



Dom Stabiliteitspact

Auteur(s):

Ewijk, C. van,
Mooij, R.A. de,
Tang, P.J.G.

De eerste auteur is verbonden aan het Centraal Planbureau en de Universiteit van Amsterdam, de tweede aan het Centraal Planbureau en de Erasmus Universiteit Rotterdam en de derde aan het Centraal Planbureau.

tang@cpb.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4381, pagina 780, 1 november 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Aanvankelijk vervulde het Stabiliteitspact een nuttige functie: duidelijke regels waarborgden de monetaire integratie. Door de vergrijzing en de conjuncturele verslechtering is het Pact aan herziening toe. Meer ruimte voor stabilisatiebeleid en het mede beschouwen van de pensioensituatie zijn belangrijker dan strikte naleving van het Pact omwille van geloofwaardigheid.

Niemand minder dan Romano Prodi, voorzitter van de Europese Commissie, heeft de discussie over de begrotingsregels in de Europese Unie (eu) in volle hevigheid doen losbarsten. Met de opmerking dat het Stabiliteitspact 'dom' en 'rigide' is, lijkt hij zijn oordeel al geveld te hebben. Niet toevallig wordt de discussie gevoerd op het moment dat enkele landen problemen hebben om zich aan de spelregels van het begrotingsbeleid te houden. Zo weigert Frankrijk te streven naar begrotingsbalans in 2006 en zal uitgerekend Duitsland, de instigator van het Stabiliteitspact, naar verwachting ruimschoots de grens van drie procent voor het financieringstekort passeren.

Geloofwaardigheid

De begrotingsperikelen binnen de eu hebben tot heftige discussies geleid. Hierbij gaat de aandacht met name uit naar de scheiding tussen de rekkelijken (Prodi) en de preciezen (waaronder Nederland). Op zich is deze tegenstelling niet onbelangrijk. Immers, de geloofwaardigheid waarmee in de eu afspraken worden nageleefd, is in het geding. De discussie is echter weinig vruchtbaar als deze blijft steken in welles-

nietes. Het kan ook aanleiding zijn om nog eens de voors en tegens van het Stabiliteitspact op een rijtje te zetten. Gevoelens van onrecht over opportunistische gemorrel aan het Pact - "hadden zij maar net als wij op tijd de financiën op orde moeten hebben" - zijn hierbij weinig behulpzaam. Vruchtbaarder is om nog eens na te denken over de betekenis van het Pact voor Nederland. Welke last heeft Nederland van een grotere staatsschuld in Duitsland, Frankrijk of andere Eurolanden? Welk nadeel ondervindt Nederland wanneer omliggende landen worden geremd in hun mogelijkheden tot het voeren van anticyclisch beleid?

Nieuwe eisen

In de aanloop naar de emu heeft het Verdrag van Maastricht in belangrijke mate bijgedragen aan de convergentie van de deelnemende landen. Herstel van de overheidsfinanciën en hervorming van de collectieve sector stonden daarbij voorop. Simpele doelstellingen waren toen nuttig en effectief omdat ze duidelijk richting gaven. Het Stabiliteitspact heeft nu echter te maken met andere problemen: de vergrijzing en (de onverwachte herleving van) de conjunctuurencyclus.

De vergrijzing zal een groot effect op de overheidsbegroting hebben. Overheidsschuld is het centrale instrument om de lasten van de vergrijzing efficiënt uit te smeren en rechtvaardig over generaties te verdelen. In welke mate en in welk tempo schuld moet worden afgelost, verschilt van land tot land. Het is afhankelijk van de mate en het tempo van de vergrijzing en de wijze waarop pensioenen en zorg in een land zijn georganiseerd. Voor sommige landen vereist dit meer aanpassing (Frankrijk, Duitsland, Italië) dan voor andere (Nederland en het Verenigd Koninkrijk).

Voor bijvoorbeeld Nederland komt de Studiegroep Begrotingsruimte erop uit dat gedurende een reeks van jaren een overschot op de begroting van 11/4 à 13/4 procent wenselijk is. Wanneer de vergrijzing zijn piek nadert, zal het overschot afnemen en kan de begroting zelfs weer een tekort gaan vertonen¹. De richtlijnen van de Studiegroep zijn voor de komende jaren strenger dan die van het Stabiliteitspact. Dat hoeft echter niet altijd en voor ieder land het geval te zijn. Vaste en uniforme normen zoals van het Pact houden geen rekening met diversiteit en vormen in bepaalde gevallen een belemmering voor een efficiënte en rechtvaardige verdeling van lasten over generaties, die immers verschillen in omvang (babyboom).

