

Het Stabiliteits- en Groeipact

Nood aan hervorming

Steven VAN LOO

promotor :
Prof. dr. Walter VANTHIELEN

Eindverhandeling voorgedragen tot het bekomen van de graad
Licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen major
beleidsmanagement

universiteit
hasselt

The logo of the University of Hasselt, featuring two black triangles pointing to the right, positioned between the words 'universiteit' and 'hasselt'.

WOORD VOORAF

Met het schrijven van deze eindverhandeling beëindig ik mijn studies Toegepaste Economische Wetenschappen aan de Universiteit Hasselt. Het was een werk van lange adem en net als mijn eindverhandeling zou ik ze nooit hebben kunnen realiseren zonder de hulp van verschillende mensen. Ik zou graag iedereen willen bedanken die mij op een of andere manier heeft geholpen tijdens mijn studies en bij het schrijven van deze eindverhandeling.

Een speciaal woord van dank gaat naar mijn promotor Professor dr. Walter Vanthielen, wiens deur steeds open stond voor advies en een vriendelijke begeleiding. Ik dank hem voor zijn bereidwilligheid bij het lezen en verbeteren van mijn teksten en voor de opbouwende kritiek en suggesties die ervoor gezorgd hebben dat ik deze opdracht tot een goed einde kon brengen.

De meeste dank gaat naar mijn familie. Mijn ouders, omdat ze mij de kans hebben gegeven om verder te studeren en mij zo een mooie toekomst bieden. Mijn broer en vriendin die er steeds waren als ik ze nodig had en in het bijzonder mijn oma: bedankt voor alles !

Steven Van Loo
mei 2006

SAMENVATTING

De verhoogde toename van aandacht naar economische integratie in de naoorlogse periode gaf ook in Europa de aanleiding tot meer samenwerking tussen de verschillende landen. Hoewel de politieke samenwerking niet in detail besproken wordt, mag ze niet over het hoofd gezien worden in het proces naar een economisch geïntegreerd Europa. De monetaire eenmaking ging definitief van start met het Rapport Delors van 1989. Deze tekst gaf de aanleiding voor het Verdrag van Maastricht (1992), het basisverdrag voor de Europese Monetaire Unie.

Het Verdrag van Maastricht voorziet drie fasen waarin de verschillende lidstaten van de Europese Unie worden voorbereid op de introductie van de eenheidsmunt, de Euro. Niet alle lidstaten zijn verplicht de Euro in te voeren. Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk verkozen vrijwillig niet deel te nemen aan de laatste fase van de EMU. Op 1 januari 1999 ging de derde fase van start met 11 landen: Duitsland, Frankrijk, België, Nederland, Luxemburg, Italië, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk en Ierland. Griekenland vervoegde hen twee jaar later. Deze landen moesten voldoen aan vier convergentiecriteria betreffende inflatie, wisselkoers, lange termijn intrestvoet en publieke schuld.

De regels opgenomen in het Verdrag van Maastricht waren niet altijd even duidelijk. Om een sterk fiscaal raamwerk te creëren werd het Stabiliteits- en Groeipact in het leven geroepen. Hierdoor werden de bestaande regels strenger, concreter en geloofwaardiger. Zowel economisch als politiek was stabiliteit binnen de EMU een grote zorg. Het Pact moet zorgen voor een controle op de publieke financiën van de landen binnen de Europese Unie. Landen die uiteindelijk ook effectief deelnemen aan de Euro kunnen bij niet-naleving van de regels van het Stabiliteitspact onderworpen worden aan waarschuwingen en eventueel zelfs boetes. Het multilateraal toezicht spitst zich toe op een begroting in evenwicht en de houdbaarheid van de overheidsschuld. Hiervoor werden criteria opgenomen van een tekort van maximaal 3 % voor de jaarlijkse begroting en een schuldniveau van maximaal 60 %, beide ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product.

Op basis van een overschrijding van deze waarden kan de ECOFIN-Raad een buitensporig tekort vaststellen.

Voor verschillende landen was de naleving van het Stabiliteitspact geen eenvoudige taak. De eerste keer dat het fout liep was in 2001. De Raad stelde voor zowel Duitsland als Portugal een buitensporig tekort vast. Ironisch aangezien Duitsland een van de hevigste voorstanders was van de invoering van het Pact. Later volgden nog andere landen zoals Frankrijk, Italië, Griekenland en Nederland. Ook landen buiten de Eurozone staan onder de controle van de Raad, maar kunnen niet gesanctioneerd worden. Voor hen zijn er voorlopig echter geen al te grote problemen. De nieuwe lidstaten, die op termijn ook zullen toetreden tot de EMU, staan er in vergelijking met de huidige lidstaten bij aanvang zeker niet minder goed voor. Wat betreft het overheidstekort is er een vergelijkbare situatie waarneembaar, het niveau van de overheidsschuld ligt gemiddeld lager in de nieuwe lidstaten. Ook de criteria betreffende de inflatie en de intrestvoet moeten binnen beperkte tijd in overeenstemming met de convergentiecriteria kunnen gebracht worden.

Door het verplaatsen van de bevoegdheden omtrent het monetair beleid naar het supranationaal niveau van de Europese Unie is het belang van nationaal fiscaal beleid in de EMU alleen maar toegenomen. Toch wordt dergelijk fiscaal beleid door het Stabiliteitspact aan banden gelegd. Het voorkomen van verschillende externe effecten (zoals een stijging van de intrestvoet, inflatie) is hiervan de oorzaak. De inperking van het fiscaal beleid via het Pact is niet onbesproken. Het verminderen van de budgettaire flexibiliteit, een asymmetrische werking, een korte termijn politiek en een beperkte afdwingbaarheid van de regelgeving zijn slechts een paar kritische bedenkingen bij het Pact. Verschillende jaren van kritiek op het Stabiliteitspact en hervormingsvoorstellen ter verbetering ervan gingen de uitspraak van het Europees Hof van Justitie in juli 2004 vooraf. Maar het was uiteindelijk toch deze uitspraak, betreffende de toepassing van het Pact, die de effectieve hervorming in een stroomversnelling bracht. De Europese Commissie en de ECOFIN-Raad moesten samen een weg uit de impasse zoeken.

Na aanbevelingen van de Europese Commissie kwam de ECOFIN-Raad begin 2005 met een hervormingsvoorstel. Verschillende kritieken kwamen hierin aan bod, maar toch blijft de daadkracht van bepaalde voorstellen twijfelachtig. Vooral de politieke draagkracht betreffende de werkelijke uitvoerbaarheid en de controle ervan zullen hierin een grote rol spelen. Voor de asymmetrische werking van het Pact ontbreekt een concrete maatregel. Een mogelijke concrete oplossing zou zijn: een uitbreiding van de bevoegdheid van de Commissie en/of een combinatie met 'rainy day funds'. Verder biedt het ECOFIN-voorstel wel meer differentiëring van de regelgeving voor de verschillende lidstaten. Het oprichten van nationale controleorganen vormen hier ook een mogelijkheid. Een ander voorstel, namelijk het systeem van verhandelbare tekorten, is niet alleen meer flexibel, het houdt ook rekening met het totale fiscale niveau van de Eurozone. Verder is voorzichtigheid geboden bij de versoepeling van de definiëring van een 'uitzonderlijk en tijdelijk' tekort. Tenslotte zijn er twee kritieken die niet aan bod komen in het voorstel van de Raad. Wat betreft de ontmoediging van publieke investeringen kan de 'Golden Rule' in overweging genomen worden. Het 'Debt Sustainability Pact' biedt dan weer de mogelijkheid om bij de beoordeling van de fiscale situatie van een land de klemtoon te verleggen van het begrotingstekort naar het schuldniveau.

Het Stabiliteits- en Groeipact zal hoe dan ook een hervorming ondergaan. Op welke manier is nog niet geheel duidelijk. Het hervormingsvoorstel van de Raad staat nog niet helemaal op punt en de hervormingsvoorstellen uit de literatuur hebben op hun beurt enkele punten van kritiek. Verder heeft de uitbreiding van de Europese Unie de noodzakelijke onderhandelingen er niet eenvoudig op gemaakt.

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF	1
SAMENVATTING	2
INHOUDSOPGAVE	5
LIJST MET FIGUREN	8
LIJST MET TABELLEN	9
INLEIDING	10
HOOFDSTUK 1: ECONOMISCHE INTEGRATIE IN EUROPA	11
1.1 Naar een Europese Monetaire Unie	11
1.2 Het Verdrag van Maastricht	12
1.2.1 Drie fasen.....	13
1.2.2 Convergentiecriteria	15
1.2.3 Waarom convergentiecriteria	17
1.2.3.1 Inflatie.....	17
1.2.3.2 Overheidsfinanciën	18
1.2.3.3 Wisselkoers.....	18
1.2.3.4 Intrestvoet	19
1.3 Belgisch aandeel in de oprichting	20
HOOFDSTUK 2: HET STABILITEITS- EN GROEIPACT	21
2.1 Doel van het Pact	21
2.1.1 Economische redenen	22
2.1.2 Politieke redenen	22
2.2 Werking van het Pact	23
2.2.1 Multilateraal toezicht.....	23
2.2.2 Procedure Buitensporig Tekort.....	24
2.2.3 Globale richtsnoeren voor het economisch beleid.....	27

HOOFDSTUK 3: OPVOLGING VAN HET PACT TOT HEDEN.....	28
3.1 Inwerkingtreding van het Pact.....	28
3.2 Lopende procedures	30
3.2.1 Duitsland.....	30
3.2.2 Frankrijk	32
3.2.3 Procedure Europees Hof van Justitie.....	32
3.2.4 Portugal.....	33
3.2.5 Andere landen Eurozone	34
3.3 Het budgettair beleid in België.....	35
3.4 Landen buiten de Eurozone.....	37
3.4.1 Denemarken, Zweden en Verenigd Koninkrijk.....	38
3.4.2 Nieuwe EU-lidstaten.....	39
3.5 Globale toestand van de nieuwe lidstaten in aanloop naar de EMU	41
3.5.1 Publieke financiën	42
3.5.2 Andere criteria	45
HOOFDSTUK 4: FISCAAL BELEID BINNEN DE EMU	47
4.1 Fiscaal beleid in een monetaire unie	47
4.1.1 Het belang van fiscaal beleid.....	47
4.1.2 Externe effecten van fiscaal beleid.....	49
4.2 Niveau van fiscaal beleid.....	51
4.2.1 Fiscaal federalisme	51
4.2.2 Principe van subsidiariteit	53
4.3 Kritieken op het Stabiliteitspact.....	53
4.3.1 Verminderen van budgettaire flexibiliteit.....	54
4.3.2 Asymmetrische werking van het Pact	56
4.3.3 Geen sanctie voor politiek gedreven fiscaal beleid	56
4.3.4 De ontmoediging van publieke investeringen	57
4.3.5 Gebrek aan toezicht op totale fiscale niveau	57
4.3.6 Korte termijn politiek versus structurele hervormingen.....	58
4.3.7 Afdwingbaarheid van de regels	59

HOOFDSTUK 5: HERVORMING VAN HET STABILITEITSPACT	61
5.1 Hervormingsvoorstel in het Rapport van de Raad	61
5.1.1 Verbetering van bestuur en afdwingbaarheid regelgeving	62
5.1.2 Versterken van de preventieve werking van het Pact.....	65
5.1.3 Verbeterde implementatie van de Procedure Buitensporig Tekort	68
5.1.3.1 Het nut van sancties	71
5.1.4 Algemene evaluatie	73
5.2 Andere hervormingsvoorstellen	74
5.2.1 Institutionele hervormingen.....	75
5.2.2 Publieke investeringen en de ‘Golden Rule’	77
5.2.3 Verhandelbare tekorten.....	78
5.2.4 Fiscale consolidatie tijdens betere perioden	80
5.2.5 Focus op schuld in plaats van tekort.....	81
CONCLUSIES	83
LIJST VAN GERAADPLEEGDE WERKEN.....	85

LIJST MET FIGUREN

Figuur 3.1: Evolutie van de Belgische staatsschuld (% t.o.v. BBP)	36
Figuur 3.2: Afwijking t.o.v. de norm 3 % budgetoverschrijding, vijf jaar vóór EMU.....	42
Figuur 3.3: Schuldgraad in de huidige en nieuwe lidstaten, vijf jaar vóór EMU.....	44
Figuur 5.1: Algemeen kader voor het bereiken van fiscale discipline	72

LIJST MET TABELLEN

Tabel 1.1: In drie fasen naar de EMU	15
Tabel 1.2: Convergentiecriteria	16
Tabel 2.1: Procedure Buitensporig Tekort	26
Tabel 3.1: Evolutie overheidsbudget (% BBP) - Eurozone.....	29
Tabel 3.2: Evolutie totale overheidsschuld (% BBP) - Eurozone	30
Tabel 3.3: Evolutie overheidsbudget (% BBP) - DK, SE en UK	38
Tabel 3.4: Evolutie totale overheidsschuld (% BBP) - DK, SE en UK.....	38
Tabel 3.5: Evolutie overheidsbudget (% BBP) – nieuwe lidstaten toetreding 2004.....	40
Tabel 3.6: Evolutie totale overheidsschuld (% BBP) – nieuwe lidstaten toetreding 2004..	40
Tabel 3.7: Inflatie en lange termijnintrestvoet – nieuwe lidstaten en EU-gemiddelde	46
Tabel 5.1: Belangrijkste hervormingsvoorstellen Rapport ECOFIN	74

INLEIDING

Sinds 1 januari 2002 betalen meer dan 300 miljoen Europeanen met eenzelfde munt, de Euro. Op korte termijn is de Euro uitgegroeid tot een sterke en geloofwaardige munteenheid die kan concurreren met de vertrouwde Amerikaanse Dollar. Eén van de redenen dat de Euro een sterke en stabiele munteenheid is geworden is het Stabiliteits- en Groeipact. Deze verbintenis tussen de verschillende landen die deelnemen aan de eenheidsmunt zorgt ervoor dat er fiscale discipline ontstaat binnen de Europese Monetaire Unie. Na de invoering van de Euro werd het monetair beleid overgeheveld naar het supranationale niveau van de Eurozone en bleef het fiscale beleid als enigste regulerend instrument over voor de lidstaten. Landen die hun fiscale beleid niet onder controle kunnen houden, worden volgens de regels van het Stabiliteitspact gesanctioneerd. De laatste jaren is echter gebleken dat in realiteit het opleggen van dergelijke sancties niet zomaar gebeurt. Landen als Frankrijk en Duitsland overtraden meermaals de regels maar werden tot op heden nog niet bestraft.

Het is duidelijk dat het Stabiliteitspact toe is aan een (grondige) hervorming. In deze eindverhandeling wordt een beeld geschetst van de huidige situatie. De centrale vraag hierbij is:

Hoe zijn de problemen omtrent het Stabiliteits- en Groeipact tot stand gekomen en wat zijn de mogelijke oplossingen ?

Door middel van een literatuurstudie wordt er gezocht naar een antwoord op deze vragen. Naast het gebruik van de uitgebreide literatuur die omtrent het thema beschikbaar is, wordt er ook een beroep gedaan op statistieken en documenten beschikbaar op de websites van verschillende (Europese) instellingen zoals Eurostat en de Europese Unie.

HOOFDSTUK 1: ECONOMISCHE INTEGRATIE IN EUROPA

Reeds vanaf de naoorlogse periode is er een toenemende aandacht gekomen voor economische integratie. Niet alleen in Europa, ook in verscheidene andere continenten zijn er vormen van economische integratie terug te vinden, al zijn deze vaak minder sterk ontwikkeld. Economische integratie wordt gedefinieerd als: 'het wegwerken van economische grenzen tussen twee of meerdere economieën'. De fundamentele betekenis van economische integratie is echter het verhogen van de werkelijke of potentiële concurrentie. Economische integratie is niet mogelijk zonder inbreng en medewerking van de politiek, vandaar dat politieke integratie binnen Europa van in het begin gekoppeld is aan economische integratie.

De start van de Europese economische integratie werd gegeven door de oprichting van de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal in 1951, gevolgd door het Verdrag van Rome in 1957. De politieke factor speelde hoofdzakelijk een rol bij de initiële start van de Europese Unie, de ontwikkelingsfasen die later volgden hadden tot de jaren tachtig en begin jaren negentig voornamelijk een economische invalshoek. Het Verdrag van Maastricht, dat officieel het Verdrag van de Europese Unie heette, was in 1992 de basis voor de oprichting van de Europese Unie. Dit Verdrag wijzigde eerdere verdragen en creëerde een structuur voor de Unie met drie pijlers: economie, veiligheid en justitie. Binnen de eerste pijler, de economische, werden er plannen gemaakt voor onder andere een monetaire unie.¹

1.1 Naar een Europese Monetaire Unie

Reeds in 1970 werd een eerste poging ondernomen tot het oprichten van een monetaire unie binnen de Europese Unie door middel van het Rapport Werner. Omwille van de

¹ Hermans (1996); Pelkmans (2001)

woelige periode in de jaren zeventig (het uiteenvallen van het Bretton Woods systeem, de oliecrisis) werd het beoogde opzicht niet gehaald.²

Op initiatief van Frankrijk en West-Duitsland werd eind jaren tachtig een meer succesvolle stap richting monetaire integratie gezet. Het Rapport Delors gaf in 1989 de aanleiding voor de huidige vorm van de Europese Monetaire Unie, kortweg EMU. Aanvankelijk had enkel het Verenigd Koninkrijk twijfels over het algemene doel van de EMU. Frankrijk daarentegen wilde, door middel van zeer vroege data voor de introductie van de EMU, er zeker van zijn dat Duitsland zich niet zou terugtrekken uit het project. Duitsland zelf eiste strenge fiscale criteria en onafhankelijke instellingen, liefst gespiegeld naar Duits model. Hoofddoel hiervan was het beschermen van de sterke Duitse Mark.³

1.2 Het Verdrag van Maastricht

Op 7 februari 1992 werd het Verdrag van Maastricht getekend door de 12 lidstaten van de toenmalige Europese Gemeenschap. Het Verdrag concretiseerde de richtlijnen van het Rapport Delors. De doelstellingen opgenomen in het verdrag wat betreft de EMU waren de volgende:

Het Verdrag stelde convergentiecriteria op waar nieuwe landen aan moesten voldoen om te kunnen deelnemen aan de EMU. Wel werd er een mogelijkheid gecreëerd voor landen die voldeden aan de vereisten, maar omwille van eigen redenen niet wensten deel te nemen aan de EMU, om toch niet deel te nemen aan de monetaire unie (opt-out clause).

In het Verdrag werd een tijdschema vastgelegd voor de introductie van de eenheidsmunt. Algemeen was overeengekomen dat dit diende te gebeuren vóór 1 januari 1999. Het tijdschema bestond uit drie fasen (zie infra, paragraaf 1.2.1). Verder beschrijft het Verdrag de doelstellingen die behaald moeten worden en legt het de data vast voor elk van deze

² Smets et al (2000)

³ Naert (1999)

fasen. Tenslotte vermeldt het Verdrag de institutionele basiskennmerken van de EMU en, in het bijzonder, van de Europese Centrale Bank.⁴

1.2.1 Drie fasen⁵

In een eerste fase, die van start ging op 1 juli 1990, was het de bedoeling het ‘Project 1992’ (de creatie van de Interne Markt) verder af te werken, de Structuurfondsen te verhogen en alle EU-munten te laten toetreden tot het EMS-wisselkoersmechanisme. Na de invoering van de Euro werd dit mechanisme echter overbodig en vervangen door een nieuw, namelijk ERM2 (European Exchange Rate Mechanism 2). Het doel van ERM2 is het behoud van stabiliteit van de wisselkoers van de Euro met andere nationale munteenheden. Namelijk van de landen die wel al toetreden zijn tot de EU en de Euro nog niet hebben ingevoerd, maar dit in de toekomst wel willen doen.⁶

Alle lidstaten moesten gedurende deze eerste fase zogenaamde convergentieprogramma’s opstellen. Deze bevatten de specifieke maatregelen op lange termijn die elke lidstaat zou treffen om te kunnen voldoen aan de opgelegde convergentiecriteria. Deze convergentiecriteria worden later nog besproken (zie infra, paragraaf 1.2.2).

