



Het stabiliteitspact in de praktijk

Auteur(s):

Heeringa, W.L.

*De auteur is werkzaam bij de afdeling Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank. Met dank aan Hans Brits, Henk Huisman, Hedwig Ongena en Job Swank voor commentaar op een eerdere versie.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4259, pagina 483, 9 juni 2000

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

begrotingsbeleid

Hoe krijgt het Europese budgettaire toezicht in de praktijk vorm? De Ecofin Raad blijkt mild gestemd.

Sinds de introductie van de euro begin vorig jaar opereren de landen van het eurogebied in een nieuwe beleidsomgeving. Het onafhankelijke Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) bepaalt daarin het monetaire beleid, terwijl het budgettaire beleid in beginsel een aangelegenheid van de individuele lidstaten is gebleven. Wel is het budgettaire beleid aan de regels onderworpen die zijn vastgelegd in het Verdrag van Maastricht en het Pact voor Stabiliteit en Groei (hierna kortweg stabiliteitspact genoemd). In aanvulling op het Verdrag van Maastricht schrijft het stabiliteitspact voor dat lidstaten op middellange termijn naar een begrotingssaldo "dichtbij evenwicht of in overschot" moeten streven. In het stabiliteitspact is tevens het toezicht op de naleving van deze budgettaire vereisten aangescherpt. Het instrumentarium voor dit budgettaire toezicht strekt zich uit van het uitoefenen van 'peer pressure' en het geven van 'early warnings' tot het opleggen van budgettaire sancties. De sanctiemogelijkheid heeft daarbij - enigszins ten onrechte - de meeste aandacht getrokken in de literatuur. De sancties ontleen hun waarde vooral aan de afschrikkende werking, terwijl voor het feitelijke toezicht vooral 'peer pressure' van belang is. Deze kan met name worden uitgeoefend tijdens het examen waaraan de Ecofin Raad het budgettaire beleid van EU-lidstaten jaarlijks onderwerpt. Voor dat examen hebben de lidstaten van het eurogebied eind 1998 voor het eerst een stabiliteitsprogramma opgesteld en de niet-deelnemende lidstaten een convergentieprogramma. Onlangs hebben minister Zalm en zijn Europese ambtsgenoten een actualisering van deze programma's ingediend en besproken in de Ecofin Raad. De actualisering geven net als de oorspronkelijke programma's een schets van het geplande budgettaire en economische beleid voor de komende jaren. Het examen start met een beoordeling van de programma's door het Economisch en Financieel Comité (EFC). Vervolgens buigt de Ecofin Raad zich over de actualisering en stelt er mede op basis van de consultatie van het EFC een opinie over op. De Europese Commissie speelt achter de schermen een belangrijke rol door een beoordeling van de programma's en een aanbeveling voor de Raadsopinie op te stellen ¹.

Budgettaire vooruitzichten

Uit [tabel 1](#) blijkt dat de meeste lidstaten de komende jaren een verbetering van hun openbare financiën verwachten. Opmerkelijk is dat de drie grootste lidstaten van de het eurogebied (Duitsland, Frankrijk en Italië) tot de achterhoede behoren met een vorderingentekort dat in 2002 nog circa 1% bbp bedraagt. Duitsland laat zijn tekort in 2001 zelfs toenemen om een belastingverlaging te realiseren. Oostenrijk is rode lantaarndrager met een EMU-tekort van 1,4% bbp in 2002. Ook Nederland scoort relatief mager, maar hanteert daarbij behoedzame uitgangspunten en houdt geen rekening met doorwerking van de meevallende budgettaire realisaties in 1998 en 1999². Het tempo van de budgettaire consolidatie ligt over het algemeen niet erg hoog: het gemiddelde vorderingensaldo in de EU verbetert in de periode 1999-2002 met slechts 0,4% bbp, terwijl de verbetering in het eurogebied 0,6% bbp bedraagt.

Tabel 1. EMU-saldo (als percentage van het bbp) 1999-2003 en beoordeling veiligheidsmarge door Ecofin Raad

	1999	2000	2001	2002	2003	Oordeel _c
België	-0,9	-1	-0,5	0	0,2	"fulfilling the sgp requirements"
Denemarken	3	2,1	2,2	2,3	2,5	"comfortable"
Duitsland	-1,1	-1	-1,5	-1	-0,5	"in conformity with the sgp"
Griekenland	-1,6	-1,2	-0,2	0,2	-	"adequate"
Spanje	-1,1	-0,8	-0,4	0,1	0,2	"sufficient"
Frankrijk _a	-1,8	-1,7	-1,3	-0,9	-0,3	"sufficient"
Ierland	2	1,2	2,5	2,6	-	"clearly sufficient"
Italië	-1,9	-1,5	-1	-0,6	-0,1	"sufficient"
Luxemburg	2,4	2,5	2,6	2,9	3,1	"adequate"
Nederland _a	0,5	-0,6	-1,3	-1,1	-	"broadly adequate"
Oostenrijk	-2	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3	"not fully in line"
Portugal	-2	-1,5	-1,1	-0,7	-0,3	"in line with the sgp"
Finland	2,3	4,7	4,2	4,6	4,7	"clearly sufficient"
Zweden	1,9	2,1	2	2	-	"large enough"
VK _b	1,2	0,3	0,2	0,2	-0,1	"fulfilling the sgp requirements"

