



Stabiele uitbreiding

Auteur(s):

Jorritsma, J.

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4424, pagina 25, 23 januari 2004

Rubriek:

Van de redactie

Trefwoord(en):

De Europese Commissie daagt de Ecofin Raad voor het Europese Hof van Justitie. Op 25 november vorig jaar besloot de Ecofin de excessieftekortprocedure tegen Frankrijk en Duitsland op te schorten. De commissie zal aan het Hof voorleggen of de beslissing van de Ecofin om het Stabiliteits- en Groeipact op te schorten rechtmatig is geweest¹.

De aard van de problemen met het pact en de aanstaande uitbreiding van de eu maken dat nu al moet worden nagedacht over de eventuele gevolgen van de uitspraak van het hof. Wat gebeurt er als het hof oordeelt dat de eurolanden binnen de Ecofin de excessieftekortprocedure inderdaad op mogen schorten? En wat als transitielanden straks mee mogen besluiten over opschorting van het pact? Een pact dat geen rekening houdt met het niveau van de staatsschuld en de aard van de bestedingen die ten grondslag liggen aan een overheidstekort zal in een eu met tien nieuwe landen consequent opgeschort worden. Het probleem is minder acuut dan de aanstaande Europese uitbreiding; alleen eurolanden beslissen mee in de excessieftekortprocedure².

De commissie benadrukt dat zij zuiver op procedurele gronden naar het hof stapt. De commissie voelt er kennelijk niet voor Frankrijk en Duitsland voor het gerecht te slepen wegens schending van het pact. 'Procedureel' klinkt minder erg dan 'inhoudelijk'. Als de procedure niet goed is gevolgd, moet de besluitvorming opnieuw. Met de rechtsgang op procedurele gronden komt echter de meer fundamentele vraag aan de orde, of de Ecofin de bevoegdheid heeft het pact op te schorten. In de excessieftekortprocedure mag de Ecofin besluiten of er een excessief tekort is ontstaan en of er uitzonderlijke omstandigheden zijn die dat rechtvaardigen. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om Portugal, Duitsland of Frankrijk. Ook de toezegging dat de begroting over een paar jaar wel op orde is, maakt geen uitzonderlijke omstandigheid.

Belangrijker is echter dat de kwaliteit van de overheidsuitgaven niet meespeelt in de besluitvorming. Of een tekort bijvoorbeeld is ontstaan doordat een land zijn infrastructuur heeft verbeterd, is niet aan de orde. Is dit wat Romano Prodi bedoelt als hij het pact "dom en rigide" noemt? De gangbare reden om het dom en rigide te noemen, is dat het te weinig rekening houdt met de stand van de economie en de situatie van individuele landen. De regel dat het overheidstekort maximaal drie procent van het bnp mag bedragen, wordt niet aangepast aan de conjunctuurcyclus. Er is een asymmetrie tussen de behandeling van tekorten in tijden van laagconjunctuur en surplus in tijden van hoogconjunctuur: te hoge tekorten worden beboet terwijl te lage overschotten onbestraft blijven.

Het huidige pact houdt geen rekening met verschillende groeivoeten tussen de verschillende Europese landen. Daarnaast verschilt het niveau van de staatsschuld als percentage van het bnp sterk tussen de landen. Ook demografische factoren en de financiële situatie van de pensioenfondsen in de verschillende landen verschillen.

Het maakt voor de houdbaarheid van overheidsuitgaven een essentieel verschil of een tekort ontstaat door consumptie of door investeringen. Consumptie vereist een overschot op de lange termijn terwijl investeringen bepalend zijn voor het vermogen toekomstige groei te realiseren. Het maken van dit onderscheid is niet makkelijk en lokt in de praktijk discussie uit over welke uitgaven tellen als investeringen en welke als consumptie.

Dit zal met name een probleem worden voor de Centraal- en Oost-Europese landen die op het punt staan toe te treden tot de eu. Zij hebben relatief lage staatsschulden en zullen nog veel moeten investeren in hun publieke kapitaal. De vraag is hoe het pact in overeenstemming kan worden gebracht met hun transitieproces en overgang op de euro.

De commissie komt volgende maand met voorstellen voor hervorming van het pact. Er zal meer rekening moeten worden gehouden met de economische cyclus, met name door strenger naleven van het pact in perioden van economische groei. De commissie wil daarbij het accent leggen op het niveau van de staatsschuld en de houdbaarheid van de overheidsuitgaven.

De regels van het huidige pact zijn niet in overeenstemming met de belangen van ieder individueel land. Het is voor elk van de landen electoraal beter een tekort te creëren terwijl de anderen overschotten genereren. Daarom is een externe waakhond nodig. De commissie probeert bij het hof die positie voor zichzelf veilig te stellen. Zo kan opschorting van het huidige pact leiden tot toepassing van een hervormd pact.

1 Europese Commissie, *Commission sets out strategy for economic policy coordination and surveillance*, Persbericht IP/04/35, 13 januari 2004, zie www.europa.eu.int

2 Wel overweegt Zweden een rechtsgang naar het hof om ook niet-eurolanden een stem te geven in de besluitvorming over excessieve tekorten.