

Maastricht revisited

Auteur(s):

Emmerij, L.J.

Special advisor to the president, Inter American Development Bank.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4086, pagina 1036, 24 december 1996

Rubriek:

Trefwoord(en):

eu, emu

Het economische beleid wordt gedictieerd door financiers en centrale banken. De criteria van het verdrag van Maastricht zijn hiervan een voorbeeld. Hierdoor wordt het zicht op de werkelijke problemen in de economie, zoals de voortdurende hoge werkloosheid en de matige economische groei, belemmerd. Het nastreven van orthodoxe financiële beleidsdoelstellingen moet onmiddellijk plaatsmaken voor een pakket maatregelen dat leidt tot meer werkgelegenheid en minder sociale uitsluiting.

Een agenda voor de Europese Unie! Is men niet geneigd met een hele serie punten voor de dag te komen? Dat zou overigens gerechtvaardigd zijn. Natuurlijk is een Europees buitenlandbeleid belangrijk, zowel waar het Oost-Europa, internationale handel, ontwikkelingsamenwerking als puur politieke en militaire zaken betreft. En natuurlijk is een sociaal beleid een andere prioriteit, om over het milieu en de drugs maar te zwijgen. In de praktijk van alledag moet men nu eenmaal aan vele problemen het hoofd bieden die altijd wel als de hoogste prioriteit worden gezien door een of meer groepen in de maatschappij.

Maar er zijn momenten dat men deze verleiding moet weerstaan omdat een bepaald probleem zo'n alomvattend en overheersend belang heeft aangenomen, dat een discussie daarover als de prioriteit van het moment moet worden beschouwd. Naar mijn mening is zo'n moment nu bereikt en is een urgente discussie over de criteria van Maastricht en de huidige financieel-economische orthodoxie waarvan Maastricht een integraal onderdeel vormt, van het allerhoogste belang. Ik wil dit staven aan de hand van twee punten die successievelijk aan de orde zullen komen:

- » de kenmerken van het huidige financieel-economische beleid;
- » Maastricht als een onderdeel hiervan met alle gevolgen vandien.

Huidig beleid: drie dogma's

In 1968 omschreef Erik Lundberg de financieel-economische orthodoxie van de jaren zestig als volgt: "In the postwar period, the achievement of full employment and rapid economic growth have become a primary concern of national governments. Such policy targets certainly did not guide government activities during most of the interwar period. Instead there were various policy aims that today would largely be considered as either intermediate, secondary, irrelevant or irrational targets, such as the restoration or preservation of a specific exchange rate, the annual balancing of the government budget, and the stability of the price level at a prevailing or previously reached level" ¹.

De huidige orthodoxie zit weer volledig op de oude lijn van het interbellum. Werkgelegenheid en hoge economische groei zijn overboord gezet en de vooroorlogse doelstellingen worden weer fanatiek aangehangen. De huidige orthodoxie is gebaseerd op drie dogma's, dat wil zeggen stellingen die vrijwel onbespreekbaar zijn geworden:

- » om soepele economische betrekkingen tussen landen te waarborgen moeten kapitaalstromen volledig vrij zijn en de waarden van wisselkoersen, valuta's en andere bezittingen door de markt worden vastgesteld;
- » prijsstabiliteit en begrotingsevenwicht zijn essentieel voor de gezondheid van economische stelsels; en
- » financiële doelmatigheid en een gezond economisch stelsel zoals hierboven vastgesteld, zijn noodzakelijke en voldoende voorwaarden voor economische groei, investeringen en werkgelegenheid.

Wanneer men de dogma's bestrijdt in het licht van de minder dan matige resultaten in de reële economie is het antwoord dat ze nog niet voor de volle honderd procent zijn ingevoerd of, zo dat wel het geval is, dat meer tijd nodig is.