EU-11	-1,2	-1,1	-1,0	-0,6	-
EU-15	-0,7	-0,7	-0,7	-0,3	-
a. behoedzaam scenario					
b. begrotingsjaar valt niet samen met kalenderjaar					
c. SGP = stability and growth pact					

Bron: geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's (1999 op basis van realisaties).

Budgettaire doelstellingen

Een cruciaal onderdeel in de beoordeling van de programma's door de Ecofin Raad is of de budgettaire doelstellingen uit de programma's voldoen aan de evenwichtsdoelstelling uit het stabiliteitspact. De Raad zou volgens het stabiliteitspact moeten nagaan of de middellange termijn-doelstelling voor het begrotingssaldo voldoende veiligheidsmarge biedt voor het vermijden van een buitensporig tekort. De tamelijk ruime formulering van de evenwichtsdoelstelling uit het stabiliteitspact roept echter de vraag op wat onder "middellange termijn" en "dichtbij evenwicht of in overschot" moet worden verstaan. De voorganger van het EFC, het Monetair Comité (MC), heeft hier enige jurisprudentie over ontwikkeld die door de Ecofin Raad is bekrachtigd³. Volgens deze jurisprudentie komt de middellange termijn overeen met ultimo 2002, terwijl voor de interpretatie van de evenwichtsdoelstelling landenspecifieke benchmarks om normale cyclische fluctuaties op te vangen zijn ontwikkeld⁴. Meer principieel is de vraag welke factoren relevant zijn voor de bepaling van de veiligheidsmarge⁵. Volgens het stabiliteitspact zijn dit in ieder geval normale cyclische fluctuaties, maar voorgenoemde opinie stelt dat ook niet-cyclische budgettaire fluctuaties (zoals bijvoorbeeld fluctuaties in de rentelasten), schuldreductie en vergrijzing relevant zijn.

Uit de opinies over de actualisering blijkt dat de Ecofin Raad over het algemeen tamelijk mild is geweest in haar oordeel: de kwalificaties graderen over het algemeen van "sufficient" tot "comfortable" (zie [tabel 1](#)). Alleen in het geval van Oostenrijk wordt gesteld dat de budgettaire doelstelling voor de middellange termijn "not fully in line" met het stabiliteitspact is, maar de Raad vond dit kennelijk geen aanleiding voor een "early warning". Enkele lidstaten (Duitsland, Spanje, Portugal) krijgen het advies om naar een ruimere budgettaire veiligheidsmarge te streven voor het opvangen van cyclische budgettaire fluctuaties, terwijl de Raad Griekenland, Spanje, Nederland en Ierland oproept tot verdere budgettaire consolidatie indien zich oververhitting van de economie zou manifesteren. De Ecofin Raad spoort verder België, Italië en in mindere mate Duitsland aan om het tempo van schuldreductie te verhogen. Alleen bij Spanje en Finland noemt de Raad de vergrijzing expliciet als relevante factor voor het oordeel over de veiligheidsmarge. Dit is merkwaardig, aangezien de vergrijzing ook andere lidstaten hard zal treffen. De Ecofin Raad baseert het oordeel over de veiligheidsmarge voor de meeste lidstaten op de verwachte ontwikkeling van het structurele begrotingssaldo. Alleen in het geval van Oostenrijk werd daarbij gecorrigeerd voor enkele eenmalige maatregelen. Soms laat de opinie echter in het midden of het feitelijke of het structurele begrotingssaldo in ogenschouw is genomen. We kunnen concluderen dat de Ecofin Raad niet erg kritisch is geweest in haar beoordeling van de actualisering.

