



Stabiël stabiliteitspact?

Auteur(s):

Haan, J. de
Hoogleraar politieke economie aan de rug en directeur van onderzoeksschool som
J.de.Haan@eco.rug.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4388, pagina 879, 6 december 2002

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Het Groei- en Stabiliteitspact is nooit erg populair geweest onder economen. Onnodig, inefficiënt of zelfs gevaarlijk, zo werden de Europese regels voor het nationale begrotingsbeleid vaak omschreven. Nu diverse landen de afgesproken budgettaire grenzen (dreigen te) overschrijden, rijst de vraag of het niet tijd wordt om het pact af te schaffen. De uitspraak van de voorzitter van de Europese Commissie dat het pact 'dom' is, suggereert dat het zijn langste tijd wel heeft gehad. Tegenstanders van het pact juichen echter te vroeg. De Europese Commissie heeft onlangs voorgesteld om de regels aan te scherpen.

De essentie van het pact is dat landen hun overheidsbegroting op orde dienen te houden. Daartoe hebben ze afgesproken om te streven naar een sluitende begroting of zelfs een overschot op de middellange termijn. Als een land geen tekort heeft en het conjuncturele tij zit tegen, kunnen automatische stabilisatoren hun werk doen zonder dat het tekort uitkomt boven het afgesproken plafond van drie procent bbp. Voor het geval dat een land onverhoopt uitkomt op een hoger tekort, is een procedure afgesproken hoe daarmee moet worden omgegaan. Als een land niet tijdig zijn begroting op orde brengt, kunnen sancties (inclusief boetes) worden opgelegd. De zwakke elementen in de huidige regels zijn het vrijblijvende karakter van de afspraak om te streven naar een sluitende begroting en het politieke karakter van de besluitvorming.

In tegenstelling tot de regels die gelden indien een land een excessief tekort heeft, is de afspraak om te streven naar begrotingsevenwicht niet juridisch bindend. Dit heeft tot gevolg dat een land dat zich niet (voldoende) inspant om naar begrotingsevenwicht te streven, niet echt kan worden gedwongen om zijn beleid aan te passen. Het enige instrument dat de Raad van ministers kan inzetten is een officiële waarschuwing. Een minister van Financiën van een land dat mogelijk ook in de problemen komt, heeft bovendien de neiging om soepel te zijn. Per slot van rekening kan zijn land binnenkort in het beklagdenbankje terecht komen. Meer potentiële zondaars betekent dus een grotere kans op soepelheid. En 'goede' argumenten waarom een land 'tijdelijk' de normen overschrijdt, zijn altijd wel te bedenken.

In hoeverre komen de voorstellen van de Europese Commissie aan deze zwakheden tegemoet? De voorstellen van de Commissie laten de huidige regels in tact, maar voorzien in een aanpassing als het gaat om de uitvoering. Zo stelt de Commissie onder meer voor om bij de beoordeling van de budgettaire situatie in de lidstaten rekening te houden met de stand van de conjunctuur. Op zichzelf een sympathiek idee, ware het niet dat het niet zo eenvoudig is om de invloed van de conjunctuur op de begroting vast te stellen. Een beter idee van de Commissie is om duidelijke afspraken te maken hoe landen met een te hoog tekort zich moeten aanpassen. De Commissie stelt een jaarlijkse verbetering van het tekort voor van een half procentpunt. Landen met hoge tekorten en schulden dienen zelfs sneller verbetering na te streven. De deadline voor een sluitende begroting mag volgens de Commissie niet eindeloos vooruit worden geschoven. Ook een procyclische toename van het tekort zou moeten worden aangemerkt als een overtreding van de regels.

De Europese Commissie creëert echter nieuwe vluchtroutes. Zo zou een tijdelijke verslechtering van het tekort die samenhangt met structurele hervormingen of een investeringsprogramma acceptabel kunnen zijn. Gelukkig voegt de Commissie hieraan toe dat dit alleen mag als er voldoende voortgang is geboekt ten aanzien van de middellange termijn doelstelling voor het tekort en de doelstelling voor de schuldquote.

Ten slotte wil de Commissie meer nadruk leggen op de houdbaarheid van het beleid, door onder meer een groter gewicht toe te kennen aan de schuldratio. Een gering tekort op de middellange termijn is eventueel toelaatbaar, indien de overheidsfinanciën in een lidstaat 'houdbaar' zijn en de schuldratio lager is dan zestig procent van het bbp. Tamelijk onbegrijpelijk is echter het voorstel dat een onvoldoende daling van de schuldquote zou moeten leiden tot de activering van het schuldcriterium in de excessieve tekortenprocedure. Het is onduidelijk wat dit betekent, zo lang de omvang van financiële sancties in deze procedure worden bepaald aan de hand van de overschrijding van de tekortnorm.

Ik vind het verstandig dat de Commissie bij de beoordeling van de overheidsfinanciën een meer gedifferentieerde aanpak voorstaat en hierbij een belangrijke rol toekent aan de schuldquote. Een tekort van één procent bij een schuldquote van vijftig procent is immers minder zorgwekkend dan een tekort van dezelfde omvang bij een schuldquote van honderd procent of meer. Tegelijkertijd ontstaat hierdoor echter opnieuw meer ruimte voor politiek gemarchandeer.

De voorstellen van de Europese Commissie om het Groei- en Stabiliteitspact aan te scherpen zijn niet erg radicaal en ook niet altijd een verbetering. De fundamentele zwakheden van het pact worden niet aangepakt. Dat zou een aanpassing van het verdrag vereisen.

