

Het stabiliteits- en groeipact: een bewogen geschiedenis

Geert Langenus⁽¹⁾

Nog geen decennium geleden werd het stabiliteits- en groeipact ingehaald 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. Terwijl de kritiek eerst beperkt bleef tot de stellingen van bepaalde academici, werd die later overgenomen door een steeds ruimere groep van beleidsmakers; deze ontwikkeling viel opmerkelijk samen met de conjuncturele neergang vanaf het begin van het huidige decennium.

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 gleed 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 voorlopig uit in een politiek akkoord dat op 20 maart 2005 werd bereikt op de buitengewone vergadering van de Raad van de Europese Unie, de zogenaamde Ecofin-Raad, en dat door de staatshoofden en regeringsleiders werd bevestigd op de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005. 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. Op 20 april 2005 heeft de Europese Commissie reeds voorstellen ter wijziging van de relevante wetgevende documenten ingediend.

In dit artikel worden het debat over het pact en de recente hervorming in een breder kader geplaatst. Het is ingedeeld als volgt. Een eerste hoofdstuk bevat enkele theoretische beschouwingen inzake begrotingsregels. Het tweede hoofdstuk herinnert aan de ontstaansgeschiedenis van het pact en verduidelijkt de precieze bepalingen en het toepassingsgebied ervan. Vervolgens wordt ingegaan op de ervaringen met het pact en wordt gepeild naar de mogelijke oorzaken van het gebrek aan succes. In een vierde hoofdstuk worden de in maart 2005 ingevoerde wijzigingen nader toegelicht en beoordeeld. Daarna volgen nog enkele afsluitende beschouwingen.

1. Theoretische achtergrond

Aansluitend bij de bepalingen inzake overheidsfinanciën die in het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn opgenomen, bestaat het stabiliteits- en groeipact uit een geheel van regels die het begrotingsbeleid van de lidstaten van de EU, en dan vooral de landen die de euro als munt hebben aangenomen, inperken. Deze regels behelzen bepaalde procedurele aspecten maar leggen ook cijfermatige normen op voor begrotingsuitkomsten. Hieronder wordt de theoretische achtergrond van dergelijke numerieke begrotingsregels besproken. Eerst wordt

(1) De auteur dankt Bruno Eugène, Hugues Famerée, Jan Smets, Thomas Stragier, Luc Van Meensel en andere collega's voor hun opmerkingen.

herinnerd aan de bestaansredenen ervan. Daarna wordt een beknopt overzicht gegeven van de in de literatuur vermelde eigenschappen van optimale begrotingsregels.

1.1 Waarom zijn begrotingsregels nodig?

Begrotingsregels hebben in het algemeen tot doel ongewenste begrotingsuitkomsten en een ongepast begrotingsbeleid te vermijden. Zij zijn dan ook enkel nodig indien beleidsmakers de neiging zouden hebben sterk af te wijken van wat als een optimaal budgettair beleid wordt beschouwd.

Dat laatste kan het geval zijn als de tijdshorizon van de beleidsmakers te beperkt is. In principe lijkt het immers wenselijk dat een optimaal begrotingsbeleid ook rekening houdt met de belangen van toekomstige generaties. Om hun positie in stand te houden – bijvoorbeeld door een herverkiezing in het geval van een democratische overheid – zijn beleidsmakers evenwel slechts afhankelijk van de huidige generaties. De verleiding kan dan ook bestaan om deze generaties te bevoordelen door te hoge schulden aan te gaan, waarbij de lasten van een dergelijk beleid worden doorgeschoven naar de toekomstige generaties. Om de belangen van deze laatste generaties te beschermen, kan worden geopteerd voor begrotingsregels.

In datzelfde verband kunnen begrotingsregels ook hun oorsprong vinden in de «*political economy*»-sfeer. Beleidsmakers zullen immers gemakkelijker onpopulaire maar noodzakelijke besparingsmaatregelen kunnen nemen indien zij bestaande begrotingsregels hiervoor verantwoordelijk kunnen stellen, vooral wanneer die regels zijn «opgelegd» door een ander beleidsniveau.

Financiële markten kunnen in principe een ongepast begrotingsbeleid ontmoedigen – en dus de nood aan begrotingsregels verminderen – door bij de rentevorming een hogere risicopremie op te leggen aan overheden met begrotingsproblemen. Het gevaar bestaat evenwel dat de werking van dit disciplinerende mechanisme onvolmaakt is. Enerzijds kan de risicopremie, onder meer door problemen inzake asymmetrische informatie, de werkelijke begrotings situatie slechts in onvoldoende mate weerspiegelen; anderzijds is het mogelijk dat overheden niet worden afgeschrikt door een hogere risicopremie en hun beleid niet bijsturen.

In een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid zijn de argumenten voor strikte begrotingsregels evenwel nog sterker. Zo kan een onverantwoord begrotingsbeleid door één of meer overheden in dergelijke omstandigheden ongewenste overloopeffecten sor-

teren. Die kunnen zich zowel voordoen tussen de verschillende overheden die aan de monetaire unie deelnemen, als tussen het budgettaire en het monetaire beleid.

Wat de eerstgenoemde overloopeffecten betreft, bestond in het kader van de EMU vooral de vrees dat een lokale ontsporing van de begroting in één of meer lidstaten ongunstige gevolgen zou hebben op het rentepeil van de hele unie⁽¹⁾. Op die manier zouden lidstaten die een gepast begrotingsbeleid voeren via hogere rentelasten of andere ongunstige effecten verbonden aan een hogere rente mee moeten opdraaien voor een onverantwoord beleid in andere lidstaten. Bij een zeer ernstige lokale budgettaire ontsporing is het zelfs mogelijk dat andere overheden zich gedwongen voelen de begrotingszondaar op een expliciete of impliciete manier te ondersteunen – door financiële overdrachten of het aankopen van diens schuldtitels – om een financiële crisis te vermijden. Dergelijke fenomenen kunnen de cohesie van de muntunie vanzelfsprekend aantasten. In dat verband moet worden benadrukt dat uiteraard vooral kleinere lidstaten kwetsbaar zijn voor overloopeffecten ten gevolge van begrotingsproblemen in grotere lidstaten.

Daarnaast is er een risico op ongewenste overloopeffecten naar het monetaire beleid. Belangrijke overheidstekorten of hoge schulden kunnen immers de effectiviteit van dat beleid doorkruisen. Enerzijds kan het de desbetreffende overheden ertoe aanzetten meer druk uit te oefenen op de centrale bank van de unie om het monetaire beleid te versoepelen (en op die manier de inflatie te verhogen waardoor de reële waarde van de uitstaande schulden afneemt). Anderzijds kan de perceptie van een gerechtvaardigde monetaire versoepeling door de marktpartijen erdoor worden vertekend en kan zo'n versoepeling verkeerdelijk worden geïnterpreteerd als een poging om de reële waarde van de overheidsschulden te verminderen. Hierdoor kunnen de inflatieverwachtingen voor de hele unie worden verhoogd. In het geval van een dreigende financiële crisis door de budgettaire ontsporing kan de druk op de monetaire autoriteit om op te treden, onweersstaanbaar worden.

Het verhaal houdt evenwel niet op bij het feit dat een budgettaire ontsporing in een muntunie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid schadelijke overloopeffecten kan sorteren. Er kan immers ook worden geargumenteed dat het voor overheden in een dergelijk kader net aan-

(1) Dit veronderstelt wel dat de gezinnen hun besparingen niet evenredig doen toenemen (bijvoorbeeld uit Ricardiaanse overwegingen waarmee wordt aangeduid dat de gezinnen uit voorzorg een groter deel van het huidige beschikbare inkomen sparen indien ze van oordeel zijn dat de overheid, bijvoorbeeld in het geval van een trendmatige schuldtoename, later haar belastingen zal moeten verhogen of haar uitgaven – onder meer sociale zekerheidsprestaties – zal moeten terugdringen).

lokkelijker wordt om een (te) expansief begrotingsbeleid te voeren (Beetsma, 2001). Enerzijds is de doeltreffendheid van een Keynesiaans macro-economisch beleid van vraagmanagement zoals bekend groter onder vaste dan onder vlottende wisselkoersen. Anderzijds zijn de kosten van een dergelijk beleid door bovenvermelde overloopeffecten minder groot aangezien het rentepeil er minder sterk zal door worden verhoogd dan wanneer de verantwoordelijke overheid geen deel uitmaakt van een ruimere muntunie.

Om dergelijke overloopeffecten zoveel mogelijk te beperken lijkt het dan ook aangewezen dat de institutionele architectuur van een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid niet alleen de nodige waarborgen biedt inzake de onafhankelijkheid van de centrale bank en de niet-aansprakelijkheid van overheden voor schulden van andere overheden (de zogenaamde « *no bail out* »-clausule), maar ook strikte regels omvat die een toereikende begrotingsdiscipline garanderen.

1.2 Hoe moeten begrotingsregels eruitzien ?

In de vorige paragrafen werd betoogd dat begrotingsregels, die in algemene omstandigheden nuttig kunnen zijn wanneer de tijdshorizon van de overheid te beperkt is, noodzakelijker worden in een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid. Hieronder wordt stilgestaan bij de criteria waaraan « goede » begrotingsregels moeten voldoen.

In de literatuur⁽¹⁾ bestaat een ruime consensus over op zijn minst een aantal vereisten. Zo lijkt het duidelijk dat een goede begrotingsregel niet voortdurend mag worden veranderd, operationeel eenvoudig en transparant moet zijn, betrekking moet hebben op begrotingsuitkomsten ex post (in plaats van op de doelstellingen in de begroting) en moet worden afdgedwongen door een onpartijdige instantie die effectieve sancties kan opleggen.

Vaak worden in de literatuur ook bijkomende vereisten opgelegd aan begrotingsregels: zij moeten bijvoorbeeld de nodige flexibiliteit bieden aan de overheid en in zekere mate een groeibevorderend karakter hebben (Kopits, 2001). Wat het eerste punt betreft, wordt doorgaans bedoeld dat begrotingsuitkomsten moeten worden beoordeeld op basis van het gevoerde beleid en dat bij de toepassing van de regels derhalve moet worden rekening gehouden met de budgettaire weerslag van schommelingen in de economische groei of onvoorziene en exogene

schokken. Het groeibevorderende karakter houdt dan weer verband met het vermijden van conflicten tussen de toepassing van de begrotingsregels en het overheidsoptreden ter ondersteuning van de economische groei.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat niet al deze eigenschappen gemakkelijk kunnen worden gecombineerd in één regel. Zo zal de eenvoud van de regel verminderen naarmate meer flexibiliteit wordt ingebouwd. Anderzijds zal een zeer eenvoudige regel die geen onderscheid maakt tussen het beleid en de budgettaire gevolgen van fenomenen die buiten de directe invloedssfeer van de overheid vallen, wellicht moeilijk afdwingbaar blijken. Ten slotte ligt het niet voor de hand om eenvoudige en transparante regels op te stellen die op een correcte manier rekening houden met het groeibevorderende karakter van het overheidsoptreden. De eenvoudige gouden regel, volgens welke hogere begrotingstekorten toegelaten zijn naarmate de overheidsuitgaven voor vaste kapitaalvorming hoger liggen, is in dat verband een goed voorbeeld. Daarbij wordt er immers impliciet van uitgegaan dat alle investeringsprojecten van de overheid eenzelfde belangrijke bijdrage leveren tot de potentiële groei van de economie, maar dat dit niet het geval is voor bijvoorbeeld onderwijsuitgaven en kapitaaloverdrachten of belastingkortingen voor investeringen door de particuliere sector.

