is onafhankelijk van de politiek, omdat men van mening was dat een onafhankelijke centrale bank het beste middel is om prijsstabiliteit te bereiken. Ondanks deze breed gedragen opinie, hebben (met name Franse) politici vanaf het begin voorstellen gedaan die de politieke onafhankelijkheid van de ECB schaden. In dit artikel wordt betoogd dat deze kritiek mogelijk verklaard kan worden uit een verschil in politieke cultuur tussen de deelnemende landen. In de Latijnse landen is men gewend aan een grote verstrengeling tussen politiek en economie. Klaarblijkelijk is het voor deze politici nog moeilijk afstand te doen van hun gewoonte tot directe interventie in zaken die tot de taken van de ECB behoren (van de redactie).

In het Verdrag van Maastricht is bepaald dat de Europese Centrale Bank (ECB) onafhankelijk zou zijn, omdat volgens de toen algemeen geldende opinie een onafhankelijke centrale bank de beste garantie is voor een monetair beleid gericht op prijsstabiliteit.¹ Bij mijn weten is deze algemene opinie niet wezenlijk veranderd. Toch hebben belangrijke politici vanaf de oprichting van de ECB bij tijd en wijle publiekelijk kritiek geuit op de ECB. Nu hoeft kritiek die gericht is

* Eelke de Jong is hoogleraar Internationale Economie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Ik dank Iman van Lelyveld voor het beschikbaar stellen van de gegevens over de Cukierman-index voor de periode 1990-1997 en Sipke Overbeek voor assistentie bij het onderzoek. Iman van Lelyveld, Harry Garretsen, Mark van Twist en twee anonieme referenten dank ik voor commentaar op een eerdere versie, Bob Lieshout voor het citaat van De Gaulle, en Pieter Leroy voor de informatie over België. De verantwoordelijkheid voor de wijze van verwerking van deze informatie ligt natuurlijk bij mij.

¹ Alesina en Summers (1993) laten voor 18 OECD-landen zien dat gedurende de periode 1955-1988 er inderdaad een duidelijk negatieve correlatie is tussen de onafhankelijkheid van de centrale bank en inflatie. Er is geen verband tussen de onafhankelijkheid van de centrale bank en andere macro-economische factoren, zoals de hoogte en variabiliteit van de gemiddelde jaarlijkse groei van het Bruto Binnenlands Product, de werkloosheid en de hoogte van de reële rente. Dit resultaat suggereert dat een beleid gericht op prijsstabiliteit door middel van een onafhankelijke centrale bank niet ten koste van de reële groei hoeft te gaan.

op het gevoerde beleid niet direct de onafhankelijkheid van de centrale bank aan te tasten. Het is zeer goed voorstelbaar dat een regeringsleider in een land met toenemende werkloosheid publiekelijk pleit voor een verlaging van de rente door de ECB. Dit past in het politieke spel tussen twee onafhankelijke instellingen. Anders ligt het met voorstellen voor het oprichten van een orgaan dat de politiek medeverantwoordelijk maakt voor het monetaire beleid, met het om politieke motieven willen benoemen van topfunctionarissen van de ECB en met het zonder meer uithalen naar de euro als een uitvinding van technocraten. Dergelijke voorstellen en gedrag conflicteren wel met het streven naar een politiek onafhankelijke centrale bank. Toch zijn tijdens de korte levensduur van de ECB met name van Franse en recentelijk ook nadrukkelijk van Italiaanse kant herhaaldelijk uitlatingen gedaan die niet stroken met het idee dat de politiek een onafhankelijke centrale bank en de bijbehorende munt steunt.

Als men voor een onafhankelijke centrale bank is, waarom proberen (met name Latijnse) politici dan toch van tijd tot tijd de beleidsruimte van de ECB te beperken? Dit is toch vreemd, te meer daar juist deze landen in de jaren negentig via een verandering in de wetgeving de centrale bank veel onafhankelijker hebben gemaakt. Moeten politici uit een aantal landen misschien wennen aan de wijze van optreden van Duisenberg en aan het feit dat ze minder directe invloed hebben op het monetaire beleid dan voorheen? Als dit het geval is dan heeft de verandering in wetgeving nog onvoldoende geleid tot een verandering in gedrag. In deze redenering ontstaat kritiek van nationale politici door de verschillen binnen Europa met betrekking tot de politieke cultuur. De kritiek zal dan pas verstommen als de waarden en normen binnen Europa naar een gemeenschappelijk niveau convergeren.

In dit artikel wordt nagegaan of de kritiek op de ECB kan worden verklaard uit het botsen van verschillende culturen met betrekking tot monetair beleid. Hiertoe begin ik met een korte weergave van de kritiek op de onafhankelijkheid van de ECB, op het optreden van Duisenberg, en de recente Italiaanse scepsis ten aanzien van de euro. Daarna wordt het theoretisch raamwerk gepresenteerd en volgt de empirische toetsing.

1. Kritiek op de onafhankelijkheid van de ECB

Al voor de oprichting van de ECB heeft president Mitterrand laten blijken niet veel waarde te hechten aan de onafhankelijkheid van de ECB. In een interview stelde hij "dat de 'technici' van de ECB slechts de besluiten van de Europese Raad dienen uit te voeren" (Wellink, 1993: 23). In lijn met deze uitspraak heeft Frankrijk altijd gepleit voor een politiek orgaan dat het economisch beleid in de eurolanden moet coördineren en als tegenwicht van de ECB moet fungeren (zie bijvoorbeeld, Szász, 2002: 181, 207). Duitsland en Nederland zijn daar altijd terughoudend in geweest. Zij vrezen dat een dergelijk orgaan de onafhankelijk-

heid van de ECB zal ondermijnen. Uiteindelijk heeft Frankrijk wel (deels) zijn zin gekregen. Aan de avond voorafgaande aan de vergadering van de Ecofin overleggen de ministers van de eurolanden met elkaar.

Een ander meningsverschil betreft de verantwoordelijkheid voor het wisselkoersbeleid. Twee typen beslissingen zijn in dit verband belangrijk: (a) het besluit dat de euro deel gaat uitmaken van een formeel wisselkoerssysteem en (b) beslissingen met betrekking tot de gewenste hoogte van de wisselkoers en de wijze waarop de ECB deze moet bereiken. In het Verdrag van Maastricht is bepaald dat de Raad van Ministers de beslissingsbevoegdheid heeft met betrekking tot de formele deelname van de euro aan een wisselkoersstelsel (zie Buiten, 1999: 7 en 8, en Eijffinger en De Haan, 2000: 36 en 37). Hierbij dient de Raad het Europese Parlement te consulteren. Deze bevoegdheid is algemeen aanvaard. Zelfs in landen met een zeer onafhankelijke centrale bank, zoals Nederland, behoorden besluiten aangaande deelname aan een wisselkoerssysteem en met betrekking tot de wijziging van de officiële pariteiten binnen een bestaand systeem nadrukkelijk tot de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën². Hoewel het lidmaatschap van een wisselkoerssysteem de beleidsruimte van een centrale bank beperkt, wordt het nagenoeg nooit gezien als strijdig met het streven naar een onafhankelijke centrale bank. Een dergelijk lidmaatschap geeft de randvoorwaarden waaronder de centrale bank moet opereren maar is niet direct een inmenging in de dagelijkse gang van zaken.

