



Heeft het stabiliteitspact nog tanden?

Auteur(s):

Heeringa, W.L.

De auteur is werkzaam bij de afdeling Monetair en Economisch Beleid van de Nederlandsche Bank. Met dank aan Job Swank, Jeroen Hessel, Marc Roovers en Ron Berndsen voor commentaar en Paul Mul voor statistische ondersteuning.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4348, pagina 144, 22 februari 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Hoewel Duitsland en Portugal duidelijk in de gevarezone van het stabiliteitspact zitten, kregen zij geen vroegtijdige waarschuwing. Nederland had zich sterk gemaakt voor zo'n waarschuwing, maar moest toezien hoe Duitsland en Portugal er met nieuwe toezeggingen van af kwamen. Is het stabiliteitspact nu nog wel geloofwaardig?

Het Pact voor Stabiliteit en Groei, hierna kortweg het stabiliteitspact genoemd, vormt het anker voor het budgettaire en monetaire beleid in Europa. De centrale doelstelling van het stabiliteitspact is dat lidstaten op middellange termijn naar een begrotingssaldo "dichtbij evenwicht of in overschot" streven. Het stabiliteitspact vormt daarmee een aanvulling op het Verdrag van Maastricht, waarin het toegestane overheidstekort reeds tot een maximum van drie procent van het bbp was beperkt. De drie-procentgrens uit het Verdrag is daarbij als absoluut plafond gedefinieerd. De evenwichtsdoelstelling kan als structurele doelstelling worden geïnterpreteerd, waarbij voor de conjunctuur wordt gecorrigeerd. De filosofie achter de budgettaire evenwichtsdoelstelling uit het stabiliteitspact is dat de automatische stabilisatoren vrijelijk moeten kunnen werken zodat de begroting zijn stabiliserende werking kan uitoefenen, zonder dat de budgettaire houdbaarheid in gevaar komt of het monetaire beleid wordt doorkruist.

In het stabiliteitspact is tevens het toezicht op de naleving van deze budgettaire vereisten vastgelegd. De toezichtsregels van het pact zijn erop gericht om een buitensporig tekort te voorkomen via collegiale druk (peer pressure) en een geleidelijk oplopend regime van waarschuwingen, aanbevelingen, renteloze deposito's en boetes. De nadruk ligt dus op vroegtijdige signalering, preventieve berispingen en afschrikking. In dit artikel wordt het functioneren van het pact geëvalueerd en wordt nagegaan waarom sommige lidstaten tegen de grenzen van het pact aanlopen en andere niet. In het licht van de recente ontwikkelingen ontstaat de vraag of het pact nog geloofwaardig is.