Begrotingsregels zullen dus noodzakelijkerwijs een onvolmaakt compromis zijn tussen al de bovenvermelde bekommernissen.

2. Het oorspronkelijke stabiliteits- en groeipact

2.1 Hoe is het pact ontstaan ?

In het Verdrag betreffende de Europese Unie werden, in het kader van de convergentiecriteria waaraan moest worden voldaan om toe te treden tot de muntunie, referentiewaarden bepaald voor het begrotingssaldo en de overheidsschuld. Het begrotingstekort mocht niet groter zijn dan 3 pct. bbp tenzij de overschrijding beperkt was en het deficit ononderbroken en in belangrijke mate was verminderd of de beperkte overschrijding van tijdelijke en uitzonderlijke aard was. De overheidsschuld mocht de grens van 60 pct. bbp niet overschrijden tenzij de schuldratio in voldoende mate afnam en die referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderde.

(1) Zie onder meer Bohn en Inman (1996), en Inman (1996).

Deze criteria vormden ook de hoekstenen van de procedure bij buitensporige tekorten die, na de creatie van de muntunie, moest zorgen voor een blijvende stabiliteit van de begroting. Bij het niet-respecteren ervan trad er immers een corrigerende procedure in werking waarbij de Raad op voorstel van de Europese Commissie kon beslissen dat het begrotingstekort buitensporig was, de desbetreffende lidstaten kon aanmanen hun begrotingsbeleid bij te sturen en zelfs bepaalde sancties kon vaststellen; zo was het mogelijk de Europese Investeringsbank te verzoeken om de kredietverlening aan die lidstaten te herzien, of renteloze deposito's en boetes op te leggen. De Raad had in dat verband een zeer ruime beslissingsbevoegdheid en kon autonoom de te nemen stappen bepalen.

De vrees bestond evenwel dat de begrotingsdiscipline zou verminderen of zelfs zou wegvallen zodra de monetaire unie was gevormd, en de in het Verdrag voorziene bovenvermelde correctieprocedure werd in dat verband niet door alle lidstaten als voldoende ontradend beschouwd.

De toenmalige Duitse regering nam het voortouw bij het ijveren voor aanvullende waarborgen voor een blijvende begrotingsdiscipline in de monetaire unie en deed reeds in 1995 de eerste voorstellen waarbij werd aangedrongen op een verduidelijking en een versterking van de begrotingsregels. Deze voorstellen kregen al snel de steun van de kleinere lidstaten. De Duitse positie moet worden gezien tegen de achtergrond van de toenmalige twijfel aan de stabiliteit van de nieuwe munt bij de Duitse publieke opinie (Stark, 2001). Het Duitse electoraat moest ervan worden overtuigd dat het op prijsstabiliteit gerichte monetaire beleid van de ECB niet zou worden ondermijnd door begrotingsproblemen in bepaalde lidstaten. Aan de basis van de voorstellen van de Duitse regering lag dus de bezorgdheid om de bovenvermelde overloopeffecten tussen het budgettaire en het monetaire beleid. De positie van de kleinere lidstaten houdt wellicht veeleer verband met de overloopeffecten tussen verschillende lidstaten en, meer bepaald, met de hierboven aangehaalde grotere kwetsbaarheid van deze landen voor ontsporingen van de begroting in grotere lidstaten.

De gewenste aanpassingen aan de bestaande regels vielen uiteen in twee krachtlijnen (Stark, 2001).

Eenzijds mochten de begrotingsregels de werking van de automatische stabilisatoren niet in het gedrang brengen. Om hiervoor de nodige begrotingsruimte vrij te maken moest het tekortpeil van 3 pct. bbp veel explicieter worden voorgesteld als een bovengrens die, behalve in zeer uitzonderlijke omstandigheden, nooit mag worden overschreden, in plaats van als een mik-

punt voor een begrotingsbeleid; bij een neutrale en, a fortiori, een gunstige conjunctuur moesten ambitieuzere begrotingsdoelstellingen gelden. Enkel op die manier kon de werking van de automatische stabilisatoren worden gevrijwaard zonder het risico op een buitensporig tekort van meer dan 3 pct. bbp.

Anderzijds moest het ontradende karakter van de procedure inzake buitensporige tekorten worden aangescherpt. In dat verband moesten de diverse stappen in de correctieprocedure, tot en met de eventuele sancties, meer automatisch op het voorleggen van een buitensporig tekort volgen en minder afhankelijk zijn van autonome beslissingen van de Raad.

De discussies over de verduidelijking en de aanscherping van de begrotingsregels in de monetaire unie sleepen meer dan een jaar aan omdat sommige lidstaten waren gekant tegen het inperken van de bevoegdheden van de Raad via vaste en strikte regels en procedures. Naast de automatische inwerkingtreding van de sanctieprocedure vormden de hoogte van de boetes en de definitie van de « uitzonderlijke omstandigheden » waarin het begrotingsdeficit de grens van 3 pct. bbp mag overschrijden zonder als buitensporig te worden beschouwd, de belangrijkste punten van onenigheid (Stark, 2001).

Uiteindelijk werd in december 1996 een akkoord bereikt op de Europese Top van Dublin en daar kreeg de nieuwe regelgeving ook haar definitieve naam: het stabiliteitspact uit de oorspronkelijke Duitse voorstellen werd een stabiliteits- en groeipact. Op die manier wilden de Europese beleidsmakers expliciet aangeven dat een blijvende begrotingsdiscipline, samen met de prijsstabiliteit, waarover de ECB moest waken, ook de noodzakelijke voorwaarden zou scheppen voor een evenwichtige en duurzame activiteitsgroei. Het is immers vanzelfsprekend dat enkel in een situatie van monetaire en budgettaire stabiliteit kan worden gerekend op duurzaam lage rentetarieven, wat uiteindelijk ook aan de groei en de werkgelegenheid ten goede komt. Het zou evenwel nog enkele maanden duren vooraleer de nieuwe regels in concrete wetteksten werden gegoten.

2.2 Wat zijn de bepalingen van het pact?

Het stabiliteits- en groeipact is formeel vervat in drie afzonderlijke Europese documenten. Het gaat om de Resolutie van de Europese Raad van 17 juni 1997 betreffende het stabiliteits- en groeipact, de Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten en de Verordening (EG) nr. 1466/97

van de Raad van 7 juli 1997 over de versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid⁽¹⁾.

Zonder al diep in te gaan op de juridische, technische en administratieve details, worden hieronder de essentiële bepalingen van deze wetteksten in herinnering gebracht. De in het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgelegde centrale vereiste dat lidstaten geen buitensporig tekort mogen hebben, werd in het pact uiteraard overgenomen. De regelgeving werd evenwel uitgebreid met een reeks preventieve bepalingen en procedures. Daarnaast werd de definitie van een buitensporig tekort verduidelijkt. Ten slotte werden de correctiemechanismen, die in werking treden wanneer een dergelijk tekort wordt opgetekend, aangescherpt.

2.2.1 De preventieve aspecten

Het zogenaamde preventieve luik van het pact heeft tot doel de lidstaten te helpen buitensporige begrotingstekorten te vermijden. Het belangrijkste aspect in dat verband vormt het vastleggen van de begrotingsdoelstelling op middellange termijn die bij een neutrale conjunctuur moet worden nagestreefd. Gelet op de bovenvermelde bekommernis inzake de vrije werking van de automatische stabilisatoren moet deze middellange-termijndoelstelling ver genoeg van de tekortgrens van 3 pct. bbp verwijderd zijn zodat het deficit bij normale conjunctuurvertragingen onder dat als buitensporig geachte peil blijft.

In zowel de bovenvermelde Resolutie van de Europese Raad als de Verordening (EG) nr. 1466/97 wordt de voornoemde middellange-termijndoelstelling, die de nodige flexibiliteit moet bieden om conjunctuurschommelingen op te vangen, omschreven als een begrotingspositie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Dit hield in dat de begrotingsnormen in de monetaire unie strenger werden: in de aanloop naar de unie kon immers nog worden volstaan met structurele begrotingstekorten van minder dan 3 pct. bbp.

In het pact wordt het concept van een begrotingspositie die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, evenwel niet nader omschreven. De Europese Commissie (1999) heeft, op basis van de in het verleden waargenomen conjunctuurschommelingen, wel de zogenaamde minimale benchmarks berekend die een technische veiligheidsmarge moeten bieden om een overschrijding van de tekortgrens te vermijden bij een normale conjunctuur. Gelet op de verschillende conjunctuurgevoeligheid van de begrotingen

van de diverse lidstaten, liepen deze referentiepunten uiteen van een significant conjunctuurgezuiverd overschot (voor Finland en Zweden) tot conjunctuurgezuiverde tekorten van 1 à 1,5 pct. bbp (voor Frankrijk, Griekenland, Italië, Duitsland en België). Later is de interpretatie van de middellange-termijndoelstelling evenwel strenger geworden. Zo argumenteerde de Europese Commissie (2001) dat alle lidstaten ten minste een conjunctuurgezuiverd begrotingsevenwicht moesten bereiken, waarbij weliswaar rekening werd gehouden met een mogelijke meetfout van 0,5 pct. bbp bij de berekening van conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi (zodat, in de praktijk, conjunctuurgezuiverde tekorten tot 0,5 pct. bbp aanvaardbaar bleven). Voor lidstaten met belangrijkere cyclische schommelingen of met een grotere conjunctuurgevoeligheid van de begroting waren conjunctuurgezuiverde overschotten nodig. Deze opwaartse herziening van de middellange-termijndoelstelling hield onder meer verband met de wens ook een buffer te creëren voor onvoorziene budgettaire tegenslagen, de schuldratio's sneller te verminderen en de begrotingen voor te bereiden op de ingrijpende gevolgen van de bevolkingsvergrijzing.

Naast de nieuwe middellange-termijndoelstelling voorziet het pact ook in procedures van multilateraal toezicht die het mogelijk moeten maken na te gaan of elke lidstaat in voldoende mate rekening houdt met de Europese begrotingsregels en eventuele ontsporingen tijdig bij te sturen. De belangrijkste elementen in dat verband zijn de zogenaamde stabiliteits- en convergentieprogramma's en de vroegtijdige signalen.