Anders ligt het met de bevoegdheid van de Raad om, in geval er geen formeel wisselkoerssysteem is, algemene richtlijnen te formuleren met betrekking tot het door de ECB te voeren wisselkoersbeleid. De richtlijnen mogen niet de doelstelling van prijsstabiliteit ondermijnen. Voor Nederlanders en (de meeste) Duitsers³ is het vanzelfsprekend dat de ECB de eerst verantwoordelijke is voor het te voeren beleid ten aanzien van de wisselkoers. De politiek bemoeit zich niet met de dagelijkse gang van zaken in deze en laat zich ook niet nadrukkelijk uit over de gewenste hoogte van de wisselkoers. Hoogstens gebeurt dit achter de schermen in het reguliere onderlinge overleg. Heel anders ligt dat in Frankrijk en Italië. Daar is het vanzelfsprekend dat politici uiteindelijk beslissen over de wenselijke wisselkoers (Szász, 2001: 155, 180). "De wisselkoers is voor de Fransen altijd regeringsbeleid" zegt een kenner. Als Duisenberg zegt "Ik ben meneer euro dan is dit voor de Fransen al een provocatie" (Het Financieel Dagblad, 6 januari 2001).

De benoeming van Duisenberg. Ook bij de benoeming van de huidige president van de ECB heeft Frankrijk getoond, dat ze dit vooral als een politieke

² Dat dit tot een conflict kan leiden is gebleken bij de herschikking van de spilkoersen in het Europees Monetair Stelsel van maart 1983. De Bank had toen volledig met de Duitse mark mee willen revalueren, maar de minister van Financiën besliste anders.

³ Oscar Lafontaine, korte tijd minister van Financiën in het kabinet van Schröder, bleek een uitzondering. Zie o.a. Eijffinger en De Haan (2000: 37).

benoeming ziet. Waar de centrale bankiers unaniem Duisenberg hadden voorgedragen, wilden de Fransen een eigen kandidaat (Trichet) naar voren schuiven. Voor Nederland gold natuurlijk het feit dat Duisenberg een landgenoot is. Maar daarnaast zien Nederland en Duitsland een dergelijke benoeming ook meer apolitiek dan Frankrijk. Uiteindelijk is als compromis Duisenberg voor 8 jaar benoemd, maar heeft hij volgens de Fransen toegezegd halverwege te vertrekken. Duisenberg heeft dit altijd ontkend en gesteld dat hij alleen heeft vermeld dat hij waarschijnlijk niet de volle termijn zou uitzitten.⁴

Hoe politiek de Fransen deze kwestie benaderen bleek nog eens in april 2001. De Franse politieke leiders roepen dan Duisenberg op om duidelijkheid te verschaffen over het tijdstip waarop hij denkt terug te treden. De Belgische minister van Financiën, Reynders, ondersteunde deze oproep (NRC Handelsblad, 21 april 2001). Sommigen vermoedden binnenlandse politieke redenen achter de oproepen van president Chirac en premier Jospin. De kansen voor Trichet om Duisenberg op te volgen zijn inmiddels klein geworden, omdat hij betrokken is bij een strafzaak in verband met malversaties bij Crédit Lyonnais. Dit opent voor Chirac en Jospin de mogelijkheid een eigen kandidaat te promoten. Jospin zou dan de huidige minister van Financiën, Laurent Fabius, naar voren willen schuiven. Zou Jospin slagen, dan slaat hij twee vliegen in één klap: hij is een rivaal in de race om het presidentschap (Fabius) kwijt en heeft Chirac verdederd, waardoor hij de verkiezingsstrijd met de laatste met een voorsprong begint (Het Financieele Dagblad, 14 april 2001). Zie daar een serie Franse politieke overwegingen rond de benoeming van de president van een centrale bank, die niet te verenigen zijn met het streven naar een zo groot mogelijke onafhankelijkheid.

Het optreden van Duisenberg. Het optreden van Duisenberg wordt gekarakteriseerd als egalitair en informeel. Volgens velen heeft dit het hem mogelijk gemaakt om van de zeventienkoppige ECB-raad een collectief te maken. Ondanks de soms grote verschillen in economische situatie tussen de landen, zijn de besluiten van de Raad tot nog toe unaniem genomen. Naar buiten toe wordt deze informele houding minder gewaardeerd. Daar hecht men meer aan elitair gedrag. Van een bankpresident en zeker van de president van de Europese Centrale Bank, wordt verwacht dat hij zich presenteert als een vertegenwoordiger van de elite. Hij is superieur, zelfbewust en onaantastbaar (Het Financieele Dagblad, 29 september 2000).

In uitzonderlijke situaties komt het verschil in cultuur het meest duidelijk naar voren. Een dergelijke situatie deed zich in het najaar van 2000 voor. Eind september hadden de verschillende centrale banken in de valutamarkten geïnterveenieerd om de euro te steunen. Een paar weken daarna verklaarde Duisenberg in een interview met The Times, dat mocht door de crisis in het Midden-Oosten de

⁴ Inmiddels heeft Duisenberg aangekondigd dat hij in juli 2003 met pensioen zal gaan.

waarde van de euro verder dalen, er waarschijnlijk geen nieuwe steunaankopen zouden komen. Bovendien, zo vertrouwde hij de interviewer toe, hadden de Verenigde Staten toch al met enige tegenzin aan de vorige interventies meegewerkt. Vlak na deze uitspraak daalde de euro sterk in waarde en brak de kritiek op Duisenberg los. Met name in Frankrijk werden deze uitlatingen hoog opgenomen. De Franse parlementariër Didier Migaud, lid van de kamercommissie van begrotingszaken, overwoog een rechtszaak tegen Duisenberg aan te spannen bij het Europese Hof van Justitie wegens incompetentie (Het Financieele Dagblad, 26 oktober 2000).

Italiaanse scepsis. Na het aantreden van de regering Berlusconi is Italië sceptischer komen te staan ten opzichte van Europa. In het begin van 2002 kwam dit tot uiting in uitlatingen van verschillende ministers over de levensvatbaarheid van de euro. De minister van defensie Martino dacht dat de euro een flop zou worden en Bossi, minister van hervormingen gaf "geen cent voor de euro" (The Economist, 12 januari 2002: 29). Voor minister van buitenlandse zaken, Renato Ruggiero, was dit aanleiding zijn ontslag in te dienen. Naar zijn mening zijn deze opvattingen te anti-Europees en werd hij in zijn pro-Europese houding te weinig gesteund door minister president Berlusconi. Nu was Ruggiero, als ex hoofd van de Wereldhandelsorganisatie, juist in het kabinet benoemd om het kabinet van Berlusconi in het buitenland enige prestige te geven. Berlusconi neemt nu het ministerschap van buitenlandse zaken waar.

In maart 2002 noemde Bossi de EU een voorbeeld van het nieuwe fascisme, en riep hij op tot "burgerlijk verzet tegen de technocratische en corrupte Europese superstaat" (NRC Handelsblad, 6 maart 2002). Voor de leider van de Italiaanse oppositie was dit aanleiding om de Europese Commissie in een brief te vragen om maatregelen. President Ciampi heeft Berlusconi bij zich geroepen om de Europese gezindheid af te tasten.

Al deze voorvallen⁵ illustreren dat de huidige Italiaanse regering toch aanmerkelijk minder Europees gezind is dan de vorige en dus ook symbolen van de Europese eenwording, zoals de euro, minder hoog acht.

