



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De emu-criteria: vloek of zegen? Waarom zijn de convergentiecriteria vereist?

Venema, P.

Citation

Venema, P. (1997). De emu-criteria: vloek of zegen?: Waarom zijn de convergentiecriteria vereist? *Bestuurskundige Berichten*, 12(4), 14-16. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234085>

Version: Publisher's Version

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <http://hdl.handle.net/1887.1/item:3234085>

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

De emu-criteria: vloek of zegen?

Waarom zijn de convergentiecriteria vereist?

J.P. Venema

Over de convergentiecriteria voor toetreding van lidstaten tot de Economische en Monetaire Unie is al (te) veel geschreven. In een tweetal protocollen bij het Verdrag van Maastricht worden de vijf criteria vastgelegd (respectievelijk *Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten* en *Protocol betreffende de in artikel 109J van het verdrag tot oprichting van de Europese gemeenschap bedoelde convergentiecriteria*). De criteria staan in het kader:

De convergentiecriteria

- | | | |
|----|--------------------|--|
| 1) | inflatie: | inflatietempo mag niet meer dan 1,5% liggen boven de gemiddelde stijging van de consumptieprijsen in de drie lidstaten met de laagste inflatie; |
| 2) | lange rente: | de rente op langlopende staatsobligaties mag niet hoger zijn dan 2% boven de renteniveaus in de drie landen met de laagste inflatie; |
| 3) | vorderingssaldo: | tekort moet beneden de 3% BBP liggen, tenzij het tekort in aanzienlijke mate en voortdurend daalt en dichtbij de referentiewaarde van 3% ligt, danwel dat de overschrijding van de referentiewaarde uitzonderlijk en tijdelijk is, en bovendien niet al te veel van de referentiewaarde af ligt; |
| 4) | bruto schuldquote: | moet beneden de 60% BBP liggen, danwel in een bevredigend tempo naar de 60% norm toe bewegen; |
| 5) | wisselkoers: | gedurende de laatste twee jaren zonder veel inspanningen binnen de 'normale' bandbreedte van het ERM moet blijven. |

Goed beschouwd is voldoen aan deze criteria weinig zeggend en is de getalsmatige invulling ervan slecht onderbouwd. De getallen zijn arbitrair en zonder enige theoretische of empirische fundering. Bovendien blijkt uit onderzoek dat de directe economische kosten en

baten beperkt zijn. En toch zijn de convergentiecriteria noodzakelijk! Maar waarom? In dit essay zal eerst de onzinnigheid van de criteria worden belicht, om vervolgens in te gaan op de noodzakelijkheid van de criteria.

De criteria zijn een vloek

Ook door voorstanders van de criteria wordt gezegd dat "Het arbitraire karakter van de criteria zonder meer kan worden erkend, zowel kwalitatief als kwantitatief." Op de criteria met betrekking tot het begrotingsgebied heeft de Nederlandse hoogleraar Buiters te Yale de frontale aanval geopend.

Buiters stelt dat de offers die volbracht moeten worden om aan dergelijke criteria te voldoen in geen verhouding staan tot de baten. Zijn eerste kritiek betreft het volkomen arbitraire karakter van de beide waarden: 60% schuldquote en 3% financieringstekort. Alhoewel in combinatie ze enigszins te verenigen zijn met een stationair evenwicht, is het natuurlijk volkomen absurd om een gemiddelde in het jaar 1990-1991 tot norm te verheffen en het getal van 3% is ook fantasievol. De getallen hebben geen enkele normatieve betekenis. Buiters schetst hiervoor een *veertien* economische argumenten. Een kleine greep uit de argumenten: de budgettaire politiek in de gemeenschap zal een deflatoire tendens kennen omdat de norm asymmetrisch is (hoger mag niet, lager wel); landen met een hogere groeivoet kunnen veilig een hogere schuldquote en hogere inflatievoet hebben (er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen de reële en de nominale rentevoet); er bestaat geen verband tussen beide normen en de manier waarop markten de kredietwaardigheid van een land beoordelen en budgettaire normen zijn nog noodzakelijk, noch voldoende, noch nuttig zijn om te voldoen aan de andere convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht.