In de jaarlijks te actualiseren stabiliteitsprogramma's of, voor de landen die de euro nog niet als munt hebben aangenomen, convergentieprogramma's wordt het verloop van de overheidsfinanciën in de volgende jaren geschetst en moeten de lidstaten aantonen hoe zij hun begrotingsbeleid afstemmen op de middellange-termijndoelstelling van het pact. Deze programma's worden onderzocht door de Europese Commissie en beoordeeld door de Raad, die de betrokken lidstaat kan verzoeken het programma aan te passen indien bijvoorbeeld de economische veronderstellingen waarop het is gebaseerd, onvoldoende realistisch zijn of de voorgestelde begrotingsmaatregelen niet toereikend zijn om aan de vereisten van het pact te beantwoorden.

Indien de Raad van oordeel is dat er in een bepaalde lidstaat een risico op een buitensporig tekort bestaat, moet een vroegtijdig signaal worden gegeven waarbij de betrokken lidstaat formeel wordt aanbevolen het begrotingsbeleid bij te sturen. Dat gebeurt normaliter op basis van een door de Europese Commissie opgesteld advies en een aanbeveling voor een besluit.

(1) Hierbij dient te worden opgemerkt dat de twee laatstgenoemde documenten eigenlijke wetteksten zijn, terwijl de Resolutie van de Europese Raad in principe enkel een politieke verbintenis omschrijft.

2.2.2 De definitie van een buitensporig tekort

Het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde dat een begrotingstekort van meer dan 3 pct. bbp in de regel buitensporig is en dient te worden vermeden. Een uitzondering werd evenwel gemaakt voor een beperkte overschrijding van tijdelijke en uitzonderlijke aard. Bovendien kwam het oordeel omtrent het buitensporige karakter van het deficit toe aan de Raad, die een beslissing moest nemen op basis van een verslag van de Europese Commissie. Volgens het Verdrag dient in dat verslag ook rekening te worden gehouden met de vraag of het tekort groter is dan de overheidsinvesteringen en met «alle andere relevante factoren», waaronder de economische en budgettaire situatie op middellange termijn. Overigens kan de Commissie een dergelijk verslag ook opmaken indien zij vindt dat er een risico op een buitensporig tekort bestaat, zonder dat de 3 pct. bbp-grens reeds is overschreden.

Het Verdrag liet dus een ruime interpretatiemarge inzake de definitie van een buitensporig tekort. Vooral het ontbreken van een nadere omschrijving van de tijdelijke en uitzonderlijke omstandigheden die een beperkte overschrijding van de referentiewaarde van 3 pct. bbp rechtvaardigen, kon wegen op de rechtszekerheid. Het pact komt hieraan in belangrijke mate tegemoet.

De Verordening (EG) nr. 1467/97 bepaalt dat de uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden verband moeten houden met een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de begrotingspositie, of met een ernstige economische neergang. Deze laatste wordt in de rapportering door de Commissie in principe alleen als uitzonderlijk beschouwd indien het gaat om een inkrimping van het reële bbp met ten minste 2 pct. op jaarbasis. Nochtans kan de Raad ook een kleinere terugval in de economische activiteit beschouwen als een uitzonderlijke omstandigheid, op basis van verdere ondersteunende informatie, met name inzake het abrupte karakter van de neergang of het gecumuleerde productieverlies vergeleken met de trend in het verleden. In de bovenvermelde Resolutie van de Europese Raad wordt evenwel verduidelijkt dat er in dat geval sprake moet zijn van een daling van het reële bbp met ten minste 0,75 pct. op jaarbasis. Een minder zware inkrimping, en, a fortiori, een beperkte maar positieve activiteitsgroei kunnen dus volgens deze regels nooit een begrotingsdeficit van meer dan 3 pct. bbp rechtvaardigen.

Deze strikte beperking van de uitzonderlijke economische omstandigheden moet worden gezien in het licht van de consistentie met de hierboven beschreven

middellange-termijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Enkel wanneer de economische activiteit ver onder het trendpeil zakt, bijvoorbeeld ten gevolge van een zware recessie, kan een begrotingspositie die conjunctuurgezuiverd vrijwel in evenwicht is, overeenkomen met een feitelijk begrotingstekort van meer dan 3 pct. bbp.

De «andere relevante factoren» waarmee de Raad volgens het Verdrag in zijn beoordeling rekening moet houden, en de mate waarin die een tekort van meer dan 3 pct. bbp kunnen rechtvaardigen, worden evenwel ook in het pact niet nader omschreven.

2.2.3 De correctiemechanismen

Indien een lidstaat ondanks de preventieve aspecten van het pact toch een tekort laat optekenen dat door de Raad als buitensporig wordt beschouwd, treden in principe strikte correctiemechanismen in werking. In tegenstelling met de oorspronkelijke, in het Verdrag betreffende de Europese Unie opgenomen procedure bij buitensporige tekorten legt het pact in dat verband een duidelijk tijdschema op en zou het niet-respecteren van de regels in principe automatisch tot sancties moeten leiden.

Wat het tijdschema betreft, is het basisprincipe dat, behalve in bijzondere omstandigheden, een buitensporig tekort uiterlijk 1 jaar na de identificatie ervan moet worden weggewerkt, zo niet volgen er sancties. Daartoe moet de Raad binnen de drie maanden na de officiële halfjaarlijkse kennisgeving door de lidstaten van de begrotingscijfers aan de Europese Commissie (in principe vóór 1 maart en 1 september van elk jaar) beslissen of er buitensporige tekorten bestaan en, casu quo, de betrokken lidstaten aanbevelen om binnen een door de Raad bepaalde termijn van ten hoogste vier maanden effectieve maatregelen te nemen om hieraan een einde te maken. Indien de lidstaten binnen de vastgestelde termijn niet daadwerkelijk gevolg geven aan die aanbevelingen, dan kunnen deze openbaar worden gemaakt. Als de lidstaten dan nog steeds niet daadwerkelijk gevolg geven aan de aanbevelingen, volgt een maand later in principe een officiële aanmaning van de Raad om de noodzakelijke maatregelen te nemen teneinde het buitensporige tekort weg te werken. In deze stap van de procedure kan de Raad nauwer gaan toezien op het begrotingsbeleid en de betrokken lidstaten vragen om regelmatig te rapporteren over de geleverde inspanningen. Wordt binnen een periode van twee maanden ook aan deze aanmaning geen feitelijk gevolg gegeven, dan moet de Raad in principe sancties opleggen. Op dat moment zijn er dus in totaal ten hoogste tien maanden verstreken sinds de officiële kennisgeving van het begrotingstekort.

De sanctie neemt eerst de vorm aan van een renteloos deposito dat in omvang kan variëren van 0,2 tot 0,5 pct. bbp, afhankelijk van de mate waarin de tekortgrens van 3 pct. bbp is overschreden. Bovendien kan de Raad de in het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde additionele sancties opleggen zoals de verplichting om aanvullende informatie te publiceren bij de uitgifte van schuldtitels en een beperking van de toegang tot de leningen van de Europese Investeringsbank. Na deze eerste sanctie beoordeelt de Raad ieder jaar, tot de intrekking van het besluit dat er een buitensporig tekort bestaat, of de betrokken lidstaten effectieve maatregelen hebben genomen in overeenstemming met de aanmaning. Indien het buitensporige tekort twee jaar na het opleggen van het eerste renteloos deposito nog steeds niet is weg-gewerkt, kunnen deze deposito's worden omgezet in een feitelijke boete. Dit betekent dus dat lidstaten gedurende drie opeenvolgende jaren een buitensporig tekort moeten laten optekenen vooraleer een eigenlijke boete kan worden opgelegd.

2.3 Op welke lidstaten is het pact van toepassing?

Alle bepalingen van het stabiliteits- en groeipact zijn onverkort van toepassing op de landen van het eurogebied. Voor de andere lidstaten gelden evenwel afwijkingen.

Ruw geschetst komt het erop neer dat de laatstgenoemde lidstaten wel buitensporige tekorten moeten vermijden⁽¹⁾, maar niet kunnen worden aangemaand om maatregelen te treffen noch onderworpen zijn aan de eigenlijke sanctieregeling. Nochtans kunnen deze lidstaten op een andere manier bestraft worden indien hun begrotingsbeleid niet in overeenstemming zou zijn met de bepalingen van het pact. In Verordening (EG) nr. 1264/99 van de Raad van 21 juni 1999, die de regelgeving omtrent het Cohesiefonds wijzigt, wordt immers bepaald dat geen nieuwe projecten of projectstadia kunnen worden gefinancierd uit dit Fonds indien de Raad, op aanbeveling van de Europese Commissie en bij gekwalificeerde meerderheid, besluit dat de betrokken lidstaat zijn

convergentieprogramma « niet zodanig heeft uitgevoerd dat een buitensporig overheidstekort werd voorkomen ».

3. De toepassing van het pact: waar liep het fout?

De in het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgelegde convergentiecriteria voor de monetaire unie werden getoetst aan de macro-economische cijfers van het jaar 1997. In datzelfde jaar werd het stabiliteits- en groeipact in concrete wetteksten gegoten. Dit houdt in dat de overheidsfinanciën van 1992 tot 1997 vooral werden beïnvloed door de in het Verdrag opgenomen convergentiecriteria met betrekking tot het begrotings-saldo en de overheidsschuld, terwijl in de daaropvolgende jaren het stabiliteits- en groeipact in principe als leidraad had moeten dienen. Het ligt dan ook voor de hand de ontwikkelingen op begrotingsvlak in die twee periodes met elkaar te vergelijken. Deze analyse gebeurt hieronder en toont aan dat de toepassing van het pact zeker geen onverdeeld succes was⁽²⁾, wat onder meer wordt geïllustreerd door de vaststelling dat in 2004 vijf landen van het eurogebied, waaronder Duitsland, Frankrijk en Italië, tekorten hadden die groter waren dan of in de buurt lagen van de in het Verdrag betreffende de Europese Unie vermelde referentiewaarde van 3 pct. bbp. Daarna wordt gepeild naar enkele oorzaken van dat gebrek aan succes.

3.1 Ervaringen met het pact

In 1992 liet een ruime meerderheid van de toenmalige lidstaten nog een begrotingstekort optekenen dat ver boven de referentiewaarde van 3 pct. bbp uitsteeg. Het gemiddelde tekort in de EU-15 beliep toen nog zowat 5 pct. bbp⁽³⁾. In de periode van 1993 tot 1997 hebben nagenoeg alle landen hun begrotingspositie verbeterd, met uitzondering van Duitsland, waar het tekort reeds in 1992 iets onder de referentiewaarde lag en sindsdien vrijwel ongewijzigd bleef. Behalve Griekenland, dat hoe dan ook van plan was pas later tot de muntunie toe te treden, slaagden alle lidstaten van de EU-15 er op basis van de toenmalige statistische gegevens dan ook in hun begrotingstekort tot 3 pct. bbp of minder terug te brengen (Europese Commissie, 1998). Het feit dat de huidige statistische gegevens voor Portugal en Spanje toch wijzen op een begrotingstekort voor 1997 dat uitstijgt boven de referentiewaarde (met respectievelijk 0,6 en 0,2 pct. bbp), is toe te schrijven aan latere opwaartse herzieningen ten gevolge van vooral methodologische wijzigingen in de berekening van deze saldi.