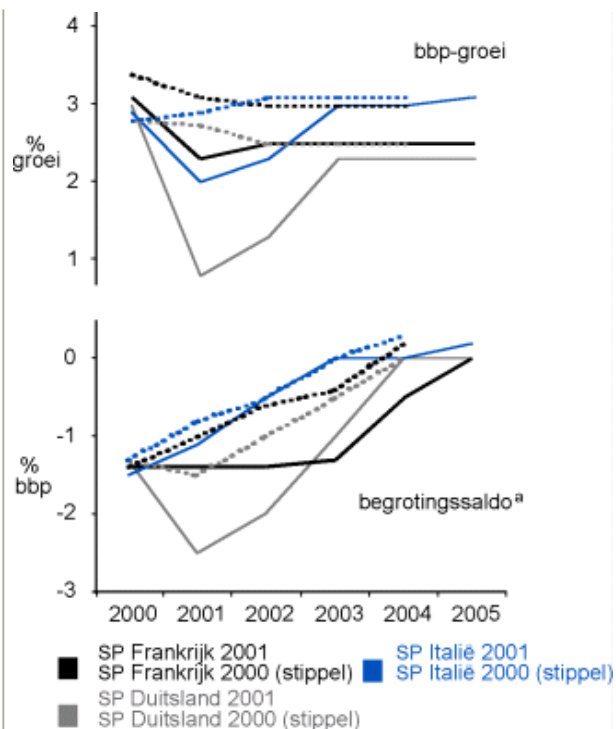
Jaarlijkse beoordelingen

In het kader van het multilaterale toezicht leggen de lidstaten van de Europese Unie jaarlijks een soort examen af in de Ecofin Raad. Het nationale begrotingsbeleid wordt daarin getoetst aan het stabiliteitspact op basis van door de lidstaten opgestelde stabiliteits- en convergentieprogramma's¹. De programma's geven een blauwdruk van het budgettaire en economische beleid van een lidstaat voor tenminste de komende drie jaren. Ze vormen daarmee de proeve van het examen. Het examen start met een beoordeling van de programma's door het Economisch en Financieel Comité (EFC)². De Europese Commissie stelt hiertoe een beoordeling van de programma's en een concept-opinie voor de Ecofin Raad op. Vervolgens buigt de Ecofin Raad zich over de programma's en stelt, mede op basis van de consultatie van het EFC, een opinie over het programma vast. De Commissie heeft daarbij het initiatiefrecht voor het geven van waarschuwingen en aanbevelingen en speelt daarmee een cruciale rol als hoeder van het stabiliteitspact.

Onlangs heeft de vierde beoordelingsronde plaatsgevonden sinds het pact in 1997 werd aangenomen. Er kan dus een voorlopige balans worden opgemaakt over het functioneren van het stabiliteitspact. Terugkijkend heeft het pact in de eerste drie rondes, dus tot vorig jaar, grosso modo behoorlijk goed gefunctioneerd als toezichtsraamwerk³. Geholpen door een aantrekkende economische rugwind en sterk afnemende rentelasten, leken de meeste lidstaten er op papier in te slagen zonder zware budgettaire inspanningen de komende jaren minimaal een evenwicht op de begroting te realiseren. Wel viel op dat sommige lidstaten de verplichtingen uit het pact niet al te nauw namen en dat het oordeel van de Ecofin Raad over de ingediende programma's soms aan de milde kant was. Door de conjuncturele omslag vorig jaar kwamen de overheidsfinanciën in minder gunstig vaarwater terecht. In het navolgende zal het beleid van drie grote en twee kleine lidstaten uit het eurogebied nader worden belicht teneinde de werking van het pact te evalueren.

Grote drie

De recente budgettaire ontwikkeling van Duitsland, Italië en Frankrijk vertoont een aantal opvallende overeenkomsten. Dit kan worden geïllustreerd door de budgettaire en groeidoelstellingen uit de laatste twee stabiliteitsprogramma's van de grote drie te vergelijken (zie [figuur 1](#)). Vergeleken met het vorige programma zijn de groeiramingen in het meest recente programma voor de korte termijn weliswaar teruggeschoefd, maar wordt tegelijk door alle drie een snel herstel verwacht (bovenste helft [figuur 1](#)). De neerwaarts bijgestelde groeivoorzichten vinden hun weerslag in een minder gunstige ontwikkeling van het begrotingssaldo. De budgettaire doelstellingen volgen dan ook een zelfde 'V-vormig' patroon als de groei: op korte termijn treedt tijdelijk een kentering op, maar in de jaren daarna verbetert het begrotingssaldo op papier weer snel (onderste helft [figuur 1](#)). In beginsel strookt dit met de filosofie van het pact: groeischommelingen leiden via de automatische stabilisatoren tot schommelingen in het begrotingssaldo.



Figuur 1. Stabiliteitsprogramma's van Duitsland, Italië en Frankrijk. Het bovenste paneel geeft de bbp-groei doelstellingen van de stabiliteitsprogramma's (sp) van 2000 en 2001. Het onderste paneel geeft de corresponderende begrotingssaldi. a. Exclusief opbrengst umts-veilingen.

