



## Schuldraad goed voor begrotingsdiscipline

**Auteur(s):**

Haan, J. de

*De auteur is als Jean Monnet hoogleraar verbonden aan de Economische faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen.***Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4058, pagina 456, 15 mei 1996

**Rubriek:**

Uit de vakliteratuur

**Trefwoord(en):**

uit, de, vakliteratuur, overheidsfinanciën, eu, emu

**In de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) is het van groot belang dat lidstaten hun overheidstekorten, die ze hebben moeten terugdringen om deel te mogen nemen, niet opnieuw uit de hand laten lopen. Een hoog tekort van één land heeft immers nadelige gevolgen voor de andere lidstaten. Het gemeenschappelijke monetaire beleid kan erdoor worden beïnvloed, terwijl tevens een opwaartse druk op de rente kan ontstaan. Overigens is ook los van de EMU een goede begrotingsdiscipline gewenst om te voorkomen dat de overheidsfinanciën ontspoord raken, doordat korte-termijndoelstellingen in het begrotingsproces prevaleren boven lange-termijndoelstellingen.**

Om de begrotingsdiscipline in de derde fase van de EMU te verbeteren, heeft de Duitse minister van Financiën Waigel een stabiliteitspact voorgesteld. Dit houdt onder meer in dat wanneer een land een tekort heeft van meer dan 3%, het een renteloos deposito zou moeten aanhouden van 0,25% van het bbp voor elk procent dat het tekort hoger is dan 3%. Wanneer na twee jaar die lidstaat nog steeds een buitensporig tekort heeft, wordt het deposito omgezet in een boete. De vraag is in hoeverre deze sancties zwaar genoeg zijn. Bovendien kan men tegenwerpen dat de beoogde sancties het probleem van de excessieve tekorten alleen maar verergeren. In de recente literatuur zijn twee alternatieven gesuggereerd voor een betere begrotingsdiscipline in de EMU.

Volgens Gros is de enige geloofwaardige sanctie op de aanwezigheid van een excessief tekort in een lidstaat uitsluiting van de betreffende lidstaat <sup>1</sup>. Voordat het echter zover komt, dient een land een soort 'laatste kans' te krijgen. Wanneer een lidstaat een buitensporig tekort blijft houden, zal de Europese Raad de betreffende lidstaat verzoeken de uitgaven op maandelijkse basis te reduceren tot het niveau van het voorafgaande jaar en de belastingen zodanig te verhogen dat het buitensporige tekort binnen een jaar verdwenen is. Indien deze beleidslijn door regering en parlement van de lidstaat wordt gevolgd, is er geen reden voor verdere sancties. Wanneer de betreffende lidstaat deze beleidslijn echter niet volgt, staat de sanctie automatisch vast: het betreffende land krijgt een zogenoemde derogatie. Dat betekent dat het niet mee kan beslissen over de gemeenschappelijke monetaire politiek.

Kenmerk van deze procedure is dat hij volstrekt automatisch verloopt, zodat politieke korte-termijnoverwegingen de sanctie niet kunnen tegenhouden. Het voorstel van Gros heeft echter ook een groot nadeel: het vereist aanpassing van het Verdrag van Maastricht. Een alternatief zou kunnen zijn om door betere begrotingsprocedures op nationaal niveau de budgetdiscipline te verbeteren. Uit onderzoek is gebleken dat verschillen in nationale begrotingsprocedures de grote variëteit in het gevoerde begrotingsbeleid van de lidstaten van de EU mede verklaren <sup>2</sup>. Harden en Von Hagen suggereren daarom de begrotingsprocedures in de lidstaten te versterken en aldus 'van onderop' een betere begrotingsdiscipline te realiseren <sup>3</sup>. Volgens deze auteurs zijn er twee prototypen van succesvolle begrotingsprocedures. In beide is sprake van een 'commitment technology' waardoor de regering zich kan binden. In het ene geval vindt dit plaats doordat numerieke begrotingsnormen zijn afgesproken, zoals in ons land. Een alternatief hiervoor is een begrotingsprocedure waarbinnen de minister van Financiën een strategisch dominante positie inneemt. In de Bondsrepubliek heeft de minister van Financiën bijvoorbeeld een vetorecht bij financiële beslissingen. Ook kan hij begrotingsvoorstellen van ministers wijzigen.

Harden en Von Hagen suggereren ook om een 'debt board' op te richten, die weliswaar verantwoording verschuldigd is aan het parlement, maar verder onafhankelijk is. Deze 'schuldraad' neemt de beslissing over de maximaal toegestane stijging van de staatsschuld. Dit besluit kan niet worden veranderd door het parlement. Wanneer door het regeringsbeleid de limiet dreigt te worden overschreden, dient de regering voorstellen aan het parlement voor te leggen om overschrijding te voorkomen. Indien dat niet binnen een maand gebeurt, stelt de raad uitgavenlimieten voor de rest van het begrotingsjaar vast. De democratische 'accountability' van de raad wordt als volgt geregeld. De raad dient de overwegingen voor zijn besluiten voor te leggen aan het parlement. Ook na afloop van het begrotingsjaar dient de raad verantwoording af te leggen. In deze fase kunnen de leden van de schuldraad door het parlement op voorstel van de regering worden afgezet. Besluiten van de raad over de maximale toename van de staatsschuld in het lopende begrotingsjaar dienen echter ook in dat geval te worden uitgevoerd. Uiteraard kan het parlement ook de wetgeving waarop het functioneren van de raad is gebaseerd aanpassen. Hierdoor zal de raad niet een eigen politieke agenda kunnen opstellen zonder democratische legitimatie.

Het voorstel voor een 'schuldraad' sluit goed aan bij een belangrijke oorzaak van het gebrek aan begrotingsdiscipline: de discrepantie tussen korte- en lange-termijndoelstellingen in het beleid. Een soortgelijk probleem doet zich voor bij het in de hand houden van de inflatie. Een oplossing hiervoor is het monetaire beleid over te dragen aan een onafhankelijke centrale bank. Door beslissingen over toegestane stijging van de staatsschuld over te laten aan een onafhankelijke schuldraad kan de begrotingsdiscipline worden verbeterd

1 D. Gros, Towards a credible excessive deficits procedure, *CEPS Working Document*, nr. 95.

2 J. von Hagen, Budgeting procedures and fiscal performance in the EC, European Commission, *Economic Papers*, nr. 96, 1992.

3 I. Harden en J. von Hagen, National budget processes and fiscal performance, *European Economy*, reports and studies, nr. 3, 1994.