Op 1 januari 1994 trad de tweede fase in werking door de oprichting van het Europees Monetair Instituut (EMI), de voorloper van de Europese Centrale Bank. Vanaf dit moment kwamen de overheidsfinanciën onder Europees toezicht te staan. Wanneer er in een van de lidstaten zich een ‘buitensporig’ tekort op het budget voordoet, kan zowel de Europese Commissie als de ECOFIN-Raad (de Raad van ministers van economie en financiën) aanbevelingen formuleren. Overheidstekorten mogen niet meer gefinancierd worden op monetaire wijze en de centrale banken van de lidstaten moeten politiek onafhankelijk worden.

⁴ Senior Nello (2005)

⁵ Naert en Vandenbussche (2004)

⁶ Europese Unie (2005e)

Tenslotte is er de derde fase in het opstartproces van de EMU. De derde fase hield in dat alle wisselkoersen van de lidstaten die voldeden aan de convergentiecriteria voor toetreding tot de EMU, onherroepelijk werden vastgelegd. Daarnaast was er de creatie van de eenheidsmunt en de oprichting van de Europese Centrale Bank, die samen met de centrale banken van de lidstaten het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) vormt.

Aanvankelijk werd gedacht dat veel lidstaten niet zouden kunnen voldoen aan de convergentiecriteria van Maastricht. In werkelijkheid was dit enkel het geval voor Griekenland. De Grieken slaagden er niet op tijd in om aan de normen te voldoen. Op 1 januari 2001 konden de Grieken de Euro dan toch invoeren nadat aan de convergentiecriteria werd voldaan.⁷ Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk voldeden dus wel aan de normen, maar besloten toch niet deel te nemen. Zweden deed dit door, na een referendum in eigen land, niet in te stappen in het wisselkoersmechanisme van het EMS voor de start van de derde fase. Hierdoor voldeed het land vrijwillig niet aan een van de toetredingscriteria. Denemarken en het Verenigd Koninkrijk maakten gebruik van de opt-out clause die ze zelf bedwongen hadden in het Verdrag van Maastricht, namelijk de mogelijkheid om vrijwillig niet deel te nemen aan de derde fase van de EMU⁸. In Denemarken gebeurde dit na een referendum waarin de bevolking een deelname afwees, ook al gebeurde dit met slechts een zeer nipte meerderheid van 50,7 % van de bevolking die tegen stemde. In het Verenigd Koninkrijk, traditioneel eurosceptischer, besliste de regering dat het land nog niet klaar was om deel te nemen aan de derde fase van de EMU. Uiteindelijk zal ook hier de bevolking moeten beslissen over deelname. Een van de negatieve gevolgen van niet deel te nemen aan de Euro is het verlies aan politieke invloed die de drie lidstaten hebben bij het nemen van belangrijke beslissingen wat betreft de toekomst van de economie van de EU. Er moeten bijvoorbeeld keuzes gemaakt worden wat betreft de stemmingsprocedures in de Europese Centrale Bank of veranderingen aan het Stabiliteitspact. Niet-Euro lidstaten zullen moeilijk hetzelfde gewicht in de schaal kunnen leggen bij het oplossen van dergelijke problemen.⁹

⁷ Senior Nello (2005)

⁸ Europese Unie (2003c); Europese Unie (2003d)

⁹ Senior Nello (2005)

De landen die vanaf de start, op 1 januari 1999, wel deelnamen aan de derde fase waren: Duitsland, Frankrijk, de Benelux, Italië, Portugal, Spanje, Finland, Oostenrijk en Ierland.

Tabel 1.1: In drie fasen naar de EMU

IN DRIE FASEN NAAR DE EMU
<ul style="list-style-type: none">▪ Fase 1: convergentie individuele economieën en overheidsfinanciën.▪ Fase 2: oprichting EMI en wegwerken begrotingstekorten.▪ Fase 3: vastleggen wisselkoersen, oprichting eenheidsmunt en oprichting Europese Centrale Bank.

1.2.2 Convergentiecriteria

Elk land dat wil deelnemen aan de derde fase van de EMU moet aan de convergentiecriteria voldoen die opgenomen werden in het Verdrag van Maastricht. Het doel van deze criteria was ervoor zorgen dat de beleidsbeperingen, opgelegd door de EMU, zonder problemen konden uitgevoerd worden in het desbetreffende land. Zo ontstaat er geen destabilisatie van de Monetaire Unie bij een vroegtijdige toelating van landen waar de economische prestaties niet voldoende zijn.

De criteria zijn:

- Kandidaat-lidstaten moeten een stabiele inflatie hebben die niet meer bedraagt dan 1,5 procentpunten boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie.
- De munt van het desbetreffende land moet, zonder grote inspanningen, binnen de opgestelde fluctuatiemarges van het ERM (European Exchange Rate Mechanism) kunnen blijven, en dit gedurende minstens twee jaar voor de uitvoering van het

onderzoek. Tijdens deze periode mag de munt ook niet op eigen initiatief gedevalueerd worden.

- De lange termijn intrestvoet van de lidstaat mag niet meer bedragen dan 2 procentpunten boven het gemiddelde van de drie lidstaten met de laagste inflatie.
- Er mag geen buitensporig begrotingstekort worden vastgesteld. Dit kan op twee manieren vastgesteld worden:
 - De totale schuld van de overheid bedraagt meer dan 60 % van het BBP, tenzij er een voldoende daling is in een bevredigend tempo.
 - Het jaarlijks nationale begrotingstekort van de lidstaat is meer dan 3 % van het BBP, tenzij het ‘in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert’ of van een uitzonderlijke en tijdelijke aard is en niet veel hoger ligt dan 3 %.

Hier wordt reeds duidelijk dat deze criteria, en in het bijzonder de uitzonderingsmaatregelen, zeer flexibel geïnterpreteerd kunnen worden.¹⁰

Tabel 1.2: Convergencecriteria

CONVERGENTIECRITERIA
<ol style="list-style-type: none">1. Stabiele inflatie: < 1,5 % boven gemiddelde 3 laagste inflaties2. Munt binnen fluctuatiemarges ERM, geen devaluatie.3. Lange termijn intrestvoet: < 2 % boven gemiddelde 3 laagste inflaties4. Geen buitensporig tekort: totale schuld BBP < 60 % BBP en/of tekort < 3 % BBP

¹⁰ Europese Unie (2003e); Naert en Vanden Bussche (2004); Senior Nello (2005)

1.2.3 Waarom convergentiecriteria

Belangrijk om weten is dat de strategie die gevolgd werd bij het opstellen van de Maastricht-normen niet de enige mogelijkheid was. Bij vroegere monetaire eenmakingen werden vaak volledig andere methoden aangewend. Een voorbeeld hiervan is de Duitse monetaire eenmaking. De meest opvallende eigenschappen van deze eenmaking zijn de snelheid van realisatie en het ontbreken van convergentie vereisten. In vergelijking: de Duitse Monetaire Unie werd gerealiseerd binnen de zes maanden na de beslissing eind 1989. In het geval van de Europese Unie nam deze periode minimum tien jaar in beslag. Men moet wel opmerken dat er van een Duitse monetaire unie geen sprake was geweest indien Oost-Duitsland aan dergelijke criteria onderworpen zou zijn geweest. Algemeen kan men dus aannemen dat een monetaire unie op een snelle manier, en zonder voorwaarden, kan gerealiseerd worden. De vraag is alleen of dit de meest aangewezen manier is voor de oprichting van een monetaire unie in Europa.¹¹

1.2.3.1 Inflatie

Wanneer landen met verschillende visies op het gebied van inflatievermindering samen in een monetaire unie stappen kan dit voor problemen zorgen. Zo zal een land met lage inflatie (bijvoorbeeld Duitsland) aan welvaartsverlies lijden ten opzicht van een land met een hoge inflatie (bijvoorbeeld Italië). Dit omwille van het feit dat een centrale bank de belangen van beide landen behartigt en een inflatie percentage zal toelaten dat een gemiddelde is van de inflatie in beide landen. Om dit te vermijden wilde Duitsland controle op de toegang tot de EMU, zodat enkel landen met dezelfde voorkeuren wat betreft inflatiebestrijding konden toetreden.¹²

¹¹ De Grauwe (2005)

¹² De Grauwe (2005)

1.2.3.2 Overheidsfinanciën

Net zoals bij inflatie kan men dezelfde conclusies trekken wat betreft de begroting van de verschillende overheden. Landen met een hoge overheidsschuld vormen een probleem voor landen met een lage overheidsschuld binnen een monetaire unie. Landen met een hoge overheidsschuld zullen namelijk vlugger geneigd zijn om een verrassingsinflatie door te voeren. Opnieuw kan hier het voorbeeld van Italië genomen worden. De meeste van de staatsobligaties zijn op lange termijn. Door een dergelijke inflatie vermindert de reële waarde van de obligaties. De Staat wint, maar de obligatiehouders verliezen. Zij zullen dus niet meer willen investeren in Italiaanse obligaties, tenzij ze hiervoor extra risico premies ontvangen. Op lange termijn kan dit vrij kostelijk worden voor de overheid.¹³

Toch kan men ook vragen stellen wat betreft de rechtvaardigheid van de vereisten waaraan landen moeten voldoen. Veel economen bekritisieren namelijk het arbitraire karakter van de 3 % en de 60 % norm. De enige reden waarom men in Maastricht gekozen heeft voor 60 % als toegelaten schuldratio, was omdat de gemiddelde schuldratio in de EU op dat moment zoveel bedroeg.

1.2.3.3 Wisselkoers

Het feit dat landen hun munt niet zelf mogen devalueren gedurende twee jaar voor deelname aan de EMU, voorkomt dat landen op deze manier proberen tegen een meer gunstigere wisselkoers toe te treden tot de EMU. Men kan door devaluatie namelijk zijn concurrentiepositie verhogen. Stel dat men beslist dat de wisselkoers die geldt op de laatste dag vóór de start van de monetaire unie, ook de wisselkoers is die men zou 'bevriezen' en voor altijd zou gebruiken. Speculanten zouden dan bijvoorbeeld op deze laatste dag de waarde van de Franse Frank ten opzichte van de Duitse Mark sterk kunnen doen stijgen, waardoor er een hogere wisselkoers Franse Frank / Duitse Mark zou vastgelegd worden de volgende dag. Een wisselkoers die onherroepelijk vastligt. Hierdoor ontstaat er een situatie

¹³ De Grauwe (2005)

waarbij sommige munten permanent over- of ondergewaardeerd zouden worden. Indien men reeds lang op voorhand de vaste wisselkoersen berekent, convergeert de markt de koersen tegen einddatum tot dicht tegen deze vastgelegde waarden. Een voorwaarde is wel dat de vastgelegde waarden op een geloofwaardige manier bepaald worden. Uiteindelijk is gebleken dat dit systeem ook effectief gewerkt heeft in de aanloop naar de Euro. Men besliste om de toen geldende wisselkoersen te gebruiken als vaste waarde. Door het feit dat de centrale banken van de EMU kandidaat-lidstaten aankondigden dat ze nauw gingen samenwerken bij het uitzetten van een monetair beleid, hadden de actoren op de markt voldoende vertrouwen dat de aangekondigde koersen ook de uiteindelijke wisselkoersen zouden zijn.¹⁴

1.2.3.4 Intrestvoet

Wanneer er zich grote verschillen in de intrestvoet voordoen tussen de toetredende landen en de Eurozone, dan kan dit leiden tot grote kapitaalsopbrengsten en -verliezen. Indien de intrestvoet in de Eurozone lager ligt dan die van het toetredende land, dan worden de buitenlandse obligaties aantrekkelijker ten opzichte van die uit de Eurozone. De prijs van Euro-obligaties daalt, en die van buitenlandse obligaties neemt toe. Het zullen vooral de buitenlandse financiële instellingen zijn die profiteren van deze werkwijze, in de Eurozone krijgt men het nadelig effect.

Merkwaardig aan deze regel is wel dat hij uit zichzelf tot stand komt. De lange termijn intrestvoet van het nieuwe toetredende land zal vanzelf richting het niveau van de Eurozone gaan, nog voor de toetreding. Het resultaat is dat de kapitaalsopbrengsten en – verliezen, die er hoe dan ook zijn, reeds vóór de toetreding zijn gerealiseerd. Men kan in feite stellen dat het opstellen van het criterium betreffende de lange termijn intrestvoet een overbodig feit is. Vanaf het ogenblik dat de landen aan de andere criteria voldoen, zullen

¹⁴ De Grauwe (2005)

de verschillende actoren in de markt ervoor zorgen dat de intrestvoeten naar elkaar toe bewegen.¹⁵

1.3 Belgisch aandeel in de oprichting

Voor een klein land is het niet eenvoudig een belangrijk aandeel te verwerven in een proces dat gedomineerd wordt door grote, invloedrijke landen. Toch is België er in geslaagd, in verhouding tot haar relatief politiek en economisch gewicht, vanaf het begin een belangrijke rol te spelen in de Europese integratiebeweging. Een belangrijk feit is dat zowel bij de Belgische politici, ongeacht de politieke partij, als bij de bevolking een sterke pro-Europese houding te vinden is.¹⁶ De EMU werd door de Belgische Europese politiek vooral gezien als een belangrijke stap richting Europese integratie. Een ruime consensus in eigen land wat betreft de EMU-doelstellingen gaf België een sterke positie om zo een constructieve rol te kunnen spelen in het EMU-overleg. Voor België betekende de toetreding tot de EMU nochtans het leveren van fikse inspanningen, vooral wat betreft het begrotingsbeleid. De budgettaire convergentiecriteria en in het bijzonder de te realiseren schuldratio kon een Belgische deelname stevig hypothekeren. Uit schrik voor het risico zich op voorhand reeds uit te sluiten van deelname aan de EMU protesteerde men vanuit Belgische hoek niet tegen de modaliteiten van de opgelegde normen, ook al had men bedenkingen bij de economische relevantie ervan. De Belgische vertegenwoordigers hebben daarom, met succes, aangestuurd op flexibiliteit in de bepaling van de norm.¹⁷

¹⁵ De Grauwe (2005)

¹⁶ Naert en Vandenbussche (2004)

¹⁷ Smets et al (2000)

HOOFDSTUK 2: HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is ontstaan in de derde fase zoals deze vermeld staat in het Verdrag van Maastricht. De overeenkomst werd bereikt tijdens de Europese Raad van Dublin in december 1996, de uiteindelijke resolutie en concretisering kwam een jaar later op de Europese top in Amsterdam.

2.1 Doel van het Pact

Het werkelijke doel van het Pact was het fiscale regime van de EMU te versterken. De bestaande regels en uitzonderingen werden strenger, concreter en geloofwaardiger. Ook de dubbelzinnigheden uit het Verdrag van Maastricht werden door het Pact verminderd. Het Verdrag bevat namelijk losse richtlijnen wat betreft de Procedure Buitensporig Tekort en de budgettaire coördinatie tussen de verschillende lidstaten. De discipline van het SGP zorgt ervoor dat de economische ontwikkelingen in de EU, en in de landen van de Eurozone in het bijzonder, synchroon verlopen. Ook voorkomt zij dat lidstaten beleidsmaatregelen nemen die de eigen economie overmatig bevoordelen ten nadele van de andere EU-landen.¹⁸

Betreffende de creatie van het Stabiliteits- en Groeipact kan een onderscheid gemaakt worden tussen de economische en de politieke redenen van het ontstaan. De economische redenen houden in dat de fiscale voorzieningen in het Verdrag van Maastricht niet helder werden uitgetekend en dat er nood was aan bijkomende regels. De politieke redenen kunnen vooral teruggebracht worden naar de Duitse vraag voor het creëren van een ‘stabiliteitscultuur’ voor de toekomst van de EMU en het vinden van een politiek compromis over hoe de EMU geleid moest worden eens de derde fase in werking was getreden.¹⁹

¹⁸ Europese Unie (2005c); Heipert en Verdun (2003)

¹⁹ Heipert en Verdun (2003)

2.1.1 Economische redenen

De onafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank is cruciaal voor het correct functioneren van de EMU. De 'no-bailout'-clausule in het Verdrag van Maastricht verbiedt de Europese Centrale Bank (ECB) om publieke schuld direct bij haar uitgever te kopen. Met andere woorden, monetaire financiering van overheidsuitgaven werd verboden. Een dergelijke tussenkomst zou namelijk kunnen leiden tot inflatie. Een overheid in fiscale problemen krijgt te maken met onrust bij de obligatiehouders die vrezen dat ze niet tijdig vergoed zullen worden. Zij verkopen hun obligaties en starten zo een negatief sneeuwbaaleffect op de financiële wereld. De ECB zal de obligaties van de overheid in moeilijkheden opkopen om een ineenstorting van het financiële systeem te voorkomen. Hierdoor zal de inflatie toenemen omdat de ECB een lossere monetair beleid voert.

Een ander probleem dat zich stelt zijn de grote overheidsuitgaven die vaak leiden tot excessieve tekorten. Naast het feit dat een hoge schuld de effectiviteit van het monetair beleid vermindert en fiscale crowding out verhoogt, is er omwille van de verouderde Europese bevolking nood aan een herschikking van de publieke uitgaven. Omwille van de verschillende mogelijke externe effecten, die in paragraaf 4.1.2 uitvoerig behandeld worden, is de coördinatie van het fiscaal beleid binnen een monetaire unie zeer belangrijk. Men moet op zoek gaan naar een gepaste mix van monetaire en fiscale maatregelen.²⁰

2.1.2 Politieke redenen

De convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht zijn enkel opgesteld voor de aanloopfase naar de EMU. Er zijn geen concrete maatregelen gesteld voor tijdens en na de derde fase. Men kan opteren om een status-quo positie aan te houden, en vertrouwen op de lidstaten dat zij de convergentiecriteria vrijwillig blijven naleven. Een andere mogelijkheid is het opleggen van expliciete regels, die eventueel verder gaan dan de criteria uit het Verdrag. Vooral Duitsland was hevig voorstander van de tweede optie, voornamelijk onder

²⁰ Heipert en Verdun (2003); Naert en Vanden Bussche (2004)

druk van de Bundesbank en gesteund door de Duitse publieke opinie. Beide stonden namelijk wantrouwig tegenover het feit dat ze hun sterke Duitse Mark moesten inruilen tegen een nieuwe munt die nog niets had bewezen en die gekoppeld was aan zwakkere economieën. Het is dan ook geen toeval dat het Pact vooral een Duits product is. Duitsland bevond zich in een sterke positie. Het gaf de Duitse Mark op, zowel haar eigen munt als de sleutelmunt binnen het EMS. Verder dreigde men ook om niet verder deel te nemen aan het EMU proces. De Duitsers kregen uiteindelijk hun zin, al bevatte het Pact minder strikte regels en procedures dan men oorspronkelijk wenste. Aanvankelijk was er enkel sprake van een Stabiliteitspact, maar op aanvraag van de Fransen werd de naam uitgebreid met Groeipact. Hiermee wilde men benadrukken dat een degelijk macro-economisch beleid als begrotingsbeleid nood heeft aan een krachtige en duurzame groei van de productie en de werkgelegenheid. In werkelijkheid was de naamsuitbreiding niets meer dan een manier voor de Fransen om geen gezichtsverlies te lijden na een vermindering van oppositievoering.²¹

2.2 Werking van het Pact

De uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact steunt voornamelijk op twee pijlers: het multilaterale toezicht op begrotingssituaties en de Procedure Buitensporige Tekort. Daarnaast zijn er nog de algemene richtlijnen voor het economisch beleid die door de Raad worden gegeven.

