

Hervorming Stabiliteitspact?

Eind 2003 werd het Stabiliteits- en Groeipact feitelijk buiten werking gesteld. Sindsdien worden pogingen ondernomen om tot een beter Pact te komen. Wat is de stand van zaken en is er kans op een beter Pact?

De achtergrond

In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) staan de spelregels voor het budgettaire beleid in de EMU. Het Pact is het vervolg op het Verdrag van Maastricht. Daarin staan de zogeheten toetredingscriteria, de eisen waaraan landen moeten voldoen voordat zij aan de EMU mogen deelnemen. Twee belangrijke eisen liggen op het vlak van het begrotingsbeleid. Zo mag het overheidstekort hooguit 3% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) bedragen, terwijl de overheidsschuld niet meer dan 60% van het BBP mag zijn. Deze laatste eis is in het Verdrag minder strikt geformuleerd: het volstaat dat de overheidsschuld in voldoende mate daalt in de richting van 60% BBP. Bij de interpretatie van dit criterium is men hiermee nogal soepel omgegaan, waardoor landen als Italië en België met een staatsschuld van meer dan 100% BBP toch de euro konden invoeren.

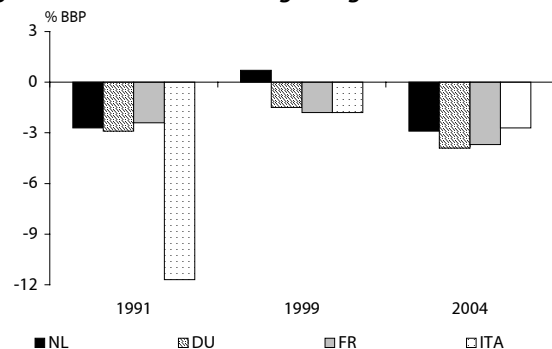
Het Stabiliteits- en Groeipact

Het SGP, het vervolg op het Verdrag van Maastricht, bevat nog steeds de eis dat het overheidstekort, behoudens uitzonderlijke omstandigheden zoals een zware recessie, het niveau van 3% BBP niet mag overstijgen. Verder is vastgelegd dat het structurele tekort, (het tekort geschoond voor conjuncturele invloeden), in beginsel groter of gelijk moet zijn aan nul. Dan is er genoeg speelruimte om in een laagconjunctuur het tekort te laten oplopen, zonder dat de drempel van 3% BBP wordt overschreden. Dit betekent dus ook, dat in tijdens van hoogconjunctuur de overheidsbegroting een overschot dient te vertonen. Wat dit laatste betreft hebben de meeste leden van de EMU, Nederland inclusief, het laten afweten. Ondanks de aanhoudende hoogconjunctuur hadden de meeste landen rond de eeuwwisseling geen overschot op de begroting. Nederland had dat wel, maar heeft dat bij de achteraf beschouwd te grote lastenverlichting in 2001 in één klap weggegeven.

De problemen

Het SGP is van meet af aan omstreden geweest. De inhoudelijke onderbouwing van het Pact is zwak, de criteria zijn tamelijk willekeurig en het Pact is voor veel landen een knellend keurslijf gebleken. Een ander probleem is dat het Pact voor alle lidstaten van de EMU in principe dezelfde criteria oplegt. Voor landen met een lage staatsschuld is het daarmee nogal strikt, maar voor landen als Italië met zijn enorme staatsschuld is het in feite veel te soepel. Het grootste probleem met het SGP is echter dat er geen geloofwaardige sancties zijn. Toen in 2003 Frankrijk en Duitsland in de problemen kwamen met hun begrotingstekort, werd het pact dan ook feitelijk buitenwerking gesteld. Anno 2005 is het SGP daarvoor *de facto* dood. In 2004 voldeden slechts zes lidstaten van de EMU op overtuigende wijze aan de 3%-norm. De grote 3 behoorden daar niet toe.

Figuur 1: Saldo overheidsbegroting



De hervormingsvoorstellen

In de loop van 2004 zijn er talloze proefballonnetjes opgelaten om het SGP nieuw leven in te blazen. Hierbij vierde de creativiteit hoogtij. Met name de Duitsers, die nog steeds zuchten onder de financiële last van de Duitse eenwording, hebben wat dit betreft de nodige registers opengetrokken. Zo probeert het land met tal van kunstgrepen het tekort te drukken. Ook heeft de Duitse regering ruzie gemaakt met de Bundesbank, omdat deze weigerde om een groot deel van haar goudvoorraad te verkopen om de begrotingsproblematiek eenmalig te verlichten. De pogingen tot 'hervorming' van het SGP komen verder vooral neer op het herdefiniëren van het