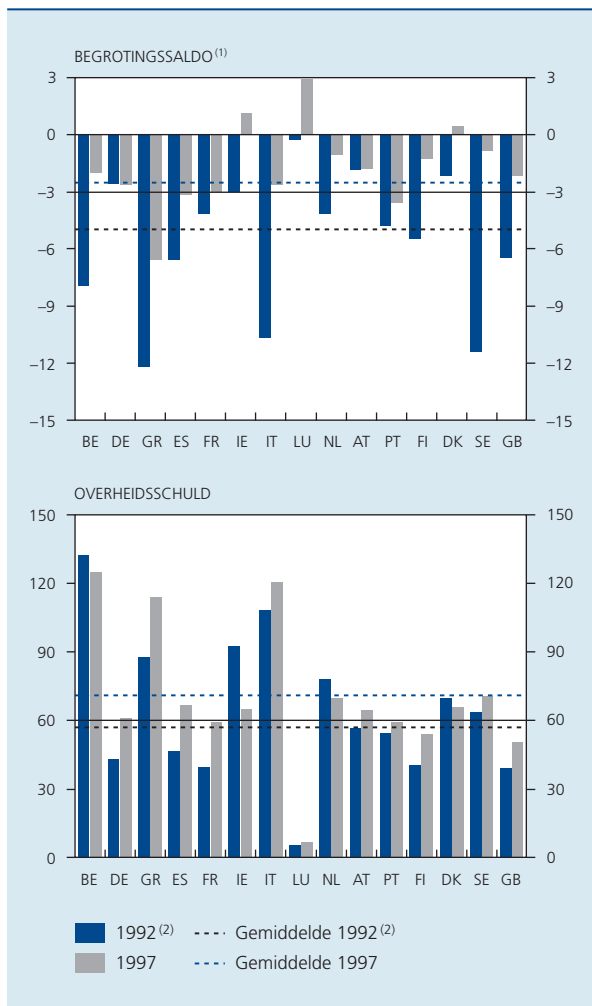
(1) Er is in dit verband een nuanceverschil tussen het Verenigd Koninkrijk en de overige lidstaten die geen deel uitmaken van het eurogebied. De wettelijke bepaling waarin wordt gesteld dat lidstaten buitensporige tekorten moeten vermijden (art. 104, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie), is volgens een aan het Verdrag gehecht Protocol immers formeel niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk (maar wel op alle overige lidstaten). In art. 116, lid 4 van datzelfde Verdrag, waarvoor het Verenigd Koninkrijk geen derogatie heeft verkregen, wordt evenwel bepaald dat lidstaten buitensporige tekorten moeten « trachten » te vermijden. De wettelijke verplichtingen inzake het voorkomen van buitensporige tekorten zijn dus nog iets minder strikt voor het Verenigd Koninkrijk dan voor andere lidstaten buiten het eurogebied.

(2) Gelet op het feit dat tien van de huidige vijftientig lidstaten pas op 1 mei 2004 tot de EU zijn toetreden, heeft deze analyse enkel betrekking op de vijftien overige lidstaten. Deze groep wordt hierna zoals gebruikelijk met EU-15 aangeduid.

(3) Dit gemiddelde houdt geen rekening met Spanje en Zweden aangezien voor beide landen geen gegevens beschikbaar zijn voor het jaar 1992.

GRAFIEK 1 IMPACT VAN DE IN HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE OPGENOMEN CONVERGENTIECRITERIA INZAKE OVERHEIDSFINANCIËN

(procenten bbp)



Bron : Europese Commissie.

(1) Volgens de methodologie gehanteerd in het kader van de procedure inzake buitensporige tekorten.

(2) Voor Spanje 1995, voor Zweden 1993; voor de EU-15 is het gemiddelde over 1992 berekend zonder deze twee lidstaten.

Bij dit succes dienen twee kanttekeningen te worden geplaatst. Ten eerste bleven een aantal grote lidstaten in 1997 begrotingstekorten vertonen die maar net onder de referentiewaarde uitkwamen. Hierdoor beliep het gemiddelde overheidstekort van de EU-15 volgens de huidige statistische gegevens in 1997 nog steeds 2,5 pct. bbp. Bovendien werd de vermindering van het deficit in bepaalde lidstaten in de hand gewerkt door niet-recurrente maatregelen, hoewel de impact daarvan al met al nog vrij beperkt bleef (Europese Commissie, 1998). Frankrijk kan op beide punten als illustratie dienen. Deze lidstaat kon het begrotingstekort in 1997 immers slechts tot precies 3 pct. bbp terugdringen en dan nog dankzij

een belangrijke eenmalige kapitaaloverdracht van France Télécom, ten belope van zowat 0,5 pct. bbp, in het kader van de overname, door de Franse overheid, van de pensioenverplichtingen van die onderneming.

In 1992 beliep de overheidsschuld in de EU-15 gemiddeld zowat 57 pct. bbp. Bepaalde lidstaten, waaronder België, lieten evenwel schuldratio's optekenen die veel hoger waren dan de referentiewaarde van 60 pct. bbp. Ondanks de hierboven geschetste sterke verbetering van de begrotingsposities in de periode van 1992 tot 1997 nam de overheidsschuld in die periode sterk toe: eind 1997 bedroeg zij reeds meer dan 71 pct. bbp in de EU-15. In Griekenland en Italië, waar de schuldratio in 1992 reeds zeer hoog was, liep de schuldenlast in de daaropvolgende jaren nog verder op. In België, Ierland, Nederland en Denemarken nam de schuld wel af maar bleef zij groter dan 60 pct. bbp. Nog andere lidstaten, ten slotte, zoals Duitsland, Spanje en Oostenrijk, zagen hun overheidsschuld in die periode in beperkte mate boven de referentiewaarde uitstijgen. Uiteindelijk werd, op basis van het convergentie criterium inzake de overheidsschuld, toch geen enkele van de elf oorspronkelijke kandidaat-deelnemers van de monetaire unie uitgesloten.

Na 1997 namen de begrotingstekorten verder af. In het jaar 2000 werd in de EU-15 zelfs een overschot van 1 pct. bbp geboekt. Dit laatste resultaat is evenwel in niet geringe mate toe te schrijven aan een specifieke eenmalige factor. Heel wat lidstaten incasseerden in dat jaar immers belangrijke opbrengsten uit de verkoop van UMTS-licenties, die volgens de ESR95-methodologie van de nationale rekeningen als eenmalige negatieve uitgaven worden beschouwd en de begrotingssaldi dus verbeteren. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk ging het om bedragen van zowat 2,5 pct. bbp. Gecorrigeerd voor deze eenmalige factor sloten de overheidsrekeningen in de EU-15 gemiddeld met een deficit van 0,3 pct. bbp in 2000. Meer in het algemeen werden de overheidsfinanciën in die periode gunstig beïnvloed door de aantrekende conjunctuur. Volgens de conjunctuurzuiveringsmethode die wordt gehanteerd door de Europese Commissie (2005b), is de cyclische component van de begrotingssaldi van 1997 tot 2000 verbeterd van -0,4 tot 0,8 pct. bbp, wat betekent dat ongerekend de UMTS-opbrengsten iets meer dan de helft van de tekortreductie in die periode te danken is aan de gunstige conjunctuur.

Toen de conjunctuur omsloeg in 2001 en de UMTS-opbrengsten grotendeels wegvielen, begonnen de begrotingssaldi terug te verslechteren. In 2003 liet de EU-15 een gemiddeld deficit van 2,8 pct. bbp optekenen en dat verkleinde slechts in zeer beperkte mate in het daaropvolgende jaar. Op die manier werd de volledige

TABEL 1 VERLOOP VAN DE BEGROTINGSSALDI ⁽¹⁾ SEDERT DE INWERKINGSTREDING VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT
(procenten bbp)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
België	-2,0	-0,6	-0,4	0,2	0,6	0,1	0,4	0,1
Duitsland	-2,7	-2,2	-1,5	1,3	-2,8	-3,7	-3,8	-3,7
Griekenland	-6,6	-4,3	-3,4	-4,1	-3,6	-4,1	-5,2	-6,1
Spanje	-3,2	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,3	-0,3
Frankrijk	-3,0	-2,7	-1,8	-1,4	-1,5	-3,2	-4,2	-3,7
Ierland	1,1	2,4	2,6	4,4	0,9	-0,4	0,2	1,3
Italië	-2,7	-2,8	-1,7	-0,6	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
Luxemburg	2,9	3,2	3,4	6,2	6,2	2,3	0,5	-1,1
Nederland	-1,1	-0,8	0,7	2,2	-0,1	-1,9	-3,2	-2,5
Oostenrijk	-1,8	-2,4	-2,3	-1,5	0,3	-0,2	-1,1	-1,3
Portugal	-3,6	-3,2	-2,8	-2,8	-4,4	-2,7	-2,9	-2,9
Finland	-1,3	1,6	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1
Eurogebied	-2,7	-2,3	-1,3	0,1	-1,7	-2,4	-2,8	-2,7
Denemarken	0,4	1,2	3,3	2,6	3,2	1,7	1,2	2,8
Zweden	-0,9	1,8	2,5	5,0	2,5	-0,3	0,2	1,4
Verenigd Koninkrijk	-2,2	0,1	1,0	3,8	0,7	-1,7	-3,4	-3,2
EU-15	-2,5	-1,7	-0,7	1,0	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
<i>p.m. Exclusief UMTS-opbrengsten</i>	-2,5	-1,7	-0,7	-0,3	-1,1	-2,2	-2,8	-2,6
<i>Cyclische component ⁽²⁾</i>	-0,4	-0,1	0,2	0,8	0,6	0,1	-0,4	-0,3
<i>Conjunctuurgezuiverd begrotingssaldo ⁽²⁾</i>	-2,1	-1,6	-0,9	0,2	-1,7	-2,3	-2,4	-2,3

Bronnen: Europese Commissie, eigen berekeningen.

(1) Volgens de methodologie gehanteerd in het kader van de procedure inzake buitensporige tekorten.

(2) Volgens de door de Europese Commissie gebruikte conjunctuurzuiveringsmethode.

tekortreductie uit de periode van 1997 tot 2000 ongedaan gemaakt en lag het begrotingstekort in de EU-15 in 2004 zelfs nog hoger dan in 1997.

Volgens de door de Europese Commissie gehanteerde methode van conjunctuurzuivering had de conjunctuur in 2004 bovendien een iets minder ongunstige invloed op de begrotingssaldi dan in 1997. Het conjunctuurgezuiverde tekort is van 1997 tot 2004 dus nog iets sterker toegenomen dan het feitelijke deficit.