2.2.1 Multilateraal toezicht

Op middellange termijn verbinden de lidstaten zich er toe om een begroting te verwezenlijken die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Volgens het Pact mag een begrotingstekort niet groter zijn dan 3 % van het BBP, tenzij de lidstaat in kwestie

²¹ Europese Unie (2005c); Heipert en Verdun (2003); Naert en Vanden Bussche (2004)

te maken krijgt met een daling van 2 % van het BBP (of een daling van 0,75 % van het reële BBP). Lidstaten worden aangemoedigd om te streven naar een budget in evenwicht, zodat de marge tussen 0 en –3 procent kan gebruikt worden tijdens periodes van economische recessie. Deze doelstellingen, die jaarlijks worden bijgesteld, worden voorgesteld in de vereiste convergentieprogramma's die als basis dienen voor het toezicht door de Raad. Iedere ontsporing van overheidsfinanciën kan in aanmerking komen voor een aanbeveling van de Raad. Indien de Raad beslist dat een land een buitensporig tekort heeft en onvoldoende actie onderneemt om dit tekort te voorkomen, kan ze sancties opleggen (zie infra, paragraaf 2.2.2). EU-landen buiten de Eurozone zijn eveneens verplicht hun tekorten onder de 3 % te houden, maar zij kunnen niet bestraft worden wanneer zij de regels van het Pact overtreden.²²

2.2.2 Procedure Buitensporig Tekort

Een buitensporig tekort ontstaat wanneer het overheidstekort van een lidstaat het criterium van 3 % van het bruto binnenlands product overschrijdt. Wanneer de Raad een buitensporig tekort heeft vastgesteld en de desbetreffende lidstaat geeft geen gevolg aan de aanbevelingen van de Raad om een einde te maken aan de situatie 'buitensporig tekort', zal hij sancties opleggen. Hieronder wordt de procedure die hierop volgt uitgelegd.

In een eerste verordening van de ECOFIN-Raad worden de gedetailleerde definities en regels vastgelegd voor de lidstaten. Deze regels hebben als doel ervoor te zorgen dat de Commissie, die later verslag zal uitbrengen aan de Raad, op een snelle manier en op regelmatige tijdstippen wordt geïnformeerd over zowel de voorziene en de feitelijke tekorten van de lidstaten als over de omvang van hun schuld. De definities geven een beter beeld van wat men dient te verstaan onder de term overheidstekort of –overschot. De regels preciseren de technische details: BBP tegen marktprijzen, de gegevens van welke jaren worden gebruikt, enzovoort.²³

²² Europese Unie (2005c); Naert en Vanden Bussche (2004); Senior Nello (2005)

²³ Europese Unie (2003a)

In de tweede verordening wordt de uitvoering van het Pact in detail bekeken. Men gaat in op de termijnen, de voorwaarden, de uitzonderingen en de sancties die op de lidstaten kunnen worden toegepast.

Indien een lidstaat niet voldoet aan de convergentiecriteria zal de Commissie een verslag opstellen. Binnen de twee weken hierop volgend brengt het Economisch en Sociaal Comité een advies uit. Hiermee rekeninghoudend beslist de Commissie of zij van mening is dat er een buitensporig tekort bestaat. Indien dit het geval is, richt zij een advies en aanbeveling tot de Raad. Op basis van dit advies besluit de Raad binnen de drie maanden na de bepaalde termijnen voor het verstrekken van gegevens (zoals gesteld in de eerste verordening), of er al dan niet een buitensporig tekort bestaat. De verschillende verhoudingen in het aantal stemmen binnen de Raad spelen ongetwijfeld in het voordeel van de grotere landen.

Wanneer de Raad effectief besluit dat er een buitensporig tekort bestaat, richt hij op hetzelfde moment aanbevelingen tot de betrokken lidstaat. Deze heeft dan vier maanden de tijd om hier effectief gevolg aan te geven. Het buitensporig tekort zelf moet binnen het jaar nadat het werd vastgesteld, verholpen zijn. Wanneer dit niet gebeurt zal de Raad besluiten het niet nakomen van de aanbevelingen openbaar te maken. Vervolgens kan ook nog een aanmaning volgen. Wanneer de lidstaat ook hier geen gevolg aan geeft zal de Raad, uiterlijk twee maanden na de aanmaning, sancties opleggen. De periode tussen de verstrekking van de cijfers waaruit een buitensporig tekort blijkt en het besluit om sancties op te leggen mag nooit langer zijn dan tien maanden.

De eerste sanctie die kan worden opgelegd is een renteloos deposito. Het bedrag van dit deposito bestaat uit:

- Een vast bestanddeel, gelijk aan 0,2 % van het BBP.
- Een variabel bestanddeel, gelijk aan een tiende van het verschil tussen het tekort (uitgedrukt als percentage van het BBP) en de referentiewaarde (3 %).

De sanctie kan elk volgend jaar door de Raad aangescherpt worden door het eisen van een aanvullend deposito (gelijk aan een tiende van het als percentage van het BBP uitgedrukte tekort in het voorafgaande jaar en de referentiewaarde). Maximaal kan het jaarlijks bedrag aan deposito's slechts oplopen tot 0,5 % van het BBP. Wanneer het buitensporig tekort na twee jaar nog niet werd gecorrigeerd door de lidstaat volgt een nieuwe sanctie, het deposito wordt omgezet in een boete.

Afhankelijk van de mate waarin de lidstaat erin slaagt een buitensporig tekort te corrigeren, kan de Raad besluiten de sancties geheel of gedeeltelijk in te trekken. Resterende sancties worden opgeheven indien het besluit dat er een buitensporig tekort bestaat wordt ingetrokken. Reeds opgelegde boetes worden echter niet terugbetaald. Verder kan de Procedure Buitensporig Tekort ook opgeschort worden indien de lidstaat gevolg geeft aan de aanbevelingen en/of aanmaningen van de Raad.

De rente over de ondergebrachte deposito's wordt, net als de opbrengst van de boetes, verdeeld onder de lidstaten die geen buitensporig tekort hebben, naar rato van hun aandeel in het totale BBP van de in aanmerking komende lidstaten.²⁴

Tabel 2.1: Procedure Buitensporig Tekort

PROCEDURE BUITENSPORIG TEKORT
<ol style="list-style-type: none">1. Lidstaten informeren Commissie over voorziene en feitelijke tekorten.2. Commissie stelt verslag op, Economisch en Sociaal Comité geeft advies.3. Commissie beslist, geeft advies en aanbeveling aan de Raad.4. Raad beslist of tekort buitensporig is en geeft aanbeveling aan lidstaat.5. Openbaarmaking aanbevelingen en eventuele aanmaning.6. Opleggen van sancties: renteloos deposito, gevolgd door boete.

²⁴ Europese Unie (2005b)

2.2.3 Globale richtsnoeren voor het economisch beleid

De hoeksteen voor de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten wordt gevormd door de globale richtsnoeren. Zij vormen een onderdeel van de centrale dialoog tussen de lidstaten. Samenwerking is niet enkel nodig voor het fiscaal beleid, maar ook voor verschillende andere economische aspecten zoals werkgelegenheid, onderzoek en ontwikkeling, enzovoort. De stabiliteitsprogramma's van de lidstaten zijn ingebed in de globale richtsnoeren. De richtlijnen voor de periode 2003-2005 waren vooral gericht op de verwezenlijking van de agenda van Lissabon, die erop gericht is van de Europese Unie tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. De nadruk ligt sterk op de economische hervormingen om het groeipotentieel te verhogen, met extra aandacht voor de werkgelegenheid. In de richtlijnen 2005-2008 veranderde niet veel. Het macro-economisch beleid binnen de Unie moet vooral gericht zijn op de bevordering van de groei en de werkgelegenheid. Naast de algemene richtlijnen voor alle lidstaten worden er ook voor elke lidstaat individueel aanbevelingen opgenomen. Voor België ligt de nadruk op het voortzetten van de begrotingsbijsturing, met in het bijzonder de houdbaarheid van de openbare financiën met het oog op de vergrijzing. Verder komen ook de participatiegraad van vooral oudere werknemers aan bod, het versterken van de concurrentie in bepaalde dienstensectoren, de verbetering van het bedrijfsklimaat en de efficiëntie van de overheidsadministratie.²⁵

²⁵ Baldwin en Wyplosz (2004); Europese Unie (2005a)

HOOFDSTUK 3: OPVOLGING VAN HET PACT TOT HEDEN

Het Stabiliteits- en Groeipact werd sinds de invoering aanzien als een soort waakhond voor de landen die deelnamen aan de Europese Monetaire Unie. Het moest erop toezien dat lidstaten hun overheidsfinanciën onder controle hielden, zodat er een stabiel kader ontstond voor de invoering van de eenheidsmunt. Sinds de geslaagde invoering van de Euro toont de evolutie van de laatste jaren echter aan dat verschillende lidstaten er niet in slagen een degelijk fiscaal beleid te voeren. Daar waar alle deelnemende landen in de drie aanloophasen nog zware inspanningen leverden om aan de strenge Maastricht-normen te voldoen, blijkt nu dat de budgettaire koers van verschillende landen een wending heeft genomen. De naleving van het Stabiliteitspact lijkt voor vele (grote) landen een zwaardere opdracht dan aanvankelijk werd gedacht.²⁶

3.1 Inwerkingtreding van het Pact

In 2001 verslechterde de budgettaire positie van de Eurozone voor de eerste maal sinds 1993. De overheidstekorten van verschillende lidstaten vielen groter uit dan aanvankelijk berekend was in de stabiliteitsprogramma's. Dit was deels te wijten aan de automatische stabilisatoren²⁷ die in werking traden tijdens een periode van vertraagde groei. Hiernaast waren er ook de verschillende belastingverminderingen in verschillende landen, deze werden slechts gedeeltelijk gecompenseerd door verminderingen in de overheidsuitgaven. Doordat de vertraging van de groei langer aanhield dan oorspronkelijk was voorspeld, kwamen verschillende landen in de problemen en werd de limiet van 3 % doorbroken. Aanvankelijk situeerden de problemen zich vooral in Duitsland, Frankrijk, Italië en Portugal. Later begaven ook andere landen, zoals bijvoorbeeld Griekenland en Nederland, zich in de gevarenzone. Na drie opeenvolgende jaren van verslechterende begrotingsresultaten, verbeterde in 2005 de situatie matig.

²⁶ Heipert en Verdun (2003)

²⁷ Een daling van belastingontvangsten en een stijging van overheidsuitgaven bij economische recessie.

Niet alle lidstaten kampen met een overheidstekort. Sommige landen behalen een begroting in evenwicht of zelfs een surplus. In sommige gevallen gebeurt dit wel door het verwerven van eenmalige opbrengsten voor de overheid (bijvoorbeeld de verkoop van vaste activa of aandelen in overheidsbedrijven).²⁸

In onderstaande tabellen kan men de evoluties terugvinden van de overheidsbudgetten en de overheidsschulden van de verschillende landen van de Eurozone.

Tabel 3.1: Evolutie overheidsbudget (% BBP) - Eurozone

EVOLUTIE OVERHEIDSBUDGET (% BBP) - Eurozone							
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
België	0,1	0,0	0,1	0,0	0,6	0,2	-0,4
Duitsland	-3,3	-3,7	-4,0	-3,7	-2,9	1,3	-1,5
Finland	2,6	2,3	2,5	4,1	5,2	7,1	2,2
Frankrijk	-2,9	-3,7	-4,2	-3,1	-1,6	-1,4	-1,8
Griekenland	-4,5	-6,9	-5,8	-4,9	-6,1	-4,1	-1,8
Ierland	1,0	1,5	0,2	-0,4	0,8	4,4	2,4
Italië	-4,1	-3,4	-3,4	-2,9	-3,2	-0,6	-1,7
Luxemburg	-1,9	-1,1	0,2	2,0	6,1	6,0	3,5
Nederland	-0,3	-1,9	-3,1	-2,0	-0,2	2,2	0,7
Oostenrijk	-1,5	-1,1	-1,5	-0,5	0,1	-1,5	-2,3
Portugal	-6,0	-3,2	-2,9	-2,9	-4,2	-2,8	-2,8
Spanje	1,1	-0,1	0,0	-0,3	-0,5	-0,9	-1,2
<i>Eurozone 12</i>	-2,4	-2,8	-3,0	-2,5	-1,9	0,1	-1,3
<i>EU (25)</i>	-2,3	-2,6	-3,0	-2,3	-1,3	0,8	-0,8

Bron: Eurostat (2006a)

²⁸ Begg en Schelkle (2004); Europese Commissie (2002, 2003, 2004)

Tabel 3.2: Evolutie totale overheidsschuld (% BBP) - Eurozone

EVOLUTIE TOTALE OVERHEIDSSCHULD (% BBP) - Eurozone							
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
België	93,3	94,7	98,5	103,2	108,0	109,1	114,8
Duitsland	67,7	65,5	63,8	60,3	59,6	60,2	61,2
Finland	41,1	44,3	44,3	41,3	43,6	44,6	47,0
Frankrijk	66,8	64,4	62,4	58,2	56,8	56,8	59,5
Griekenland	107,5	108,5	107,8	110,7	114,4	114,0	105,2
Ierland	27,6	29,4	31,1	32,1	35,9	38,3	48,6
Italië	106,4	103,8	104,2	105,5	110,9	111,2	115,5
Luxemburg	6,2	6,6	6,3	6,5	6,7	5,5	5,9
Nederland	52,9	52,6	51,9	50,5	51,5	55,9	63,1
Oostenrijk	62,9	63,6	64,4	66,0	67,0	67,0	67,5
Portugal	63,9	58,7	57,0	55,5	53,6	53,3	54,3
Spanje	43,2	47,0	49,4	53,2	56,3	61,1	63,1
<i>Eurozone 12</i>	<i>70,8</i>	<i>69,8</i>	<i>69,3</i>	<i>68,1</i>	<i>69,3</i>	<i>70,4</i>	<i>72,8</i>
<i>EU (25)</i>	<i>63,4</i>	<i>62,4</i>	<i>62,0</i>	<i>60,5</i>	<i>62,0</i>	<i>62,9</i>	<i>66,7</i>

Bron: Eurostat (2006b)

3.2 Lopende procedures²⁹

Een eerste maal dat de Commissie besloot een aanbeveling te doen aan de Raad was in 2001 betreffende het stabiliteitsprogramma van Ierland. De Raad besloot een aanbeveling te richten tot de Ierse overheid. Deze aanbevelingen moesten ervoor zorgen dat het verwachte overheidstekort niet effectief bereikt zou worden. In dit geval ging het slechts om een vroegtijdige waarschuwing om erger te voorkomen. In andere gevallen, die hieronder worden besproken, gaat de Raad verder en stelt ze de Procedure Buitensporig Tekort in werking.

3.2.1 Duitsland

Duitsland was, samen met Portugal, het eerste land dat geconfronteerd werd met een buitensporig tekort. Ironisch was het feit dat het net Duitsland was dat bij de aanvang van

²⁹ Bulcke, B. (2006b); Europese Unie (2005d); Jovanović (2005); de Haan, J. et al (2003)

de Europese Monetaire Unie had gehamerd op het opstellen van strenge regels om de stabiliteit van de Euro te waarborgen. Al vóór de inwerkingtreding van de procedure had de Commissie een aanbeveling gedaan aan de Raad om Duitsland een vroegtijdige waarschuwing te geven betreffende de begroting van 2001. Het Duitse begrotingstekort bedroeg toen 2,9 %. De Raad gaf geen gevolg aan deze aanbeveling. Op 12 februari 2002 oordeelde hij dat, indien de economische groei lager zou liggen dan verwacht, het Duitse overheidstekort zich toch in de buurt van de referentiewaarde zou bevinden. De Duitse regering maakte op haar beurt sterke beloften aan de Raad. Ze zou zorgen voor een begroting (quasi) in evenwicht tegen het jaar 2004 en de referentiewaarde van 3 % zou niet worden overstegen.

In 2002 bleek dan toch dat het overheidstekort van Duitsland hoger lag dan de referentiewaarde, namelijk een tekort 3,7 %. Ook de totale overheidsschuld oversteeg zijn referentiewaarde en bedroeg 60,3 %. Volgens de Commissie was het tekort niet ontstaan omwille van een uitzonderlijke situatie. Ze stuurde dan ook een rapport naar de Raad met als aanbeveling het starten van de Procedure Buitensporig Tekort. Op 21 januari 2003 volgde de officiële vaststelling van het buitensporig tekort door de Raad. Duitsland ontving aanbevelingen van de Raad waarin gesteld werd dat het tekort zo snel mogelijk diende weggewerkt te worden en dat de stijging van de overheidsschuld onmiddellijk moest gestopt worden. Op basis van de vooruitgang van de budgettaire situatie besliste de Commissie eind 2004 dat ze geen verdere stappen diende te ondernemen in de Procedure Buitensporig Tekort. Ze blijft echter wel waakzaam omdat de budgettaire situatie kwetsbaar blijft. Op basis van voorlopige gegevens, ingediend door de Duitse overheid, stelde de Commissie in maart 2006 een begrotingstekort van 3,3 % vast. Ook voor 2006 zou de drempelwaarde van 3 % nog overschrijden worden. In 2007 zou men, na vijf jaar, eindelijk opnieuw voldoen aan de voorwaarden van het Stabiliteitspact. De Duitse overheid heeft al enkele maatregelen genomen (zoals een verhoging van het standaard BTW-tarief van 16% naar 19%), maar moet nog minimum vijf maal verslag uitbrengen aan de Commissie over de extra maatregelen die genomen worden om de situatie te herstellen.³⁰

³⁰ Europese Raad (2006b)

3.2.2 Frankrijk

Ook Frankrijk ontsnapt niet aan de naleving van het Pact. In november 2002 stuurt de Commissie al een aanbeveling naar de Raad omdat de overschrijding van de referentiewaarde van 3 % in zicht komt voor het jaar 2003. Later zal blijken dat dit reeds voor het jaar 2002 het geval is. De Raad stuurt op 21 januari 2003, en dit op basis van het rapport van de Commissie, aanbevelingen naar de Franse overheid. Net als Duitsland moeten de Fransen de nodige maatregelen nemen om te voorkomen dat de referentiewaarden overschreden worden in 2003. Verder moet er gestreefd worden naar een begroting dicht tegen de evenwichtssituatie in het jaar 2006. Net als bij Duitsland werden er eind 2004 geen verdere stappen ondernomen, maar de begroting wordt nauwlettend in de gaten gehouden door de Commissie.