Een noodzakelijke voorwaarde daarvoor is echter dat het begrotingssaldo tenminste dichtbij evenwicht ligt, zodat voldoende budgettaire marge bestaat. Daar wringt de schoen. Duitsland, Frankrijk en Italië hebben in de achterliggende goede jaren met hun begrotingsbeleid te weinig structurele budgettaire marge opgebouwd. De budgettaire ruimte die in de afgelopen jaren door een gunstige ontwikkeling van de groei en de rente ontstond, is vooral gebruikt voor lastenverlichting⁴. Hoewel deze lastenverlichting uit structureel oogpunt wenselijk was en is, ontbrak voldoende dekking, waardoor de overheidsfinanciën kwetsbaar werden. Doordat de grote landen zichzelf onvoldoende ruimte hebben verschaft, kunnen de automatische stabilisatoren maar zeer beperkt werken. Voor een soms bepleit discretionair stimuleringsbeleid, bijvoorbeeld door lastenverlichting, bestaat al helemaal geen ruimte, los van het feit dat uit de literatuur blijkt dat een dergelijk beleid slechts onder heel specifieke omstandigheden effectief is.

Daarnaast kennen de grote drie specifieke budgettaire problemen. Zo heeft Duitsland grote moeite om de overheidsfinanciën van de *Länder* in toom te houden, omdat er nog steeds geen 'intern' Duits stabiliteitspact is. Tevens kampt Duitsland met de budgettaire lasten van de hereniging. Frankrijk heeft te maken met voortdurende overschrijdingen van haar reële uitgavenkader. Met name de zorguitgaven blijken moeilijk onder controle te houden. Italië kampt met tegenvallende belastinginkomsten.

Oplossingsrichtingen

De grote drie vangen deze tegenvallers elk op een eigen wijze op in de recente programma's, zoals in [figuur 1](#) wordt weergegeven. Duitsland houdt ondanks de recente budgettaire tegenvallers in het programma vast aan de doelstelling van begrotingsevenwicht in 2004. Dit impliceert dat het budgettaire consolidatiepad aanzienlijk steiler wordt dan in het vorige programma. Ook Frankrijk schort de budgettaire consolidatie voorlopig op, waardoor het realiseren van begrotingsevenwicht een jaar opschuift. Deze doelstelling dreigt hierdoor een bewegend doel te worden. Italië weet ondanks de lagere groei ogenschijnlijk vast te houden aan het uitgezette consolidatiepad. Het land doet dit echter door de budgettaire gaten die door de tegenvallende groei ontstaan, op te vullen met eenmalige maatregelen zoals verkoop van overheidsactiva zoals gebouwen, waar de duurzaamheid van de overheidsfinanciën niet bij gebaat is. Alle drie landen, in het bijzonder Frankrijk en Italië, zijn daarbij erg optimistisch over het economische herstel na dit jaar⁵. Zo bedraagt volgens de Europese Commissie de potentiële groei van Frankrijk en Italië circa 2 1/4 procent respectievelijk twee procent: aanzienlijk lager dan de doelstellingen van deze twee landen. Samenvattend kunnen bij het consolidatiepad van de drie grote landen de nodige kritische kanttekeningen worden geplaatst, waardoor twijfels over de haalbaarheid van de middellange termijn doelstelling rijzen.

Beoordeling door Europese Commissie en Ecofin Raad

De Europese Commissie was in de beoordeling van de programma's van de grote drie dezelfde mening toegedaan. Zij vond dat het Duitse programma zelfs een "aanzienlijke afwijking" van het oorspronkelijke consolidatiepad vertoonde en stelde de Raad dan ook voor om Duitsland een vroegtijdige waarschuwing (early warning) te geven. Voor Frankrijk en Italië deed ze dat evenwel niet. Objectief bezien was dit nogal zuur voor Duitsland. Hoewel Duitsland dicht bij de drie-procentgrens zit, werd het hiermee enigszins gestraft voor zijn eerlijkheid. Frankrijk en Italië kregen daarentegen het voordeel van de twijfel ondanks het optimisme, de gebrekkige uitgavendiscipline en de eenmalige maatregelen, omdat ze vergeleken met Duitsland nog relatief ver van de drie-procentgrens zitten. De keuze voor een waarschuwing had door de Commissie transparanter en gemakkelijker kunnen worden gemaakt, indien de betreffende lidstaten zich op meer realistische veronderstellingen hadden gebaseerd en meer solide maatregelen hadden genomen. Hierbij speelt de vrijheid die lidstaten tot op zekere hoogte hebben om hun eigen groei doelstellingen te formuleren, de Commissie ook wel enigszins parten.