De huidige, extreme orthodoxie werd oorspronkelijk geïnspireerd door het monetarisme, een doctrine die de hoeveelheid geld in omloop als hoofddoel van het beleid stelt. Maar de overgang van Keynes en Bretton Woods naar het monetarisme en zwevende wisselkoersen

is doorgeslagen naar de overheersing van financiers en centrale banken. Dit geschiedde vanaf het moment dat werd vastgesteld dat de beste wisselkoers de marktcoers is en dat regeringen die meer manoeuvreerruimte wilden zich het leven alleen maar moeilijk maakten. Vanaf dat moment werd tevens duidelijk dat financiële 'operators' het beleid op velerlei terrein konden beïnvloeden en dat de beurzen van regeringen doorlopend examens afnemen.

Na de overheersing van de landbouw gevolg door die van industrie zijn we nu, min of meer ongemerkt, het tijdperk binnengegleden waarin de financiën overheersen. Dr. Finanz regeert: de gnomen van Zürich zijn uitgegroeid tot reuzen met zevenmijlslaarzen en een mondiale grip.

Dat de huidige orthodoxie onbevredigend is staat buiten kijf. Kijk naar de volatiliteit van wisselkoersen en de hoeveelheden 'hot money' die een negatieve invloed uitoefenen op internationale handel en productieve investeringen. Het restrictieve monetaire en budgettaire beleid hebben geleid tot lage groei en hoge werkloosheid. Overwegingen van financiële efficiency leiden bovendien vaak tot slechte investeringsbeslissingen in de reële economie omdat ze korte-termijndenken stimuleren.

Het is daarom geen wonder dat de resultaten beneden peil zijn, zoals reeds opgemerkt. Er is sprake van zeer middelmatige groei, hoge werkloosheid, een inkomensverdeling die de neiging heeft slechter te worden en een hoger wordende graad van sociale uitgeslotenheid in vergelijking met de periode waarover Erik Lundberg sprak. Maar zelfs binnen zijn eigen criteria boekt dr. Finanz slechte resultaten, zoals duidelijk wordt [tabel 1](#).

Tabel 1. Gemiddelde resultaten van de G-7 landen, in %

	Bretton Woods 1959-'70	zwevende wisselkoersen 1974-'89
Inflatie	3,9	7,2
Groei geldvolume	9,8	9,5
Korte-termijnrente	5,1	8,5
Lange-termijnrente	6,1	10,3
Nominale verandering wisselkoers	0,8	8,9
Groei per hoofd	4,5	2,2

Bron: M. Bordo en B. Eichengreen, A retrospective of the Bretton Woods system, University of Chicago Press, 1993.

Gedurende de jaren negentig is niet veel veranderd in bovenstaand beeld, behalve dat de inflatie is teruggebracht. Eigenlijk is dat het enige resultaat van dr. Finanz, behaald ten koste van een buitensporige prijs in de reële economie. Er is sprake van nieuwe waarden die geleidelijk de geest van ondernemerschap vernietigen en de geest van speculeren stimuleren. We stevenen af op een culturele crisis die de basis van onze beschaving in gevaar zou kunnen brengen.

De overgang van Keynes naar dr. Finanz weerspiegelt een verandering in de stemming: van optimisme naar pessimisme; van economische groeiverwachting naar stabilisatie-inspanning; van het aanvaarden van onevenwichtigheden als bron van vooruitgang naar het bepleiten van evenwicht als enige aanvaardbare situatie.

Mede door de globalisering kan men nu spreken van een quasi gemeenschappelijke diagnose en oplossing (alleen Oost-Azië strubbelt tegen). Dit alles wordt ondersteund door een uniformisering van statische indicatoren die natuurlijk meer aandacht schenken aan abstracties (wisselkoersen, rentetarieven, inflatie, financieringstekort) dan aan het reilen en zeilen van de reële economie (werkloosheid, inkomen, marginalisering).