3.2.3 Procedure Europees Hof van Justitie

De Commissie deed, zowel voor Frankrijk als voor Duitsland, een aanbeveling aan de Raad om spoed te zetten achter de uitvoering van de Procedure Buitensporig Tekort. De Raad zag dit echter als een politieke zet van de Commissie en weigerde gevolg te geven aan deze aanbevelingen. Hij ging zelfs nog verder en schorste de procedure. Door deze schorsing doorbraken de ministers van Financiën van de Eurozone in feite het Stabiliteits- en Groeipact. Als reactie trok de Commissie begin 2004 naar het Europees Hof van Justitie. De vraag aan het Hof was echter niet of Frankrijk en Duitsland in overtreding waren met de regels, maar of de ECOFIN-Raad het recht had om geen sancties op te leggen nadat de aanbeveling was aanvaard. Het Hof oordeelde van niet en floot de Raad terug door zijn beslissing te schorsen. Verdere implicaties van de vernietiging vermeldde het Hof wel niet. De uitspraak maakte enkel duidelijk dat de ECOFIN-Raad het recht heeft de aanbeveling van de Commissie te weigeren. De aanbeveling aanvaarden maar toch niet handelen is niet toegestaan.³¹ Na deze uitspraak herhaalde de Commissie haar opvattingen die ze reeds eerder naar de Raad stuurde. Ze constateert dat de budgettaire situatie zowel in

³¹ Begg en Schelkle (2004)

Frankrijk als in Duitsland, zeer kwetsbaar blijft en dat vooropgestelde maatregelen zeer strikt dienen uitgevoerd te worden. Samen met de vooropgestelde stabiliteitsprogramma's kunnen ze ervoor zorgen dat de buitensporige tekorten hersteld worden.

3.2.4 Portugal

Het verwachte Portugese overheidstekort voor 2001 oversteeg de waarde bepaald in het stabiliteitsprogramma voor hetzelfde jaar. Omwille hiervan stelde de Commissie voor om aan Portugal een vroegtijdige waarschuwing te geven. Net als bij Duitsland besliste de Raad in zijn bijeenkomst op 12 januari 2002 geen gevolg te geven aan deze aanbeveling. De Portugese overheid gaf namelijk sterke garanties dat het in 2004 een begroting in evenwicht zou bereiken. Volgens de Raad moesten hiervoor wel sterke inspanningen geleverd worden om dit doel te bereiken.

Een herziening van de Portugese overheidsuitgaven gaf aan dat het overheidstekort in 2001 maar liefst 4,2 % bedroeg. Hiermee werd Portugal de eerste lidstaat die de referentiewaarde overschreed. In oktober 2002 gaf de Commissie de aanbeveling om de Procedure Buitensporig Tekort op te starten. Een maand later volgde de officiële vaststelling van het buitensporig tekort door de Raad. Er volgden aanbevelingen voor de Portugese overheid om zo snel mogelijk een einde te stellen aan het buitensporig tekort. Nadat Portugal er in slaagde om in 2002 en 2003 het begrotingstekort terug te dringen onder de referentiewaarde van 3 %, besloot de Raad in mei 2004 haar beslissing omtrent het buitensporig tekort terug in te trekken. Deze situatie bleek echter van korte duur. Portugal had in 2004 een tekort van 3,2 % en voor het jaar 2005 werd het tekort zelfs 6,0 % t.o.v. het BBP. De Raad constateerde in september 2005 een nieuwe situatie van buitensporig tekort in Portugal. Voor 2006 en 2007 zijn de voorspellingen nauwelijks beter met een tekort van respectievelijk 5 % en 4,9 %.

3.2.5 Andere landen Eurozone

Griekenland krijgt in juli 2004 aanbevelingen van de Raad om een einde te maken aan haar situatie van buitensporig tekort. Begin 2005 moet de Raad zich opnieuw richten tot de Griekse overheid omdat deze niet de gewenste acties heeft ondernomen. Griekenland moet vanaf nu permanent verslag uitbrengen aan de Raad en de Commissie zorgt ervoor dat de acties, genomen door de overheid, in overeenstemming zijn met de beslissingen van de Raad. Ook het Griekse stabiliteitsprogramma vertoont nog steeds onzekerheden voor de komende jaren. Griekenland zal moeten werken aan maatregelen met een permanent karakter om een einde te kunnen maken aan haar situatie van buitensporig tekort. In het voorjaar van 2005 gaf de Commissie aan dat Griekenland voldoende inspanningen leverde om haar tekort binnen het jaar terug te dringen. Dat blijkt uit het aangepaste stabiliteitsprogramma van de Griekse overheid.

Ook voor Nederland wordt in juli 2004 een buitensporig tekort vastgesteld. De procedure wordt echter stopgezet in 2005 wanneer het Nederlandse begrotingstekort daalt van 3,1 % in 2003 naar 1,9 % in het jaar 2004. De Nederlandse overheidsfinanciën zijn terug op het goede spoor geraakt.

Een eerste aanbeveling van de Commissie in 2004, voor het geven van een vroegtijdige waarschuwing voor Italië, wordt niet gevolgd door de Raad. De Italiaanse overheid voorzag namelijk bijkomende financiële maatregelen. In juni 2005 stelde de Commissie opnieuw vast dat de referentiewaarde van 3 % overschreden werd, bovendien kan men niet spreken van een tijdelijk tekort. De Raad beslist een maand later om ook voor Italië een Procedure Buitensporig Tekort op te starten. In maart 2006 oordeelde de Raad, in overeenstemming met het besluit van de Commissie, dat de maatregelen genomen door de Italiaanse autoriteiten volstaan voor het boeken van voldoende vooruitgang in 2006. Indien deze maatregelen volledig en doeltreffend uitgevoerd worden, zijn ze voldoende om het buitensporig tekort te verhelpen binnen de vastgestelde termijn. De Raad moest echter alweer vlug zijn stelling herzien in mei 2006. De nieuwe Italiaanse premier Prodi heeft de zware taak Italië terug op de rails te krijgen. De voorjaarsprognoses voorspellen namelijk

een nieuw tekort van 4,5 % in 2006 en een stijging van de staatsschuld tot 107,4 % einde 2006 en 107,7 % in 2007.³²

3.3 Het budgettair beleid in België

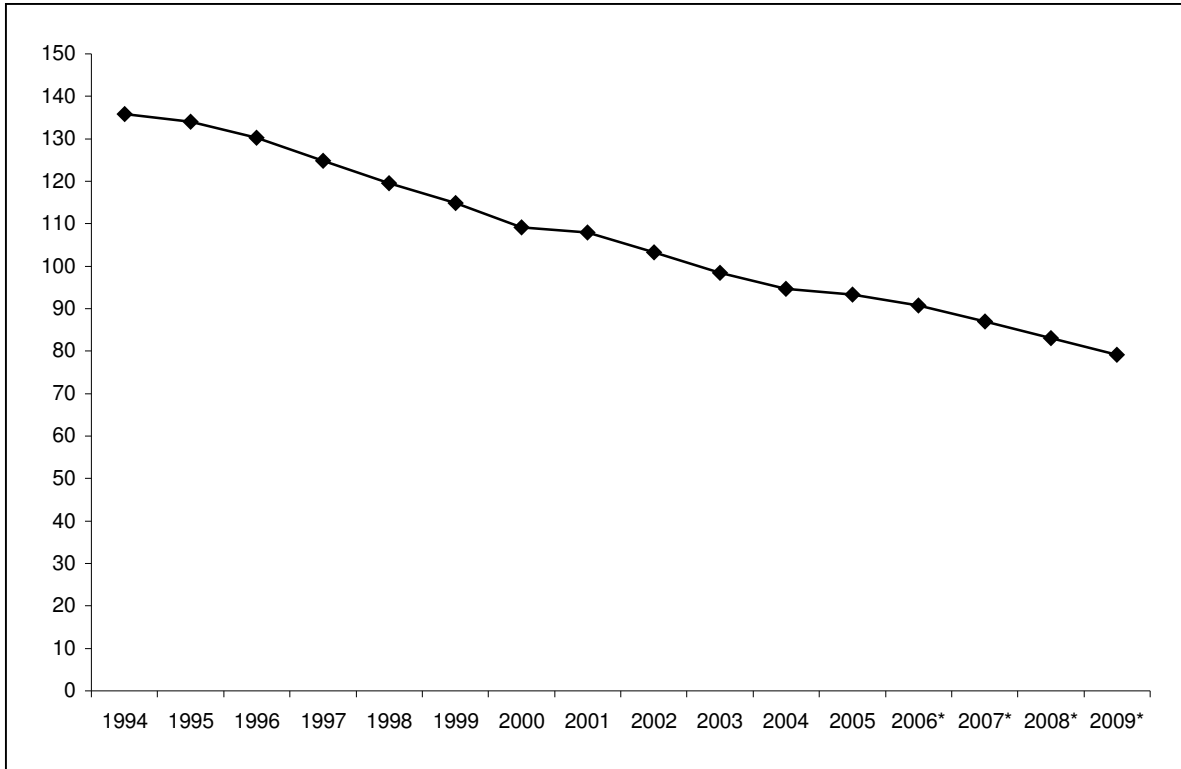
Door deelname aan de EMU verloren de deelnemende landen hun monetaire bevoegdheid als instrument voor het macro-economisch beleid. Voor België was dit verlies niet echt meer van tel, aangezien in 1990 de Belgische Frank reeds gekoppeld werd aan de Duitse Mark. Op die manier werd het Belgisch monetair beleid volledig bepaald door dat van de Duitse overheid. Niet alleen de monetaire autonomie was sterk beperkt, ook wat betreft de budgettaire autonomie kon de Belgische overheid niet veel kanten op vanwege de strenge convergentiecriteria uit het Verdrag van Maastricht. Bovendien liet de hoge Belgische overheidsschuld, maar liefst 114,8 % ten opzichte van het BBP in 1999, slechts weinig ruimte voor een expansief budgettair beleid. Om deel te mogen nemen aan de derde fase van de Europese Monetaire Unie moest de overheidsschuld in 'een bevredigend tempo' afnemen.³³ Dit objectief werd tot op heden steeds gehaald. Op basis van haar stabiliteitsprogramma's tracht de Belgische overheid haar begroting in evenwicht of, indien mogelijk, met een klein overschot af te sluiten. De schuldgraad werd op 10 jaar tijd met maar liefst 40 procentpunten verminderd.

In het 'Stabiliteitsprogramma van België 2006-2009' licht de Belgische regering haar budgettaire planning toe. Het betreft een update van het programma 2005-2008. Voor de jaren 2005 en 2006 streeft de regering naar een begroting in evenwicht. Voor de jaren erna, 2007 en 2008 wordt er gerekend op een overschot van respectievelijk 0,3 % en 0,6 % van het BBP. Op de middellange termijn is er nood een structureel overschot. Op deze manier kan de schuldgraad in voldoende mate teruggedrongen worden. In 2003 daalde de schuldgraad tot juist onder de grens van 100 %. Op het einde van 2008 zou deze zelfs

³² Europese Raad (2006b)

³³ Naert en Vanden Bussche (2004)

gedaald zijn tot 83 %, een cijfer dat in de buurt komt van de gemiddelde schuldgraad van de Eurozone.



Figuur 3.1: Evolutie van de Belgische staatsschuld (% t.o.v. BBP)

Bron: Eurostat (2006b); FOD Financiën (* geschatte cijfers)

De Belgische begrotingstoestand kan als gezond gezien worden en de daling van de schuld is een voorbeeld voor een beleid dat aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact voldoet. Toch wordt België door de Europese Commissie streng aangemaand om structurele maatregelen te nemen in de begroting. De Commissie waarschuwt de Belgische regering dat ze moet stoppen met het nemen van eenmalige maatregelen die de jaarbegroting in evenwicht brengen. Ook is het (kleine) overschot van 2005 nog niet zeker. De Belgische overheid nam de schulden van de NMBS over en plaatste deze in een speciaal opgericht fonds, maar nam deze niet op in haar begroting. Eurostat heeft bezwaren tegen de juridische constructie van het fonds en geeft de Belgische regering tot oktober 2006 de tijd om met een oplossing te komen. Indien men hier niet in slaagt heeft men geen begroting in

evenwicht maar een tekort van 2,4 procent. Voor de jaren 2006 en 2007 wordt sowieso een tekort verwacht van respectievelijk 0,3 en 0,8 procent.³⁴

Verder staat de Belgische overheid voor enkele uitdagingen in de toekomst wat betreft haar budgettaire beleid. Hervormingen moeten ervoor zorgen dat het groeipotentieel verhoogd wordt en dit door: de ondersteuning van het werkgelegenheidsbeleid, het verbeteren van het fiscale en juridisch ondernemingsklimaat, enzovoort. Verder moet er ook gekeken worden naar de houdbaarheid van de sociale zekerheid. Hierbij gaat het voornamelijk om de pensioenen en de uitgaven van de ziekteverzekering, met het oog op de verdere vergrijzing van de bevolking. Een daling van de interestlasten op de schuld is hierbij een sleutelement voor de creatie van budgettaire ruimte voor het financieren van de vergrijzing.³⁵

3.4 Landen buiten de Eurozone

Niet alleen de lidstaten binnen de Eurozone staan onder de controle van de Raad en de Commissie, ook de landen die niet deelnemen aan de derde fase van de EMU moeten hun begroting onder controle houden. Bij laatst genoemde lidstaten kan het onderscheid gemaakt worden enerzijds de landen die vrijwillig beslissen de Euro niet in te voeren als eenheidsmunt, namelijk Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Anderzijds zijn er door de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 tien nieuwe EU-lidstaten bijgekomen. Zij zijn door hun toetreding tot de EU volledig geïntegreerd in het proces van de coördinatie van en het toezicht op de economische en budgettaire politiek van de lidstaten.

³⁴ Albers, I. (2006); Bulcke, B. (2006a); Bulcke, B. (2006b)

³⁵ Belgische Federale Dienst van de Staatsschuld (2005)

3.4.1 Denemarken, Zweden en Verenigd Koninkrijk

Drie landen beslisten om vrijwillig niet deel te nemen aan de laatste fase van de EMU, die als einddoel de invoering van de Euro had. Toch blijkt uit cijfergegevens (zie Tabel 3.3 en Tabel 3.4) dat geen van hen problemen had om aan de vooropgestelde criteria te voldoen bij de start van de derde fase.

Tabel 3.3: Evolutie overheidsbudget (% BBP) - DK, SE en UK

EVOLUTIE OVERHEIDSBUDGET (% BBP) - DK, SE en UK							
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Denemarken	4,9	2,7	1,0	1,2	2,6	1,7	2,4
Zweden	2,9	1,8	0,1	-0,2	2,5	5,1	2,5
Verenigd Koninkrijk	-3,6	-3,3	-3,3	-1,6	0,7	3,8	1,0

Bron: Eurostat (2006a)

Tabel 3.4: Evolutie totale overheidsschuld (% BBP) - DK, SE en UK

EVOLUTIE TOTALE OVERHEIDSSCHULD (% BBP) - DK, SE en UK							
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Denemarken	35,8	42,6	44,4	46,8	48,0	52,3	57,7
Zweden	50,3	50,5	51,8	52,0	54,3	52,8	62,7
Verenigd Koninkrijk	42,8	40,8	39,0	37,6	38,7	42,0	45,1

Bron: Eurostat (2006b)

Het Verenigd Koninkrijk overschreed de referentiewaarde voor de eerste maal in 2003. De Commissie stelt dat een eerste maal vast in haar rapport van 28 april 2004. Ook in 2004 heeft de Britse regering een overheidstekort van 3,3 %, en voor 2005 bedroeg het tekort 3,6 %. Voor het jaar 2006 wordt eveneens een tekort hoger dan 3 % verwacht. Het tekort kan dus niet meer als tijdelijk gezien worden. De Commissie evalueert in haar rapport de Britse situatie en toont aan dat het overschrijden van de norm geen gevolg is van de economische situatie in het land, de stijging van het BBP was namelijk steeds groter dan hetgeen voorzien was in de stabiliteitsprogramma's. Op 26 januari 2006 volgt de Raad het advies van de Commissie en beslist het dat er effectief een buitensporig tekort bestaat in het Verenigd Koninkrijk. Men kan geen sancties opleggen, maar er volgen wel

aanbevelingen voor de Britse regering. Men moet de nodig maatregelen treffen om het buitensporig tekort zo snel mogelijk terug te dringen. Eind 2005 kondigde de regering van het Verenigd Koninkrijk al maatregelen aan in het parlement die als resultaat zouden hebben dat het tekort reeds voor het jaar 2006 onder de 3 % zou komen.³⁶

Het Verenigd Koninkrijk heeft vooral problemen met het jaarlijks budget, de situatie van de staatsschuld is positief. Ondanks een stijging van de laatste jaren is men met een percentage van 42,8 % in 2005 nog steeds ruim onder de Europese norm.

Denemarken en Zweden hebben zowel met het halen van de norm van het overheidstekort als van de staatsschuld geen probleem. Zweden had enkel in 2002 een zeer klein tekort op de begroting. De evolutie van de staatsschuld is in beide landen positief. Deze neemt nog jaarlijks af en heeft een niveau dat ruim onder het Europees gemiddelde ligt.

3.4.2 Nieuwe EU-lidstaten

Op 1 mei 2004 traden er tien nieuwe lidstaten toe tot de Europese Unie. Zij voeren hierdoor wel niet onmiddellijk de Euro in als nationale munteenheid. Hiervoor moeten zij, net als de oorspronkelijke lidstaten, voldoen aan de nog steeds geldende convergentiecriteria. In aanloop staan zij, net als Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk onder toezicht van de Europese Commissie wat betreft hun fiscaal beleid. Enkel het geven van sancties door de Commissie is niet toegestaan, zij kan enkel aanbevelingen richten tot de lidstaten die niet voldoen aan de convergentiecriteria van Maastricht. In onderstaande tabellen (Tabel 3.5 en Tabel 3.6) zijn de cijfergegevens terug te vinden van de tien nieuwe lidstaten wat betreft het overheidsbudget en de schuldgraad. In de volgende paragraaf wordt er dieper ingegaan op de toestand van de nieuwe lidstaten in aanloop van de derde fase van de EMU, namelijk de invoering van de Euro.

³⁶ Europese Commissie (2006); Europese Raad (2006a); Europese Unie (2005d)

Tabel 3.5: Evolutie overheidsbudget (% BBP) – nieuwe lidstaten toetreding 2004

EVOLUTIE OVERHEIDSBUDGET (% BBP) - nieuwe lidstaten toetreding 2004							
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Cyprus	-2,4	-4,1	-6,3	-4,5	-2,3	-2,4	-4,5
Estland	1,6	1,5	2,4	1,0	0,3	-0,6	1,9
Hongarije	-6,1	-5,4	-6,4	-8,4	-3,5	-3,0	-5,6
Letland	0,2	-0,9	-1,2	-2,3	-2,1	-2,8	-4,9
Litouwen	-0,5	-1,5	-1,2	-1,4	-2,0	-2,5	-5,6
Malta	-3,3	-5,1	-10,2	-5,6	-6,6	-6,2	-7,6
Polen	-2,5	-3,9	-4,7	-3,2	-3,7	-0,7	-1,4
Slovakije	-2,9	-3,0	-3,7	-7,7	-6,6	-12,3	-6,4
Slovenië	-1,8	-2,3	-2,9	-2,7	-3,9	-3,5	-2,1
Tsjechië	-2,6	-2,9	-6,6	-6,8	-5,9	-3,7	-3,4

Bron: Eurostat (2006a)

Tabel 3.6: Evolutie totale overheidsschuld (% BBP) – nieuwe lidstaten toetreding 2004

EVOLUTIE TOTALE OVERHEIDSSCHULD (% BBP) - nieuwe lidstaten toetreding 2004							
	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Cyprus	70,3	71,7	69,7	65,2	61,9	61,6	62,0
Estland	4,8	5,4	6,0	5,5	4,7	6,0	5,6
Hongarije	58,4	57,1	56,7	55,0	52,2	55,4	61,2
Letland	11,9	14,6	14,4	13,5	15,0	12,9	12,6
Litouwen	18,7	19,5	21,2	22,3	22,9	23,8	23,0
Malta	74,7	76,2	71,3	61,2	63,5	56,4	56,8
Polen	42,5	41,9	43,9	39,8	36,7	36,6	40,3
Slovakije	34,5	41,6	42,7	43,3	49,2	49,9	43,8
Slovenië	29,1	29,5	29,1	29,7	28,4	27,4	24,9
Tsjechië	30,5	30,6	30,0	28,8	26,3	18,2	13,4

Bron: Eurostat (2006b)

Cyprus had in 2003 een budget dat de norm van 3 % ruim oversteeg. De Raad besliste op 5 juli 2004 dat het om een buitensporig tekort ging. Cyprus kreeg aanbevelingen om maatregelen te nemen zodat het tekort in 2005 terug onder 3 % kwam. Achteraf gebeurde dit al eind 2004. In december 2004 concludeerde de Commissie dan ook dat Cyprus op de goede weg was om zijn tekort te corrigeren en er geen bijkomende aanbeveling nodig was. Ook Malta, Polen, Slovakije en Tsjechië hadden volgens de Commissie voldoende

maatregelen getroffen om hun tekorten terug te dringen. Hun situatie verbeterde in 2004 en in 2005 bevond enkel Malta zich nog net boven de limiet van 3 %.

