

Begrotingsdiscipline in de EMU

Grotere budgettaire samenwerking is van belang bij de totstandkoming van de EMU. Maar betekent dit dat moet worden opgetreden tegen excessieve begrotingstekorten? Zo ja, hoe? En wat is dan excessief? Een discussie.

In *ESB* van 24 april wijzen Van Hoek en Groot terecht op het belang van een grotere mate van budgettaire samenwerking in de toekomstige Europese Economische en Monetaire Unie (EMU)¹. Daarnaast concluderen zij dat in de EMU geen centrale normen voor de omvang van nationale overheidstekorten nodig zijn. Voor de beoordeling van de onderhandelingen over de EMU in de Intergouvernementele Conferentie is het echter van belang er op te wijzen dat de discussie tussen de lidstaten zich thans vooral op een andere vraag richt. Uitgaande van een consensus over het beginsel dat excessieve begrotingstekorten in de EMU vermeden moeten worden, wordt gezocht naar criteria en procedures om dit beginsel inhoud te geven.

Motief

De motieven voor een dergelijke EG-bevoegdheid om paal en perk te kunnen stellen aan buitensporige begrotingstekorten spruiten daarbij wel degelijk voort uit het feit dat bij één munt en één financiële markt de monetaire en rentegevolgen van begrotingstekorten niet meer primair in het eigen land gevoeld worden, maar uniform in het hele EMU-gebied. Een voorproefje hiervan boden in zekere zin al de ontwikkelingen in het voorjaar van 1990, toen de plotselinge scherpe stijging van de kapitaalmarktrente in Duitsland als gevolg van de beginnende hereniging ook doorwerkte bij de EMS-partners. Wanneer in de EMU één of meer van de EMU-landen een buitensporig beroep op de financiële markten doen, dan zal de daaruit voortvloeiende hogere rente negatieve gevolgen in de gehele EMU hebben. Ook al krijgt de op te richten Europese Centrale Bank (ECB) het nastreven van prijsstabiliteit als primaire taak (en hier is de Europese Raad het al over eens) dan nog zal zij niet altijd aan deze effecten voorbij kun-

nen gaan. Met name wanneer bovengenoemde effecten tot politieke spanningen tussen de lidstaten leiden, zal de druk op de ECB toenemen om door monetaire versoepeling de cohesie te redden. Wanneer anderzijds het slechte voorbeeld van één of enkele landen elders navolging ondervindt en ook daar de begrotingstekorten oplopen, dan zou de inflatoire druk in de EMU verder toenemen.

De ervaring leert dat het dan voor een centrale bank misschien in theorie niet onmogelijk, maar in de praktijk wel bijzonder moeilijk kan worden om de inflatie de baas te blijven. De lidstaten zijn het er dan ook alle over eens dat in het EG-verdrag het principe moet worden vastgelegd dat lidstaten de plicht hebben om excessieve begrotingstekorten te vermijden, naast bepalingen dat overheden geen krediet kunnen opnemen bij de ECB en dat de Gemeenschap en de overige lidstaten niet borg staan voor een lidstaat (de zogenaamde 'no bail out'-clausule, ten einde te voorkomen dat in de markt de perceptie leeft dat lidstaten elkaar wel bij zullen springen indien zij door hoge overheidsschulden in problemen komen). Hoezeer men ook mag hopen dat vrijwillige coördinatie en marktdiscipline de lidstaten in het gareel zullen houden, de lidstaten zijn het er over eens dat het niet verantwoord is alleen hierop te vertrouwen². Op communautair niveau zullen daarom ook bevoegdheden moeten worden gecreëerd, bevoegdheden om aan te geven wanneer van een excessief tekort sprake is en om zonodig op te treden. Alleen het Verenigd Koninkrijk is op dit laatste punt nog niet overtuigd.

Belang van objectieve criteria

Het geven van bevoegdheden aan de EG om op te kunnen treden tegen buitensporige begrotingstekor-

ten moet echter alleen verantwoord en zinvol worden geacht als daarbij tevens objectieve criteria voor het gebruik van deze bevoegdheid worden vastgesteld:

- nationale parlementen zullen immers willen weten welke bevoegdheid zij afstaan;
- objectieve criteria dragen bij tot het voorkómen van rechtsongelijkheid. Dit is zeker voor kleine landen van groot belang;
- zonder criteria wat een 'excessief tekort' is komt de 'bewijslast' dat een tekort excessief is bij de Gemeenschap te liggen, hetgeen het waarschijnlijk maakt dat pas in een (veel) te laat stadium wordt opgetreden;
- bovendien zal het zonder criteria veelal ondoenlijk blijken om het eens te worden welke mate van tekortreductie geëist mag worden van een land met een excessief tekort.