Budgettaire strategieën

De geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's geven ook een interessante dwarsdoorsnede van de budgettaire strategieën van de lidstaten. Binnen de randvoorwaarden van het Verdrag en het stabiliteitspact hebben de lidstaten daarbij een zekere mate van beleidsvrijheid, die de gelegenheid biedt lering te trekken uit de ervaringen van andere lidstaten. Ondanks deze beleidsvrijheid vertonen de budgettaire strategieën opmerkelijke overeenkomsten (zie [tabel 2](#)). Met uitzondering van België, Finland, Frankrijk, Nederland en het VK vormt voor alle lidstaten het EMU-saldo de primaire budgettaire doelvariabele, wat op zich logisch is gegeven de vormgeving van de budgettaire restricties in de EU. België kent een doelstelling voor het primaire overheidssaldo (6% bbp) die in beginsel richtinggevend is; als tweede doelstelling streeft de Belgische regering naar een begrotingsevenwicht in 2002. In Frankrijk en Nederland vormt het uitgavenkader de hoeksteen van het budgettaire beleid. Het EMU-saldo is daarbij min of meer endogeen, hoewel aan de onderliggende meerjarenraming impliciet wel een doelstelling voor het EMU-saldo ten grondslag ligt. De Britse overheid hanteert als enige de gulden financieringsregel voor het budgettaire beleid, terwijl Finland als enige lidstaat reductie van de schuldquote als primaire doelstelling heeft. In België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Nederland, Finland en Zweden is de groei van de overheidsuitgaven aan banden gelegd om budgettaire ruimte te creëren voor een simultane reductie van de lastendruk en het overheidstekort. Nederland en Finland hanteren daarbij bindende meerjarige reële uitgavenplafonds, terwijl Frankrijk en Zweden een volume respectievelijk nominaal kader voor de uitgaven kennen. Opmerkelijk is dat België, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Finland, Zweden en het VK hun beleid op macro-economische uitgangspunten baseren die in zekere zin als behoedzaam zijn te typeren. Uit bestuurlijk oogpunt is dit handig voor de minister van Financiën, omdat het de kans op tegenvallers beperkt. In economisch opzicht kan het echter tot een procyclisch begrotingsbeleid leiden als meevallers voor extra lastenverlichting of uitgaven beschikbaar komen. Dit ongewenste neveneffect manifesteert zich met name als verdere budgettaire consolidatie minder noodzakelijk wordt geacht. Bovendien komt het de bestuurlijke rust in het begrotingsproces niet ten goede indien er geregeld op discretionaire basis meevallers zijn te verdelen. Finland bestemt eventuele budgettaire meevallers a priori voor het overheidssaldo. Nederland en België verdelen inkomstenmeevallers in beginsel over het EMU-saldo en extra lastenverlichting, terwijl Frankrijk dit met uitgavenmeevallers doet. Zweden reserveert meevallers voor extra lastenverlichting, mits de loonontwikkeling gematigd blijft en geen sprake van oververhitting is. In Nederland, België, Zweden en Frankrijk leiden behoedzame macro-economische uitgangspunten dus tot enigszins procyclisch begrotingsbeleid. Dit strookt niet geheel met de filosofie van het stabiliteitspact, waarin de automatische stabilisatoren zoveel mogelijk ruimte moeten krijgen.

Tabel 2. Hoofdkenmerken budgettaire strategieën EU-lidstaten

	Primaire budgettaire doelstelling (%bbp)	Overige doelstellingen	Economisch basisscenario	Vormgeving uitgavenrestrictie
België	primaire saldo (6) en EMU-saldo (€0)	lastenverlichting en schuldreductie	voorzichtig	groei reële primaire uitgaven
Denemarken	EMU-saldo (>2)	lastenverlichting en schuldreductie	trendmatig	groei reële overheidsconsumptie
Duitsland	EMU-saldo (€0)	lastenverlichting	realistisch	nominale

Griekenland	EMU-saldo (©0,2)		realistisch	uitgavengroei stabilisatie
Spanje	EMU-saldo (©0,2)		realistisch	primaire uitgaven groeï lopende uitgaven
Frankrijk	reëel uitgavenplafond	lastenverlichting en tekortreductie	voorzichtig/ realistisch	groeï uitgavenvolume
Ierland	EMU-saldo (+2)	overheidsinvesteringen lastenverlichting	realistisch	nominale groeï en lopende uitgaven
Italië	EMU-saldo (©0)	lastenverlichting en investeringen Z.-Italië	realistisch	lopende primaire uitgaven
Luxemburg	EMU-saldo (overschot)		voorzichtig	groeï centrale overheidsuitgaven
Nederland	reëel uitgavenkader	lastenverlichting en tekortreductie	behoedzaam	reële uitgaven vastgelegd
Oostenrijk	EMU-saldo (©-1)	lastenverlichting	realistisch	totale uitgaven
Portugal	EMU-saldo (©0)	schuldreductie en hervorming belastingstelsel	optimistisch	primaire lopende uitgaven
Finland	reductie overheids- schuld (<50% bbp)	lastenverlichting en EMU-saldo (+4% bbp)	voorzichtig	constante reële uitgaven
Zweden	EMU-saldo (+2)	lastenverlichting	conservatief	nominale uitgavenplafonds
VK	gulden regel	stabilisatie netto schuld	voorzichtig	driejarenkaders