Samenvatting en hypothese. Het bovenstaande geeft aan dat tussen de landen die deelnemen aan de euro de omgangsvormen tussen politici en de presidenten van centrale banken sterk uiteenlopen. Met name het verschil tussen Frankrijk aan de ene kant en Duitsland en Nederland aan de andere is opmerkelijk. In Frankrijk (en recent in Italië) bemoeien politici zich nadrukkelijk met het monetaire beleid, ook al is dit een Europees beleid. Hoewel in Nederland en Duitsland door sommigen ook wel kritiek is geuit op de ECB, komt deze kritiek

⁵ In de tekst zijn niet eens die voorvallen opgenomen waarbij de Italiaanse afwijzing van Europese wet- en regelgeving duidelijk voortkomt uit een conflict met de persoonlijke belangen van Berlusconi.

niet van leidende nationale politici⁶ en als dit wel het geval is dan beperkt ze zich tot het te voeren rentebeleid. Kortom, Duitse en Nederlandse politici zijn zeer terughoudend ten aanzien van de bemoeienis met de zaken van de ECB, zeker waar het betreft de formele onafhankelijkheid van de ECB. De reacties van belangrijke Latijnse politici zouden erop kunnen duiden dat zij moeite hebben met de onafhankelijkheid van de ECB en hier nog aan moeten wennen. Dan past de onafhankelijke positie van de ECB niet bij de Franse en Belgische politieke cultuur, terwijl vroeger de meer afhankelijke positie van de desbetreffende nationale centrale banken daar wel bij aansloot. In het geval van Italië lijken de problemen zich meer te concentreren rond de gevolgen van de Europese samenwerking voor de eigen beleidsruimte. In het algemeen geldt dan dat voor het bestaan van de ECB, de (on)afhankelijkheid van de nationale centrale banken aansloot bij de nationale waarden en normen, terwijl dat door de creatie van de ECB niet meer het geval is. In het vervolg wordt deze hypothese op verschillende manieren getoetst.

2. Theoretisch raamwerk

Het theoretisch raamwerk is ontleend aan Williamson (2000). Hij onderscheidt vijf niveaus van sociale analyse, die in Figuur 1 zijn weergegeven. Het niveau 0 is het evolutionaire niveau en heeft betrekking op de wijze waarop waarden zich bij mensen ontwikkelen.⁷ Veranderingen op dit niveau gaan zeer langzaam. Dit is het onderzoeksterrein van de psychologie en de cognitiewetenschappen. Niveau 1 noemt Williamson "Embeddedness" en bestaat uit informele instituties, zoals gebruiken, normen en tradities. Ook deze veranderen volgens Williamson langzaam. Hij denkt pas in de loop van eeuwen. Niveau 2 bestaat uit formele regels, zoals wetten, functies van overheidsorganen en dergelijke. Veranderingen hierin gaan ook langzaam maar sneller dan die op het eerste niveau; 10 tot 100 jaar schat Williamson. Niveau 3 noemt hij "governance" en behelst de wijze waarop men in de maatschappij met contracten omgaat. Het bestaat uit gebruiken om buiten de rechtszaal om conflicten te voorkomen en orde te scheppen. Deze gebruiken kunnen vrij snel (binnen 10 jaar) veranderen. Ten slotte heeft niveau 4 betrekking op de feitelijke allocatie van goederen en diensten. Dagelijks treden hier verschuivingen op als gevolg van veranderingen in prijs of hoeveelheid. Dit is het traditionele terrein van de neoklassieke economie.

⁶ Oscar Lafontaine vormt hier de uitzondering op de regel.

⁷ In de figuur in zijn artikel onderscheidt Williamson de niveaus 1 tot en met 4. In de tekst voegt hij er nog niveau 0 aan toe.

Figuur 1: Verschillende niveaus van sociale analyse

Niveau	Object van studie	Frequentie van verandering
4	Feitelijke allocatie van goederen	continuë
3	Governance Gebruiken met betrekking tot Conflicthantering	1 tot 10 jaar
2	Formele instituties Wetten e.d.	10 tot 100 jaar
1	Embeddedness Informeel instituties Normen en tradities	100 tot 1000 jaar
0	De ontwikkeling van waarden	

Bron: Grotendeels gebaseerd op Figure 1 in Williamson (2000).

De werkhypothese is dat de verschillende niveaus op een min of meer logische wijze op elkaar dienen aan te sluiten. Elk hoger niveau moet als het ware ingebed zijn in de structuur van het lagere niveau (zie ook Inglehart, 1997: 15). Anders ontstaan er spanningen in de maatschappij, waardoor het geheel onwerkbaar wordt.

De mate van onafhankelijkheid van de ECB is vastgelegd in wettelijke regels en behoort dus tot niveau 2 in het schema van Williamson. De uitspraken over de ECB en de euro kunnen worden beschouwd als een reflectie van de in de loop van de tijd gegroeide gewoonten en tradities en behoren dan tot niveau 1. Voor deelname aan de euro hebben de verschillende landen de statuten van hun centrale bank moeten aanpassen. Hierbij is de wettelijke onafhankelijkheid van de centrale bank vergroot. De hierboven beschreven reacties zouden erop kunnen duiden dat deze nieuwe mate van onafhankelijkheid in een aantal landen, met name Frankrijk, niet wordt gedragen door de in de loop van eeuwen gegroeide gewoontes (de niveaus 0 en 1 van Williamson). Niveaus 0 en 1 kunnen met het begrip cultuur worden aangeduid, waarbij cultuur wordt opgevat als de door een groep gemeenschappelijk gedragen waarden. In dit onderzoek valt de groep samen met de natie. De hypothese is nu dat in de periode voordat de nationale wetten waren aangepast aan de eisen van het lidmaatschap van de EMU er een significant verband bestond tussen cultuur en de mate van onafhankelijkheid van de nationale centrale banken. Voor de periode na de recente wetswijzigingen bestaat dit verband er niet meer.

Deze hypothese wordt in het vervolg op twee manieren getoetst. Allereerst worden in de volgende paragraaf de motieven voor deelname aan de EMU besproken van Duitsland, Frankrijk en Italië. Met name gaan we na of in de ont-

staansgeschiedenis van de EMU al aanwijzingen te vinden zijn, waaruit blijkt dat het uiteindelijke resultaat niet overeenstemt met datgene wat men in elk van deze landen tot dan toe gewend was en/of wat men met de EMU beoogde. Dit is een sterk kwalitatieve analyse. Vervolgens wordt de hypothese meer kwantitatief getoetst door de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank te relateren aan de waarden en normen in de desbetreffende samenleving.

Discrepantie tussen motief en uitkomst? Bij de totstandkoming van de EMU hebben Duitsland en Frankrijk een hoofdrol gespeeld (zie o.a. Szász, 2001). Voor Frankrijk waren monetair politieke overwegingen altijd leidend. In de jaren zestig wenste De Gaulle Duitse steun te verwerven voor een Europees beleid om de hegemonie van de dollar te verminderen. Na het instorten van het stelsel van Bretton Woods probeerden de Europese landen hun onderlinge wisselkoersen te stabiliseren. Hierbij heeft vanaf het begin een controverse bestaan tussen Duitsland en Frankrijk, in de zin dat Frankrijk van mening was dat de Duitse autoriteiten meer zouden moeten doen om de zwakkere munten (waaronder vaak de Franse franc) te verdedigen. De Bundesbank voelde niet veel voor deze meer symmetrische aanpassingslast, omdat die onvermijdelijk zou leiden tot een hogere Duitse inflatie. Met name in 1992 en 1993 werd dit verschil van inzicht zeer duidelijk. Frankrijk (gesteund door Italië) wilde toen door middel van renteverlagingen de economie stimuleren, terwijl de Bundesbank juist de rente verhoogde om de oplopende inflatie als gevolg van de Duitse eenwording te bestrijden. Uiteindelijk resulteerde dit verschil van inzicht in twee valutacrisis. Aangezien Frankrijk geen directe invloed op het Duitse monetaire beleid kon krijgen, is haar streven geworden om dit indirect te verkrijgen door het oprichten van een Europese Centrale Bank.⁸ Hierdoor zou het Duitse beleid veranderd worden in een Europees beleid waar Frankrijk wel medezeggenschap over zou hebben.