De Europese ministers van Financiën vonden uiteindelijk een vroegtijdige waarschuwing voor Duitsland onnodig. Deze beslissing werd unaniem genomen, hoewel volgens ingewijden Oostenrijk, Finland en Nederland aanvankelijk voor een vroegtijdige waarschuwing waren. De Nederlandse inzet strookt met de rol als pleitbezorger van monetaire en budgettaire stabiliteit die Nederland reeds decennia in Europa vervult. In een verklaring gaf de Ecofin Raad aan genoegen te nemen met de toezeggingen van Duitsland om overschrijding van

de drie-procentgrens te voorkomen door de overheidsfinanciën van alle Duitse overheidsniveaus nauwlettend in de gaten te houden, geen verdere budgettaire verslechtering toe te staan en eventuele meevallers voor tekortreductie te gebruiken. Tevens memoreerde de verklaring de Duitse intentie om in 2004 aan de evenwichtsdoelstelling te hebben voldaan. Deze intentie werd daarbij als extra inspanning gezien, omdat de Duitse regering haar groei-doelstelling neerwaarts bijstelde (zie voetnoot 5 op de vorige bladzijde) toen het concept van de vroegtijdige waarschuwing van de Commissie op tafel lag. Hoewel de bijstelling van realisme lijkt te getuigen, zou in het pessimistische scenario de begroting pas in 2006 in evenwicht zijn. Duitsland creëerde daarmee ogenschijnlijk enig wisselgeld voor het afzien van een vroegtijdige waarschuwing: door 2006 (tijdelijk) als nieuw richtjaar te presenteren, kon de latere committering aan 2004 als extra inspanning worden beschouwd, hoewel zowel in het huidige als het vorige stabiliteitsprogramma 2004 reeds als doelstelling voor begrotingsevenwicht was genoemd.

Vraagtekens

Deze gang van zaken roept een aantal vragen op. Zo rijst nu de vraag wanneer een vroegtijdige waarschuwing dan wel zou moeten worden gegeven. Temeer omdat een vroegtijdige waarschuwing niet meer dan een eerste signaal is, minder zwaar dan bijvoorbeeld de aanbeveling die Ierland vorig jaar kreeg, omdat het beleid van dit land niet in overeenstemming was met de Europese Globale Richtsnoeren. Deze richtsnoeren worden jaarlijks door de Europese Commissie opgesteld ten behoeve van de economische beleidscoördinatie. Het niet geven van de vroegtijdige waarschuwing is derhalve een gemiste kans om de verbondenheid met het pact te onderstrepen. Aan de andere kant zouden de Duitse toezeggingen inhoudelijk gezien minstens overeen komen met de aanbevelingen die de Europese Commissie in haar concept van de vroegtijdige waarschuwing had opgesteld⁶. Anders gezegd: Duitsland hield de eer aan zichzelf door de aanbevelingen van de Commissie als eigen nieuwe beleidsintenties te brengen. Beleidsmatig bezien hebben de Duitse beloften dezelfde impact als de aanbevelingen van de Commissie zouden hebben gehad.

In beide gevallen dreigt nog steeds het risico dat Duitsland de drie-procentgrens gaat overschrijden en dan alsnog in de (zwaardere) buitensporige tekortenprocedure terechtkomt. In beide gevallen zal daarom in de toekomst ook nauwlettend door de Commissie moeten worden gevolgd in hoeverre Duitsland aan toezeggingen of aanbevelingen voldoet. Met andere woorden: de druk die van een dreigende vroegtijdige waarschuwing uitging, werkte in dit geval op dezelfde wijze als wanneer wel een formele vroegtijdige waarschuwing was gegeven. Het niet formaliseren van de vroegtijdige waarschuwing heeft echter als nadeel dat bij de buitenwacht de indruk ontstond dat men de regels van het pact niet zo nauw neemt, waardoor twijfel over de geloofwaardigheid van het pact rees. De les hieruit zou dan ook moeten zijn dat met Duitsland geen precedent moet ontstaan en dat in soortgelijke gevallen gewoon een vroegtijdige waarschuwing moet worden gegeven. De geloofwaardigheid van het pact is daarbij het meest gebaat, terwijl het beleidsmatige effect hetzelfde is.