Achter deze gemiddelden gaan uiteenlopende ontwikkelingen voor de individuele lidstaten schuil. Sommige lidstaten – zoals Spanje, België, Finland en Zweden – hebben hun begrotingstekorten na 1997 verder afgebouwd en de drie laatstgenoemde landen hebben hun deficit zelfs omgezet in een overschot. Andere lidstaten, zoals Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, hebben in de

afgelopen jaren dan weer al dan niet persistente buitensporige tekorten laten optekenen.

Al met al steken de begrotingsontwikkelingen in de jaren na 1997, toen het stabiliteits- en groeipact van kracht werd, dus scherp af tegen de substantiële verbetering van de begrotingsposities in de periode waarin het begrotingsbeleid in het teken stond van de in het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgelegde convergentiecriteria inzake de overheidsfinanciën. Dit houdt in de eerste plaats verband met een duidelijke ommekeer in het begrotingsbeleid van nagenoeg alle lidstaten. Het verschillende gedrag in de beschouwde periodes blijkt nog het duidelijkst uit het verloop van de conjunctuurgezuiverde primaire saldi, die een indicator vormen voor de oriëntatie van het begrotingsbeleid.

De verbetering van de begrotingsposities in de periode van 1992 tot 1997, met gemiddeld zowat 2,5 pct. bbp in de EU-15, is volledig toe te schrijven aan een verstraking van het begrotingsbeleid. Het conjunctuurgezuiverde primaire overschot is in die periode immers met ongeveer 2,7 pct. bbp toegenomen⁽¹⁾. Op Denemarken en Portugal na hebben alle lidstaten aan deze toename bijgedragen. In Denemarken is het conjunctuurgezuiverde primaire overschot in de beschouwde periode in verhouding tot het bbp weliswaar met 1,7 procentpunt gedaald maar in 1997 lag het nog steeds op een zeer hoog peil van zowat 5 pct. bbp. In Portugal, daarentegen, is het conjunctuurgezuiverde primaire surplus, dat in 1992 nog meer dan 3 pct. bbp beliep, afgekald tot minder dan 1 pct. bbp in 1997. Deze duidelijke budgettaire versoepeling, die schril afsteekt tegen de ontwikkelingen in de andere lidstaten, moet worden gezien tegen de achtergrond van de forse daling van de rentelasten in dat land door de convergentie naar een lager rentepeil: de besparingen op de rentelasten werden grotendeels besteed voor een sterke groei van de primaire uitgaven (Cunha en Braz, 2003). Indien dit niet was gebeurd, had Portugal wellicht de latere budgettaire problemen kunnen vermijden. Andere lidstaten hebben in die periode wel zeer belangrijke begrotingsinspanningen geleverd. Zo is het conjunctuurgezuiverde primaire saldo in Zweden tussen 1993 en 1997 met zowat 8,6 pct. bbp verbeterd, lieten Griekenland en Luxemburg tussen 1992 en 1997 dat saldo met meer dan 5 pct. bbp toenemen en bedroeg de verbetering in Italië en België in dezelfde periode ongeveer 4 pct. bbp.

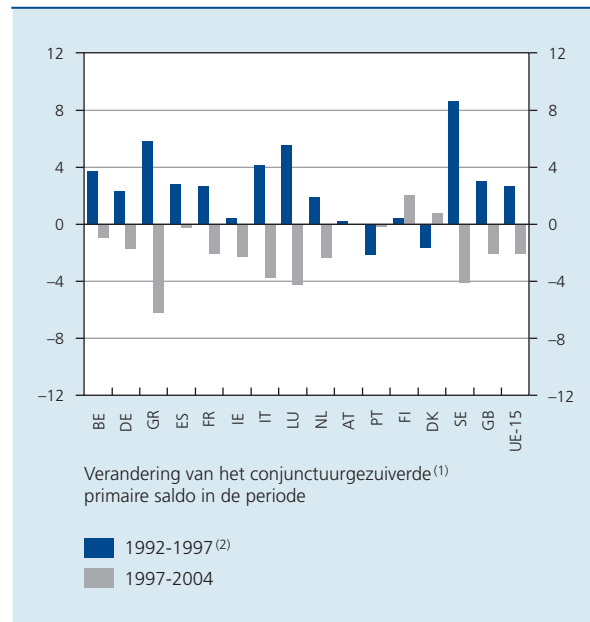
In de daaropvolgende jaren lieten alle lidstaten, op Finland en Denemarken na, de begrotingsdiscipline evenwel in mindere of meerdere mate varen, hoewel in vele gevallen slechts ternauwernood was voldaan aan het in het Verdrag betreffende de Europese Unie opgenomen convergentie criterium voor het begrotingssaldo. Van 1997 tot 2004 werd het conjunctuurgezuiverde primaire saldo met gemiddeld meer dan 2 pct. bbp teruggeschroefd in de EU-15. In bepaalde lidstaten, zoals Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en Luxemburg, werden de inspanningen tijdens de periode van 1992 tot 1997 vrijwel volledig ongedaan gemaakt.

De inwerkingtreding van het stabiliteits- en groeipact, waarbij preventieve elementen, zoals een ambitieuzere middellange-termijndoelstelling, in de begrotingsregels werden ingebouwd en het ontradende karakter van de procedure inzake buitensporige tekorten werd aangescherpt, heeft dus geenszins voor alle lidstaten het verhoopde effect op het begrotingsbeleid gesorteerd.

(1) Zoals vermeld in voetnoot 2 bij grafieken 1 en 2 wordt de vergelijking van de jaren 1992 en 1997 enigszins bemoeilijkt doordat er voor het eerstgenoemde jaar geen officiële gegevens van de Europese Commissie beschikbaar zijn voor Spanje en Zweden. Die weergegeven gemiddelden voor 1992 houden dan ook geen rekening met beide landen.

GRAFIEK 2 BEGROTINGSBELEID ONDER INVLOED VAN DE CONVERGENTIECRITERIA UIT HET VERDRAG BETREFFENDE DE EUROPESE UNIE EN VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

(procenten bbp)



Bron: Europese Commissie.

(1) Volgens de methodologie gehanteerd in het kader van de procedure inzake buitensporige tekorten.

(2) Voor Spanje 1995, voor Zweden 1993; voor de EU-15 is het gemiddelde over 1992 berekend zonder deze twee lidstaten.

Vanzelfsprekend kan moeilijk worden ingeschat of de budgettaire ontsporing niet nog groter zou zijn geweest zonder het pact. Hoe dan ook ging de invoering van strengere begrotingsregels gepaard met een duidelijke en verregaande versoepeling van het begrotingsbeleid.

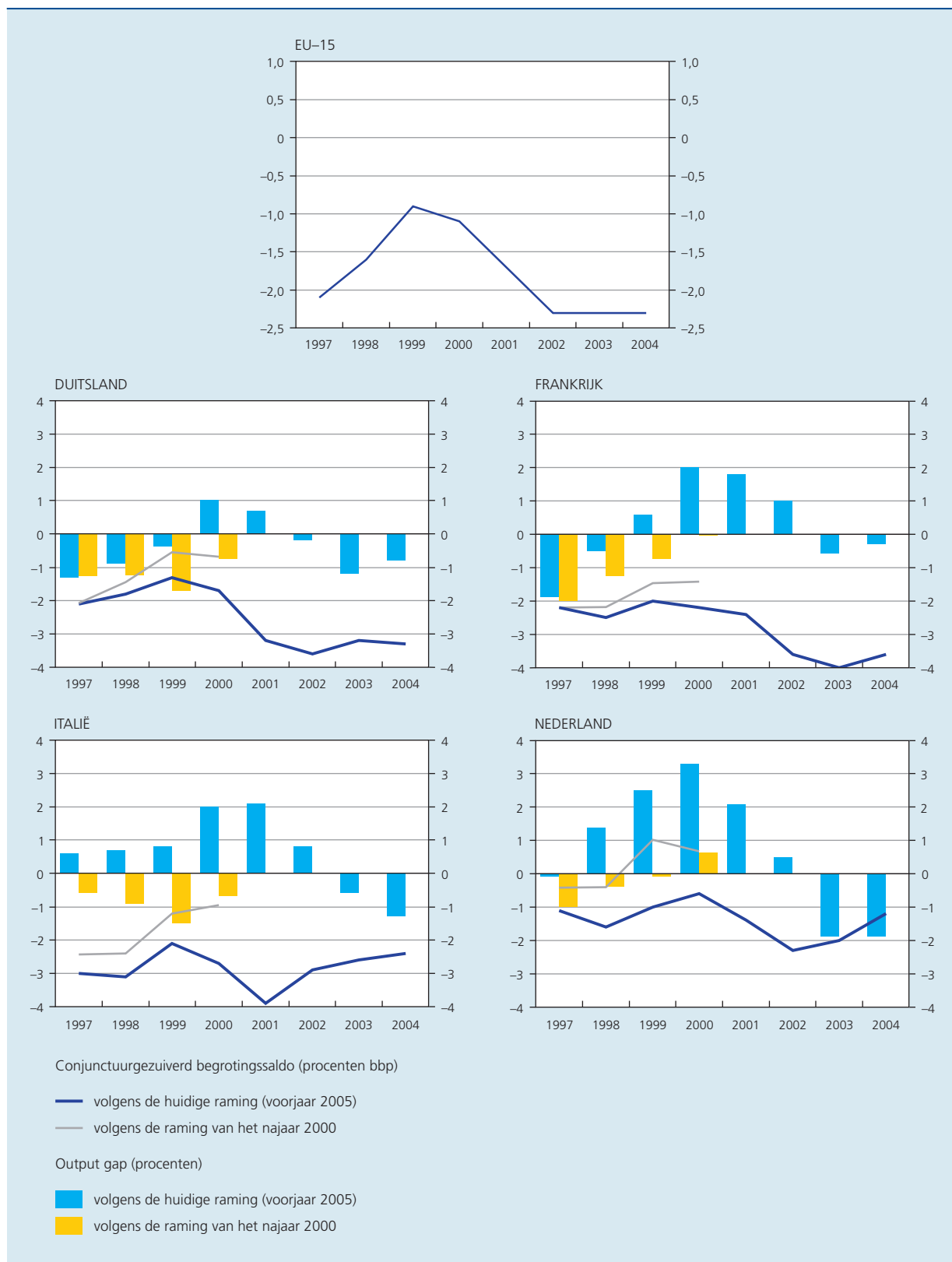
3.2 Mogelijke oorzaken van het gebrek aan succes

De verklaring voor het feit dat een groot aantal lidstaten ondanks het stabiliteits- en groeipact buitensporige tekorten lieten optekenen, moet worden gezocht in een combinatie van factoren die hieronder worden toegelicht.