Dr. Finanz is beheerst nu de 'mainstream' in de economiebeoefening en controleert dus de academische publicaties - behalve *ESB* met kerst - en conferentieagenda's. De universiteiten 'brainwashen' de jeugd met de drie dogma's plus stellingen als:

- » het voorkomen van inflatie (elke prijsbeweging boven de twee procent!) is doelstelling nummer één van het beleid;
- » het bereiken en aanhouden van deze doelstelling moet in handen liggen van de centrale banken; en
- » economische groei en werkgelegenheid behoeven geen speciaal beleid; dat hindert alleen maar.

Vandaag de dag offeren orthodoxe economen en politici groei en werkgelegenheid op op het altaar van monetaire stabiliteit en begrotingsevenwicht, natuurlijk met de nodige krokodillentranen. Het behoeft geen betoog, dat dr. Finanz een deflator effect heeft op de wereldeconomie.

Maastricht als knecht van dr. Finanz

Alles wat hierboven is gezegd over de huidige orthodoxie zit ingebakken in de convergentiecriteria van Maastricht om te komen tot een gemeenschappelijke munt, de euro. Die criteria komen rechtstreeks uit het Gouden Boek van dr. Finanz: het financieringstekort moet

beneden de drie procent van het bnp liggen; de nationale schuld beneden de zestig procent; de inflatie mag niet boven 1,5 percentagepunten liggen van het gemiddelde van de drie 'beste' landen van de Unie(!); een navenante 'redenering' geldt voor het renteniveau; en er mag geen devaluatie hebben plaatsgevonden gedurende de laatste twee jaren ... Het zijn allemaal abstracties. Niets over werk, inkomen en marginalisering; niets over mensen van vlees en bloed.

Let wel, ik heb niets tegen een gemeenschappelijke munt. Integendeel, ik ben altijd van mening geweest dat er geen sprake kan zijn van een ware economische - laat staan een politieke - eenheid zonder een gemeenschappelijke munt. "L'Europe aura sa monnaie ou ne sera pas", zou André Malraux gezegd kunnen hebben. Het gaat waarschijnlijk niet eens om de wenselijkheid van de criteria. Waar het om gaat is de omvang, de timing en het ritme van de invoering van het pakket. De gemeenschappelijke munt kan niets doen aan de reële problemen van Europa. "Wie wil nu eigenlijk een Euro met de huidige werkloosheid en morositeit", riep Rudi Dornbusch onlangs uit².

George Soros is van mening, dat de werkloosheid nog verder zal oplopen door de te snelle toepassing van het convergentiepakket dat de regeringen elke bewegingsvrijheid ontnemt³. De weg, de timing en de snelheid die gekozen zijn om de euro te realiseren ontnemen politici elk wapen om een actief groei- en werkgelegenheidsbeleid te voeren. Daarmee hebben Europese regeringen vrijwillig en moedwillig afstand gedaan van de mogelijkheid werkgelegenheid te creëren en om de Europeanen de indruk te geven dat de Europese Unie voor hen is en om hen geeft. Geen wonder dat deze Unie niet leeft onder de mensen. Even als de economieën van een aantal Europese landen in de jaren dertig werden opgeofferd aan de goudstandaard, zo dreigt de Europese Unie het slachtoffer te worden van dr. Finanz.

Keynes vergeten?

Keynes mag dan dood zijn, als hij had geleefd zou hij vast en zeker gekeken hebben naar de oorzaken van wat er mis is in de economie eerder dan het passief beheren van de gevolgen. De hoge sociale lasten zijn het resultaat van lage economische groei en hoge werkloosheid en niet andersom.

Werkloosheid blijft de grote schande van Europa, ook in Nederland met zijn grote verborgen werkloosheid. De Europese werkloosheid is hoger dan gedurende de grote depressie van de jaren dertig. Sinds 1982 heeft deze systematisch boven de negen procent gelegen en kruipt nu naar de twaalf procent. Franco Modigliani noemt dit in een recent artikel in het andere Nederlandse economentijdschrift "de beschamende werkloosheidsgraad van het EMS"⁴. In vrij directe taal stelt hij het "extreme en onnodig strakke monetair en fiscaal beleid" aan de kaak. Volgens hem is de werkloosheid in Europa veel eerder een vraag- dan een aanbodprobleem. De oorzaak ligt in een verkeerde diagnose en niet of veel minder in hoge lonen, lasten, of lage-lonenlanden.