Ook Hongarije kon niet voldoen aan de gestelde vereisten. Men had een buitensporig tekort in 2003. De Hongaarse regering moest de nodige maatregelen nemen om het tekort terug te dringen tegen 2008. In maart 2005 volgden er nieuwe aanbevelingen omdat het vooropgestelde doel voor 2005 niet zou gehaald worden. Ondanks de genomen maatregelen van de Hongaren besliste de Raad eind 2005 dat deze maatregelen niet geschikt waren om het beoogde doel te bereiken.³⁷

3.5 Globale toestand van de nieuwe lidstaten in aanloop naar de EMU

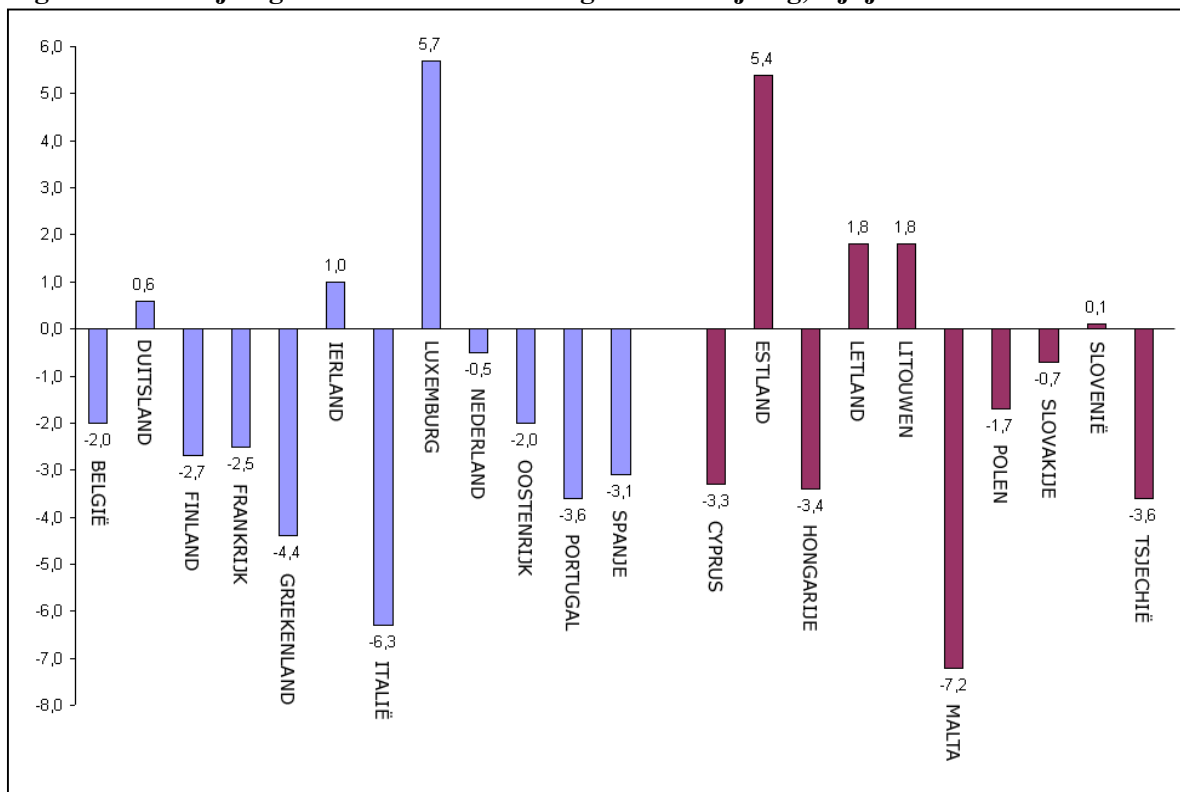
Door hun toetreding tot de Europese Unie hebben de nieuwe lidstaten de verplichting deel te nemen aan de Europese Monetaire Unie. Hiervoor moeten zij voldoen aan de Maastricht-normen betreffende publieke financiën, inflatie, intrestvoeten en wisselkoers. Zij hebben wel de vrije keuze om te bepalen op welk moment zij de Euro willen invoeren. Verschillende nieuwe lidstaten hebben aangekondigd dat ze in 2008 willen toetreden, terwijl anderen liever opteren voor een latere datum. De Europese Commissie waarschuwt de nieuwe leden voor overmoed. Het bereiken van de convergentiecriteria is geen absolute vereiste om reeds te kunnen toetreden tot de Monetaire Unie. Net als de huidige lidstaten moet er gewerkt worden richting het doel van de EMU en de daarbij geldende normen. De Maastricht-normen moeten gezien worden als een objectief op (middel)lange termijn, en niet als een doel op korte termijn. Een jaar vroeger dan verwacht zal Slovenië in 2007 als eerste nieuwe lidstaat de Euro invoeren. Litouwen krijgt voorlopig nog geen groen licht omwille van een te hoge inflatie.

³⁷ Europese Unie (2005d)

3.5.1 Publieke financiën

Figuur 3.2 toont de afwijking van het jaarlijks overheidstekort ten opzichte van de 3 %-norm. Voor de nieuwe lidstaten werden de cijfers gebruikt van het jaar 2003, deze worden vergeleken met de cijfers van de huidige lidstaten, van vijf jaar voor hun deelname (1996 voor Griekenland, 1994 voor de andere lidstaten). In het algemeen stelt men dat een periode van vijf jaar vóór deelname aan de EMU een goed referentiepunt is om de startposities van de nieuwe lidstaten te vergelijken met die van de huidige lidstaten. Uit de cijfers blijkt dat de toestand van de nieuwe lidstaten min of meer hetzelfde is als die van de huidige lidstaten. In tegenstelling tot wat er bij de publieke opinie leeft, staan de kandidaat-lidstaten er dus niet slechter voor dan de huidige landen van de Eurozone vijf jaar voor de start van hun deelname. Meer zelfs, de situatie van de overheidsfinanciën van Estland, Litouwen, Letland en Slovenië is beduidend beter.

Figuur 3.2: Afwijking t.o.v. de norm 3 % budgetoverschrijding, vijf jaar vóór EMU

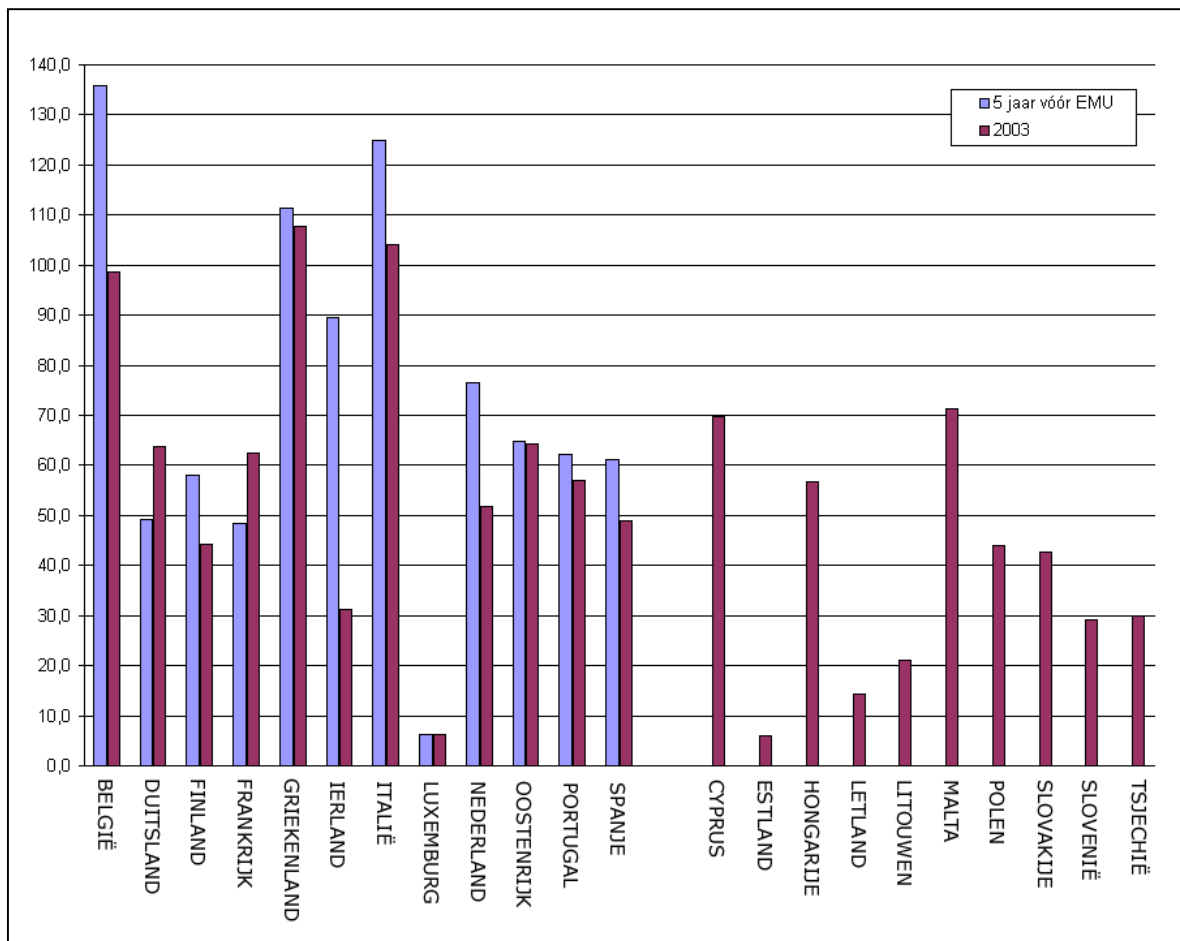


Bron: Eurostat (2006a), Orbán en Szapáry (2004)

Wat betreft de graad van de overheidsschuld bleek uit tabel 3.2 en tabel 3.6 reeds dat de nieuwe lidstaten in het algemeen een lagere schuldgraad hebben dan de huidige lidstaten. Een vergelijking vijf jaar voor deelname aan de EMU is te zien in figuur 3.3. Met uitzondering van Cyprus, Malta en Hongarije hebben alle nieuwe lidstaten een schuldgraad die veel lager ligt dan 60 % ten opzichte van het Bruto Binnenlands Product. Er zijn verschillende redenen voor de lagere schuldniveaus in de nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa. De Baltische staten (Estland, Letland, Litouwen) erfden geen schulden van de voormalige Sovjet Unie en Polen kreeg gedeeltelijke kwijtschelding van schuld. Verder gebruikten sommige landen, zoals bijvoorbeeld Hongarije, ontvangsten van privatisering om de overheidsschuld te verminderen. Tenslotte werd een deel van de uitgaven betreffende werkloosheidsuitkeringen gerealiseerd door staatsbedrijven, meestal in de vorm van 'within-the-gate' unemployment. Mensen werden tewerkgesteld, zonder dat hier in feite aanleiding toe was. Met de privatisering van deze bedrijven werd de schuld overgenomen door de nieuwe eigenaars (meestal in de vorm van een lagere verkoopprijs). Er waren ook bewegingen in omgekeerde richting doordat de staat de schulden van staatsbanken en -bedrijven op zich nam om deze te beschermen tegen privatisering.³⁸

³⁸ Orbán en Szapáry (2004)

Figuur 3.3: Schuldgraad in de huidige en nieuwe lidstaten, vijf jaar vóór EMU



Bron: Eurostat (2006b), Orbán en Szapáry (2004)

Een kanttekening die moet gemaakt worden bij de lage schuldgraden van de nieuwe lidstaten is het feit dat het niveau van de huidige leden misschien geen goede graadmeter is. De nieuwe landen zijn namelijk eerder groeiende markten in plaats van gevestigde ontwikkelde economieën. Door de lage schuldgraad kunnen de nieuwe lidstaten minder profiteren van de wijzigende intrestvoet om hun begrotingstekort te verminderen dan het geval was voor de huidige lidstaten. Bovendien zullen zij in de toekomst ook geconfronteerd worden met een toename van de overheidsuitgaven. De meeste van deze landen voeren fundamentele hervormingen door in het pensioen- en sociale zekerheidsstelsel, de gezondheidszorg en het onderwijs. Daarnaast zijn er extra inspanningen vereist wat betreft onderwijs en onderzoek en ontwikkeling. Verder zal de

toetreding tot de Europese Unie ook leiden tot extra overheidsuitgaven en verlies van ontvangsten. Het netto effect zal negatief zijn in de beginjaren omwille van verschillende factoren. De bijdrage aan de Unie moet onmiddellijk betaald worden, EU-transfers gaan vaak rechtstreeks naar de private sector en vereisen bovendien een cofinanciering van de lokale overheid. De administratieve taken van de overheid nemen ook toe door deelname aan de Europese Unie. Tenslotte is er een verlies aan inkomsten van invoerrechten uit de EU-landen en een verdeling van de invoerrechten op import uit de derde wereldlanden.³⁹

3.5.2 Andere criteria

Het criterium betreffende wisselkoersen stelt dat de munt van het desbetreffende land, zonder grote inspanningen, binnen de opgestelde fluctuatiemarges van ERM2 moet kunnen blijven, en dit gedurende minstens twee jaar. Zelf de munt devalueren is ook uitgesloten. Voor de nieuwe lidstaten betekent dit dat volledige deelname aan de derde fase van de EMU slechts mogelijk is, minimum twee jaar na toetreding. Men kan namelijk pas deelnemen aan ERM2 nadat men tot de Europese Unie behoort.

De andere criteria, inflatie en lange termijn intrestvoet, vormen op het eerste zicht weinig problemen. In vergelijking met de landen die in 1999 deelnamen, scoren de nieuwe lidstaten slechts in beperkte mate slechter. De meeste landen zouden in staat moeten zijn hun inflatie en intrestvoet in te dijken binnen de marges opgelegd door de convergentiecriteria. De verwoording van deze criteria, namelijk het feit dat men een vergelijking maakt met de drie landen die het best scoren wat betreft de inflatiegraad, is nog gebaseerd op de situatie dat er geen Eurozone bestond en er dus ook geen gemiddelde inflatie en intrestvoet kon berekend worden. In de nieuwe situatie, met de toetreding van nieuwe lidstaten, krijgt men te maken met landen waar zich een negatieve inflatie voor doet. In 2003 was dit het geval voor Litouwen en Tsjechië. Indien men deze landen zou gebruiken als referentiepunt, zouden een hoop landen in de problemen kunnen komen wat betreft het behalen van de Maastricht-norm. Het herinterpreteren van de twee criteria, door

³⁹ Coricelli (2004); De Grauwe (2006); Orbán en Szapáry (2004); Senior Nello (2005)

het gebruik van de inflatie en intrestvoet van de Eurozone als referentiepunt, zou dus niet onmiddellijk gezien moeten worden als het verbreken van het Verdrag.⁴⁰

Tabel 3.7: Inflatie en lange termijnintrestvoet – nieuwe lidstaten en EU-gemiddelde

INFLATIE EN LANGE TERMIJN INTRESTVOET – nieuwe lidstaten en EU-gemiddelde		
Jaar 2003	Inflatie (%) – jaarlijks gemiddelde	Lange termijn intrestvoet
Cyprus	4,0	4,70
Estland	1,4	-
Hongarije	4,7	6,83
Letland	2,9	-
Litouwen	-1,1	5,22
Malta	1,9	4,98
Polen	0,7	5,78
Slovakije	8,4	4,99
Slovenië	5,7	-
Tsjechië	-0,1	-
<i>EU (25)</i>	<i>1,9</i>	<i>4,14</i>

Bron: Eurostat (2006c); Eurostat (2006d)

⁴⁰ De Grauwe (2006); Senior Nello (2005)

HOOFDSTUK 4: FISCAAL BELEID BINNEN DE EMU

Uit het voorgaande hoofdstuk is gebleken dat het naleven van het Stabiliteits- en Groeipact geen sinecure is. Verschillende overheden hebben de afgelopen jaren nood gehad aan een expansief fiscaal beleid als reactie op een vertragende economie. Hierdoor kwamen zij in aanraking met de Procedure Buitensporig Tekort. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar het belang van het voeren van een fiscaal beleid, specifiek in een monetaire unie. Vervolgens wordt er gekeken welke de kritieken zijn die gegeven worden op het Stabiliteitspact. Het belang van fiscaal beleid is sinds de start van de Europese Monetaire Unie sterk toegenomen. Dit staat haaks op het feit dat het nu net het fiscaal beleid is dat in het Stabiliteits- en Groeipact aan banden wordt gelegd.

4.1 Fiscaal beleid in een monetaire unie

4.1.1 Het belang van fiscaal beleid

Zoals reeds eerder gezegd verliest een land haar monetair beleid als macro-economisch beleidsinstrument wanneer het toetreedt tot een monetaire unie. De landen die deelnemen aan de EMU zijn voor het opvangen van binnenlandse asymmetrische schokken aangewezen op het gebruik van hun fiscaal beleid. Algemeen kan men stellen dat het fiscaal beleid geen perfect substituut is van het monetair beleid. Fiscaal beleid is namelijk moeilijker te activeren, het duurt veel langer en het is bovendien minder betrouwbaar dan monetair beleid. Eens geïmplementeerd bereikt men gemiddeld wel een sneller effect met fiscaal dan met monetair beleid.

Door middel van haar fiscaal beleid leent de overheid geld en betaalt het later weer terug, en dit in de plaats van haar burgers. Door het verlagen van de belastingen in een periode van recessie leent de overheid geld, maar dit moet later terugbetaald worden. Dit kan enkel door het opnieuw verhogen van de belastingen. In theorie kunnen burgers en bedrijven ook zelf geld gaan lenen in een mindere periode. Is fiscaal beleid dan overbodig? Neen,

wanneer de economie vertraagt houdt het ontlenen van geld grotere risico's in en de banken worden voorzichtiger met het uitgeven van leningen. Het voordeel voor de overheden schuilt in het feit dat hun risico door de banken zeer laag gezien wordt, en ze hierdoor bijna altijd tegen een zeer lage kost kunnen lenen.