Een procedure zonder concreet richtsnoer is in de politieke werkelijkheid bij voorbaat ineffectief. Het is om die reden dat het Monetair Comité van de EG³ pleit voor objectieve criteria om te beoordelen of een tekort excessief is of niet. Daarbij gaat het niet om de enig juiste definitie van een buitensporig begrotingstekort. In de praktijk is er immers een groot grijs gebied tussen duidelijk niet excessieve en duidelijk wel excessieve tekorten. Met andere woor-

1. T.H. van Hoek en J.S.M. Groot, *Europese integratie en nationaal begrotingsbeleid*, *ESB*, 24 april 1991, blz. 416-420.

2. Het feit dat in federale verbanden zoals de Verenigde Staten en Canada de afwezigheid van een federale bevoegdheid om grenzen te stellen aan de sub-federale begrotingstekorten niet tot problemen leidt of heeft geleid lijkt niet zo zeer te danken aan marktdiscipline, maar vooral aan institutionele factoren, die geheel anders liggen dan in de EG. Zo hebben in de Verenigde Staten vrijwel alle staten eigen wetgeving die tot een sluitende begroting dwingt. Bovendien wordt het handhaven van begrotingsevenwicht vergemakkelijkt door de relatief grote betekenis van de federale uitgaven (in de Verenigde Staten neemt de federale overheid 66% van de overheidsuitgaven voor zijn rekening, terwijl dat in de EG voor de Gemeenschapsuitgaven maar 3% is).

3. *Economic and Monetary Union beyond stage 1, Orientations for the preparation of the Intergovernmental Conference*, door de vertegenwoordigers van de lidstaten in het Monetair Comité van de EG (bijlage bij brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 1990-1991, 21501, nr 12).

den: de wetenschap kan hier geen uitsluitsel geven. Ook zal men niet twee vliegen in een klap kunnen slaan, door criteria te zoeken die niet alleen aangeven wat excessief, maar tegelijk ook wat optimaal is. Dan zou men het onverenigbare willen verenigen. Het streven in de EG een optimaal begrotingsbeleid te hebben staat los van waar het hier om gaat: het inhoud geven aan EG-bevoegdheid om op te treden tegen buitensporige tekorten.

Wat derhalve nodig is, is een politiek besluit waarbij criteria worden overeengekomen die gericht zijn op het vermijden van excessieve tekorten, die vooraf duidelijkheid bieden en die niet eenvoudig door de Raad van Ministers gewijzigd kunnen worden. Het is in deze optiek dat de gulden financieringsregel door een aantal lidstaten en ook door de Commissie naar voren is geschoven als bruikbaar criterium. Deze regel geeft immers redelijke waarborgen dat begrotingstekorten binnen de perken zullen blijven en biedt vooraf duidelijkheid: blijft men binnen de grenzen van de regel, dan is men baas in eigen huis. Bij overschrijding wordt de Gemeenschap bevoegd. Bovendien is deze regel, die alleen lenen voor investeringen toestaat, economisch te rechtvaardigen en eenvoudig te begrijpen. Daarbij wordt een zekere flexibiliteit geboden doordat landen die bij voorbeeld veel investeren om een achterstand in hun infrastructuur weg te werken, ook meer mogen lenen. Dat neemt niet weg dat net als op alle alternatieven, ook op deze regel kritiek is geleverd.

In het licht hiervan en om het bereiken van overeenstemming in de EG te vergemakkelijken, wordt daarom gedacht aan het combineren van de gulden financieringsregel met één of twee andere criteria, zoals het tekort in procenten van het bnp of de schuldquote (overheidsschuld in procenten van het bnp). Landen met een hoge en stijgende schuldquote zouden dan alleen al om die reden tot een kleiner begrotingstekort verplicht kunnen worden.