3.2.1 Een hiaat in de regelgeving

Toen het pact in werking trad, vertoonden de begrotingen van heel wat lidstaten nog significante conjunctuurgezuiverde tekorten. In alle grote lidstaten – Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk – beliepen die meer dan 2 pct. bbp, terwijl Portugal en Griekenland zelfs nog grotere conjunctuurgezuiverde tekorten lieten optekenen. Volgens de nieuwe begrotingsregels van het pact moesten dus nog extra inspanningen worden

GRAFIEK 3 VERLOOP VAN HET CONJUNCTUURGEZUIVERDE BEGROTINGSSALDO ⁽¹⁾ IN DE EU-15 EN IN BEPAALDE LIDSTATEN



Bron: Europese Commissie (2005b en 2000).

(1) Volgens de conjunctuurzuiveringsmethode gehanteerd door de Europese Commissie en exclusief UMITS-opbrengsten

geleverd om die tekorten verder af te bouwen tot een begrotingspositie die minstens vrijwel in evenwicht was.

In het stabiliteits- en groeipact wordt evenwel niet formeel bepaald wat de maximale duur is van die transitieperiode. In de bovenvermelde Verordening (EG) nr. 1466/97 wordt enkel gesteld dat de stabiliteits- en convergentieprogramma's naast het lopende en het voorafgaande jaar ten minste betrekking moeten hebben op de drie volgende jaren en dat in die programma's ook het aanpassingspad naar een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, moet worden beschreven. Deze bepaling sloeg evenwel niet expliciet op de eigenlijke begrotingsuitkomsten en was te vaag om een voldoende stringent wettelijk houvast te bieden. Vele lidstaten talmden dan ook om de nog bestaande conjunctuurgezuiverde tekorten, overeenkomstig de vereisten van het pact, volledig weg te werken en gaven dikwijls expliciet voorrang aan belastingverlagingen of, in bepaalde lidstaten, aan een lakser uitgavenbeleid.

Duitsland, Frankrijk, Italië en Nederland, de grootste lidstaten van het eurogebied waarin het tekort in de afgelopen jaren de grens van 3 pct. bbp bereikte of (sterk) oversteeg, kunnen hierbij als voorbeeld dienen. In Duitsland en in Nederland bleef het conjunctuurgezuiverde deficit, volgens de huidige statistische gegevens, tot rond de eeuwwisseling afnemen – in Nederland zelfs tot in de buurt van de middellange-termijndoelstelling van het pact – maar daarna liep het weer op tot ver boven het peil dat in 1997 was bereikt. In Frankrijk en Italië daalde het conjunctuurgezuiverde tekort zelfs nooit onder het niveau van 2 pct. bbp.

Pas veel later werd deze institutionele leemte in het pact aangevuld. Binnen de Eurogroep werd op 7 oktober 2002 een overeenkomst bereikt, die op 7 maart 2003 werd bekrachtigd in een aanbeveling van de Raad. In die overeenkomst werd de minimale aanpassingsnelheid expliciet gedefinieerd, althans voor de lidstaten van het eurogebied: als deze nog niet voldoen aan de vereisten van het pact, moeten ze hun structureel tekort elk jaar met minstens 0,5 pct. bbp terugdringen. Vanzelfsprekend is in de regel een grotere inspanning vereist voor lidstaten met buitensporige tekorten.

3.2.2 Te rooskleurige groeiverwachtingen rond de eeuwwisseling

Een andere factor was dat de EU-15 in de jaren na de invoering van het stabiliteits- en groeipact een heel forse activiteitsgroei te zien gaf. Van 1998 tot 2000 werd voor de vijftien lidstaten bijvoorbeeld een gemiddelde jaarlijkse toename van meer dan 3,1 pct. opgetekend. Her en der won de overtuiging veld dat deze stevige groei een struc-

tureel karakter had en dat door de zogenaamde «new economy boom» de economie over een langere periode sterker zou aantrekken. Hierdoor verminderde de druk om een strak begrotingsbeleid te voeren: de nog resterende tekorten zouden dan immers vanzelf wegsmelten door de hogere groei.

De lang aanslepende conjunctuurvertraging vanaf de eeuwwisseling maakte evenwel duidelijk dat deze rooskleurige verwachtingen niet helemaal gegrond waren. De te optimistische groeiverwachtingen hadden twee specifieke gevolgen.

Eerzijds hielden de overheden in hun begrotingen en stabiliteitsprogramma's rekening met macro-economische hypothesen die achteraf veel te gunstig bleken, waardoor de begrotingsdoelstellingen vaak met ruime marges werden gemist. Het Duitse stabiliteitsprogramma van oktober 2000 is in dat opzicht een uitstekend voorbeeld: dat programma was gebaseerd op een activiteitsgroei van 2,75 pct. in 2001 en van 2,5 pct. in de daaropvolgende jaren. In werkelijkheid groeide de Duitse economie van 2001 tot 2003 gemiddeld met zowat 0,25 pct.

Anderzijds leidde het geloof in een hogere trendmatige of potentiële activiteitsgroei tot een verkeerde beoordeling van de conjuncturele situatie omstreeks de eeuwwisseling. Zo werd de output gap in de vier bovenvermelde grote lidstaten voor het jaar 2000 in de herfst van dat jaar⁽¹⁾ door de Europese Commissie veel minder gunstig ingeschat dan nu het geval is. Het gaat om opwaartse herzieningen met 1,7 procentpunt voor Duitsland, met 2 procentpunten voor Frankrijk en zelfs met 2,7 procentpunten voor Italië en Nederland. Dit leidde op zijn beurt tot een vaak forse overschatting van de conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi. Zo geven de door de Europese Commissie in het najaar van 2000 gepubliceerde cijfers inzake conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi voor de periode van 1997 tot 2000 duidelijk kleinere tekorten aan dan de huidige ramingen van die instelling. In 2000 ging de Europese Commissie er nog van uit dat Frankrijk het conjunctuurgezuiverde deficit had gereduceerd tot minder dan 1,5 pct. bbp en dat Duitsland en Italië tekorten van minder dan 1 pct. bbp lieten optekenen, terwijl voor Nederland zelfs een overschot werden gerapporteerd. Door de al te optimistische groeiverwachtingen werd dus verkeerdelijk geoordeeld dat die vier landen de in het pact vastgelegde middellange-termijndoelstelling reeds hadden bereikt of toch in een snel tempo benaderden.

(1) Hierbij zij wel opgemerkt dat de toenmalige conjunctuurzuiveringsmethode van de Europese Commissie nog was gebaseerd op een raming van de output gap door een vergelijking van het werkelijke met het trendmatige bbp (geschat via een Hodrick-Prescott-filter), terwijl de huidige conjunctuurzuiveringsmethode van de Commissie veeleer rekening houdt met het potentiële bbp (berekend via een macro-economische productiefunctie). Dit methodologische verschil verklaart evenwel slechts in heel beperkte mate de opwaartse herziening van de output gap en, dus, de neerwaartse bijstelling van de conjunctuurgezuiverde begrotingssaldi.

3.2.3 Het weinig dwingende corrigerende luik van het pact

De mogelijke straf voor het niet-naleven van de convergentiecriteria van het Verdrag betreffende de Europese Unie was bijzonder zwaar: een (tijdelijke) uitsluiting van de monetaire unie. Hoewel het pact precies de bedoeling had het dwingende karakter van de begrotingsregels in de monetaire unie aan te scherpen, vallen de mogelijke sancties voor een onverantwoord begrotingsbeleid in de monetaire unie in vergelijking daarmee veel lichter uit. Als de unie eenmaal is gevormd, kunnen deelnemende lidstaten er vanzelfsprekend niet meer uit worden verstoten omdat zij nalaten hun begrotingsbeleid af te stemmen op het pact. Enkel in geval van buitensporig geachte tekorten (in de regel meer dan 3 pct. bbp) bestaat de mogelijkheid dat zij – na een lange en moeilijke procedure – financieel worden bestraft.

Bovendien is het succes van een begrotingsregel, zoals hierboven opgemerkt, afhankelijk van de correcte implementatie ervan door een onafhankelijke instelling die de voorgeschreven sancties ook daadwerkelijk oplegt. Met de invoering van het pact hebben de toenmalige beleidsmakers de bewegingsvrijheid van de Raad, de instelling die terzake de eindverantwoordelijkheid draagt, in dat verband willen beperken door het automatische karakter van de sanctieprocedure bij buitensporige tekorten te vergroten. Nochtans legde ook het pact geen volledig automatische bestraffing van lidstaten met buitensporige tekorten op en bleef de voortgang van de corrigerende procedures afhankelijk van formele beslissingen van de Raad. Twijfels over de strikte en volledige toepassing van de corrigerende regels en procedures en, in het bijzonder, de mogelijkheden om effectieve sancties op te leggen, vielen dan ook niet volledig uit te sluiten.

Bepaalde beslissingen van de Raad in de periode waarin de begrotingsproblemen ten volle tot uiting kwamen, waren overigens niet van aard om die twijfels weg te nemen. Zo heeft de Raad in februari 2002 besloten niet in te gaan op de aanbeveling van de Europese Commissie om Duitsland en Portugal een vroegtijdig signaal te geven om te wijzen op het risico van een buitensporig tekort. In november 2003 werd dan weer geen gevolg gegeven aan de aanbevelingen van de Europese Commissie om Frankrijk en Duitsland officieel aan te sporen tot het nemen van maatregelen om hun buitensporige tekorten weg te werken, waardoor de procedure tegen deze twee lidstaten de facto werd opgeschort. Nochtans vormden die aanbevelingen van de Europese Commissie op zich reeds een « soepele » toepassing van de regels, aangezien beide landen tot 2005 respijt kregen om een einde te maken aan het buitensporige tekort terwijl ze dat volgens

een strikte toepassing van het in het pact vastgelegde tijdschema uiterlijk in 2004 moesten doen.

Op 13 juli 2004 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geoordeeld dat de Raad bij de beslissing van november 2003 het initiatiefrecht van de Europese Commissie had geschonden, aangezien in de Besluiten van de Raad nieuwe aanbevelingen werden geformuleerd die niet waren gebaseerd op voorstellen van de Europese Commissie. Dit arrest, dat zich vooral toespitste op procedurele aangelegenheden, bevestigde evenwel ook dat de Raad in principe steeds het recht heeft om niet in te gaan op de aanbevelingen van de Commissie. Later volgden overigens nog stappen van zowel de Europese Commissie als de Raad (onder meer het voorstel van de Commissie, in december 2004, om geen verdere acties te ondernemen tegen de buitensporige tekorten in Frankrijk en Duitsland, dat in januari 2005 door de Raad werd aanvaard) die wogen op het vertrouwen in de sanctieprocedures. Op dat moment werd de discussie over een volledige hervorming van het pact evenwel reeds ten volle gevoerd.

Het valt al met al moeilijk uit te sluiten dat (gewettigde) twijfels over de doeltreffendheid van de corrigerende procedures van het pact hebben bijgedragen tot de budgettaire ontsporingen in een groot aantal lidstaten.