Fiscaal beleid heeft één belangrijk voordeel: het heeft de neiging om spontaan anticyclisch te zijn. De automatische stabilisatoren treden spontaan in werking bij een afremmende groei van de economie. Het fiscaal beleid zal automatisch expansief toenemen en het overheidsbudget verslechtert. In tegenstelling tot de automatische stabilisatoren die uit zichzelf in werking treden, vereist een discretionair fiscaal beleid expliciete beslissingen van de overheid wat betreft een wijziging in de belastingen of de uitgaven. Toch mag dit door politici niet als een vrijgeleide worden gezien voor onnodige (grote) uitgaven.⁴¹

Het voeren van een anticyclisch fiscaal beleid is niet zonder problemen. De effectiviteit van een anticyclisch beleid wordt aangetast door verschillende tijdsonderbrekingen. Na het moment dat men vaststelt dat er nood is aan fiscale maatregelen duurt het even vooraleer men ook effectief acties onderneemt. Er passeert ook geruime tijd voor de effecten van het fiscaal beleid duidelijk voelbaar zijn. Dit zorgt ervoor dat dergelijk beleid vaak een verkeerde uitwerking heeft en net procyclisch zal werken. Dit is een van de kritieken waarmee het Stabiliteitspact zelf ook mee te maken krijgt. Verder is er de Ricardiaanse vergelijking, deze theorie stelt dat investeerders en consumenten hun gedrag gaan aanpassen aan overheidstekorten en –schulden. Beiden beseffen dat een dergelijk tekort op korte termijn niet vol te houden is. Iemand zal het gelag moeten betalen, onder de vorm van hogere belastingen of hogere rente. Bedrijfsleiders vertragen hun investering en consumenten beginnen meer te sparen en minder te besteden. Daardoor vertraagt de economie en gaan banen verloren. Veel hangt dus af van de mate waarin de economische agenten het fiscaal beleid beoordelen. Hoewel er grote discussie is over de omvang van deze theorie kan men stellen dat er toch zeker gedeeltelijk een compensatie gebeurt. Vervolgens is er ook de vaststelling dat men vlugger voorbeelden zal vinden van landen met een economische groei omwille van fiscale beperkingen dan door het voeren van een

⁴¹ Baldwin en Wyplosz (2004); Tanzi (2005)

expansief beleid. Een laatste obstakel dat het voeren van een anticyclisch beleid kan belemmeren komt voort uit de public choice-theorie. Hoewel belastingen en publieke uitgaven normaal gezien met dezelfde souplesse in beide richtingen moeten kunnen bewegen is er vaak een asymmetrie in de uitvoering. Het verlagen van belastingen en verhogen van de publieke investeringen is politiek gezien eenvoudiger uit te voeren.⁴²

4.1.2 Externe effecten van fiscaal beleid

De effecten van fiscaal beleid beperken zich niet alleen tot de grenzen van het land dat een dergelijk beleid voert. Ook andere landen kunnen een invloed ondervinden door verscheidene oorzaken: het inkomen en de besteding ervan, inflatie of de kosten van lenen. Deze effecten, de zogenaamde ‘spillovers’, kunnen zowel positief als negatief zijn. Bij het nemen van beslissingen betreffende het fiscale beleid, dient men dus rekening te houden met de beleidsbeslissingen die ergens anders genomen worden. De vraag naar coördinatie van het beleid, of eventueel zelfs een gemeenschappelijk fiscaal beleid binnen de Monetaire Unie, dringt zich dus op. Door het opstellen van overeenkomsten wordt het fiscaal beleid natuurlijk wel aan banden gelegd, net op het moment dat het een groter belang verwerft als beleidsinstrument. Paragraaf 4.2 gaat hier verder op in.

Een eerste spillover, één met een positief effect, is terug te vinden onder vorm van een overdracht van conjunctuurcycli. Wanneer een land een groeiende economie heeft zal dat land meer gaan importeren. De landen die handel drijven met het eerstgenoemde land zullen meer exporteren en dus meer inkomen verwerven. De expansie overschrijdt dus de landgrenzen. De effecten zijn afhankelijk van de mate van onderlinge handel en de grootte van het land dat actie onderneemt. De spillover is groter indien beide respectievelijk sterker en groter zijn. De spillover kan ook een negatief effect veroorzaken in het geval van een afremmende groei in een land. Oplettendheid is dus vereist wanneer twee landen in een monetaire unie een gelijklopende conjunctuurcyclus hebben en beide zich in een recessie

⁴² Tanzi (2005)

bevinden. Indien beide landen fiscale beleidsmaatregelen nemen kan het effect misschien te sterk zijn.

Een tweede effect, in de negatieve zin, komt voor wanneer er een expansief budgettair beleid wordt gevoerd. De overheid is in het algemeen de grootste ontlener van het land, grote overheidstekorten zouden er dus voor kunnen zorgen dat de intrestvoeten de hoogte in gedreven worden. Vanaf het moment dat landen dezelfde munteenheid gebruiken, zoals het geval is binnen de Europese Monetaire Unie, delen zij ook dezelfde intrestvoet. Vooral grote landen met een aanzienlijk overheidstekort kunnen ervoor zorgen dat er hogere intrestvoeten ontstaan. Aangezien de intrestvoeten een effect hebben op de investeringen, beïnvloeden zij de groei op lange termijn. Het crowding out-effect wordt een transnationaal fenomeen in de EMU. Verschillende auteurs bestempelen dit argument als eerder zwak. Zij gaan ervan uit dat financiële markten voldoende efficiënt werken om de schuld van een bepaald land niet te veralgemenen en dus ook de intrestvoeten binnen de Eurozone niet te beïnvloeden. Grote leningen kunnen er echter voor zorgen dat er een grote instroom van kapitaal teweeg wordt gebracht en de Euro een grotere appreciatie krijgt. Hierdoor wordt de competitiviteit van de Eurozone en haar groei aangetast.

Wat betreft de duurzaamheid van de publieke schulden zijn er verschillende spillovers mogelijk. Eén ervan werd reeds voorzien in het Verdrag van Maastricht onder de vorm van de 'no bailout'-clausule. Deze verbiedt de Europese Centrale Bank om publieke schuld direct bij haar uitgever te kopen. Indien zij dit toch zou doen leidt dit tot inflatie binnen de Eurozone. Ondanks deze clausule is de kans op het uitkopen van een noodlijdende overheid toch reëel. Wanneer financiële instellingen van een andere land obligaties bezitten van de overheid in problemen, kunnen deze instellingen in de problemen geraken indien de obligaties niet uitgekeerd worden. In een monetaire unie verhoogt de financiële integratie. Obligaties uitgegeven door de verschillende nationale overheden zullen meer en meer verspreid worden onder de andere lidstaten. Een overheid die in gebreke komt wat betreft haar schuldbetaling zal meer individuen en financiële instellingen buiten haar grenzen beïnvloeden dan het geval zou zijn indien ze niet tot de monetaire unie behoorde.

Door het creëren van tekorten zijn de overheden in staat om verscheidene goederen en diensten te realiseren, zonder dat men zich zorgen maakt van de bijhorende kost. Deze kan namelijk doorgeschoven worden naar toekomstige regeringen, of zelfs generaties. Toch behoedt de democratische controle de politici ervan om geen te overdreven schulden te maken. Dit controlesysteem is echter niet onfeilbaar. Publieke uitgaven zijn vaak gericht op specifieke, kleinere doelgroepen (bijvoorbeeld het leger, wegenbouwers, enzovoort). De schuld wordt echter gedragen door een veel grotere groep van belastingbetalers.

Deze effecten komen enkel voor bij buitensporige overheidstekorten. Het duurt jaren alvorens men kan komen tot zeer grote overheidsschulden. Wanneer de grote overheidsschuld er uiteindelijk toch is, heeft men een beleid nodig dat zorgt voor opeenvolgende (grote) overschotten om te voorkomen dat de schuldratio automatisch verder stijgt.⁴³

4.2 Niveau van fiscaal beleid

Onder meer het bestaan van de verschillende externaliteiten roept de vraag op in welke mate er nood is aan coördinatie van het fiscaal beleid. Op welk niveau van bestuur - regionaal, nationaal, supranationaal - kan het beleid best gevoerd worden? Hiervoor is het interessant te kijken naar de theorie van het fiscaal federalisme en het principe van subsidiariteit.

4.2.1 Fiscaal federalisme

Verschillende federale staten, zoals bijvoorbeeld Duitsland en België, hebben reeds te maken met een systeem van fiscaal federalisme. Dezelfde situatie kan men toepassen op de Europese situatie, ondanks het feit dat Europa geen effectieve federatie is. Men kan zich

⁴³ Baldwin en Wyplosz (2004); De Grauwe (2005)

afvragen welke taken nationaal moeten blijven, en voor welke taken er de mogelijkheid bestaat om een gedeelde verantwoordelijkheid te creëren.

Het bestaan van externaliteiten is, zoals vermeld in paragraaf 4.1.2, een eerste argument dat aanleiding geeft om verantwoordelijkheden over te hevelen naar een hoger niveau, namelijk dat van de Europese Unie. Een ander argument is het feit dat sommige beleidsmaatregelen een groter effect hebben indien ze op grote schaal worden uitgevoerd. Stijgende schaalvoordelen komen bijvoorbeeld voor bij defensie. Men kan in deze gevallen opteren voor het coördineren van het beleid. Hierdoor behouden de verschillende lidstaten nog steeds hun soevereiniteit, maar men moet regelmatig samenkomen voor onderhandelingen. Deze samenkomsten hebben op voorhand echter geen garantie op slagen. Een andere mogelijkheid is het opgeven van de soevereiniteit, gedeeltelijk of volledig, en de bevoegdheid geven aan een supranationaal instituut. De vraag is of dit in de huidige politieke situatie binnen de Europese Unie bespreekbaar is.

In het geval van een gecentraliseerd budget kunnen asymmetrische vraagschokken in verschillende landen automatisch opgevangen worden. Veronderstel een daling van de vraag in Frankrijk met als gevolg een stijging van de werkloosheid. In Duitsland gebeurt net het tegenovergestelde, daar stijgt de vraag en daalt de werkloosheid. Bij het geval van een gecentraliseerd budget heeft dit als gevolg dat de inkomstenbelastingen vanuit Frankrijk dalen, en de werkloosheidsuitkeringen stijgen voor de Fransen. In Duitsland maken ze de omgekeerde beweging. Het centrale budget herverdeelt automatisch het inkomen van Duitsland naar Frankrijk. In de huidige situatie, met een gedecentraliseerd budget stijgt het tekort van de Franse overheid en heeft de Duitse overheid een surplus. Dit geldt echter niet voor permanente schokken. In dat geval is er nood aan loon- en prijsflexibiliteit en arbeidsmobiliteit. Iets wat binnen de Europese Unie nog niet overal het geval is.

Tradities en toepassingen verschillen nogal vaak tussen verschillende landen. Wat betreft het fiscale beleid zijn de voorkeuren heterogeen en een supranationale regeling zou nogal wat ontevredenheid kunnen veroorzaken in sommige landen. Snelle, grootschalige

wijzigingen hieromtrent zijn dan ook niet voor de nabije toekomst weggelegd. Verder kan men zeggen dat er zich grote informatiegebreken kunnen voordoen. In het geval van asymmetrische informatie kan men stellen dat de nodige informatie zich eerder op lokaal niveau bevindt. Sommige beslissingen kunnen het beste genomen worden op nationaal (of zelfs lokaal) niveau (zie infra, paragraaf 4.2.2).

Algemeen veronderstelt men wel dat de overheid steeds handelt naar hetgeen het beste is voor de burgers. Dit is niet steeds het geval (bijvoorbeeld public choice). Verder is het ook zo dat niet elke burger gelijk is en het democratisch controlesysteem wel eens faalt. De kwaliteit van de overheid en democratische controle is dus van cruciaal belang voor het slagen van fiscaal federalisme. De vraag die men zich kan stellen is of 'Brussel' beter presteert dan de nationale overheden.⁴⁴

4.2.2 Principe van subsidiariteit

De argumenten pro en contra centralisatie van het fiscaal beleid op Europees niveau leiden niet snel tot een eenduidig besluit. Het afwegen van de verschillende argumenten is zeer moeilijk en kan zeer lang duren. De Europese Unie heeft het standpunt ingenomen dat diegene die voorstander is van het delen van de soevereine taken, ook effectief moet aantonen dat dit best op een supranationaal niveau geregeld wordt. Dit is het principe van subsidiariteit, dat ook opgenomen werd in het Verdrag van Maastricht.⁴⁵

4.3 Kritieken op het Stabiliteitspact

Voorgaande paragrafen tonen aan dat een degelijk fiscaal beleid en een correcte regelgeving een noodzaak zijn in de Europese Unie. Niet alleen voor de huidige lidstaten, ook voor de tien nieuwe lidstaten van de EU is een effectief raamwerk voor fiscaal beleid

⁴⁴ Baldwin en Wyplosz (2004); De Grauwe (2005); Jovanović (2005)

⁴⁵ Baldwin en Wyplosz (2004); Jovanović (2005)

van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat hun toetreding gepaard gaat met macro-economische stabiliteit. De huidige structuur, met in het bijzonder het Stabiliteits- en Groeipact, heeft verschillende nadelen. Al van bij de start van het Pact kwamen de eerste kritieken boven water. Het zou echter geruime tijd duren alvorens hieraan gehoor wordt gegeven door de Europese machthebbers. Hieronder worden de belangrijkste kritieken op het Stabiliteitspact kort toegelicht. Verschillende zijn van toepassing op alle lidstaten van de Europese Unie, sommigen hebben echter een grotere impact voor de nieuwe lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa.

4.3.1 Verminderen van budgettaire flexibiliteit

Bij het voeren van een fiscaal beleid binnen de EMU is het voornamelijk van belang dat er een evenwicht wordt gezocht tussen flexibiliteit enerzijds en spillover-effecten anderzijds. Het eerste slaat opnieuw terug op de werking van de automatische stabilisatoren. De nationale budgetten zijn voorlopig het enigste instrument dat een land heeft binnen de Monetaire Unie wanneer het getroffen wordt door een recessie. De spillover-effecten werden in paragraaf 4.1.2 reeds besproken. Omwille van de tekorten op het budget en de schuldgraad van verschillende landen, worden de andere lidstaten onrechtstreeks ook mee beïnvloed. De vraag is in welke mate het Stabiliteits- en Groeipact erin slaagt dit evenwicht te vinden.

Bij de opstelling van het Stabiliteitspact is het begrip flexibiliteit duidelijk naar de achtergrond verwezen. De angst voor te grote, en onhoudbare, overheidstekorten en overheidsschulden lagen aan de basis bij het opstellen van de convergentiecriteria, en in het bijzonder de Procedure Buitensporig Tekort. Het onevenwicht stelt zich doordat de nadruk gelegd wordt op strikte regels ten koste van flexibiliteit. Nog maar een jaar na de invoering van het Stabiliteitspact was de eerste waarschuwing voor een buitensporig tekort al een feit. Deze vroege problemen toonden al vlug aan dat het Pact niet veel ruimte liet voor het nemen van anticyclische maatregelen door de nationale overheden. Enkel vertrouwen op de automatische stabilisatoren voor het opvangen van een recessie is echter

niet voldoende, discretionaire fiscale maatregelen zijn eveneens vereist. De norm van 3 % is onvoldoende voor het opvangen van schokken in specifieke lidstaten. Hiervoor is er nood aan hogere budgettaire flexibiliteit. In de moderne samenleving heeft de overheid meer (sociale) verantwoordelijkheden tegenover zijn burgers, deze worden nog eens ruimer gedurende een recessie wanneer er grotere verwachtingen zijn en meer vraag is naar de werking van het sociale zekerheidssysteem. In het Stabiliteitspact wordt hier geen rekening mee gehouden. Zeker voor de nieuwe lidstaten is de tekortlimiet van 3 % ontoereikend.⁴⁶ De wispelturigheid van de groei van het BBP in de nieuwe lidstaten is nog te sterk opdat een neutraal fiscaal beleid volstaat. Zij moeten namelijk sowieso een hogere groei bekomen dan de huidige lidstaten wil men een zelfde niveau van inkomen per capita bereiken.

Voor een overheid binnen de Europese Monetaire Unie is het noodzakelijk dat er gemiddeld gezien overschotten op de begroting zijn, wil men kunnen voldoen aan de norm van 3 % als maximum voor een tekort op de begroting. Op lange termijn betekent dit dat overheden al hun schulden wegwerken. Er is echter geen enkele economische reden waarom een overheid geen schulden mag hebben. In dit opzicht heeft het Stabiliteitspact ervoor gezorgd dat de oorspronkelijke filosofie van de Maastricht-criteria vergeten is door de Europese beleidsmakers. Namelijk dat een land met een schuldgraad van 60 % en een tekort van 3 % geen gevaar loopt op een onhoudbare overheidsschuld. Een overheid zonder schuld is geen optimale situatie omdat hierdoor de voordelen voor latere generaties van investeringen voor infrastructuur of hervormingen van het pensioenstelsel genegeerd worden. Dergelijke investeringen zijn voornamelijk aan de orde in de nieuwe EU-lidstaten. De eenvormige regel betreffende de schuldgraad houdt geen rekening met de hogere nood voor investeringen betreffende de infrastructuur in landen waar het initiële niveau van het publiek kapitaal niet voldoende is. De norm van 3 % is dan ook arbitrair te noemen. Als tijdelijke strategie is een regel voor een budget in evenwicht wel aanvaardbaar voor landen met een hoge schuld. De vraag is of een dergelijke regel opgelegd moet worden als

⁴⁶ Coricelli (2004)

permanente strategie voor iedereen waardoor landen hun schuldratio op lange termijn op nul brengen.⁴⁷

Als conclusie kan worden gesteld dat het Stabiliteits- en Groeipact te ver is gegaan in het opleggen van regels betreffende de nationale budgetten. Het ontbreken van voldoende flexibiliteit vormt een groter risico voor de EMU dan de tekortkomingen van de nationale overheden in hun budget.