Ook het inflatiecriterium heeft veel kritiek ontvangen. Het verlagen van inflatie (net als de schuldquote) is namelijk binnen de EMU gemakkelijker dan erbuiten. Dit omdat de regering van landen met een hoge inflatie geloofwaardigheid op monetair terrein missen. Dit verhoogt de rente die noodzakelijk is om de inflatie te verlagen, wat op haar beurt weer de werkloosheid verhoogt. Als deze landen lid zouden zijn van de EMU is het voor hen makkelijker om de inflatie te beperken. Het vaak gehanteerde argument dat landen moeten bewijzen dat zij echt een lage inflatie willen en daarvoor bereid zijn om offers te brengen snijdt geen hout. In de politiek is een ommekeer van 180° snel gemaakt. De huidige convergentie van de inflatieniveaus in de verschillende landen lijkt veelbelovend en goed, maar dat is voor een belangrijk deel te danken aan de slechte economische ontwikkelingen in de meeste continentale economieën.

Een andere criterium waar veel landen op dit moment aan lijken te voldoen is het niveau van de lange rente. Een sterk argument om niet al te veel waarde te hechten aan dit criterium is het feit dat de convergentie misschien slechts plaatsvindt vanwege het geloof in het doorgaan van de monetaire unie en niet omdat de economieën daadwerkelijk convergeren.

Het laatste convergentiecriteria betreft de wisselkoersen. Deze mogen niet te veel fluctueren. Belangrijkste reden om dit criterium onzinnig te noemen, is dat sinds het uit elkaar spatten van het EMS in september 1992 de normale bandbreedte is opgevoerd tot 15%. Het zegt dus weinig als een land gedurende twee jaar binnen de 'normale' bandbreedte blijft. Andere argumenten tegen dit criterium is dat de periode van twee jaar niet lang is. Met enig geluk en veel geld kan een land de stabiliteit kopen door de munt op de internationale wisselmarkten te steunen. Ten tweede is het voor sommige landen volkomen onduidelijk wat de 'juiste' wisselkoers is. Voor de verhouding tussen de Nederlandse gulden en de Duitse mark kan de koers tot drie cijfers achter de komma worden opgesteld, voor de verhouding tussen de Engelse pond en de Duitse mark voldoet elke waarde tussen de DM2.20 en de DM2.90.

Recent heeft De Grauwe van de Universiteit Leuven geschreven over de criteria en geconcludeerd dat de nominale convergentiecriteria een zeer beperkte theoretische fundering kennen en dat de nadruk meer moet komen te liggen op het versterken van het functioneren van de toekomstige monetaire instituten in de Europese Unie.

De criteria zijn een zegen

Misschien is het beter om in eerste instantie te kijken naar de beweegredenen voor de EMU. Een stabiel monetair en budgettair beleid zorgt voor een beter functionerende interne markt. De EMU elimineert wisselkoersonzekerheid en verlaagt daarmee de spanning binnen de interne markt.

Voor de verschillende criteria spreken een aantal monetaire argumenten. In de eerste plaats kunnen landen met een zwakke traditie op monetair terrein, door zich te conformeren aan de criteria, het vertrouwen winnen van de landen met een sterke discipline op monetair gebied. Ten tweede biedt de druk om aan de convergentiecriteria te voldoen gelegenheid om ingrijpende hervormingen door te voeren in een land. Ten derde gaat van de criteria een belangrijke signaalwerking uit, de deelnemende

landen kunnen en willen blijkbaar met de discipline van de EMU leven. Ten vierde is het natuurlijk goed om geen excessieve schuld, tekort, inflatie te hebben. Want dat is op de lange termijn niet op te financieren en zal een economie onherroepelijk in grote problemen brengen.