Het feit dat de koers van de euro niet zichtbaar op de gang van zaken rond Duitsland reageerde, suggereert dat op de financiële markten de positieve impact van de nieuwe Duitse beleidsintenties overheerste boven de gerezen twijfels over het pact. In het verleden reageerde de eurokoers wel op slecht budgettaire nieuws. Zo daalde de euro op 27 mei 1999 prompt met twee dollarcent, nadat de Italiaanse regering eenzijdig bekendmaakte de tekortdoelstelling voor dat jaar uit haar reeds goedgekeurde stabiliteitsprogramma opwaarts bij te stellen. In het Italiaanse geval ontbrak op dat moment echter Europese druk, terwijl net als bij Duitsland wel twijfel over het pact ontstond.

Kleine lidstaten doen het vaak beter

De problemen van de grote lidstaten staan in schril contrast met de budgettaire situatie in de meeste kleine lidstaten, die ook te maken hebben met een (scherpe) conjuncturele terugval vanaf 2001. Zij weten daar echter over het algemeen beter mee om te gaan dan de grote lidstaten. Finland en Nederland vormen hier goede voorbeelden van. De budgettaire en economische strategie van deze landen vertoont opmerkelijke overeenkomsten. Begroten op basis van voorzichtige uitgangspunten, normering van de reële overheidsuitgaven, schuldreductie in anticipatie op de vergrijzing, lastenverlichting gericht op stimuleren van de arbeidsdeelname en structurele hervormingen gericht op het versterken van de economische structuur vormen de centrale elementen van het beleid.

Dit beleid is in lijn met het pact en blijkt goed te werken. Tot vorig jaar lieten beide landen relatief hoge groeicijfers optekenen, die werden gebruikt om een comfortabel begrotingsoverschot op te bouwen. Vanuit deze uitgangspositie kan de huidige snelle economische terugval relatief eenvoudig worden opgevangen. Beide landen laten de automatische stabilisatoren aan de inkomstenkant werken en absorberen daarmee de huidige conjuncturele neergang. Het begrotingsoverschot loopt daarmee weliswaar terug, maar blijft binnen de marges van het stabiliteitspact. Finland intensificeert daarnaast zijn activerende arbeidsmarktbeleid in reactie op de conjuncturele teruggang, teneinde het effectieve arbeidsaanbod in kwantitatief en kwalitatief opzicht te stimuleren. Tevens versnelt Finland de hervorming van de sociale zekerheid en van de product- en kapitaalmarkten.

Goed beleid noodzakelijk

Beide landen zijn economisch en politiek gezien ook wel bijna gedwongen om een dergelijk beleid te voeren. Ten eerste noodzaakt het open karakter en de daarmee gepaard gaande grote cyclische grilligheid van de economieën tot het inbouwen van betrouwbare ankers in het begrotingsbeleid en een economisch beleid gericht op het versterken van de veerkracht van de economie. Beide landen hebben daarbij lering getrokken uit negatieve economische schokken in het verleden: Nederland uit de oliecrises en Finland uit de ineenstorting van de Sovjet-Unie. Ten tweede vormen beide economieën slechts een relatief klein aandeel in het eurogebied. Aangezien het monetaire beleid is afgestemd op het eurogebied als geheel, is voor Nederland of Finland de kans derhalve groter dan voor grotere lidstaten dat het Europese monetaire beleid niet altijd volledig op de nationale economische ontwikkeling is toegesneden. Dit vergt veel van de nationale budgettaire en economische flexibiliteit.

Ook de kleine lidstaten lopen overigens wel eens tegen de restricties van het pact op door onverstandig beleid. Zo vond de Commissie dat ook het consolidatiepad van het recente Portugese stabiliteitsprogramma een "aanzienlijke afwijking" vertoonde ten opzichte van het vorige programma. Portugal heeft te maken met zowel tegenvallende belastinginkomsten als uitgavenoverschrijdingen, die niet volledig aan de conjuncturele terugval zijn te wijten. De Commissie vond dit voldoende aanleiding voor een vroegtijdige waarschuwing, die echter (ook) niet door de Ecofin Raad is overgenomen. De Raad nam genoeg met soortgelijke toezeggingen als Duitsland deed, plus de Portugese belofte om eventuele tegenvallers te compenseren.