4.3.2 Asymmetrische werking van het Pact

In mindere periodes stimuleert het Stabiliteits- en Groeipact de overheden van de lidstaten van de EMU om geen al te grote tekorten te realiseren. In een omgekeerde situatie, namelijk in perioden van economische groei, zijn er geen specifieke prikkelingen voor de overheden om hun uitgaven of eventuele belastingsverminderingen te beperken. Dergelijke periodes zijn normaal gezien een gelegenheid om een reserve op te bouwen, en op die manier in mindere perioden zonder problemen te kunnen voldoen aan de opgelegde normen van het Stabiliteitspact. Het budget van de overheid blijft misschien wel in evenwicht, de onderliggende positie van het budget verslechtert in opzicht van een toekomstige recessie.⁴⁸

4.3.3 Geen sanctie voor politiek gedreven fiscaal beleid

In tegenstelling tot de convergentiecriteria in het Verdrag van Maastricht hebben de regels in het Stabiliteitspact geen duidelijke politieke beloningen. In de aanloop naar de EMU waren deze duidelijk. Door het voldoen aan de convergentiecriteria konden de landen met een budgettaire achterstand zich vervoegen met de beter presterende landen. Indien men deze doelstellingen niet bereikte werd men gewoon uitgesloten van deelname aan de

⁴⁷ Baldwin en Wyplosz (2004); Buti et al (2002); De Grauwe (2003); De Grauwe (2005); Jovanović (2005)

⁴⁸ Baldwin en Wyplosz (2004); Buti et al (2002)

Europese Monetaire Unie. Het gevaar van uitsluiting uit de Eurozone wordt na de toetreding tot de EMU vervangen werd door een systeem van (onzekere en vertraagde) sancties in het Stabiliteitspact. Meer nog, het succes van het Pact om de overheidstekorten terug te dringen heeft opnieuw de mogelijkheid gecreëerd voor overheden om politiek geïnspireerde fiscale acties te ondernemen. De verleiding is nog het moeilijkst te weerstaan in de jaren voorgaand aan verkiezingen. Onderzoek heeft uitgewezen dat gedurende deze periode de overheidsuitgaven systematisch stijgen.⁴⁹

4.3.4 De ontmoediging van publieke investeringen

Het in evenwicht houden van het overheidsbudget betekent dat eventuele kapitaalsuitgaven enkel met huidige inkomsten kunnen gefinancierd worden. Het spreiden van de kosten van een investeringsproject over verschillende generaties (die er ook van profiteren) wordt hierdoor uitgesloten. Het feit dat de huidige generatie meer moet bijdragen aan de investering dan ze opbrengt, zorgt ervoor dat publieke investeringen eerder ontmoedigd worden. Voornamelijk projecten die een grote investering vergen en zeer gespreide opbrengsten genereren vallen uit de boot. Onderzoek heeft aangetoond dat er een duidelijk verband bestaat tussen de publieke uitgaven en de groeiratio. Het belang van publieke investeringen in de Europese Unie mag dus niet onderschat worden, in het bijzonder voor de nieuwe lidstaten. Zij hebben namelijk een verhoogde nood aan publieke investeringen.⁵⁰

4.3.5 Gebrek aan toezicht op totale fiscale niveau

De verantwoordelijkheid voor het nationaal fiscaal beleid ligt volgens het Stabiliteitspact bij de lidstaten zelf. Maatregelen die goed zijn voor het nationale niveau, kunnen er echter wel voor zorgen dat er op het niveau van de Eurozone problemen ontstaan. Ondanks het feit dat de regels van het Pact niet geschonden worden, kan er een situatie ontstaan die niet

⁴⁹ Buti et al (2002); de Haan et al (2003) ;

⁵⁰ Buti et al (2002); Coricelli (2004); Naert en Vanden Bussche (2004)

optimaal is voor de Eurozone. De gezamenlijke fiscale toestand is misschien niet de geschikte bodem voor het nemen van een doeltreffende beleidsmix. Indien bijvoorbeeld verschillende landen overgaan van een situatie met een begroting in overschot naar een situatie waar de begroting in evenwicht is, kan dit leiden tot een overmatig expansief beleid zonder de grenzen van het Stabiliteitspact te overschrijden. Het fiscaal beleid van grotere landen heeft trouwens een grotere invloed op de fiscale toestand van de Unie dan het fiscaal beleid van kleinere landen. De coördinatie van het beleid, geregeld via het Pact, is hierdoor niet in staat om een goed antwoord te bieden op de negatieve schokken die de verschillende landen treffen.⁵¹

4.3.6 Korte termijn politiek versus structurele hervormingen

Door enkel te focussen op korte termijn doelstellingen wat betreft het begrotingstekort, moedigt het Stabiliteitspact het nemen van eenmalige maatregelen of het uitvoeren van creatief boekhouden aan. De transparantie van de publieke rekeningen wordt hierdoor wel vertroebeld. Verder maakt het Pact geen onderscheid tussen de verschillende landen, ondanks het feit dat ze te kampen hebben met verschillende doelstellingen op middellange en lange termijn en verschillende schuldgraden. Voor landen met gezonde overheidsfinanciën is het Pact daardoor te veeleisend. Sommige landen worden gehinderd in het doorvoeren van bijvoorbeeld hervormingen in het pensioenstelsel. Deze zouden op korte termijn de begroting in problemen kunnen brengen, maar op (middel)lange termijn vergroten zij de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De tussentijdse budgetbeperking is afhankelijk van de groei van het BBP, de inflatie en de werkelijke intrestvoeten. Het Stabiliteitspact houdt geen rekening met de onderlinge verschillen van de individuele lidstaten. Voornamelijk de economieën die een inhaalbeweging aan het maken zijn, zoals die van de nieuwe EU-lidstaten, hebben een hogere potentiële groei en een hogere inflatie. Deze landen kunnen zich hogere tekorten veroorloven dan meer ontwikkelde landen zonder de houdbaarheid van de publieke financiën op lange termijn in gevaar te brengen.⁵²

⁵¹ Buti et al (2002); Orbán en Szapáry (2004)

⁵² Buti et al (2002); Buti et al (2005); Naert en Vanden Bussche (2004); Orbán en Szapáry (2004)

4.3.7 Afdwingbaarheid van de regels

Eén van de belangrijkste struikelblokken omtrent het Stabiliteitspact is wel de afdwingbaarheid van de regels betreffende de sancties en de boetes. De beslissing van de Raad om de Procedure Buitensporig Tekort tegen Frankrijk en Duitsland stop te zetten is hiervan een duidelijk voorbeeld. De reden hiervoor ligt in het feit dat de beslissing voor het nemen van dergelijke beslissingen in de handen ligt van de Raad van ministers van Economie en Financiën (ECOFIN). De leden van deze Raad, de respectievelijke ministers uit de verschillende lidstaten, houden vaak meer rekening met de problemen in hun eigen land dan het algemeen belang van de Europese Unie. In tegenstelling tot de nationale overheden hebben de instellingen van de Europese Unie, waaronder de Raad en de Commissie, een te beperkte macht voor democratische controle en genereren ze slechts beperkte democratische legitimiteit. Het opleggen van sancties is hierdoor des te moeilijker. Verder hebben ook de eenmalige maatregelen en het creatief boekhouden, uitgevoerd door nationale regeringen om het budget in evenwicht te krijgen, de ernst van procedures onderuit gehaald. Voornamelijk de grote tijds kloof betreffende het verstrekken van de gegevens van de individuele lidstaten, zorgt ervoor dat maatregelen veel te laat worden genomen.⁵³

Ook het gebrek aan flexibiliteit (zie supra, paragraaf 4.3.1) zorgt voor een potentiële spanning tussen de nationale overheden en de Europese instellingen. Lidstaten worden door de strikte regels gehinderd bij het gebruik van de automatische stabilisatoren gedurende een recessie. Hierdoor gaan zij meer druk uitoefenen op de Europese Centrale Bank om een lossier monetair beleid te voeren. Het Stabiliteitspact, dat aanvankelijk als doel had de ECB te beschermen tegen dergelijke politieke druk, zorgt er dus voor dat het risico van druk net groter wordt. Verder komt het bij de lidstaten over alsof de Europese instellingen tegenwerken wanneer een land het economisch reeds moeilijk heeft. De Procedure Buitensporig Tekort legt namelijk (zware) financiële sancties op. Ook de publieke opinie kant zich hierdoor sterk tegen Europa. Al kan men hier wel de vraag

⁵³ Baldwin en Wyplosz (2004); Orbán en Szapáry (2004)

stellen of nationale politici niet te vaak de schuld bij Europa leggen bij het nemen van onpopulaire beslissingen.⁵⁴

⁵⁴ Baldwin en Wyplosz (2004); De Grauwe (2005)

HOOFDSTUK 5: HERVORMING VAN HET STABILITEITSPACT

Reeds van de start stond het Stabiliteits- en Groeipact ter discussie. In de afgelopen jaren verschenen er in de uitgebreide literatuur talloze voorstellen ter verbetering van het Pact. Inflexibiliteit, een asymmetrische werking en een korte termijnpolitiek zijn slechts enkele verwijten ten aanzien van het Stabiliteitspact. Vooral de uitbreiding van de Europese Unie met tien nieuwe lidstaten, die uiteindelijk ook willen deelnemen aan de Euro, heeft de discussie verder opgedreven of de eenvormige regelgeving in het Pact nog steeds toepasselijk is voor een aanzienlijk aantal landen dat heterogeen en economisch sterk gediversifieerd is. Met betrekking tot het afdwingen van de regels en de implementatie van de Procedure Buitensporig Tekort, bereikten de problemen hun hoogtepunt in november 2003. De ECOFIN-Raad schorste toen de aanbeveling van de Europese Commissie om sancties te treffen tegen Frankrijk en Duitsland. Een beslissing die op haar beurt ook nog eens geschorst werd door het Europees Hof van Justitie. Door deze uitspraak zorgde het Hof ervoor dat een herziening van de basis van het Pact, zijn regels en implementatie onvermijdbaar was.⁵⁵

In september 2004 richtte de Europese Commissie een communiqué met haar eigen voorstellen voor hervorming tot de Raad, die hiervan op zijn beurt gebruik maakte voor het formuleren van concrete hervormingen van het Stabiliteitspact. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de hervormingsvoorstellen opgenomen in het rapport van de Raad en vervolgens worden er nog enkele bijkomende hervormingsvoorstellen besproken uit de uitgebreide literatuur.

5.1 Hervormingsvoorstel in het Rapport van de Raad

Na jarenlange discussies omtrent de werking en de uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact, met als hoogtepunt de schorsing van de aanbeveling van de Commissie omtrent

⁵⁵ Eijffinger (2005a)

de budgettaire situatie in Frankrijk en Duitsland, komt de Europese Raad van ministers van Economie en Financiën met zijn eigen suggesties voor een mogelijke hervorming van het Pact. Na verschillende moeilijke en verhitte debatten werd begin 2005 een akkoord bereikt.

De voorstellen kunnen onderverdeeld worden in drie grote delen, namelijk: de verbetering van het economisch bestuur en afdwingbaarheid van de regelgeving, de versterking van de preventieve werking van het Pact en een verbeterde implementatie van de Procedure Buitensporig Tekort. De Raad baseert zich op verschillende voorstellen aangereikt in de uitgebreide literatuur omtrent de hervorming van het Stabiliteitspact en de voorstellen die door de Commissie werden gemaakt eind 2004. In de volgende paragrafen wordt er dieper ingegaan op de verschillende voorstellen. Naast een uitgebreide inhoud wordt er eveneens een analyse gemaakt van de haalbaarheid van de voorstellen en hun overeenkomst met voorstellen die reeds eerder in de literatuur aan bod kwamen.⁵⁶

5.1.1 Verbetering van bestuur en afdwingbaarheid regelgeving

Op het gebied van bestuur is er volgens de Raad voldoende ruimte tot verbetering. In zijn rapport benadrukt de Raad dat de verschillende instellingen, zowel op nationaal als op Europees niveau, hun respectievelijke verantwoordelijkheden dienen op te nemen, en hierbij rekening dienen te houden met de taken van de andere instellingen. Het feit dat de Raad dit vermeldt is geen verrassing, sinds een van de meest recente problemen was dat een instelling (namelijk de Raad zelf) de rol van een andere instelling (de Commissie) als “bewaker van het Verdrag en zijn procedures” grotendeels negeerde. Zoals reeds eerder vermeld weigerde de Raad om sancties op te leggen aan Frankrijk en Duitsland toen zij er niet in slaagden te voldoen aan de regels van het Stabiliteitspact. Door enkel te stellen dat de verschillende lidstaten, de Commissie en de Raad elkaars verantwoordelijkheden dienen te respecteren zal een dergelijke situatie niet voorkomen worden. Meer zelfs, om de niet-partijdige handhaving van de regels te verbeteren is het nodig dat de Commissie meer macht krijgt wat betreft de beslissingen tot het nemen van sancties. Dit is bijvoorbeeld

⁵⁶ Eijffinger (2005b)

mogelijk door in plaats van het geven van aanbevelingen aan de Raad, dat de Commissie concrete voorstellen kan geven. De vraag is dan wel of de Raad een versterkte rol van de Commissie in het opleggen van sancties kan kaderen binnen haar rol als bewaker van het Pact en zijn procedures, of dat hij dit ziet als een feit waarbij de Commissie buiten haar verantwoordelijkheid treedt. In zijn rapport specificceert de Raad enkele concrete punten wat betreft de verbetering van het bestuur binnen en tussen de verschillende instellingen. Het belang van een goed en correct economisch bestuur voor de effectiviteit van het Stabiliteitspact wordt niet in twijfel getrokken. Toch blijft de vraag in hoeverre de verschillende punten die in het rapport naar voren worden gebracht een werkelijke verbetering opleveren.

Een eerste punt wat door de Raad naar voren wordt geschoven is een effectieve en correcte samenwerking en communicatie tussen de instellingen en de bevolking, tussen de instellingen onderling en, zoals hierboven reeds vermeld, het belang dat de verschillende instellingen zich beperken tot hun eigen verantwoordelijkheden. Fundamenteel wordt hiermee niets nieuws gezegd. Het is een herbevestiging van de taken en de gedragsregels die sowieso duidelijk moeten zijn aangezien ze eigen zijn aan het oorspronkelijke Pact. Het is dan ook twijfelachtig dat enkel het vermelden van de nood aan verbetering op dit gebied een werkelijke impact zal maken.

Vervolgens stelt de Raad een verhoging van de steun en druk uit de omgeving voor, gebaseerd op een jaarlijkse beoordeling van de nationale budgettaire ontwikkelingen en hun invloed op de Eurozone als geheel. De geschiedenis heeft echter al aangetoond dat de Europese Unie er niet in slaagt om zogenaamde 'peer pressure' uit te oefenen op lidstaten om tijdens economisch betere tijden de overheidsfinanciën te bestendigen. Het risico is dus groot dat er enkel beloftes zullen gedaan worden wat betreft dit gedeelte van het voorstel zonder echt tastbare maatregelen.⁵⁷ Een mogelijke oplossing zou kunnen gegeven worden door de procedure van vroegtijdige waarschuwingen niet enkel te gebruiken in slechte tijden wanneer het tekort de drempel van 3 % nadert, maar ook in goede tijden wanneer er een duidelijke afwijking van het structurele doel is. Deze mogelijkheid wordt door de

⁵⁷ Gros (2005)

Commissie voorzien in haar rapport, maar niet overgenomen door de Raad. Ook twee andere regels, namelijk het invoeren van complementaire nationale budgettaire regels en instellingen om het belang van het nationale niveau te versterken en het betrekken van nationale parlementen bij de stabiliteits- en convergentieprogramma's, zijn geen garantie tot verbetering. In Duitsland staat de vereiste van een budget in evenwicht zelfs letterlijk in de grondwet.⁵⁸ Maar wat levert het op? Verder vermeldt de Raad ook het voorstel om bij de start van elke nieuwe legislatuur een stabiliteits- of convergentieprogramma op te stellen en pleit hij voor continuïteit in hetzelfde geval wat betreft de budgettaire doelen die goedgekeurd werden door de Commissie. De Raad beperkt zich bij deze maatregelen echter tot de vraag aan de nieuwe regeringen om continuïteit te voorzien in het beleid en het opstellen van een stabiliteitsprogramma voor de gehele legislatuur. Dit is uiteindelijk niets meer dan het vragen van nog een nieuwe politieke verplichting waarvoor er bovendien geen beloning is voorzien, noch een straf wanneer men niet voldoet. Uiteindelijk zal men voorzichtig moeten zijn wanneer men werkelijk fundamentele verbeteringen in het bestuur verwacht van deze voorstellen, zelfs wanneer ze toegepast worden zoals de Raad ze voorziet in haar rapport.

Tenslotte formuleert de Raad enkele bruikbare ideeën om de 'infrastructuur' van het Stabiliteitspact te verbeteren, zijnde de onderliggende voorwaarden die cruciaal zijn voor het functioneren van het Pact. Eerst en vooral erkent men het belang van betrouwbare macro-economische voorspellingen. Foute voorspellingen kunnen het Stabiliteitspact namelijk ondermijnen. De Raad voorziet dan ook een prominente rol voor de onafhankelijke voorspellingen van de Commissie in de voorzieningen van de lidstaten en in de beoordeling van hun macro-economische en budgettaire ontwikkelingen. Afwijkingen ten opzichte van deze voorspellingen moeten in detail kunnen uitgelegd worden door de lidstaten. Verder legt de Raad, in navolging van het voorstel van de Commissie, de nadruk op de kwaliteit, betrouwbaarheid en opportuniteit van fiscale statistieken. Vooral indien er voor het voorzien van onbetrouwbare gegevens van lage kwaliteit sancties opgesteld worden, zorgt deze maatregel zeker voor een verbetering van

⁵⁸ Artikel 110 § 1 omtrent Federaal Budget en Budget Wet van de Duitse Grondwet zegt: "... Het Budget zal in evenwicht gebracht worden met betrekking tot de inkomsten en uitgaven."

de transparantie van de budgettaire posities en versterkt het de mogelijkheid van de financiële markten om op een correcte manier de kredietwaardigheid van een lidstaat te bepalen. Het verleden heeft aangetoond dat in de huidige situatie de berichtgeving omtrent nationale financiën vaak sterke vertraging oploopt, de statistieken nog al eens positief bevooroordeeld zijn en vaak niet het volledige beeld van de overheidsfinanciën weergeven. De Commissie stelt in haar rapport dat de taak van het opstellen van voorspellingen best overgelaten wordt aan een nationale instelling die onafhankelijk is van de regering. Een geschikte instelling hiervoor is bijvoorbeeld de nationale bank. Deze is sowieso onafhankelijk (voorwaarde voor toetreding tot de EMU) en heeft de geschikte middelen en personeel reeds voorhanden.

In het algemeen kan niet gezegd worden dat de voorstellen wat betreft de verbetering van het bestuur, overtuigend zijn. In ruimere mate zijn ze ook niet direct genoeg om in de praktijk het verschil te maken. Met uitzondering van de twee laatste, betreffende een verbetering van de infrastructuur, zijn ze niet meer dan richtlijnen en intentieverklaringen die sterk afhankelijk zijn van de goodwill van de verschillende lidstaten in plaats van onmiddellijk afdwingbare verbeteringen.⁵⁹

5.1.2 Versterken van de preventieve werking van het Pact

Het tweede gedeelte van de nota van de Raad behandelt de verbetering van de preventieve werking van het Stabiliteitspact. Het betreft een (vernieuwde) verplichting van de lidstaten tot consolidatie van het budget in periodes waar de economische groei boven de verwachte trend ligt. Op deze manier kunnen procyclische beleidsmaatregelen en een buitensporige schuld of niveau van tekort vermeden worden in economisch mindere perioden. Reeds geruime tijd wordt er in de verschillende voorstellen ter verbetering van het Stabiliteitspact nadruk gelegd op het versterken van de fiscale discipline van lidstaten in economisch goede periodes. Op deze manier wordt er tegemoet gekomen aan de kritiek van een asymmetrische werking van het Pact. De automatische stabilisatoren zouden ook optimaal

⁵⁹ Buti et al (2005); Eijffinger (2005b)

gebruikt moeten worden tijdens economische hoogconjunctuur. Dit wordt echter niet gesteund door numerieke specificatie of de dreiging van sancties.⁶⁰ De Raad stelt voor dat lidstaten die onverwacht extra inkomsten verkrijgen in goede tijden, deze actief gebruiken voor de reductie van hun tekort en/of schuld, en zo hun publieke financiën consolideren. Als algemeen criterium stelt men een jaarlijkse daling van de schuld van 0,5 % ten opzichte van het BBP voorop. In geval van niet-naleving voorziet men de mogelijkheid voor de Commissie om adviezen (of vroegtijdige waarschuwingen wanneer deze uitbreiding van macht goedgekeurd wordt) te geven. Dergelijke voorstellen om overheden aan te sporen ook in betere tijden voorzichtig om te springen met hun financiën werden reeds eerder gemaakt (onder meer in het voorstel van de Commissie) en dit voorstel van de Raad brengt dus niets nieuws. Dit wil echter niet zeggen dat het geen goede stap voorwaarts betekent. Uit de praktijk zal blijken in welke mate men meer zal moeten corrigeren dan de referentiewaarde in economisch betere tijden en minder zal moeten corrigeren in tijden dat men er economisch minder voor staat. Consistentie tussen de verschillende lidstaten op dit vlak moet er voor zorgen dat het criterium niet overbodig wordt. Wat betreft de naleving zal een effectieve waarschuwing van de Commissie veel meer effect opleveren dan enkel en alleen een beleidsadvies. Om dit echter mogelijk te maken is het nog steeds wachten op de goedkeuring van de ontwerpgrondwet van Europa. Het proces van goedkeuring is nog steeds aan de gang en werd na de 'NEE'-debacles⁶¹ in onder andere Nederland en Frankrijk zelfs in de wachtkamer geplaatst. Hierdoor zal dit voorstel niet snel geïmplementeerd worden in de nabije toekomst.