overheidstekort. Door bepaalde uitgavencategorieën buiten de definitie van het EMU-tekort te houden kan men dit eenvoudig lager dan 3% BBP houden. Zo is in de loop van het afgelopen jaar voorgesteld om uitgaven aan onderwijs, innovatie, infrastructuur en defensie buiten de tekortdefinitie te houden. Ook is voorgesteld om de kosten die gepaard gaan met de hervorming van het pensioenstelsel niet in het tekort mee te nemen. Het moge duidelijk zijn dat dergelijke voorstellen niets van doen hebben met een degelijk begrotingsbeleid of een hervorming van het SGP. Het gaat om lapmiddelen, bedoeld om een dood paard, het SGP, althans optisch weer tot leven te wekken. Hoezeer al deze maatregelen neerkomen op doelredeneringen wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door het voorstel om ook de netto afdrachten aan de EU in mindering op het tekort te brengen. Uitvoering van dit voorstel zou bijvoorbeeld Duitsland in één klap uit de problemen helpen. Over het spiegelbeeld van dit idee, dat netto-ontvangers dan in feite hun tekort met de netto baten vanuit de EU zouden moeten verhogen, wordt echter niet gesproken.

Ook zijn voorstellen gelanceerd om landen met een te hoog tekort, die kampen met een trage economische groei, meer tijd te gunnen om orde op zaken te stellen. Ook dit is een contraproductief voorstel, omdat juist landen die een hoog tekort koppelen aan een laag groeitempo hun overheidsschuld snel zien oplopen. Het zou juist logischer zijn om landen met een hogere economische groei meer ruimte te geven om een groter tekort te hebben. Juist bij zulke landen, zoals sommige van de nieuwe lidstaten in Oost-Europa die ook graag de euro willen invoeren, kan een hoger tekort niet veel kwaad omdat de schuldquote laag blijft of zelfs kan dalen.

In feite komen alle hiervoor genoemde 'hervormingsvoorstellen' neer op sluiptwegen om onder de discipline van het Pact uit te komen. Toch zijn er ook enkele voorstellen gedaan om daadwerkelijk tot een beter Pact te komen. Zo heeft de Europese Commissie voorgesteld om strenger te zijn tegen landen met een hoge staatsschuld of een gebrekkig pensioenstelsel, terwijl landen die hun zaken wat dit betreft goed op orde hebben wat meer speelruimte met hun overheids-tekort zouden kunnen krijgen. Ook Nederland, het enige land binnen de EMU met een pensioenstelsel

op basis van kapitaaldekking, schijnt wel voor dit voorstel te voelen. Maar tegelijkertijd zal het duidelijk zijn dat voorstellen in deze richting op een veto van de zijde van Italië mogen rekenen. Verder heeft Oostenrijk voorgesteld om landen die de regels van het SGP overtreden het stemrecht binnen de EU te ontnemen. De kans dat dit voorstel wordt aanvaard is eveneens nihil, ofschoon het wel een voorstel in de goede richting betreft. Politieke sancties zijn immers wél eenvoudig afdwingbaar en leiden tot een enorm verlies van prestige voor de betrokken politici. Juist daarom zullen diezelfde politici voorstellen zoals deze waarschijnlijk op een veto trakteren.

Een laatste voorstel betreft de bevoegdheden van Eurostat, het statistisch bureau van de EU. Nu is gebleken dat Griekenland jarenlang foute begrotingsinformatie heeft gepubliceerd (en dus ten onrechte in 2001 tot de EMU is toegelaten), willen sommigen Eurostat grote inspectiebevoegdheden geven. Een aantal grote landen is hier echter tegen, dus ook dit zal wel niet doorgaan. Het feit, dat het budgettaire wangedrag van Griekenland niet direct hard is afgestraft, illustreert nogmaals de slappe wijze waarop Europa met haar eigen budgettaire regels omgaat. Op 17 januari jl. onlangs opende de Duitse bondskanselier Schröder de frontale aanval op het Pact. Hij herhaalde nogmaals de Duitse 'hervormingsvoorstellen' en stelde ook voor de macht van de Commissie in te perken. Aanvaarding van zijn plannen zouden de doodsteek voor het Pact betekenen.

Tot besluit

Het SGP moet worden herzien, omdat het geen echte disciplinerende werking op de lidstaten uitoefent. De meeste 'hervormingsvoorstellen' komen echter neer op een verdere verslapping van het Pact, terwijl de schaarse serieuze pogingen om tot een beter Pact te komen kunnen rekenen op een veto van één van de grote landen. De kans dat er dit voorjaar een betere versie van het SGP komt is dan ook zeer gering. En daarmee blijft de vraag op tafel liggen: is het niet beter om het dan maar zonder Pact te doen, in plaats van een slecht Pact verder te verwateren?

januari 2005

Wim Boonstra (030 - 2166617)

W.W.Boonstra@rn.rabobank.nl