3.2.4 Moeilijkheden inzake beoordeling van de begrotingsposities

Elke begrotingsregel is vanzelfsprekend afhankelijk van de correcte rapportering van begrotingsposities: er kan niet tijdig worden opgetreden tegen ongepaste budgettaire ontwikkelingen indien die niet in de gerapporteerde cijfers tot uiting komen. De rapportering van begrotingscijfers door de lidstaten en de controle daarop door de bevoegde Europese instellingen zijn evenwel in bepaalde gevallen duidelijk tekortgeschoten.

Zo bleken de gerapporteerde begrotingscijfers in Portugal en Griekenland het werkelijke deficit fors te onderschatten. Portugal heeft in het stabiliteitsprogramma van december 2001 en de notificatie in het kader van de procedure inzake buitensporige tekorten van maart 2002 een begrotingsdeficit van 2,2 pct. bbp meegedeeld voor het jaar 2001. In de herfst van 2002 werd dit cijfer evenwel bijgesteld tot liefst 4,1 pct. bbp (en later zelfs tot 4,4 pct. bbp). Voor Griekenland werd bij eenzelfde notificatie in maart 2004 nog een begrotingstekort van 1,7 pct. bbp voor 2003 meegedeeld. In opeenvolgende stappen is dit cijfer inmiddels verhoogd tot 4,6 pct. bbp. Ook de tekorten voor vroegere jaren zijn sterk opwaarts herzien. In zowel Portugal als Griekenland zijn dus buitensporige tekorten opgedoken zonder dat dit tot uiting kwam in

de officiële begrotingsstatistieken. Bij het ter perse gaan van dit artikel bleven er overigens ook twijfels bestaan omtrent de juistheid van de officiële Italiaanse begrotingscijfers, aangezien Eurostat de eind februari voor dat land meegedeelde begrotingscijfers, die overigens ondertussen al opwaarts zijn herzien, nog niet had goedgekeurd.

De beoordeling van de begrotingsposities kan tevens worden bemoeilijkt doordat de regels hoofdzakelijk betrekking hebben op de jaarlijkse begrotingsuitkomsten (en bijvoorbeeld veel minder op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën), waardoor de neiging kan ontstaan om niet-recurrente maatregelen te nemen, die in sommige gevallen de huidige begrotingssaldi verbeteren ten nadele van die in de toekomst. Vanzelfsprekend worden vooral in die gevallen de doeltreffendheid en de relevantie van de begrotingsregels uit het pact ondergraven.

Zoals hierboven is opgemerkt, deden een aantal lidstaten in 1997 – toen de begrotingsuitkomsten aan de in het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgelegde convergentiecriteria werden getoetst – een beroep op niet-recurrente maatregelen, maar bleef de omvang ervan al met al relatief beperkt. De afgelopen jaren werd het belang van eenmalige maatregelen in sommige lidstaten evenwel bijzonder groot, zodat de waargenomen begrotingsuitkomsten ver afwijken van de structurele saldi. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om Portugal, Italië en België (Europese Commissie, 2004). In het geval van de Belgische overheidsrekeningen kan hierbij voor 2003 bijvoorbeeld worden gewezen op de heel belangrijke kapitaaloverdracht van Belgacom, ten belope van 1,9 pct. bbp, in ruil voor de overname, door de overheid, van de pensioenverplichtingen van de genoemde onderneming, die dus op de toekomstige begrotingen zullen wegen. De impact van deze eenmalige maatregelen is sedertdien wel aanzienlijk verminderd, tot naar schatting 0,8 pct. bbp in 2004 en 0,4 pct. bbp in 2005.

4. Het hervormde pact

Na een lang aanslepend debat heeft de Raad op 20 maart 2005 een akkoord bereikt over de hervorming van het stabiliteits- en groeipact. Dit akkoord, dat op de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005 werd bevestigd, houdt bepaalde wijzigingen van het pact in maar moet nog verder worden uitgewerkt en worden vertaald in concrete amendementen op de bovenvermelde Verordeningen van de Raad, waarin het pact vervat is. Op 20 april 2005 heeft de Europese Commissie specifieke aanpassingen aan deze Verordeningen voorgesteld. Bij het ter perse gaan van dit artikel waren deze wijzigingen evenwel nog niet goedgekeurd.

Hieronder wordt eerst een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingen waarna een korte beoordeling volgt.

4.1 De belangrijkste wijzigingen

De door de Raad goedgekeurde wijzigingen hebben zowel betrekking op het preventieve luik van het pact als op de procedure inzake buitensporige tekorten. Daarnaast doet de Raad ook enkele voorstellen die gericht zijn op een beter bestuur en een correctere toepassing van het pact door de diverse instellingen.

4.1.1 Het preventieve luik

De belangrijkste wijziging in het preventieve luik van het pact heeft betrekking op de definitie van de middellange-termijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Voortaan zouden landenspecifieke doelstellingen gelden afhankelijk van de schuldratio en de potentiële groei. Deze richtpunten zouden kunnen variëren van een deficit van 1 pct. bbp voor lidstaten met een lage schuld en een hoge potentiële groei, tot een evenwicht of een overschot voor lidstaten met een hoge schuld en een lage potentiële groei. Deze doelstellingen moeten zowel voorkomen dat het tekort bij een normale conjuncturele neergang oploopt tot meer dan 3 pct. bbp als de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeteren en budgettaire ruimte laten, in het bijzonder voor overheidsinvesteringen. Er moet evenwel nog verder worden onderzocht hoe toekomstige verplichtingen ten gevolge van de bevolkingsvergrijzing in de middellange-termijndoelstellingen kunnen worden opgenomen; een studie van de Europese Commissie dienaangaande wordt pas tegen eind 2006 gevraagd.

Voorts wordt de regeling voor de overgang naar die middellange-termijndoelstellingen enigszins gewijzigd: aan lidstaten die deel uitmaken van het eurogebied of deelnemen aan ERM II, wordt gevraagd dat zij, indien hun begrotingspositie nog niet overeenstemt met de middellange-termijndoelstelling, hun tekorten afbouwen. Hierbij dient een daling van gemiddeld 0,5 pct. bbp per jaar (in plaats van minstens 0,5 pct. bbp elk jaar) als uitgangspunt te worden genomen. De inspanning moet groter zijn bij een gunstige conjunctuur, wat door de Raad wordt gedefinieerd als jaren waarin de output gap positief is⁽¹⁾, dan in tijden van slechte conjunctuur. Dit lijkt evenwel geen duidelijke verplichting aangezien van lidstaten die

(1) De Raad geeft ook aan dat hierbij rekening moet worden gehouden met de elasticiteiten van de belastingen, wat een impliciete verwijzing kan zijn naar de compositie-effecten van de conjunctuur.

het geschetste aanpassingspad niet volgen, enkel wordt geëist dat zij de redenen daarvoor uiteenzetten in hun stabiliteits- of convergentieprogramma. De Europese Commissie kan beleidsadvies⁽¹⁾ geven dat de lidstaten ertoe aanzet het aanpassingstraject te volgen.

Bovendien mag van zowel de middellange-termijndoelstelling als het aanpassingspad worden afgeweken om bepaalde structurele hervormingen tot stand te brengen. In principe dient de afwijking tijdelijk te zijn en moeten die hervormingen een controleerbare gunstige impact hebben op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarnaast moet steeds een veiligheidsmarge in acht worden genomen die de nodige waarborgen biedt om het begrotingstekort onder de referentiewaarde van 3 pct. bbp te houden.

De Raad geeft ten slotte ook expliciet aan dat zowel de middellange-termijndoelstelling als de aanpassingssnelheid wordt gemeten ongerekend de invloed van de conjunctuur en tijdelijke maatregelen. De aandacht verschuift dus van louter conjunctuurgezuiverde naar structurele begrotingsaldi.

4.1.2 De procedure bij buitensporige tekorten

De corrigerende procedures van het pact worden grondig gewijzigd. In de eerste plaats wordt de definitie van de uitzonderlijke omstandigheden waarin een deficit van meer dan 3 pct. bbp niet als uitzonderlijk wordt beschouwd, sterk uitgebreid. Zo zou voortaan elke negatieve activiteitsgroei, alsmede een lange periode waarin de groei wel positief is maar sterk onder het potentiële niveau blijft, een verschoningsgrond vormen.

Bovendien wordt nu ook expliciet aandacht geschonken aan de « andere relevante factoren » die een tekort van meer dan 3 pct. bbp kunnen rechtvaardigen. De Raad somt hierbij een lijst van factoren op. Zo zouden onder meer de potentiële groei, het peil van de overheidsinvesteringen, de houdbaarheid van de schuld, de begrotingsinspanningen tijdens een gunstige conjunctuur en de kwaliteit van het overheidsoptreden in aanmerking komen. Bovendien moet rekening worden gehouden met alle andere factoren die de betrokken lidstaat relevant acht, in het bijzonder de « financiële bijdragen tot het vergroten van de internationale solidariteit en het bereiken van de Europese beleidsdoelstellingen, met name de eemaking van Europa, indien die weegt op de groei en de overheidsfinanciën van bepaalde lidstaten ». In elk geval moet de overschrijding van de tekortgrens van 3 pct. bbp beperkt en tijdelijk zijn.

Daarnaast worden de in punt 2.2.3 beschreven termijnen die moeten worden nageleefd bij de diverse stappen in de correctieprocedure voor buitensporige tekorten, met één of meer maanden verlengd. Het gaat hierbij om de periode waarbinnen het buitensporige tekort moet worden vastgesteld (van 3 naar 4 maanden), de aanbevolen termijn om effectieve maatregelen te nemen om het buitensporige tekort weg te werken (van 4 naar 6 maanden) en de daaropvolgende termijnen om een officiële aanmaning te geven en er gevolg aan te geven (respectievelijk van 1 naar 2 maanden en van 2 naar 4 maanden).

Ondanks deze vertragingen in de procedure bevestigt de Raad het algemene principe dat buitensporige tekorten uiterlijk in het jaar volgend op de vaststelling ervan moeten zijn weggewerkt⁽²⁾, maar het aantal uitzonderingen hierop wordt vergroot. De nadruk lijkt trouwens enigszins te verschuiven van een resultaat- naar een middelenverbintenis. Van de betrokken lidstaat wordt in principe een vermindering van het structurele tekort met minstens 0,5 pct. bbp gevergd. Daarbij wordt duidelijk gesuggereerd dat de termijn waarbinnen het buitensporige tekort moet verdwijnen, langer kan zijn mocht deze minimale inspanning niet volstaan om het deficit tot een niet-buitensporig peil terug te brengen binnen het jaar nadat het probleem officieel is onderkend. Bovendien kan de Raad besluiten om de initiële termijn vast te leggen op twee jaar na de vaststelling van het buitensporige tekort indien bijzondere omstandigheden gelden. Hierbij wordt opnieuw verwezen naar de bovenvermelde specificatie van de « andere relevante factoren ». Ten slotte kan de door de Raad bepaalde oorspronkelijke termijn worden verlengd indien de lidstaat er niet in slaagt het buitensporige tekort weg te werken ten gevolge van onvoorziene economische ontwikkelingen met een belangrijke en ongunstige invloed op de begroting. Dit kan weliswaar enkel indien de lidstaat daadwerkelijk gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen of aanmaningen van de Raad.