Ook de conjunctuurencyclus speelt het Stabiliteitspact parten. Dankzij de gunstige economie is het Pact niet eerder serieus op de proef gesteld. In die zin is het teleurstellend dat het bij de eerste test al dreigt te bezwijken. Misschien is het optimisme over - het verdwijnen van - de conjunctuur te groot geweest. De overheid staat nog steeds voor taak om voor stabiele overheidsuitgaven te zorgen en - via automatische stabilisatoren - conjuncturele schommelingen te dempen. Bovendien is het besef gegroeid dat bij lage inflatie, met gevaar

voor deflatie, de effectiviteit van monetair beleid in het geding komt, waardoor meer nadruk komt te liggen op budgettaire beleid.

Kernvragen

Beide problemen, de vergrijzing en de conjunctuurstabilisatie, geven aanleiding tot herbezinning op het begrotingsbeleid binnen de eu en de instituties daar omheen. Daarbij gaat het om twee kernvragen.

Ten eerste: welke rol is weggelegd voor de eu bij het budgettaire beleid? Zijn harde eu-regels nodig om nationale overheden in het gareel te houden of kan budgettaire beleid in overeenstemming met subsidiariteit aan de nationale autoriteiten worden overgelaten?

Ten tweede: is de vormgeving van de budgettaire regels in het Stabiliteitspact nog adequaat met het oog op problemen rond vergrijzing en conjunctuurstabilisatie? Zo nee, zijn er slimmere regels te ontwerpen waardoor aan beide afzonderlijke problemen recht wordt gedaan?

Europese rol

Om de eerste vraag te beantwoorden, zullen we kort de argumenten voor een Europese rol langslopen. Daarbij gaat het om twee soorten argumenten: ten eerste de externe effecten van begrotingsbeleid en ten tweede een politieke reden.

Externe effecten

Een bron van externe effecten is het gemeenschappelijke monetaire beleid. Hoewel de Europese Centrale Bank (ecb) in beginsel onafhankelijk is en zich slechts om inflatie bekommert, bestaat de angst dat groeiende staatsschuld leidt tot druk op de ecb om de inflatie te laten toenemen. De reden is dat onverwachte inflatie de reële omvang van de schuld terugdringt en op deze manier een overheid in nood kan helpen. Er vindt dan een monetaire reddingsoperatie ('bail out') plaats. De kosten van een hogere inflatie, zwakkere euro en geringer vertrouwen in de ecb worden afgewenteld op de gemeenschap van emu-lidstaten.

Verder kan staatsschuld de reële rente opdrijven. Het is niet uit te sluiten dat de rente stijgt doordat er beperkte (wereld)vraag is naar staatsobligaties in euro's. Er is echter ook een hogere rente mogelijk doordat het vertrouwen in terugbetaling van schuld afneemt. Het eerste is een extern effect. Zo kan in Nederland de rente stijgen door de uitgifte van Duitse obligaties. Het tweede is dat niet. Het gaat dan om een landspecifieke opslag op de rente.

Wanneer individuele lidstaten onvoldoende met de externe effecten rekening houden, kan de eu als geheel uitkomen op een te hoge staatsschuld. Daar staat tegenover dat ook de conjuncturele effecten van begrotingsbeleid grensoverschrijdend zijn. Stabilisatie in één land werkt ook gunstig voor de andere, omliggende landen.

Het is de vraag of de externe effecten werkelijk voldoende zijn om het Pact op te funderen. Opvallend is dat het Pact zich richt op het financieringstekort, terwijl de externe effecten steeds met de omvang van de schuld te maken hebben. Bovendien stelt het externe effect op de rente kwantitatief weinig tot niets voor, hetgeen in een goed geïntegreerde, haast mondiale kapitaalmarkt ook niet te verwachten is ². In zoverre het externe effect de druk op de ecb betreft, is het beter haar onafhankelijkheid te versterken dan begrotingsregels op te stellen.