De Duitse motieven voor samenwerking hebben na de Tweede Wereldoorlog altijd gelegen in het verankeren van Duitsland in Europa en het voeren van een gezamenlijke defensiepolitiek. Vandaar dat Duitsland altijd aandrong op een gezamenlijke defensiepolitiek als het de indruk kreeg dat de Verenigde Staten geen betrouwbare partner bleken (Szász, 2001: 79 en 127-128). Bij elk van deze gelegenheden vroeg Frankrijk in ruil daarvoor om een intensivering van de samenwerking op monetair gebied, waarbij ze ook probeerde de aanpassingslast in het wisselkoersstelsel meer naar de overschotlanden te brengen. Hoewel dit al een enkele decennia durend proces was, kwam het aan het einde van de jaren tachtig in een stroomversnelling doordat de mogelijkheid ontstond van de Duit-

⁸ In het algemeen heeft de deelname aan de Europese Unie voor Frankrijk het voordeel dat wat het "alleen in de wereld niet voor elkaar kan krijgen het wel zou kunnen realiseren in Europees verband" aldus Elie Cohen geciteerd in Chavannes (2000: 205).

se hereniging. Bondskanselier Kohl zag dit als een grote kans die zo snel mogelijk verzilverd moest worden. De buurlanden voelden er minder voor. Mitterand beseftte vrij snel dat een Duitse hereniging moeilijk tegen te houden was maar wilde daarvoor in ruil wel meer invloed op het monetaire beleid. Vanwege het grote belang dat Kohl aan de hereniging hechtte was hij hiertoe bereid. Alleen beseftte hij wel dat het de Duitse bevolking veel moeite zou kosten om afscheid te nemen van de Duitse mark, symbool van de naoorlogse voorspoed. Het Duitse volk zou er zeker niet mee akkoord gaan dat de mark werd ingeruild voor een munt die vanaf het begin geen vertrouwen zou genieten. Vandaar dat Kohl eisen aan een EMU stelde. Naast de convergentiecriteria was dit de eis dat de ECB net zo onafhankelijk zou worden als de Bundesbank. Frankrijk ging hiermee akkoord door in te stemmen met het rapport Delors. Szász (2001: 136) merkt hierover het volgende op: "Dit moet voor Frankrijk geen gemakkelijke beslissing zijn geweest. Een onafhankelijke Europese centrale bank was in strijd met Frankrijks centralistische traditie". Hij vermoedt dat Frankrijk verwachtte later bij de opstelling van het verdrag en de uitvoering ervan voldoende mogelijkheden te hebben alsnog politiek greep te krijgen op het beleid van de bank.

In Italië werd na de Tweede Wereldoorlog de Europese samenwerking gezien als een mogelijkheid om Italië te rehabiliteren in de internationale gemeenschap. Bovendien had men weinig vertrouwen in het eigen politieke en administratieve bestel en zagen velen Europa als een middel om intern discipline op te leggen (zie bijvoorbeeld Dyson en Featherstone, 1999: Hoofdstuk 10). Deze opvatting is tot het begin van de jaren zeventig dominant gebleven. Bij de val van het stelsel van Bretton Woods viel de externe discipline weg en kregen de voorstanders van binnenlandse protectie de overhand. Een onderdeel van dit beleid was de devaluatie van de lire om de concurrentiepositie te verbeteren. Verder werd de Italiaanse centrale bank gedwongen niet verkocht schatkistpapier te kopen. Dit beleid leidde tot hoge inflatie en chaos. Vandaar dat aan het begin van de jaren tachtig de voorstanders van een extern opgelegde discipline weer aan invloed wonden. De coördinatie van het besluitvormingsproces naar de EMU werd geleid door een groep ambtenaren (technocraten) (Dyson en Featherstone, 1999: Hoofdstuk 11). Net als Frankrijk streefde Italië naar een snelle implementatie van een Europees monetair beleid. Zo wilden Frankrijk en Italië zo snel mogelijk een Europese centrale bank oprichten, en mocht die in hun ogen in de overgangsfase ook een rol krijgen bij het uitvoeren van het monetaire beleid (Szász, 2001: 152 en 155). Duitsland (gesteund door Nederland) wilde dit niet omdat het de positie van de Bundesbank niet wilde (en kon) uithollen en er zeker van wilde zijn dat het instituut, dat ervoor in de plaats zou komen, ten minste aan dezelfde eisen zou voldoen. Op zich hadden de Italianen geen grote moeite met een onafhankelijke bank, men zag zelf de Banca d'Italia ook als een respectabel en onafhankelijk instituut. Meer moeite had men met de vertraging die het gevolg was van het standpunt van Duitsland.

ECB

Samenvattend kunnen we stellen dat de betrokken landen elk hun eigen motieven hadden om aan de EMU mee te werken. Voor Duitsland was dit uiteindelijk met name de Duitse hereniging. Op monetair terrein moest ze (zeker in de ogen van de Duitse bevolking) veel opgeven. Vandaar dat de Duitse regering in de onderhandelingen de onafhankelijkheid van de ECB moest garanderen. Bovendien bracht de sterke economische positie van Duitsland met zich mee dat ze (tot op zekere hoogte) aan de partners eisen kon stellen. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een EMU gemodelleerd naar Duits voorbeeld. Een voorbeeld dat niet overeenkomt met de sterk centralistische tendensen in Frankrijk en dat ook voor Italië een, weliswaar doelbewust gecreëerde, "Fremdkörper" is.

3. De empirie

Een andere manier om de hypothese met betrekking tot het verband tussen de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank en cultuur te toetsen, is door een maatstaf van de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank te relateren aan indicatoren die de waarden en normen in een land weergeven. In termen van Figuur 1 betekent dit dat bestudeerd wordt of de vormgeving van een formele institutie (niveau 2) correspondeert met de informele instituties (niveau 1). Het idee dat de mate van onafhankelijkheid van een centrale bank dient te corresponderen met andere karakteristieken van een samenleving is door meerdere auteurs naar voren gebracht. De Haan en Van 't Hag (1995) en Moser (1999) wijzen op het verband met de politieke cultuur. De eerstgenoemde auteurs stellen dat een centrale bank meer afhankelijk is in landen die politiek instabiel zijn: waar regeringen elkaar snel afwisselen. Moser betoogt dat de centrale bank onafhankelijker is in landen waar bevoegdheden binnen de wetgevende macht over verschillende kamers verdeeld zijn. Posen (1995) en Van Lelyveld (2000: Hoofdstuk 7) benadrukken het belang van politieke steun voor een lage inflatie en een onafhankelijke centrale bank. Met name Posen betoogt dat de financiële sector bij uitstek geschikt is voor een dergelijke lobby en dat de vraag of deze sector daarin effectief is, afhangt van de structuur van het bankwezen: in welke mate universele banken belangrijk zijn. Hayo (1998) en Van Lelyveld (2000: Hoofdstuk 7) stellen dat een onafhankelijke centrale bank gedragen dient te worden door een algemene consensus over het nut van lage inflatie. Prast (1998) beargumenteert en toetst dat niet de onafhankelijkheid van de centrale bank de belangrijke verklarende factor is voor een lage inflatie, maar sociale cohesie, gemeten als de overheidsuitgaven voor sociale regelingen als percentage van het Bruto Binnenlands Product.

Als we de genoemde studies in het kader van Figuur 1 plaatsen dan blijkt dat Moser, Posen, Van Lelyveld, en De Haan en Van 't Hag benadrukken dat de onafhankelijkheid van de centrale bank dient te corresponderen met de vormgeving van andere formele instituties. De vormgeving van de verschillende instituties behorend tot niveau 2 in Figuur 1 dient consistent te zijn. Een paar studies

refereren aan dieper liggende waarden (niveau 1): sociale cohesie (Prast) en inflatiecultuur (Hayo en Van Lelyveld). In haar empirische uitwerking gebruikt Prast geen directe maatstaf om de waarden en normen te meten. Hayo en Van Lelyveld doen dit in zekere zin wel. Beide studies maken gebruik van enquêtes waarin gevraagd wordt of de respondent van mening is dat het bestrijden van inflatie een hoge prioriteit dient te hebben. In dit artikel gaan we een stap verder en maken we gebruik van culturele dimensies die meer in het algemeen de waarden en normen in een land representeren. Het verband tussen deze dimensies en de mate van centrale bank onafhankelijkheid worden hieronder afgeleid.