Toepassing

Of men het nu eens wordt over de gulden financieringsregel, over een gecombineerd criterium of dat men zich toch beperkt tot de enkele verdragsbepaling dat excessieve tekorten vermeden moeten worden, in elk geval wordt men geconfronteerd met de vraag hoe het toezicht op de naleving dient plaats te vinden en hoe, indien

nodig, tegen een te hoog bevonden tekort moet worden opgetreden. Ten aanzien van het toezicht op de naleving ligt het voor de hand om de Europese Commissie een belangrijke rol te geven: haar taak is immers toe te zien op de naleving van het verdrag. De lidstaten zullen in elk geval de plicht moeten krijgen de Commissie alle noodzakelijke inlichtingen te geven. Ook zal het de Commissie moeten zijn die in eerste instantie moet beoordelen of, en zo ja hoe, bij een geconstateerd exces moet worden opgetreden, aannemend dat ook na de verdragswijzigingen de situatie zo zal blijven dat de Raad van Ministers alleen op voorstel van de Commissie besluiten kan nemen. Het Monetair Comité stelt voor dat de Raad vervolgens met gekwalificeerde meerderheid over deze voorstellen van de Commissie beslist. Het is ook mogelijk de Commissie een zwaardere rol te geven. Dan zou ook de parlementaire controle door het Europese Parlement aan belang winnen. Uit democratisch oogpunt (de Raad is immers geen verantwoording aan het EP schuldig, de Commissie wel) en omdat het hier om het Gemeenschapsbelang in zijn geheel gaat (het monetaire beleid van de ECB is in het geding) is hier veel voor te zeggen, zeker indien in de Intergouvernementele Conferentie over de Europese Politieke Unie zou worden besloten dat de parlementaire controle op de Commissie meer reliëf krijgt.

Hoe dit ook uitpakt, het is in elk geval onwaarschijnlijk dat het verdrag een bepaling krijgt waardoor bij overschrijding automatisch, dat wil zeggen zonder nader oordeel van Raad of Commissie, een begrotingstekort als excessief wordt bestempeld, laat staan sancties worden opgelegd. Dat wil zeggen dat in de praktijk Raad en Commissie een zekere mate van discretie zullen hebben om het verdrag te interpreteren. In EMU-verband zou het opnemen van bij voorbeeld de gulden financieringsregel dan ook niet gezien moeten worden als de introductie van een knellend keurslijf, maar als toetssteen voor de lidstaten en als helder mandaat voor de Gemeenschap om wanneer daar brede politieke steun voor is, op te kunnen treden tegen een buitensporig nationaal begrotingstekort.

Uiteraard zal ook moeten worden aangegeven welke stappen eventueel door de EG genomen kunnen worden. Het Monetair Comité denkt daarbij aan een opklimmend scala van drukmiddelen en uiteindelijk

sancties, met als eerste stap een formele aanbeveling waarin een lidstaat wordt opgeroepen zijn begrotingstekort te reduceren. Als dat zonder effect zou blijven, zou een publieke verklaring kunnen worden uitgegeven dat een land zijn verdragsverplichtingen niet nakomt. Ook kan een rol voor het Europese Hof zijn weggelegd, als de Commissie of de Raad een lidstaat in gebreke zou stellen wegens het niet naleven van zijn verdragsverplichtingen. Een veroordeling door het Hof zou de morele druk op een land in overtreding opvoeren en op een nationaal parlement zeker indruk maken. Indien ook dat niet helpt, zou het mogelijk moeten zijn om, na veroordeling door het Hof, aan het betrokken land Gemeenschapsbetalingen in te houden of een boete op te leggen. Belangrijk is dat uiteindelijk een evenwichtig geheel van 'checks and balances' tot stand komt, terwijl bureaucratisering wordt vermeden.

Conclusie

Thans is aan de orde of de Intergouvernementele Conferentie het eens wordt dat de EMU zo wordt ingericht dat het ook in landen als Duitsland en Nederland gerechtvaardigd wordt geacht om afstand te doen van de eigen stabiele munt. Om die reden is het belangrijk dat, ten einde aan de omvang van begrotingstekorten paal en perk te kunnen stellen, in het verdrag een duidelijke procedure met één of verscheidene heldere criteria als de gulden financieringsregel worden opgenomen, ingebed in een afgewogen geheel van 'checks and balances' ten aanzien van het toezicht op de naleving en het optreden tegen eventuele overschrijding. Indien niet vooraf dergelijke duidelijke criteria worden vastgelegd, zal de Gemeenschap als de nood aan de man komt geen helder mandaat blijken te hebben om effectief op te kunnen treden tegen die landen die een excessief beslag leggen op de ene gemeenschappelijke kapitaalmarkt die straks ontstaat. Dat zou of tot navolging kunnen leiden of tot mogelijk ernstige politieke spanningen tussen de lidstaten. In beide gevallen zou de prijsstabiliteit in de EMU in gevaar komen en daarmee het fundament waarop de EMU zal moeten rusten.