Politieke motivatie

Er kan een andere reden zijn om het begrotingsbeleid van Europese lidstaten aan regels te binden. Zo kunnen landen door imperfecties in het politieke proces ten prooi vallen aan de verlokkingen van schuldfinanciering. Deze imperfecties hebben te maken met afwenteling tussen opeenvolgende regeringen, tussen generaties of tussen partners in een coalitieregering. Wanneer partijen het niet eens zijn over bestedingen en belastingen, kan nog wel eens de 'makkelijke' uitweg worden gekozen van schuldfinanciering, waarmee de last wordt doorgeschoven naar de toekomst ³. Simpel gezegd kan het voor landen dan makkelijker zijn om aan een streng begrotingsbeleid vast te houden wanneer er van buitenaf regels worden opgelegd. Dit argument kan ook als achtergrond dienen voor de vrees van sommigen dat door het loslaten van het Stabiliteitspact landen als Duitsland, Frankrijk en Italië niet meer toe zullen komen aan pijnlijke structurele hervormingen.

Interessant is dat in dit geval het geheven vingertje van de 'preciezen' in het Stabiliteitspact-debat dus niet voortkomt uit eigenbelang, namelijk het voorkomen van nadelige externe effecten, maar uit verantwoordelijkheidsgevoel voor de burgers in die landen die aan de verleiding van schuldfinanciering ten prooi dreigen te vallen.

Opgemerkt kan worden dat het politieke feilen ook indirect tot externe effecten kan leiden. De ene lidstaat kan een nadeel ondervinden als de andere lidstaat onvoldoende structurele hervormingen doorvoert. Zo is Nederland gebaat bij een sterkere Duitse economie. Wel is de vraag of knellende budgettaire regels de beste manier zijn om structurele hervormingen te bevorderen. In dit verband is het opvallend dat de belangrijkste hervormingen, zoals die in het arbeidsmarktbeleid en de sociale zekerheid, juist onder het subsidiariteitsbeginsel aan de nationale overheden worden overgelaten.

De hamvraag is echter of landen de supervisie van de eu echt nodig hebben om orde op zaken te stellen. Als de oorzaak ligt in het feilen van de politiek, ligt het dan niet meer voor de hand om het politieke proces te versterken? De recente economisch-politieke literatuur levert verschillende suggesties op, bijvoorbeeld uitbreiding van de bevoegdheden van de minister van financiën of het vooraf vastleggen van financiële kaders ⁴. Voor coalitieregeringen ligt versterking van de positie van de minister van financiën minder voor de hand, omdat de partij van deze minister dan te veel macht krijgt. Dat toch ook bij coalitieregeringen het politieke feilen kan worden opgeheven, illustreert de Nederlandse ervaring. Afwenteling naar toekomstige generaties wordt voorkomen door slimme agendazetting (eerst eens worden over het structurele financieringssaldo en pas daarna onderhandelen over de invulling van de afzonderlijke begrotingen), het vastleggen van financiële afspraken in het regeerakkoord en het organiseren van onderlinge evaluaties door onafhankelijke partijen als de ser en het cpb. De Nederlandse ervaring lijkt ook voor andere Europese landen relevant.

Nationale oplossingen voor nationaal overheidsfalen verdienen in beginsel de voorkeur boven correctie op het niveau van de eu. Wordt toch voor het laatste gekozen, dan wordt een zware hypotheek gelegd op de legitimiteit van de eu.

Naar een slim begrotingsbeleid

Thans wordt algemeen geaccepteerd dat robuust begrotingsbeleid moet voldoen aan twee eisen:

» het dient de houdbaarheid van overheidsfinanciën op lange termijn;

» het heeft een stabiliserende rol in de conjunctuur op korte termijn.

Houdbaarheid vereist een brede visie op de aanspraken en verplichtingen van de overheid. Het gaat niet alleen om de financiële schuld van de overheid, maar ook om de toekomstige verplichtingen in vorm van pensioenen en zorguitgaven. Door de vergrijzing nemen de laatste verplichtingen in belang toe. Houdbaarheid is niet in eenvoudige vaste normen voor het begrotingssaldo te vangen maar vereist een visie op de structurele ontwikkeling van inkomsten en uitgaven in de toekomst. In Nederland is deze visie vertaald in een tijdpad voor overheidsschuld en het structurele financieringssaldo, zijnde het saldo gecorrigeerd voor conjuncturele fluctuaties. Dit tijdpad is verschillend van land tot land, afhankelijk van de ernst van de vergrijzing, het pensioensysteem enzovoorts⁵.