De onafhankelijkheid van de centrale bank. Het empirisch onderzoek is verricht voor de landen behorende tot het eurogebied. Hierbij is Griekenland wel en zijn Portugal en Luxemburg niet meegenomen. Van de laatste twee landen ontbreken sommige gegevens. Luxemburg is verondersteld te worden vertegenwoordigd door België. Gedurende het laatste decennium zijn verschillende indices ontwikkeld voor het meten van de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank. Elke index bevat een zekere mate van subjectiviteit, die volgens Mangano (1998) vrij groot kan zijn. Voor Forder (1998 en 1999) is dat aanleiding om te concluderen dat een toets op de onafhankelijkheid empirisch niet ingevuld kan worden. Anderen (De Haan, 1999 en Eijffinger e.a., 1998) concluderen dat de belangrijkste conclusies niet beïnvloed worden door het gebruik van verschillende indices voor de onafhankelijkheid van de centrale bank. Zij stellen dan ook dat Forder wel een punt heeft maar dat hij hieraan te verstrekkende conclusies verbindt (Berger e.a., 2000: Sectie 5.1). Ik sluit me bij deze laatste visie aan, en gebruik de index van Cukierman als maatstaf voor de mate van centrale bank onafhankelijkheid (zie Cukierman, 1992 en Cukierman e.a., 1992). Deze index is in veel empirisch onderzoek gebruikt en heeft voor dit onderzoek als belangrijk voordeel dat er een reeks beschikbaar is die voor de gekozen landen de gevolgen van recente wetwijzigingen (tot 1994) bevat (zie Van Lelyveld (2000: Appendix 7-A). De Cukierman-index bestaat uit deelindices die betrekking hebben op zaken als: de zittingsduur van de president, de mate waarin politici betrokken zijn bij de benoeming van de president, de vrijheid die de centrale bank wettelijk heeft bij het uitvoeren van het beleid, en de wettelijke verplichting voor de centrale bank om te streven naar prijsstabiliteit. De index loopt van nul tot 1. Een hoge score geeft aan dat volgens de nationale wetgeving de centrale bank onafhankelijk van de politiek kan opereren en prijsstabiliteit een belangrijke of de belangrijkste doelstelling is.

Van deze index wordt het gemiddelde over de periode 1972-1989 gebruikt als een indicatie van de onafhankelijkheid van de centrale bank voordat de eisen in verband met de EMU gevolgen hadden voor de nationale wetgeving. De index voor de periode 1990-1997 bevat een deel van de gevolgen van de EMU voor de nationale wetgeving. Centrale banken van eurolanden die volgens deze index onafhankelijker zijn geworden, zijn die van: België, Frankrijk, Duitsland, Italië,

Nederland en Spanje. Voor veel van deze landen kan de toename van de index verklaard worden uit het feit dat het Verdrag van Maastricht niet toestaat dat de centrale bank verplicht kan worden tot monetaire financiering van begrotingsstekorten. In alle betrokken landen is de wetgeving in dit verband aangepast. Voor Nederland impliceerde dit de afschaffing van de financieringsarrangementen waardoor de Staat bij De Nederlandsche Bank op korte termijn geld kon lenen (zie Wellink, 1993: 24-25). Sommige landen hebben de wetgeving ook nog aangepast op andere onderdelen: zoals de zittingsduur van de president van de centrale bank en de doelstelling van monetair beleid. De grootste toename in de index doet zich voor bij België en Frankrijk (zie de laatste kolom van Tabel 2). Ook in deze landen is monetaire financiering onmogelijk gemaakt. Daarnaast hebben de centrale banken van deze landen de bevoegdheid gekregen om zelfstandig te handelen in geval van een conflict met de regering over een onderwerp dat wettelijk tot de taak van de centrale bank behoort. Voorheen had de regering hierover de uiteindelijke beslissingsmacht. In Frankrijk is tevens de zittingstermijn van de president verlengd en is in de wet opgenomen dat prijsstabiliteit de enige doelstelling van monetair beleid is. In alle gevallen noopte de onafhankelijkheid van de toen nog op te richten ECB tot deze wetswijzigingen.

Tabel 2: Centrale bank onafhankelijkheid en machtsafstand

Land	Machtsafstand	Centrale bank onafhankelijkheid		verandering
		1972-1989	1990-1997	
Oostenrijk	11	0.58	0.58	0.0
België	65	0.19	0.36	0.17
Finland	33	0.27	0.27	0.0
Frankrijk	68	0.28	0.46	0.18
Duitsland	35	0.66	0.70	0.04
Griekenland	60	0.51	0.51	0.0
Ierland	28	0.39	0.39	0.0
Italië	50	0.22	0.31	0.09
Nederland	38	0.42	0.46	0.04
Spanje	57	0.21	0.33	0.12

Mate van correlatie met machtsafstand

Pearson corr.	-.571	-.303
Significantie	0.042	0.198

Het significantieniveau geldt voor een éénzijdige toets.

Bronnen: Machtsafstand, Hofstede (1980), Centrale bankonafhankelijkheid: Cukierman e.a. (1992) en Van Lelyveld (2000).

De culturele dimensies en hun relatie met de centrale bank onafhankelijkheid. De kenmerken van de nationale cultuur zijn gemeten aan de hand van de culturele dimensies van Hofstede (1980). Onder zijn leiding is in de jaren tussen 1968 en 1973 bij IBM-vestigingen in ruim 40 landen een uitvoerige enquête

gehouden onder werknemers naar hun visie op het werk en de werkverhoudingen. Met behulp van factoranalyse zijn uit de antwoorden op deze vragen vier dimensies afgeleid die een beeld geven van verschillen tussen de landen. Deze culturele dimensies zijn: Machtsafstand, Onzekerheidsmijding, Masculiniteit versus Femininiteit en Collectivisme versus Individualisme. Elke dimensie is gerelateerd aan onderzoek van anderen om daarmee de karakteristieken ervan te beschrijven.

In een recente tweede editie van zijn studie geeft Hofstede een overzicht van het verband tussen de door hem gevonden dimensies en andere studies naar culturele verschillen tussen landen (zie Hofstede, 2001). Deze laatste groep bevat zowel herhalingen van de door Hofstede gebruikte vragenlijsten voor andere populaties, als studies waarin andere dimensies worden onderscheiden. Uit dit overzicht concludeert hij dat de door hem gevonden dimensies nog steeds gelden en dat met name de verschillen tussen de landen blijven bestaan. Op grond van deze resultaten acht ik het geoorloofd de door Hofstede gevonden dimensies voor een recente periode te gebruiken. Te meer daar in dit onderzoek de verschillen tussen landen centraal staan.

Alle beschouwde landen scoren als sterk individualistisch, zodat deze dimensie in het geval van de eurolanden niet onderscheidt. De dimensie Masculiniteit-Femininiteit heeft geen plausibel verband met de mate van centrale bank onafhankelijkheid (zie De Jong, 2002).

Voor Onzekerheidsmijding en Machtsafstand is wel een mogelijk verband met de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank te leggen (zie De Jong, 2002). In landen die hoog scoren op de index van Onzekerheidsmijding ziet de meerderheid van de bevolking onzekerheid als een bedreiging en probeert die te beperken door het opstellen en zich strak houden aan formele regels en het delegeren van bevoegdheden aan experts (Hofstede, 1980: 118). De centrale bank kan als een groep experts beschouwd worden. Dan bestaat er een positief verband tussen Onzekerheidsmijding en de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank.

De bevolking van landen die hoog scoren op de index van Machtsafstand is van mening dat ongelijkheid op zich goed is. Verschil moet er zijn en iedereen heeft in de hiërarchie zijn eigen plaats. Een hoge score op deze index correspondeert vaak met centralisatie van politieke macht en een gebrek aan mechanismen die misbruik van deze zouden kunnen voorkomen. De verleiding voor machthebbers om zichzelf te verrijken is in deze landen groot (Hofstede, 2001: 113). Op grond hiervan verwacht ik dat er een negatief verband bestaat tussen Machtsafstand en de mate van onafhankelijkheid van de nationale centrale bank.