A.A. Scholten

De auteur is adjunctchef van de afdeling Internationale zaken van de Nederlandse Bank.

Naschrift

Bij lezing van de eerste passages van de reactie van Scholten op ons artikel ontstaat de indruk dat hij een discussie over de noodzaak van centrale normen voor de toegestane omvang van nationale overheidsstekorten beschouwt als een gepasseerd station in de politieke besluitvorming. In het vervolg wordt evenwel niet duidelijk hoe de invulling van het begrip excessief tekort los kan worden gezien van de rol en betekenis van nationale overheidsstekorten in een EMU. Onder de kop 'motief' wordt dan ook een aantal argumenten genoemd dat centrale normen zou rechtvaardigen. De genoemde argumenten, monetaire en rentegevolgen in een EMU, zijn in ons artikel uitgebreid aan de orde gesteld en als weinig overtuigend gekwalificeerd.

Een belangrijk argument voor de zienswijze van Scholten lijkt te worden ontleend aan de ontwikkelingen in Duitsland in het begin van 1990. Er moet echter op worden gewezen dat het Duitse overheidsstekort in die fase nog geen ontsporingen kende en dat de gesignaleerde rentestijging vooral werd ingegeven door de vrees voor inflatoire effecten van de conversie-operatie van Ostmarken voor D-marken. Gezien de relatief gunstige uitgangssituatie van de Duitse begroting hadden bindende normen voor de omvang van het tekort overigens ook daarna niet kunnen verhinderen dat een vrij forse mutatie in het tekort en de hiermee verbonden rente-effecten zouden zijn opgetreden. Zoals in ons artikel is betoogd is het in het algemeen weinig zinvol de omvang van het tekort los te koppelen van de richting van het budgettaire beleid, de ontwikkeling van andere macro-economische grootheden en de institutionele verhoudingen in nationale economieën (zoals bij voorbeeld het belang van de pensioenbesparingen in Nederland).

Nauwkeurige lezing laat verder zien dat in voetnoot 1 nog een impliciete verwijzing naar ons artikel ligt besloten. Daarin wordt het gegeven dat in federale stelsels geen centrale normen worden gesteld voor de tekort-

posities van de staten toegeschreven aan institutionele factoren die verschillen van de situatie in de EG. Hoewel deze factoren inderdaad in de analyse moeten worden betrokken – wij hebben er ook op gewezen in ons artikel – moet niet worden voorbij gegaan aan de achtergronden van de zelfregulering van bij voorbeeld de Amerikaanse staten. Overwegingen in de sfeer van 'wegleffecten', reële rente-effecten en de zorg van de staten voor een goede financiële reputatie zullen ook in de EMU een rol spelen. Tot slot zijn wij met Scholten van mening dat een EMU zodanig moet worden ingericht dat landen als Duitsland en Nederland ook in de toekomst op een stabiele monetaire situatie kunnen rekenen. Het is ons alleen niet duidelijk waarom op communautair niveau stringente normen moeten worden voorgeschreven voor de toegestane omvang van nationale overheidsstekorten. Een dergelijke benadering leidt ertoe dat een land als Nederland, met uitstekende prestaties op het vlak van de prijsstabiliteit en een zeer krachtige

externe positie, alleen vanwege de omvang van het overheidsstekort zitting moet nemen in de EMU-beklaagdenbank (tot het Europese Hof aan toe). Omgekeerd zou van bij voorbeeld het Verenigd Koninkrijk, met een hoge inflatie en een uitgesproken zwakke externe positie, geen actie behoeven te worden verwacht zolang de omvang van het overheidsstekort maar aan de gestelde normen blijft voldoen.

Het hanteren van de gulden financieringsregel houdt overigens een vrij opmerkelijke interpretatie in van het begrip excessief tekort. De gulden financieringsregel wordt in de Nederlandse discussie van verschillende kanten immers wel voorgesteld als de meest wenselijke benadering met betrekking tot de omvang van het overheidsstekort. Een optimale norm vanuit de binnenlandse bestuurlijke optiek verschilt dan blijkbaar maar weinig van datgene wat in de Europese verhoudingen als excessief moet worden beschouwd.

T.H. van Hoek
J.S.M. Groot