Economische argumenten zijn er ook. Het samenvoegen van meer gelijkende (in welk opzicht ook) economieën is gemakkelijker dan het samenvoegen van economieën waartussen grote verschillen bestaan. Het samenvoegen van meer vergelijkbare economieën is ook goedkoper. Het behoeft weinig argumentatie dat het opgaan in een monetaire unie van Duitsland en Nederland eenvoudiger en voordeliger zal zijn dan van Duitsland en Polen.

De derde en misschien wel belangrijkste groep argumenten voor de convergentiecriteria politiek van aard. In de eerste plaats vraagt de maatschappij om een min of meer objectieve lijst van afstreekbare eisen. Ten tweede biedt het lijstje de politiek ook een 'objectief' middel om landen uit te sluiten. Een derde belangrijke reden voor de criteria vormen de eisen van de landen om ze te hebben. Zonder de criteria was er geen sprake van dat de EMU door zou gaan. Dat het enigszins discutabele criteria heeft opgeleverd is dan jammer. Voldoen aan de criteria verzekert de EMU nog niet van een goede werking, daarom is op aandringen van vooral Duitsland een extra zekerheid ingebouwd in de vorm van het stabiliteitspact.

Concluderend lijkt het erop dat de criteria noodzakelijk zijn, maar niet voldoende. Convergentie op de criteria is een vereiste, maar vormt zeker geen garantie tot succes. Er komt niet voor niets een stabiliteitspact. Politieke redenen lijken de lijst van criteria beperkt te hebben tot deze.

De andere criteria

De convergentiecriteria omvatten alleen monetaire normen. Dat is niet zonder reden, deze zijn relatief eenvoudig aan te passen. Verkoop een grote publieke onderneming en de schuldquote wordt met enkele procenten verlaagd. De bruto schuldquote is voor veel landen dusdanig hoog (zeker als pensioenverplichtingen erbij worden opgeteld), dat het

verlagen ervan tot het gewenste niveau binnen twintig jaar onmogelijk is. Voor elke afwijking kunnen 'goede' redenen worden gegeven om ondanks, dat niet wordt voldaan aan dit criterium, toch deelname mogelijk moet zijn. Voor alle criteria geldt dat ook al vindt convergentie plaats gedurende een x aantal jaren (voor de EMU ligt de x bijzonder laag), dit weinig zegt over hoe doordacht het is om een monetaire unie voor de eeuwigheid aan te gaan.

In zijn bekende boek *The Economics of Monetary Integration* kijkt De Grauwe naar de kosten en baten van monetaire integratie. Daarvoor kijkt hij naar verschillen op een aantal terreinen: verschillen in voorkeur van landen voor wat betreft de inflatie en de werkloosheid; verschillen in structuur van de arbeidsmarkt; verschillen in groei en verschillen in fiscale systemen. Het lijkt niet meer dan logisch om ook deze elementen mee te nemen in de analyse van convergentie. Ten tweede is het goed om ook te kijken naar zaken die niet zo eenduidig in cijfers te vangen zijn, bijvoorbeeld convergentie van wetgeving. Natuurlijk is die mate van convergentie zeer moeilijk te operationaliseren, maar een groter bezwaar hiertegen is de waarschijnlijk zeer geringe politieke bereidheid in het opstellen van dit soort criteria.

Convergentiecriteria: een zegen in de vorm van een vloek

Deze conclusie lijkt een beetje vreemd. De convergentiecriteria zijn vrij arbitrair en onzinnig. Logisch gezien ligt het voor de hand om de criteria af te wijzen. Argumenten voor deze criteria zijn op monetair en economisch terrein aan te wijzen, maar zij hebben niet heel veel gewicht.

Het belangrijkste argument voor de huidige geformuleerde convergentiecriteria is de politiek. Alleen op basis van deze criteria kon men overeenstemming bereiken over het doorgaan van de EMU. Dat de criteria beperkt zijn tot monetair terrein (en dus relatief makkelijk te manipuleren) is natuurlijk geen toeval. Zo bieden ze tenminste voldoende flexibiliteit in het toetsen in hoeverre landen eraan voldoen.