Eén van de bestanddelen van de foute diagnose kan ook gevonden worden in de zeer onevenwichtige belasting van de factoren arbeid en kapitaal. Er beginnen nu stemmen op te gaan dat arbeid veel te zwaar en kapitaal veel te licht wordt belast. Tussen 1980 en 1993 daalde de belasting op kapitaal in de Europese Unie over de hele linie met tien procent terwijl de loonheffingen met twintig procent zijn gestegen gedurende diezelfde periode⁵. Dit is de gekheid ten top gedreven in een periode van high-tech waar steeds meer machines het werk van mensen doen. In een ander recent artikel wordt aangetoond dat het traditionele argument tegen belasting op kapitaal waarschijnlijk de plank mis slaat⁶.

Maar deze en andere benaderingen dreigen alle te worden uitgesteld vanwege de Maastricht-criteria. Ik ben het met George Soros eens wanneer hij stelt, dat het steeds waarschijnlijker wordt dat mensen de schuld van de werkloosheid zullen werpen op de Europese Unie, de Maastricht-criteria en de euro⁷. Is een actief werkgelegenheidsbeleid niet belangrijker dan het realiseren van de euro voor het eind van deze eeuw?

De lezers van dit tijdschrift weten dat in mijn opinie zelfs een juiste diagnose en een actief beleid niet genoeg zullen zijn om te komen tot volledige werkgelegenheid. Een nieuw maatschappelijk concept van volledige werkgelegenheid is nodig⁸. Modigliani helpt meer dan Maastricht om zo'n nieuw concept in te voeren.

Slotopmerking

Mijn agendavoorstel is dus simpel en hoogst gecompliceerd. Een diepgaande discussie moet worden aangezwengeld - nu! - over de timing, de omvang en het ritme van invoering van een pakket maatregelen dat niet alleen leidt tot een euro, maar tot werkgelegenheid en minder sociale uitgeslotenheid. Dit zal uiteraard moeten leiden tot een kritische discussie over de houdbaarheid van de huidige financieel-economische orthodoxie.

Een van de weinige landen die nul-inflatie en een volledig evenwicht in haar openbare financiën heeft bereikt, was het Portugal van Oliveira Salazar. Hij eindigde zijn lange bewind in één van de armste landen van Europa. Maastricht en het geforceerde ritme om tot de euro te komen zou kunnen uitmonden op een reactie die zich keert tegen Europa en de mondialisering om ons terug te werpen op nationale en anti-Europese scenario's. En een volgende cyclus begint ..

1 E. Lundberg, *Instability and economic growth*, Yale, 1968, blz. 37, geciteerd in A. Maddison, *The economic and social performance of capitalistic Europe - an interpretative commentary*, in L.J. Emmerij (red.), *Economic and social development into the 21st century*, Johns Hopkins University Press, te publiceren medio 1997.

2 R. Dornbusch, *Euro fantasies*, *Foreign Affairs*, september-oktober 1996, blz. 110-124.

3 G. Soros, *Can Europe work?*, *Foreign Affairs*, september-oktober 1996, blz. 8-14.

4 F. Modigliani, The shameful rate of unemployment in the EMS: causes and cures, *De Economist*, nr. 3, 1996, blz. 363-396.

5 Minimum belasting op kapitaal in de EU, *NRC Handelsblad*, 21 maart 1996, gebaseerd op een discussiestuk gepresenteerd door Europees commissaris Mario Monti (interne markt).

6 H. Uhlig en N. Yanagawa, Increasing the capital income tax may lead to faster growth, *European Economic Review*, 1996, blz. 1521-1540.

7 G. Soros, op.cit.

8 E.A.W. Crinice le Roy en L.J. Emmerij, Het nieuwe herverdelingsvraagstuk, *ESB*, 1 februari 1995, blz. 114-116.