Rond dit structurele tijdpad moet er ruimte zijn voor de automatisch stabiliserende rol van het overheidsbudget. Het financieringstekort dient mee te ademen met de conjunctuur, zonder daarbij te botsen op een willekeurig plafond.

Hervorming van eu-supervisie

Dat met de vergrijzing de houdbaarheid van overheidsfinanciën in het geding is, is al in de eu erkend. Opvallend genoeg is echter niet gekozen voor aanpassing van het Stabiliteitspact, maar voor een lichte vorm van open coördinatie. Daarbij gaat het vooral om onderlinge druk door de lidstaten. Hierdoor is een wat tweeslachtige situatie ontstaan. Enerzijds zijn in het Stabiliteitspact harde - maar willekeurige - normen voor feitelijke financieringstekorten vastgelegd. Hier moet ieder land zich aan houden op straffe van boete. Anderzijds wordt via open coördinatie de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in alle lidstaten zorgvuldig in de gaten gehouden, zonder dat daar formele sancties aan kunnen worden verbonden.

De vraag is of in een slim begrotingsbeleid een rol voor het huidige Stabiliteitspact is weggelegd. Tot voor kort was een veelgehoord pragmatisch standpunt dat het Pact nuttig was als stok achter de deur. Het Pact is weliswaar in economisch opzicht niet fraai - om niet te zeggen dom - maar het voorkomt wel dat de overheidsfinanciën geheel uit de hand lopen. Bovendien vereist houdbaarheid in veel gevallen een strenger beleid dan het Stabiliteitspact oplegt, zodat dit Pact vaak niet direct bijt.

Dit standpunt is echter te optimistisch gebleken. Nu het Stabiliteitspact ter discussie staat, ontkomt men niet aan herbezinning van Europees toezicht op budgettair beleid. Het huidige Pact richt zich teveel op financiële parameters (het overheidstekort) en is te weinig toegesneden op de bredere problematiek van houdbaarheid en stabiliteit.

Conclusie

Het is echter de vraag of nieuwe regels in een hervormd Pact moeten en kunnen worden vastgelegd. Europees toezicht moeten worden afgewogen tegenover een systeem dat vertrouwt op nationale waarborgen ('Zalmmnormen') aangevuld met onderlinge Europese druk. Voor deze afweging is in de eerste plaats de betekenis van externe effecten van belang, en de mate waarin deze oorzaak zijn van suboptimaal beleid. De argumenten voor deze externe effecten zijn niet bijzonder overtuigend: ze zijn klein en wijzen ook niet altijd in dezelfde richting. Veel belangrijker lijken verstoringen in het politieke proces zelf. Het Stabiliteitspact lijkt vooral te dienen om de handen van nationale politici te binden. Hierdoor vervult de eu een oneigenlijke rol, die een zware hypotheek op de eu kan leggen. In lijn met het beginsel van subsidiariteit heeft eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten de voorkeur. De oplossing dient in de eerste plaats gezocht te worden in de versterking van de nationale instituties om politiek feilen op te heffen.

¹ C. van Ewijk, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van der Ven en E. Westerhout, Ageing in the Netherlands, Sdu uitgevers en Centraal Planbureau,

² Zie voor kwantificering D. Gros en A. Hobza, Fiscal policy spillovers in the euro area: where are they?, CEPS werkdokument nr. 176, Londen, 2001; en B. Eichengreen and C. Wyplosz, The stability pact: more than a minor nuisance?, Economic Policy, jrg. 26, april 1998, blz. 65-113.

³ B. Eichengreen en J. von Hagen, Fiscal restrictions on monetary union: rationales, repercussions, reforms, Empirica, 1996, blz. 3-32.

⁴ Hiervoor bestaat in de literatuur een reeks van modellen. Zie A. Drazen, Political economy in macroeconomics, Princeton University Press, 2000.

⁵ C. van Ewijk, Beyond Maastricht, De Economist, jrg. 149, 2001,