De resultaten. Voor het aantonen van een verband wordt gebruik gemaakt van twee methodes: de Pearson-toets op bilaterale correlatie en multi-pele regressie-analyse, waarbij de mate van centrale bank onafhankelijkheid de afhankelijke

variabele is. Uit eerder empirisch onderzoek voor 18 OESO-landen⁹ blijkt dat Machtsafstand de enige significante verklarende culturele dimensie is. Hierom en omdat er weinig vrijheidsgraden zijn, beperk ik me in deze studie tot de factor Machtsafstand. De scores van de landen op deze dimensie zijn vermeld in kolom 1 van Tabel 2. De zuidelijke lidstaten scoren hoger dan de noordelijke. Verder is het opvallend dat juist Frankrijk de hoogste score van de groep bezit.

De Pearson-toets op de mate van correlatie tussen Machtsafstand en de onafhankelijkheid van de centrale bank (onderste deel van Tabel 2) bevestigt het vermoeden dat dit verband zwakker is geworden. Bij een eenzijdige toets is er voor de periode 1972-1989 sprake van een significante correlatie op het niveau van 5%. Voor de jaren negentig is er geen sprake meer van een significant verband.

Een voordeel van de toets op bivariate correlatie is dat ze bruikbaar is bij een beperkt aantal waarnemingen. Een nadeel is echter dat ze geen rekening houdt met de mogelijkheid dat de mate van centrale bank onafhankelijkheid ook door andere dan culturele factoren bepaald wordt. Het niet meenemen van deze variabelen kan tot afwijkingen leiden. Om na te kunnen gaan of hierdoor de resultaten worden beïnvloed, neem ik per regressie nog een andere factor op die door andere studies¹⁰ is genoemd als mogelijke verklaring van de mate van centrale bank onafhankelijkheid. Dit zijn de verhouding van de nationale schuld ten opzicht van het Bruto Binnenland Product, de mate van politieke instabiliteit gemeten naar (a) het aantal malen dat regeringen wijzigen en (b) het aantal wijzi-

⁹ Dit zijn Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Japan, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Een uitvoerige beschrijving van dit onderzoek is te vinden in De Jong (2002).

¹⁰ Dit zijn, De Jong (2002) en De Haan en Van 't Hag (1995). De variabelen van de politieke stabiliteit zijn voor de jaren negentig uitgebreid met behulp van de jaarlijkse publicatie in *European Journal of Political Research* over de politieke situatie in verschillende OESO landen. Per regressie wordt maar één extra factor opgenomen in verband met het beperkte aantal vrijheidsgraden. Er is gebruik gemaakt van een robuuste schattingsmethode, die in de eerste stap nagaat of er zogenoemde invloedrijke waarnemingen zijn. Voor de hier gepresenteerde schattingen bleek dat niet het geval te zijn, zodat volstaan kan worden met een kleinste kwadraten schatter. Naast de hier genoemde factoren heeft Moser (1999) een classificatie van landen ontwikkeld, die aangeeft of de wetgevende macht over meerdere organen is verdeeld. Hij onderscheidt een drietal groepen landen, die met een sterke, zwakke, respectievelijk geen scheiding tussen de verschillende wetgevende machten. In zijn en andere studies (De Jong, 2002) blijkt deze driedeling goed te correleren met de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank. In de huidige studie is deze indeling niet meegenomen, omdat van de betreffende landen alleen Duitsland in de eerste groep valt en slechts Italië en België tot de derde groep behoren. Het opnemen van deze variabelen zou feitelijk het introduceren van landen dummies betekenen. Bovendien kan men zich afvragen welke betekenis aan de significantie van variabelen toegekend kan worden als vier coëfficiënten geschat worden op basis van tien waarnemingen.

gingen van de regering waarbij een andere partij aan de macht komt, en ten slotte het wisselkoersregime.

De resultaten voor de eurolanden zijn in Tabel 3 opgenomen. Voor de periode tot 1989 blijkt in nagenoeg alle regressies Machtsafstand een significante invloed te hebben op de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank. In landen met een grote mate van Machtsafstand zijn centrale banken afhankelijk van de politiek. De verschillende additionele factoren blijken geen invloed te hebben. Op grond van deze resultaten kan gesteld worden dat tot 1989 de mate van afhankelijkheid van de centrale bank een reflectie is van de in de desbetreffende maatschappij geaccepteerde verdeling van macht.

Tabel 3: Centrale bank onafhankelijkheid en machtsafstand

De regressie-resultaten					
		(a)	(b)	(c)	(d)
Voor wetswijzigingen: 1982-1989					
Constante term	0.602 (6.37)	0.681 (5.12)	0.682 (5.99)	0.695 (6.15)	0.501 (7.88)
Machtsafstand	-0.515 (2.69)	-0.657 (4.52)	-0.329 (1.30)	-0.446 (2.08)	-0.539 (2.71)
Additionele variabele		-0.164 (0.97)	-0.030 (1.51)	-0.039 (1.26)	0.126 (1.27)
R ² (aangepast)	0.24	0.42	0.27	0.31	0.31
Na wetswijzigingen: 1990-1997					
Constante term	0.534 (5.03)	0.622 (3.68)	0.658 (5.63)	0.615 (7.08)	0.349 (2.22)
Machtsafstand	-0.219 (1.19)	-0.218 (1.42)	-0.231 (1.35)	-0.181 (0.98)	-0.208 (0.97)
Additionele variabele		-0.001 (0.94)	-0.049 (2.36)	-0.162 (2.20)	0.143 (1.17)
R ² (aangepast)	-0.0	-0.03	0.31	0.33	0.03

Additionele variabelen: (a) schuld (% BBP), hierbij is Griekenland niet meegenomen, (b) aantal regeringswijzigingen in de desbetreffende periode, (c) aantal regeringswijzigingen waarbij een kabinet bestaande uit andere partijen ontstaat, (d) wisselkoersregime. Deze index loopt van 0 voor een vaste wisselkoers tot 2 voor een systeem met een volledig vrij zwevende wisselkoers.

De getallen tussen haakjes geven de t-waarden van de coëfficiënten aan. Hierbij zijn de standaardfouten met behulp White's methode gecorrigeerd voor heteroscedasticiteit.

Dit beeld verandert totaal nadat in de loop van de jaren negentig wetswijzigingen worden doorgevoerd om aan de eisen van de EMU te voldoen. De mate van onafhankelijkheid van de centrale bank wordt niet meer door Machtsafstand bepaald (zie onderste deel van Tabel 3). Politieke stabiliteit blijkt nu wel van belang te zijn; centrale banken zijn onafhankelijker in politiek stabiele landen.

Het verschil tussen de resultaten voor de periode *voor* en voor de periode *na* de wetswijzigingen duidt erop dat de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank, zoals de EMU dit vereist, niet altijd wordt gedragen door de nationale cultuur. Met name blijkt dat de manier waarop macht en machtsverschillen worden gewaardeerd van belang is. Ten einde in het kader van dit onderzoek meer inhoud te geven aan het verband tussen Machtsafstand en de politieke cultuur worden in de volgende paragraaf de verschillen tussen de belangrijkste landen op dit onderdeel geïllustreerd.

Verschillen in machtsafstand geïllustreerd. In landen die hoog scoren op Machtsafstand bezitten organisaties een hiërarchische structuur. Voor het politieke systeem betekent dit dat de landelijke politiek veel bevoegdheden naar zich toetrekt. Regio's hebben weinig bevoegdheden en regionale bestuurders richten zich vooral op het centrum (zie ook Page en Goldsmith, 1987).¹¹ Tevens heeft de politiek een belangrijke invloed op grote delen van het maatschappelijk leven, inclusief het bedrijfsleven.