Voorts zal uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de kosten verbonden aan hervormingen van pensioenstelsels bij de beoordeling van het bestaan of het wegwerken van een buitensporig tekort. Op 2 maart 2004 heeft Eurostat beslist dat kapitalisatiestelsels in de regel niet kunnen worden ondergebracht in de deelsector van de sociale zekerheid en dus buiten de gezamenlijke overheid vallen⁽³⁾. Bij de invoering van een kapitalisatiestelsel

(1) Wanneer het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa in werking treedt, kan dit worden vervangen door een vroegtijdig signaal.

(2) Het is opvallend dat de Raad hierbij expliciet aangeeft dat dit normaliter overeenkomt met het tweede jaar na het opduiken van een buitensporig tekort, wat zou uitsluiten dat het probleem veel sneller, met name in het jaar zelf, wordt onderkend.

(3) Later werd evenwel een transitieperiode ingesteld: deze beslissing moet slechts worden toegepast vanaf de eerste officiële notificatie van begrotingscijfers in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten in 2007.

kunnen de netto-ontvangsten van het stelsel, die bij de start ervan doorgaans positief zijn, dus niet worden opgenomen in het begrotingssaldo. Nochtans verbetert een dergelijke pensioenhervorming de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aangezien de druk op de klas-sieke, door de overheid beheerde repartitiestelsels erdoor afneemt. Daarom vond de Raad het gepast om bij de beoordeling van de begrotingssituatie in de lidstaten bij-zondere aandacht te besteden aan dit element.

Ten slotte geeft de Raad ook aan dat meer aandacht moet gaan naar het verloop van de overheidsschuld en de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarbij worden vooral lidstaten met hoge en te traag afnemende schuld-ratio's geïdentificeerd. De Raad stelt evenwel geen duidelijke kwantificering voor van het tempo waarin de schuld-ratio de referentiewaarde moet benaderen.

4.1.3 Beter bestuur

Naast de bovenvermelde wijzigingen aan de preventieve en corrigerende procedures van het pact doet de Raad ook enkele suggesties die de implementatie van het pact zouden moeten verbeteren. Zo wordt opgeroepen tot een betere samenwerking tussen alle betrokken partijen, te weten de lidstaten, de Europese Commissie en de Raad, en tot een verbetering van het multilaterale toezicht (waarbij de ietwat verzachtende term « multilaterale ondersteuning » wordt gelanceerd). Tevens wordt gepleit voor de ontwikkeling van aanvullende nationale begrotingsregels en toezichtprocedures, de continuïteit van de begrotingsdoelstellingen bij het aantreden van een nieuwe regering en een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij het opmaken van de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Ten slotte wordt gewezen op het belang van realistische macro-economische vooruitzichten in de stabiliteits- en convergentieprogramma's en op de noodzaak van kwaliteitsvolle en betrouwbare statistieken inzake overheidsfinanciën.

4.2 Beoordeling

Elke beoordeling van de hervorming van het pact moet rekening houden met feit dat de toepassing van de oorspronkelijke regelgeving, zoals gezegd, allermist een onverdeeld succes is geweest en, vooral in de laatste maanden, geenszins bijzonder strikt kan worden genoemd. Het verder afglijden naar een situatie waarbij de begrotingsregels wel op papier bestaan maar geen enkele verplichting inhouden voor bepaalde lidstaten, zou wellicht de meeste schade hebben toegebracht aan de geloofwaardigheid van het institutionele kader en de macro-economische stabiliteit van de muntunie. Daarom

was een bezinning over de Europese begrotingsregels en, vooral, de toepassing ervan op zich niet ongepast. Bovendien is het ontegensprekelijk gunstig dat bepaalde voorstellen, bijvoorbeeld om de bevoegdheden van de Europese Commissie sterk in te perken en bepaalde uitgaven niet op te nemen in de berekening van het voor de toepassing van de regels relevante begrotingssaldo, niet werden aanvaard.

Daarentegen is het pact door de hierboven beschreven hervorming veel complexer geworden. Zowat alle regels worden bezwaard met een, in vele gevallen groot, aantal uitzonderingen. Meer in het algemeen houdt de hervorming een duidelijke verschuiving in van een institutioneel kader dat gebaseerd is op de toepassing van strikte regels naar een kader waarin de interpretatiemarge van de Raad veel belangrijker wordt. In dat opzicht wordt in zekere zin teruggekeerd in de richting van de situatie die bestond vóór de invoering van het pact dat er, zoals vermeld, precies is gekomen om die interpretatiemarge (verder) te beperken. Bovendien maakt de toegenomen complexiteit het toezicht op de naleving van de regels van het pact moeilijker.

Daarnaast kan enkel een sterke en algemene versoepeling van de bestaande regels worden vastgesteld. Hierbij springen vooral de wijzigingen aan de corrigerende procedures in het oog: belangrijke begrotingstekorten zullen in een geringer aantal gevallen als problematisch worden beoordeeld en lidstaten zullen op basis van de nieuwe regels minder haast moeten maken met het bijsturen van hun beleid wanneer een budgettaire ontsporing toch als buitensporig wordt beschouwd. Verder lijkt de ultieme bedreiging met sancties enigszins op de achtergrond te raken.

De wijzigingen aan de preventieve procedures kunnen evenmin als een verstrakking van de begrotingsregels worden geïnterpreteerd, al past hier een meer genuanceerd oordeel. De verduidelijking dat de middellange-termijndoelstelling en het aanpassingspad ernaartoe betrekking hebben op structurele in plaats van op louter conjunctuurgezuiverde saldi (dus ook zonder rekening te houden met de impact van niet-recurrente factoren) houdt een sterkere aanbeveling in voor structureel gezonde overheidsfinanciën en valt dan ook toe te juichen⁽¹⁾. Voorts kan een landenspecifieke differentiëring van deze doelstellingen gebaseerd op de potentiële groei en de overheidsschuld het pact in principe sterker verankeren in de economische theorie. Daartegenover staat dat dit ten koste gaat van de transparantie en dat er – al dan

(1) Volgens de bovenvermelde aanbeveling van de Raad van maart 2003 kon geval per geval worden beslist of rekening werd gehouden met eenmalige factoren.

niet terechte – vragen kunnen rijzen over de gelijke behandeling van alle lidstaten. Bovendien lijken deze doelstellingen – of het opgelegde aanpassingspad – een minder dwingend karakter te hebben dan de vroegere bepalingen terzake, aangezien de Raad uitdrukkelijk stelt dat het bij een gebeurlijke afwijking ervan voldoende is de redenen daarvoor uiteen te zetten in het stabiliteits- of convergentieprogramma. Dit is opmerkelijk aangezien het ontbreken van een duidelijke regel inzake de transitieperiode naar de middellange-termijndoelstelling hierboven precies als één van de redenen voor het gebrek aan succes bij de toepassing van het pact werd aangeduid, en het in maart 2003 binnen de Raad bereikte akkoord⁽¹⁾ dat de lidstaten van het eurogebied conjunctuurgezuiverde tekorten met minstens 0,5 pct. bbp per jaar moeten verlagen, nu lijkt te worden afgezwakt.

De voorstellen inzake beter bestuur, ten slotte, wijzen uiteraard op goede intenties maar brengen weinig concrete oplossingen voor de in het verleden vastgestelde implementatieproblemen⁽²⁾. In dat opzicht is het bijvoorbeeld tekenend dat de Raad het voorstel van de Europese Commissie heeft afgewezen om automatisch goedkeuring te verlenen aan de door de Commissie aanbevolen vroegtijdige signalen die tot de lidstaten worden gericht. Nochtans bepaalt het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa dat de Commissie, zonder officiële bekrachtiging door de Raad, vroegtijdige signalen kan richten tot de lidstaten zodra dit Verdrag van toepassing is. Het wekt derhalve enige verbazing dat dit voorstel dat een doelmatiger gebruik van het instrument van het vroegtijdige signaal nu reeds mogelijk kan maken, geen deel uitmaakt van een hervorming die de implementatie van het pact moet verbeteren.

Al met al komt de hervorming van het pact dus neer op een verzwakking van de bestaande regels. Veel zal nu afhangen van de wijze waarop dit nieuwe kader zal worden toegepast door de lidstaten, de Europese Commissie en de Raad.

5. Slotbeschouwingen

In dit artikel werd 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 gekomen is 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 onge-

paste 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 bood het pact, indien correct toegepast, de nodige flexibiliteit om normale conjunctuurschommelingen via de werking van de automatische stabilisatoren op te vangen.

Voor na de omslag van de conjunctuur rond de eeuwwisseling werd het pact evenwel als te beperkend aanvoeld. Tegen die achtergrond verslechterden de begrotingsposities van een groot aantal lidstaten 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 en werd betoogd dat dit te wijten is aan een samenloop van factoren van institutionele, politieke en statistische aard.

Met de recente hervorming van het pact worden de begrotingsregels soepeler en complexer en wordt de interpretatiemarge van de Raad sterk verruimd. Alle betrokken partijen hebben nu een belangrijke 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 de lidstaten die er de afgelopen jaren, ondanks strikte

(1) Hierbij moet worden opgemerkt dat dit akkoord geen formele wettelijke verplichting inhield.

(2) Hier moet wel aan worden toegevoegd dat concrete verbeteringen van het statistische kader het voorwerp vormen van een afzonderlijk wetgevend initiatief.

begrotingsregels, niet in zijn geslaagd buitensporige tekorten te vermijden, die situatie kunnen rechtzetten in een context van versoepelde regelgeving.

Bibliografie

- Beetsma R. (2001), « Does EMU need a Stability Pact ? », *The Stability and Growth Pact*, 23-52, Palgrave.
- Bohn H. en R.P. Inman (1996), « Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. States », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 45, 13-76.
- Cunha J.C. en C. Braz (2003), « Disinflation and fiscal policy in Portugal: 1990-2002 », *Economic Bulletin Banco de Portugal*, december.
- Europese Commissie (2005a), « General government data », Spring.
- Europese Commissie (2005b), « Cyclical adjustment of budget balances », Spring.
- Europese Commissie (2004), « Public Finances in EMU – 2004 ».
- Europese Commissie (2001), « Public Finances in EMU – 2001 ».
- Europese Commissie (2000), « Cyclical adjustment of budget balances », Autumn.
- Europese Commissie (1999), « Budgetary Surveillance in EMU », *European Economy, Supplement A*, 3, maart.
- Europese Commissie (1998), « Convergence Report 1998 », *European Economy*, 65.
- Inman R.P. (1996), « Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU », *NBER Working Paper*, 5838.
- Kopits G. (2001), « Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament? », *Fiscal rules*, Banca d'Italia, papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 1-3 februari.
- Stark J. (2001), « Genesis of a Pact », *The Stability and Growth Pact*, 23-52, Palgrave.