J.P. Venema
Student Bestuurskunde in Leiden

ZELFPORTRET

Ceterum censeo....

Frans Jorna

Een beroemd Romeins senator in de tijd van Carthaagse oorlogen besloot elke speech met de phrase "Ceterum censeo Carthago delendam esse". Vertaald: overigens ben ik van mening dat Carthago moet worden vernietigd. De goede man was in zijn tijd een roepende in de woestijn. Een zelfde gevoel bekruipt me terwijl ik mijmer over studie en nevenactiviteiten. Prestatie- en tempo-beurzen bekorten de studie. Het ledental van de studentenverenigingen daalt gestaag. Onder mijn tutorgroep-studenten merk ik dat er angst bestaat voor het combineren van studie en nevenactiviteiten. En toch - "overigens" - meen ik dat het een gemis is je studietijd af te ronden zonder dergelijke activiteiten - of het nu student-assistentschappen, buitenlandse stages, korte onderzoekjes of andere aanverwante activiteiten betreft. Dat is in ieder geval mijn ervaring.

Mijn ervaring, dat wil zeggen, de ervaring van Frans Jorna - werkgroepdocent binnen de cyclus Inleiding Bestuurskunde in de propedeuse, daarmee ook tutor van een groep van vijftien eerstejaars, coördinator van de literatuurmodule Organisatie en management in het D-III, onderzoeker op het terrein van wetsimplementatie en lid van de redactieraad van het blad dat u nu leest.

Tussen 1988 en 1994 heb ik Bestuurskunde gestudeerd aan deze universiteit. Met een basisbeurs op niveau; gedurende zes jaar; een OV-jaarkaart die 7 dagen per week geldig was; en mogelijkheden te over om aan internationale uitwisselingen deel te nemen. Genoeg redenen dus om allerlei nevenactiviteiten te ondernemen. Binnen drie maanden werd ik dan ook redacteur van Bestuurskundige Berichten. Na twee jaar volgde één jaar BIL-bestuur, het studiejaar '90-'91. Het leverde wel vertraging op, maar ik had tenslotte zes jaar studietijd, zo redeneerde ik. Het oud-bestuur komt nog steeds bij elkaar, ongeveer één keer in de vier maanden. Het is verrassend om te zien hoe ieder een eigen weg is gegaan: sommigen werken bij organisatie-adviesbureaus, anderen zijn de automatisering ingegaan; weer anderen werken in het bankwezen, of bij internationale organisaties.

Na dit bestuursjaar gaapte het spreekwoordelijke gat. Na een aantal keuzevakken die helemaal niets met mijn studie van doen hadden (ook dat was nog mogelijk!) kwam Centraal-Oost Europa in mijn blikveld. Het IJzeren Gordijn was open gegaan en plotseling bleek Europa nog een helft te hebben die mij onbekend was. Prof. Toonen stelde mij in staat om gedurende drie maanden in Polen een taal cursus te volgen, gekoppeld aan een onderzoeksstage naar regionalisering binnen het Poolse openbaar bestuur. Op mijn stage volgden studiereizen naar Hongarije en Tsjechië, en daarna een afstudeerproject bij het Poolse ministerie van Buitenlandse zaken. Uiteindelijk stond ik op 1 september 1994 in het zweetkamertje, precies zes jaar na aanvang van de studie, en in het bezit van mijn bul en een tijdelijk arbeidscontract voor het ontwikkelen van een bestuurskunde-cursus voor het ministerie van Binnenlandse zaken.

Na nauwelijks drie maanden werd ik gevraagd een evaluatie te verrichten van de implementatie en effecten van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ik herinnerde mij dat, toen ik in 1991 een aantal keuzevakken in het bestuursrecht had gevolgd, de reader voornamelijk bestond uit teksten over de wetsvoorstel Awb. De Awb bevatte algemene bepalingen over de relatie tussen bestuursorganen en belanghebbenden, vorm gegeven door middel van besluiten. Hiermee was deze wet het