Frankrijk is hiervan een goed voorbeeld. De overheid is sterk gecentraliseerd en landelijke politici vervullen vaak ook belangrijke functies in de regio. Alain Juppé was bijvoorbeeld minister president, burgemeester van Bordeaux en voorzitter van de stedelijke agglomeratie (Chavannes, 2000: 135). De politiek heeft invloed op veel terreinen van het maatschappelijk leven, waaronder het bedrijfsleven, dat voor een belangrijk deel is genationaliseerd (geweest). Doordat politici minder dan in andere landen (bijvoorbeeld Japan) naar de managers luisteren is deze bemoeienis niet altijd productief (Hampden-Turner en Trompenaars, 1993: 360 en Chavannes, 2000: 201 en 204). Ook de centrale bank viel direct onder het Ministerie van Financiën.¹²

¹¹ Voor een groep van zeven Europese landen is de Pearson correlatie uitgerekend tussen Machtsafstand en het percentage van de overheidsuitgaven dat door lokale overheden wordt uitgegeven. Deze correlatie bedraagt $-0,842$ en is significant op het niveau van 1%. Een zelfde resultaat wordt gevonden voor het aandeel van de werkgelegenheid als percentage van de totale werkgelegenheid bij de overheid. De gegevens over de lokale overheid zijn uit Page en Goldsmith (1987: 157).

¹² Het belang van de politiek in het Franse systeem is door De Gaulle (wie anders?) prachtig verwoord. Na een bespreking met Adenauer in 1962 eindigt De Gaulle zijn samenvatting van het besprokene met de woorden "Er bestaat geen twijfel aan dat in het begin God er was, vervolgens de politiek en daarna niets" (Adenauer 1968: 150).

Ook in Italië is er traditioneel een sterke verwevenheid tussen centrale en lokale politiek. Een verschil met Frankrijk is wel dat het centrale gezag minder groot is: de verdeling van de macht is meer diffuus. Met name de politieke partijen hadden veel invloed op allerlei terrein: de *partitocrazia*. Het gevolg was een grote mate van corruptie op hoog en laag niveau. Bovendien was het ambtelijk apparaat heel moeilijk in beweging te krijgen. In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw, zijn in de operatie Schone Handen deze corruptiepraktijken aan de kaak gesteld en is geprobeerd de meest corrupte functionarissen te veroordelen.¹³ Uiteindelijk is deze beweging verzand (Leijendekker, 2002). De invloed van de staat op het bedrijfsleven is groot, wat onder andere tot uiting komt in veel staatsbedrijven. Vanuit het bedrijfsleven werd lange tijd de samen met de politici opgebouwde bescherming gekoesterd. Pas laat in de jaren tachtig is men meer pro-markt gaan denken. Opmerkelijk is dat voor een groot deel van de naoorlogse periode de Banca d'Italia feitelijk een veel onafhankelijker positie had dan de formele wetgeving zou doen vermoeden (Dyson en Featherstone, 1999: 461 en 507). Ze stond binnen Italië in hoog aanzien.

Om het contrast duidelijker te maken is het goed op vergelijkbare gebieden een aantal kenmerken te belichten van Duitsland.¹⁴ de andere belangrijke speler op het gebied van Europese monetaire samenwerking. Duitsland scoort relatief laag op de index van Machtsafstand. In Duitsland worden veel economische beslissingen op het meso-niveau genomen in een samenspel tussen regering, vakbonden, financiële groepen en de industrie. Het bestuur is sterk gedecentraliseerd. De verschillende *Länder* hebben veel bevoegdheden op terreinen als het onderwijs, milieu en de subsidiëring van de industrie. Op haar beurt dient de regering van een *Land* weer te overleggen met lagere overheden. Politici in Duitsland zijn veel meer dan hun Franse collegae gewend de macht te delen. Vandaar dat ze minder fundamentele problemen hebben met een onafhankelijke ECB, die uiteindelijk naar de Deutsche Bundesbank is gemodelleerd.

In cultureel opzicht zit België tussen Duitsland en Frankrijk in. Het centrum heeft vanwege de strijd tussen de Walen en de Vlamingen bevoegdheden aan de regeringen van de gewesten moeten afstaan. Dit is een kernmerk dat overeenkomt met de Duitse structuur. Daar staat tegenover dat benoemingen in veel openbare functies (ambtenaren, rechters, enz.) sterk door de politiek bepaald worden. Op het niveau van de federale overheid moet bij benoemingen rekening gehouden worden met de politieke kleur en het feit of men Waal of Vlaming is. Tevens wordt net als in Frankrijk het politiek klimaat eerder gekarakteriseerd door het uitmeten van de verschillen dan door het zoeken naar consen-

¹³ Zie Leijendekker (1996) voor een uitvoerige beschrijving van de operatie Schone Handen.

¹⁴ Het gestelde over Duitsland is gebaseerd op Hampden-Turner en Trompenaars (1993: Hoofdstuk 9).

sus: Wat betreft de besluitvorming heeft België dus veel kenmerken gemeen met Frankrijk.

Gaan de verschillen verdwijnen? Een deel van de beschrijving van de karakteristieken van de landen is gebaseerd op waarnemingen van 10 of meer jaar geleden. De vraag die dan rijst is of er inmiddels geen signalen zijn dat een en ander verandert. Ja, deels wel. Zo zijn in Frankrijk de regels over het cumuleren van politieke functies aangescherpt. Franse politici kunnen wel tegelijkertijd in het Europese en Franse parlement zitten maar niet daarnaast nog een regionale functie vervullen. Toen in 1999 voor een aantal gekozen Europarlementariërs dit aanleiding was hun pas verworven zetel dan maar op te geven, ontlokte dit kritiek. 'Kiezersbedrog' was het algemene commentaar. Ook deze kritiek was nieuw. Bij de vorige Europese verkiezingen was hetzelfde gebeurd maar toen bleef het stil (Chavannes, 2000: 140-141). Op veel andere terreinen (bijvoorbeeld de herziening van het pensioensysteem) verandert er weinig, hoewel de noodzaak tot verandering groot en al decennia bekend is.

Ook in Italië zijn tegengestelde tendensen waar te nemen. Aan de ene kant zijn er vorderingen gemaakt met het privatiseren van bedrijven en is de rol van de markt toegenomen, met name doordat de financiële markten zijn geliberaliseerd. De vergroting van de marktwerking had tot doel "to limit the power of politicians by accepting the demands of the market" (Dyson en Featherstone, 1999: 483). Deze ontwikkelingen hebben echter niet het machtsmisbruik door de rijke families beperkt, zoals onder andere blijkt uit de wijze waarop de families Benetton en Pirelli eind juli 2001 de overname van Telecom Italia onderling hebben geregeld. Voor deze grootaandeelhouders was er een forse overnamepremie, voor de kleine aandeelhouders niets (The Economist, 4 augustus 2001: 52 en 53). Bovendien is met het aantreden van Berlusconi als premier, een ondernemer/politicus aan de macht gekomen waarvan de belangenverstrengelingen openlijk bekend zijn, en die ook op verschillende dossiers (fraudebestrijding, Europese overeenkomst voor uitlevering van verdachten) probeert de privé belangen veilig te stellen. In lijn hiermee is de operatie Schone Handen, die tot doel had de corruptie te bestrijden volledig vastgelopen (Leijendekker, 2002). In het algemeen lijkt de stroming die voor binnenlandse protectie in plaats van een externe beperking kiest weer de overhand te krijgen. In dit kader past kritiek op representanten van de vanuit het buitenland geldende beperkingen: euro en Europese Commissie. Het feit dat in deze kritiek een term als "uitvinding van technocraten" wordt gebruikt komt overeen met de feitelijke gang van zaken rond de vorming van de EMU. Hierin hebben van Italiaanse zijde de technocraten een zeer grote inbreng gehad. Dat er vanuit Italië weinig kritiek op de onafhankelijkheid van de ECB is, zou kunnen worden verklaard uit het feit dat in de ogen van de Italianen de Banca d'Italia meestal een gerespecteerd en onafhankelijk instituut is geweest.