Conclusie

De mondiale economische terugval legt de verschillen in budgettaire en economische prestaties in het eurogebied pijnlijk bloot, waardoor sommige lidstaten tegen de grenzen van het stabiliteitspact aanlopen. Niettemin zijn Duitsland en Portugal een vroegtijdige waarschuwing ontlopen. Hierdoor is een kans gemist om met een relatief lichte waarschuwing de verbondenheid met het pact en zijn achterliggende filosofie te onderstrepen. Tegelijk kan geconstateerd worden dat de 'peer pressure' van het pact tot op zekere hoogte wel heeft gewerkt, al verdient de wijze waarop de procedure is doorlopen geen schoonheidsprijs en is helaas twijfel over de geloofwaardigheid van het pact ontstaan. Tevens kan geconstateerd worden dat de Europese Commissie haar verantwoordelijkheid als hoeder van het stabiliteitspact wel genomen heeft door een vroegtijdige waarschuwing aan te bevelen.

Los van het Duitse en Portugese geval, laten kleine lidstaten als Nederland en Finland zien dat binnen de regels van het stabiliteitspact prima een gezond budgettair beleid kan worden gevoerd, waarbij een evenwicht tussen budgettaire flexibiliteit en houdbaarheid wordt gevonden. Dit vergt echter een budgettair beleid dat is gebaseerd op realisme en uitgavenbeheersing, en een economisch beleid waarin structurele aanpassingen niet uit de weg worden gegaan. De grote lidstaten kunnen wat dat betreft een voorbeeld aan sommige kleine lidstaten nemen.

De balans opmakend zou het voorbarig zijn om te concluderen dat het pact niet meer werkt als budgettair en monetair beleidsanker. Het stabiliteitspact heeft wel degelijk tanden, ook al werden die in deze ronde slechts kort, en niet voor iedereen overtuigend, ontbloot. De les hieruit zou dan ook moeten zijn dat de casussen van Duitsland en Portugal geen precedent moeten worden en dat in soortgelijke gevallen gewoon een vroegtijdige waarschuwing moet worden gegeven. De geloofwaardigheid van het pact als budgettair coördinatiemechanisme voor de monetaire unie, waar geen superieur alternatief voor bestaat, is daarmee het meest gebaat. Een geloofwaardig stabiliteitspact is tenslotte, zeker met het oog op de uitbreiding van de EU en de naderende vergrijzing, van groot belang voor de EMU.

[1](#), [2](#), [3](#), [4](#), [5](#), [6](#)

1 Lidstaten uit het eurogebied dienen stabiliteitsprogramma's in, niet-deelnemende lidstaten convergentieprogramma's. Qua inhoud verschillen de twee types programma's echter nauwelijks.

2 Het EFC bestaat uit topambtenaren van de ministeries van Financiën en hoge functionarissen van de nationale centrale banken en de ECB; in de Ecofin-Raad zijn de ministers van Financiën van de EU vertegenwoordigd.

3 Zie bijvoorbeeld W.L. Heeringa, [De moeizame weg naar evenwicht](#), *ESB*, 12 november 1999, blz. 834-836, en W.L. Heeringa, [Het stabiliteitspact in de praktijk: de geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's](#), *ESB*, 9 juni 2000, blz. 483-485 voor een evaluatie van de eerste twee jaren.

4 Ter bepaling van de gedachten: de lastenverlichting bedroeg in 2001 1,1 procent van het bbp in Duitsland, 0,7 procent van het bbp in Frankrijk en 1,0 procent van het bbp in Italië (eigen berekening). Daarnaast zijn extra uitgaven gedaan.

5 Volgens de opinie van de Raad heeft Duitsland aangegeven sinds 30 januari het alternatieve (pessimistische) scenario uit het programma als het meest realistische te beschouwen en niet meer het oorspronkelijke basisscenario.

6 Onder andere minister Zalm was deze mening toegedaan, zie *NRC Handelsblad*, 13 februari 2002.