

2005-06-03

PERSCOMMUNIQUÉ

Het stabiliteits- en groeipact: een bewogen geschiedenis

(Artikel gepubliceerd in het Economisch Tijdschrift van het 2^e kwartaal 2005)

www.nbb.be

Nog geen decennium geleden werd het stabiliteits- en groeipact verwelkomd als één van de hoekstenen van de monetaire unie. Samen met de onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank moest het de nodige waarborgen bieden voor de stabiliteit van de eenheidsmunt. Geleidelijk aan veranderde evenwel de houding tegenover het pact, dat door sommigen als een te streng keurslijf werd beschouwd. Het pact kwam dan ook meer en meer onder vuur te liggen. De kritiek gaf aanleiding tot een aantal hervormingsvoorstellen van zowel de lidstaten als de Europese Commissie. Door de vaak tegenstrijdige bekommernissen kon evenwel moeilijk overeenstemming worden bereikt over de precieze manier waarop de bestaande regelgeving moest worden aangepast. Ondertussen bleef de onvrede met de als te stringent ervaren regels van het pact bestaan en gleeed de toepassing ervan dan ook af naar interpretaties die zondigden tegen de geest en in bepaalde gevallen zelfs tegen de letter van de wetteksten waaruit het pact is opgebouwd. De druk om de regels aan te passen werd dan ook enkel groter. Uiteindelijk mondde het debat over de begrotingsregels uit in een politiek akkoord dat in maart 2005 werd bereikt. In dit akkoord worden bepaalde, op sommige punten vrij ingrijpende wijzigingen aan het pact aangekondigd die evenwel nog verder moeten worden geconcretiseerd en technisch uitgewerkt.

In dit artikel worden het debat over het pact en de recente hervorming in een breder kader geplaatst. Vooreerst worden enkele theoretische beschouwingen gegeven ten gunste van begrotingsregels. Er wordt uiteengezet waarom er in een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid, meer nog dan in andere omstandigheden, nood is aan duidelijke en strikt toegepaste begrotingsregels. Met het stabiliteits- en groeipact, dat er vooral is gekomen op vraag van Duitsland en de kleinere lidstaten, werd de institutionele architectuur van de EMU dan ook verrijkt met een instrument dat de nodige garanties moest bieden voor een blijvende budgettaire stabiliteit in de unie. Daarbij werd de interpretatiemarge van de Raad bij ongepaste begrotingsontwikkelingen beperkt ten voordele van strikte regels en procedures en werd een behoorlijk compromis gevonden tussen de diverse criteria waaraan goede begrotingsregels moeten voldoen. Zo was het pact, indien correct toegepast, flexibel genoeg om normale conjunctuurschommelingen via de werking van de automatische stabilisatoren op te vangen.

Vervolgens beschrijft het artikel de ontwikkelingen op begrotingsvlak in de periode waarin het pact van toepassing was. Hierbij wordt aangetoond dat de toepassing van het pact zeker geen onverdeeld succes was. De begrotingsposities van een groot aantal lidstaten verslechterden immers in zoverre dat enkele landen nu reeds geruime tijd persistente buitensporige tekorten laten optekenen. In dit artikel werd aangetoond dat de opvallende vermindering van de begrotingsdiscipline na 1997, waarbij de inspanningen van de jaren voordien in vele gevallen vrijwel ongedaan werden gemaakt, hiervoor de belangrijkste reden is. Deze versoepeling is te wijten aan een samenloop van factoren, zoals een hiaat in de regelgeving met betrekking tot het aanpassingspad naar begrotingsposities die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen, te rooskleurige groeiverwachtingen rond de eeuwwisseling, het weinig dwingende corrigerende luik van het pact en moeilijkheden inzake de beoordeling van begrotingsposities.

Ten slotte wordt in dit artikel de recente hervorming van het pact nader toegelicht en beoordeeld. Met deze hervorming worden de begrotingsregels soepeler en complexer en wordt de interpretatiemarge van de Raad sterk verruimd. Alle betrokken partijen hebben nu een heel grote verantwoordelijkheid inzake een correcte en objectieve toepassing van het nieuwe kader. Dit geldt in de eerste plaats voor lidstaten die nog buitensporige tekorten laten optekenen: zij moeten zo snel mogelijk aan deze situatie een einde maken en een geloofwaardig aanpassingstraject naar de nieuwe middellange-termijndoelstelling, gebaseerd op realistische macro-economische uitgangspunten en welomschreven maatregelen, vastleggen en volgen. Wat het toezicht op de naleving van de nieuwe regels betreft, kan de belangrijkste leidraad enkel de bezorgdheid om gezonde overheidsfinanciën in de Europese Unie zijn.

Uiteindelijk is de precieze aard van de begrotingsregels minder belangrijk dan de eigenlijke begrotingsontwikkelingen. Het feit dat de regels soepeler worden, veroorzaakt niet noodzakelijk een verdere verslechtering van de budgettaire situatie in de EU maar verruimt enkel de mogelijkheden daartoe. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat, nog afgezien van de monetaire unie en de bijhorende begrotingsregels, een veel gezonder begrotingsbeleid voor de meeste lidstaten ook dringend vereist is om andere redenen, zoals de vergrijzing van de bevolking die in de nabije toekomst veel zwaarder op de begrotingen zal wegen. Het valt dan ook af te wachten of die lidstaten die er in de afgelopen jaren, ondanks strikte begrotingsregels, niet in zijn geslaagd om buitensporige tekorten te vermijden, dit kunnen rechtzetten in een context van versoepelde regels.