Mede door enkele politieke schandalen en vooral door de zaak Dutroux is in België de politieke bemoeienis bij benoemingen veranderd. In sommige sectoren (bv. de openbare omroep) is de greep van de partijpolitiek aanzienlijk verminderd. Elders, bijvoorbeeld bij benoemingen in de rechterlijke macht, is de directe bemoeienis van politici verminderd door de adviezen van commissies, die evenwel zelf weer met gevoel voor politieke verhoudingen zijn samengesteld. Toch blijft de impact van de (partij)politiek op benoemingen op het federale niveau groot, zeker waar het de ambtenarij betreft. In het personeelsbeleid van het gewest Vlaanderen hebben organisatie- en procedureveranderingen geleid tot een objectievere, en meer op kwaliteit en competenties gerichte selectie. Dergelijke veranderingen zijn in Wallonië, in Brussel en op federaal niveau minder groot.

In het algemeen blijken culturele verschillen lang voort te bestaan. Zo concludeert Hofstede in de nieuwe editie van "Cultures Consequences" dat meer dan 140 studies naar culturele verschillen dimensies vinden die significant correleren met de door hem gevonden dimensies. Met name de verschillen tussen landen blijken bij veel dimensies maar langzaam (of soms niet) te verminderen.

4. Conclusie

De hier gepresenteerde analyse leert dat de mate van onafhankelijkheid van de centrale bank in de eurolanden voor de jaren negentig voor een belangrijk deel werd bepaald door de mate waarin machtsverschillen in de maatschappij als normaal werden geaccepteerd. Landen waarin de meerderheid van de bevolking een zekere mate van concentratie van macht als natuurlijk beschouwde, werden gekenmerkt door een centrale bank die sterk afhankelijk was van de politiek. Het onafhankelijk maken van de centrale bank is een eis om tot de EMU toe te mogen treden. Om aan deze eis te voldoen hebben veel landen hun wetgeving aangepast. Dit onderzoek leert dat deze aanpassing in een aantal landen niet strookt met de dieper liggende en vaak impliciet aanvaarde gedachten over machtsverhoudingen, zoals die is weergegeven in de score op de index Machtsafstand. Dit verklaart waarom Frankrijk vanaf het begin geprobeerd heeft een orgaan op te richten dat als politiek tegenwicht van de onafhankelijke ECB zou moeten dienen. Ook de latere Franse kritiek valt hieruit te verklaren. De recente Italiaanse scepsis met betrekking tot de euro en Europa, kan ten minste deels worden gezien als een gevolg van het feit dat de politici die nu aan de macht zijn veel minder aan het nut van de door Europa opgelegde discipline hechten dan degenen die Italië de EMU ingeloodst hebben.

Op grond van deze analyse valt te verwachten dat zich in de toekomst vaker conflicten zullen voordoen over het te voeren monetaire beleid en de benoeming van de president van de ECB. Conflicten die niet alleen voortkomen uit

verschillen in economisch belang, maar die ook een reflectie zijn van verschillen in onderliggende waarden tussen de landen.

Literatuur

- Adenauer, K., 1968, *Erinnerungen 1959-1963*, DVA, Stuttgart
- Alesina, A. en L.H. Summers, 1993, Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence, *Journal of Money, Credit and Banking*, 25 (2), 151-162
- Berger, H., De Haan, J., Eijffinger, S.C.W., 2000. Central bank independence: An update of theory and evidence. discussion paper 2353, CEPR, London
- Buiter, W., 1999, Six months in the life of the Euro: What have we learnt?, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 21(4), 4-25.
- Chavannes, M., 2000, *Frankrijk achter de schermen: De stille revolutie van een trotse natie*, Prometheus/NRC Handelsblad, Amsterdam/Rotterdam
- Cukierman, A., 1992, *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, MIT Press, Cambridge, Ma
- Cukierman, A., Webb, S.B., Neyapti, B., 1992, Measuring the independence of central banks and its effect on policy outcomes, *The World Bank Economic Review*, 6, 353-398
- Dyson, K. en K. Featherstone, 1999, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford
- Eijffinger, S.C.W., Schaling E., Hoeberichts, M., 1998, Central bank independence: A sensitivity analysis, *European Journal of Political Economy* 14, 73-88
- Eijffinger, S.C.W en J. de Haan, 2000, *European Monetary Policy and Fiscal Policy*, Oxford University Press, Oxford
- Forder, J., 1998, The case for an independent European Central Bank: A reassessment of evidence and sources, *European Journal of Political Economy* 14, 53-71
- Forder, J., 1999, Central bank independence: Reassessing the measurements, *Journal of Economic Issues* 33, 23-40
- Haan, J. de, 1999, The case for an independent European Central Bank: A comment, *European Journal of Political Economy* 15, 759-762
- Haan, J. de en G.J. van 't Hag, 1995, Variation in central bank independence across countries: Some provisional empirical evidence, *Public Choice*, 335-351
- Hampden-Turner, C. en F. Trompenaars, 1993, *The Seven Cultures of Capitalism: Value systems for creating wealth in the United States, Britain, Japan, Germany, France, Sweden and The Netherlands*, Judy Piatkus Publishers, Londen

- Hayo, B., 1998, Inflation culture, central bank independence and price stability, *European Journal of Political Economy* 14, 241-263
- Hofstede, G., 1980, *Cultures Consequences: International Differences in Work-related Values*, Sage Publications, Londen
- Hofstede, G., 2001, *Cultures Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*, Sage Publications, Londen
- Inglehart, R., 1997, *Modernization and Postmodernization: Cultural economic and political change in 43 societies*, Princeton University Press, Princeton
- Jong, E. de, 2002, Why are price stability and statutory independence of central banks negatively correlated?: The role of culture, *European Journal of Political Economy*, november, te verschijnen
- Leijendekker, M., 1996, *De Italiaanse Revolutie*, Meulenhof, Amsterdam
- Leijendekker, M., 2002, Gemangeld maar niet gebroken: Ondanks de kruistocht van Antonio di Pietro is Italië corrupt gebleven, *NRC Handelsblad*, 23 februari, blz. 29
- Lelyveld, I.P.P. van, 2000, *Inflation, Institutions, and Preferences*, Nijmegen (proefschrift verdedigd aan de Katholieke Universiteit Nijmegen)
- Mangano, G., 1998, Measuring central bank independence: A tale of subjectivity and its consequences, *Oxford Economic Papers* 50(3), 468-492
- Moser, P., 1999, Checks and balances, and supply of central bank independence, *European Economic Review* 43, 1569-1593
- Page, E.C. en M.J. Goldsmith, 1987, Central and locality: Explaining cross-national variations, in E.C. Page en M.J. Goldsmith (red.), *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage Publishers, Londen, 156-174
- Posen, A.S., 1995, Declarations are not enough: Financial sector sources of central bank independence, *NBER Macroeconomics Annual* 10, 253-274
- Prast, H.M., 1998, Inflation, distortionary taxation and the design of monetary policy: The role of social cohesion, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review* 204, 37-53
- Szász, A., 2001, *De Euro: Politieke achtergronden van de wording van een munt*, Mets & Schilt, Amsterdam
- Wellink, A.H.E.M., 1993, Monetair beleid, in Kremers, J.J.M. (red.), *Inspelen op Europa: Uitdagingen voor het financieel-economisch beleid in Nederland*, Academic Services, Schoonhoven, 21-36
- Williamson, O.E., 2000, The new institutional economics: Taking stock, looking ahead, *Journal of Economic Literature*, 38 (September), 595-613