De budgettaire strategieën van met name de noordelijke eu-lidstaten vertonen opmerkelijke overeenkomsten. Behoedzame macro-economische uitgangspunten en met name een gecontroleerde ontwikkeling van de uitgaven creëren daarbij de budgettaire ruimte voor structurele lastenverlichting en verbetering van het EMU-saldo. De lidstaten met een hoge schuldquote creëren (extra) budgettaire ruimte door het aanhouden van een primair overschot, waardoor de rentelasten dalen. Aan deze overeenkomsten lijken twee onderling verbonden factoren ten grondslag te liggen. Ten eerste bevestigen de geactualiseerde programma's de indruk dat de belastingconcurrentie tussen lidstaten toeneemt. Belastinghervormingen worden steeds vaker gemotiveerd en geïnspireerd door hervormingen in naburige lidstaten (zo streeft België expliciet naar reductie van de lastendruk op arbeid tot het niveau van haar buurlanden). Ten tweede bevinden de meeste lidstaten zich nog in een overgangsfase naar evenwichtige overheidsfinanciën. In combinatie met de belastingconcurrentie beperkt dit de facto het aantal vrijheidsgraden bij de vormgeving van het budgettaire beleid. Uit onderzoek blijkt overigens dat een budgettaire strategie gebaseerd op reductie van de consumptieve overheidsuitgaven en lastenverlichting gunstige effecten op de economische groei kan hebben⁶. Hierbij spelen vooral positieve vertrouwens- en vermogenseffecten alsmede arbeidsaanbodeffecten een belangrijke rol. In dat opzicht draagt de huidige budgettaire strategie van de meeste Noord-Europese lidstaten bij aan het bevorderen van de economische groei. Het gevaar is echter dat het aantrekken van de conjunctuur tot een verslapping van de uitgavendisdiscipline kan leiden, terwijl (extra) lastenverlichtingen wel worden doorgevoerd. Het op deze wijze laten vieren van de budgettaire teugels leidt een verslechtering van de onderliggende budgettaire positie en maakt de overheidsfinanciën kwetsbaar voor economische terugslag.

Conclusie

De meeste lidstaten lijken er zonder overdreven veel budgettaire inspanning in te slagen zich de komende jaren minimaal naar een evenwicht op de begroting te loodsen. Van echte budgettaire ontsporingen is vooralsnog geen sprake geweest en het multilaterale budgettaire toezicht in Europa moet haar vuurdoop dan ook nog krijgen. Het oordeel van de Ecofin Raad over de ingediende programma's was over het algemeen vrij mild, terwijl sommige lidstaten de verplichtingen uit het pact niet al te nauw nemen, getuige het lage tempo waarin de evenwichtsdoelstelling uit het stabiliteitspact wordt nagestreefd. De overheidsfinanciën van een aantal lidstaten blijven daardoor kwetsbaar voor een ongunstiger economisch tij.

Met name in de Noord-Europese lidstaten creëert een gedisciplineerde uitgavenontwikkeling de budgettaire ruimte voor zowel structurele lastenverlichting als verbetering van het overheidssaldo. Hoewel een dergelijke budgettaire strategie in beginsel gunstige groei-effecten kan genereren, is het van belang om ook bij een voorspoedige economische ontwikkeling vast te houden aan de uitgavendisdiscipline. Bovendien is het uit conjunctureel oogpunt verstandig inkomstenmeevallers zoveel mogelijk voor een verbetering van het overheidssaldo aan te wenden. In de nabije toekomst zullen belastingconcurrentie en de vergrijzing een toenemend beslag op de beschikbare budgettaire ruimte leggen. Het zou daarom goed zijn om de huidige gunstige conjuncturele omstandigheden te benutten om de overheidsfinanciën verder op orde te brengen

¹ Zie voor de geactualiseerde programma's <http://www.eu.int/EMU/convergence.html>, voor een samenvatting van de beoordelingen van de Commissie <http://www.europe.int> en voor de Raadsopinionen over de actualiseringen <http://ue.eu.int/newsroom/press>.

² Het Ministerie van Financiën verwacht in de recente *Voorjaarsnota* ook dit jaar een overschot (0,6% bbp), terwijl het CPB in het *Centraal Economisch Plan 2000* uitgaat van een overschot van 0,8% bbp in 2001.

³ Zie Monetair Comité, *Opinion on the format and contents of stability and convergence programmes*, <http://ue.eu.int/newsroom/press>.

⁴ Zie Europese Commissie, *Budgetary surveillance in EMU: the new stability and convergence programmes*, *European Economy*, Supplement A, nr. 3, 1999.

5 W.L. Heeringa, [De moeizame weg naar evenwicht](#), *ESB*, 12 november 1999, blz. 834-836.

6 Zie bijvoorbeeld A. Alesina en R. Perotti, *Fiscal adjustments in OECD countries: composition and macroeconomic effects*, NBER Working Paper, no. 5730, 1996.