Twee andere voorstellen van de Raad zijn een antwoord op de luide roep naar differentiatie tussen de onderlinge lidstaten wat betreft de doelstellingen op (middel)lange termijn. Het eerste voorstel luidt dat voor landen met hoge schuld en lage potentiële groei het budget in evenwicht of surplus moet zijn. Voor landen met een lage schuld en hoge potentiële groei is een tekort op lange termijn van 1 % toegestaan. Wat voor het tekort wel lukte, namelijk het opstellen van kwantitatieve gegevens, lukte de Raad niet voor de minimum afname van

⁶⁰ Hefeker (2005)

⁶¹ Nederland en Frankrijk beslisten via referendum over de ratificatie van de ontwerpgrondwet van Europa. In beide landen haalden de tegenstanders van de ontwerpgrondwet een meerderheid.

de schuld voor landen met een hoog schuldniveau.⁶² Bovendien zal er rekening gehouden worden met impliciete aansprakelijkheden (in het bijzonder degene gelinkt aan de veroudering van de bevolking). Door de doelstelling van een lidstaat op (middel)lange termijn te koppelen aan het schuldniveau, potentiële groei en eventueel ook onderliggende aansprakelijkheden die ontstaan door demografische evoluties, wordt er meer rekening gehouden met specifieke verschillen tussen de verschillende lidstaten binnen de Europese Unie. Bovendien stijgt het aantal heterogene staten door de uitbreiding van de EU. Verder worden landen met een relatief lage schuldgraad (zoals de nieuwe landen die toetreden tot de EU) en duurzame tekorten beloont door het geven van minder strikte lange termijn doelstellingen. In hetzelfde kader voorziet de Raad de mogelijkheid dat structurele hervormingen die doorgevoerd worden en die op lange termijn een kostenbesparend effect hebben (zoals bijvoorbeeld pensioenhervormingen) ook in rekening worden gebracht. Men creëert hiermee de mogelijkheid om voor tijdelijke afwijkingen van de lange termijn doelstellingen, op voorwaarde dat de limiet van 3 % gerespecteerd wordt en de budgettaire situatie terug naar de lange termijn doelstelling keert binnen de voorziene periode in het programma. Elke overschrijding over de drempel van 3 % moet beperkt en tijdelijk zijn. De Raad voorkomt dat de invoering van uiterst noodzakelijk hervormingen vertraagd of zelfs niet uitgevoerd worden, omdat men verplicht zou zijn een te strikt beleid te voeren.

De verschillende voorstellen van de Raad geven ruimschoots een antwoord op de vaak gestelde vraag naar meer flexibele en minder gelijkvormige regels. De vraag is echter wel of de waarschuwingen van de Commissie en de beloften van de lidstaten voor een voorzichtiger beleid in economisch betere tijden effectief gaan zijn. Vooral gezien het feit dat in een omgekeerde situatie (perioden van mindere economische groei) deze middelen niet gewerkt hebben. Wanneer lidstaten onverwacht extra middelen verwerven hebben ze vaak het 'probleem' dat ze niet weten hoe deze te besteden, aangezien er geen specifieke uitgaven voorzien werden. In tijden van economische moeilijkheden zal men geld dat reeds gebudgetteerd was voor bepaalde projecten moeten terugtrekken en besteden aan de vermindering van de schuld en het tekort, in het algemeen een veel moeilijkere beslissing.

⁶² Buti et al (2005)

In het eerste geval wordt de regering wel beloond met een versoepeling van de lange termijndoelstelling waardoor er meer flexibiliteit ontstaat wat betreft overheidsuitgaven. Landen met een lage schuldgraad worden beloond met minder strikte lange termijndoelstellingen. Voor de huidige lidstaten is dit een positief voorstel, of dit voor de nieuwe lidstaten ook geldt is sterk de vraag. Zij zijn, zoals reeds vermeld in paragraaf 4.3, economieën die in een groeifase zitten en minder ontwikkeld zijn. Zolang ze zich niet binnen de Eurozone bevinden kunnen ze nog zeer wispelturig en risicovol optreden. Wat betreft het rekening houden met de verplichtingen van de overheid voor de verouderende bevolking moet men ervoor zorgen dat deze afnemen in de tijd. De nadruk moet gelegd worden op hervormingen van het pensioenstelsel om ervoor te zorgen dat de overheid solvabel blijft. De voorstellen van de Raad hebben een positief effect op het tegengaan van procyclische effecten van het Pact.⁶³

5.1.3 Verbeterde implementatie van de Procedure Buitensporig Tekort

Het derde en laatste domein waar de Raad haar focus op richt is de verduidelijking van, en eventuele verbeteringen voor, de uitvoering van de Procedure Buitensporig Tekort. Een eerste punt bevestigt enkel het feit dat de Commissie verantwoordelijk blijft voor het opstellen van een rapport wanneer het een situatie van buitensporig tekort vaststelt, al dan niet met enige uitzonderingen. Een groep van andere voorstellen richt zich meer tot uitzonderingen waar de lidstaten zich kunnen op beroepen in het geval van een buitensporig tekort. Zo is er het voorstel voor een uitbreiding van de definitie van een “uitzonderlijk en tijdelijk” buitensporig tekort. Op die manier is ze toepasbaar op meer en langere perioden. En er is meer aandacht voor de schuld en zijn duurzaamheid via aanbevelingen van de Commissie omtrent de schulddynamiek van de lidstaten die zich boven de referentiewaarde bevinden. Hiermee volgt men eerdere voorstellen gemaakt door de Commissie.

⁶³ Buti et al (2005); Coricelli (2004); Eijffinger (2005b); Gros (2005)

Twee andere voorstellen van de Raad omvatten een verduidelijking van “alle andere relevante factoren” waarmee rekening gehouden wordt bij de beoordeling van een buitensporig tekort en er wordt speciale aandacht gegeven aan de systematische pensioenhervormingen. Een verduidelijking van de verschillende factoren gerelateerd aan het buitensporig tekort (bijvoorbeeld potentiële groei, maatregelen betreffende de Lissabon-agenda,...) zorgt ervoor dat een ruimere interpretatie van de uitzonderingsmaatregelen mogelijk is. Toch heeft men een te groot aanbod van uitzonderingssituaties voorop gesteld bij de beoordeling van een mogelijk buitensporig tekort. Deze lijst is veel uitgebreider dan diegene die werd opgesteld door de Commissie. De lidstaten waren zeer snel om bijkomende uitzonderingen te formuleren op basis van hun eigen wensen. In theorie kan quasi elk land met een tijdelijk tekort boven, maar dicht bij, de referentiewaarde een uitweg vinden uit de procedure. Onder invloed van onder meer de Europese Centrale Bank werden niet alle voorstellen weerhouden. Indien dit wel het geval was, zou er van het Stabiliteitspact niet veel overgebleven zijn. Wanneer men de doelstellingen op lange termijn beter zou opvolgen en voorzichtigheid meer primeerde in betere perioden, zouden dergelijke clausules niet nodig zijn. De limiet van een tekort van 3 %, of eventueel de voorgestelde 1 % afwijking van de lange termijn doelstelling, geven in dat geval voldoende ruimte voor het financieren van de beleidsmaatregelen die men nu concreter (en ruimer) heeft ingevuld. Wat betreft de pensioenshervormingen wordt er door de Raad dezelfde fout gemaakt als de Commissie in haar eigen voorstel. Het fundamentele probleem van de verouderende bevolking wordt over het hoofd gezien door enkel rekening te houden met het conflict tussen het monetair en het fiscaal beleid. Er wordt wel meer nadruk gelegd op het niveau en de houdbaarheid van de schuld, maar het fiscale beleid en de daarbij horende noodzakelijk hervormingen worden als een probleem op middellange termijn gezien, terwijl het eerder op lange termijn een probleem vormt gezien de demografische veranderingen in Europa. Schattingen van onderliggende schuld in de EU-lidstaten tonen aan dat het vooral de grotere Europese landen zijn die een demografische crisis tegemoet gaan. En dat terwijl de werkelijke schuld al vaak twee tot drie keer hoger ligt dan de officiële cijfers weergeven. De volledige omvang van het demografisch probleem wordt in het rapport niet behandeld.

Tenslotte voorziet de Raad een uitbreiding van de aanpassingsperioden voor het herstel van een buitensporig tekort. De oorspronkelijke deadline wordt verlengd met een jaar (nu dus twee jaar), op voorwaarde dat men beroep kan doen op uitzonderlijke omstandigheden. De bepaling van deze omstandigheden is gebaseerd op de beoordeling van de reeds eerder vermelde, en door de Raad uitgebreide, formulering van “alle andere relevante factoren”. Er is ook een herziening van de deadlines voorzien in een latere fase in het geval dat een lidstaat getroffen wordt door onverwachte adverse economische gebeurtenissen met grote nadelige budgettaire effecten gedurende de Procedure Buitensporig Tekort. Beide maatregelen roepen dezelfde vragen op die ook in voorgaande alinea aan bod kwamen. Namelijk door het creëren van dergelijke buitengewone omstandigheden ontstaat de mogelijkheid, en de verleiding, om misbruik te maken van deze clause. Door creatief om te springen met de nieuwe mogelijkheden kan men op een legale manier ontsnappen aan de sancties, zelfs wanneer het buitensporig tekort niet tijdig hersteld wordt. Daarnaast is er het voorstel waarin de landen meer uitstel krijgen voor het nemen van beslissingen en effectieve acties in het geval van een buitensporig tekort. Dit is wel een goed voorstel. De Raad verlengt de periode voor het plannen van effectieve acties van vier naar zes maanden. Zo kunnen de lidstaten hun acties voor het corrigeren van een buitensporig tekort beter kaderen in de nationale budgettaire procedures en is er meer ruimte voor het creëren van structurele, in plaats van tijdelijke maatregelen.

De uitbreiding van voorwaarden waarmee rekening gehouden wordt bij de beoordeling van het buitensporig tekort en de verruiming van de deadlines voor het herstel van een dergelijke situatie zorgen er niet voor dat de fiscale discipline van de lidstaten van de EMU erop vooruitgaat. In tegendeel, de interpretatie van het Stabiliteitspact wordt er alleen maar ingewikkelder door. Ook de mogelijkheid tot een beperking van de situaties waarin een lidstaat een “tijdelijk en uitzonderlijk” tekort heeft, laat de Raad aan de kant. Men vergeet blijkbaar dat bij de oorspronkelijke start van het Stabiliteitspact men uitging van de veronderstelling dat het nominaal BBP jaarlijks met 5 % zou groeien. Omdat de potentiële groei in de meeste landen van de Eurozone sterk gedaald is, komt de situatie veel vlugger voor dat een land te maken heeft met een groei die “laag” is ten opzichte van de historische standaard. Daarom zou men de visie op een uitzonderlijke trage groei moeten herzien. Een

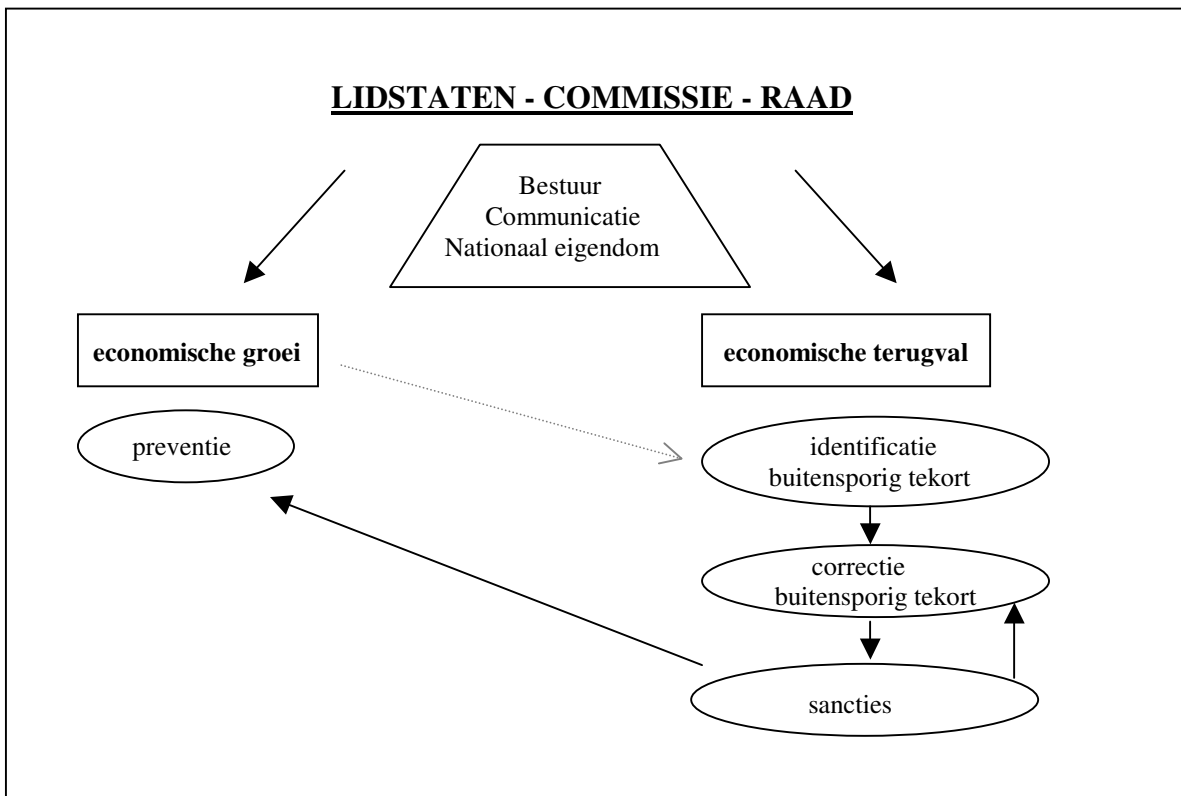
groei van 1,5 % is misschien ‘traag’ in vergelijking met de Lissabon-norm, maar in vergelijking met de potentiële groei kan hij vrij normaal zijn.⁶⁴

5.1.3.1 Het nut van sancties

Merkwaardig genoeg is er op geen enkel moment in het rapport van de Raad sprake van het opleggen van sancties, de laatste stap in de Procedure Buitensporig Tekort. Het zijn net de sancties die voor een groot deel verantwoordelijk zijn voor de ophef en problemen die er rond het Stabiliteitspact zijn ontstaan. Cynici beweren dat de Raad van oordeel moet geweest zijn dat door de vele verbeteringen die ze hebben aangebracht en de mogelijkheden om te ontsnappen aan de Procedure Buitensporig Tekort, er geen mogelijkheid meer bestaat dat een lidstaat in een situatie terechtkomt waar sancties dienen opgelegd te worden. Het ontbreken van enige aandacht aan deze belangrijke fase in de procedure, om welke reden dan ook, is een grote tekortkoming in het rapport van de Raad.

Figuur 5.1 geeft een beeld op welke manier sancties passen in het kader van het bereiken van fiscale discipline. De instellingen bovenaan in de figuur (de lidstaten, de Commissie en de Raad) beheren de fiscale regels. Ze moeten op regelmatige tijdstippen communiceren door het verstrekken van volledige en correcte informatie en, in het geval van de lidstaten, zijn ze verantwoordelijk voor de nationale invulling van de regels opgenomen in het Stabiliteitspact. In perioden van economische groei moet er, zoals vermeld in het rapport van de Raad, aan preventie gedaan worden door consolidatie van het budget. In tijden dat een lidstaat problemen heeft met de invulling van de fiscale regels, meestal tijdens een periode van economische terugval maar niet noodzakelijk, wordt een buitensporig tekort dat onder de Procedure Buitensporig Tekort valt vastgesteld en gecorrigeerd. Indien dit niet gebeurt volgen er sancties.

⁶⁴ Eijffinger (2005b); Gros (2005); Hefeker (2005)



Figuur 5.1: Algemeen kader voor het bereiken van fiscale discipline

Bron: Eijffinger (2005)

Daar waar de identificatie van het buitensporig tekort door de Commissie gebeurt, ligt het corrigeren ervan volledig in handen van de lidstaten. Het hangt van hun bereidwilligheid af of ze al dan niet voldoen aan de aanbevelingen. Sancties kunnen enkel en alleen werken indien ze door de lidstaten als een bedreiging gezien worden. Hiervoor moeten ze geloofwaardig zijn en de kost ervan moet voldoende hoog zijn. Het voorbeeld van onder meer Frankrijk toont aan dat het niet de mogelijkheden van een land zijn die de problemen veroorzaken, maar de bereidheid om een buitensporig tekort te herstellen. De dreiging van sancties is eveneens een stimulans voor de lidstaten om in perioden van economische groei een voorzichtig fiscaal beleid te voeren. Een verbetering van de implementatie van het Stabiliteitspact kan dus voornamelijk bereikt worden door een verbetering van de geloofwaardigheid van de dreiging van sancties.⁶⁵

⁶⁵ Eijffinger (2005b)

5.1.4 Algemene evaluatie

Het rapport van de Raad behandelt een waaier van onderwerpen betreffende het Stabiliteitspact. Vooral de suggesties omtrent het versterken van de preventieve werking van Pact bewijzen hun nut. Onder meer de vernieuwde definiëring van de doelstelling op (middel)lange termijn waarbij er rekening gehouden wordt met de schuld en bijhorende duurzaamheid verhoogt in zekere mate de flexibiliteit van het Pact. Ook de stappen die ondernomen worden om de fiscale transparantie te verhogen, de kwaliteit van de cijfergegevens te verbeteren en de nationale budgettaire instellen te versterken, kunnen de regels van het Stabiliteitspact versterken.

Maar ondanks verschillende nuttige elementen bevat het rapport ook voorstellen die niet veel verbetering zullen opleveren (zoals degene ter verbetering van het economisch bestuur) of het Pact zelfs zullen verzwakken of ingewikkelder maken. Het invoeren van meer uitzonderingen om de Procedure Buitensporig Tekort te vermijden zorgt ervoor dat de vasthoudendheid van de 3 % referentiewaarde verwatert. De vergrote complexiteit van het nieuwe kader verlaagt de helderheid van de fiscale doelen en zorgen ervoor dat de controle minder effectief gebeurt. Complexe en minder helder geformuleerde regels zijn moeilijker afdwingbaar.⁶⁶ De grote nalatigheid van het rapport blijft het ontbreken van daadkrachtige maatregelen omtrent de (niet-partijdige) afdwingbaarheid de regels van het Pact, in het bijzonder betreffende de sancties. Het opleggen van geloofwaardige sancties is het enige middel dat kan werken voor verbeterde fiscale discipline. De kost van imagooverlies vermindert namelijk eens een lidstaat de regels herhaaldelijk overtreden heeft, en kan dan dus geen significantie rol meer spelen. Het rapport heeft echter een aversie ten opzichte van maatregelen om lidstaten te straffen. Men vertrouwt vooral op de uitbreiding van het nationaal eigendomsrecht en de vernieuwde beloftes van de lidstaten zelf. Gaan deze nieuwe beloftes echter beter werken dan de originele van enkele jaren geleden? Zonder verbeterde handhaving zal dit niet het geval zijn! In de huidige

⁶⁶ Een uitgebreide effectiviteitanalyse van de fiscale EU-regels is te vinden in Buti et al (2002).

omstandigheden kan men stellen dat Europa vooral nood heeft aan nieuwe leiders in de grote landen.⁶⁷

Tabel 5.1: Belangrijkste hervormingsvoorstellen Rapport ECOFIN

BELANGRIJKSTE HERVORMINGSVOORSTELLEN RAPPORT ECOFIN
<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Afdwingbaarheid regelgeving</i><ul style="list-style-type: none">- Betere samenwerking instellingen met beperking tot eigen verantwoordelijkheid- Verhoging peer-pressure- Versterking nationaal niveau- Betrouwbare en kwalitatieve voorspellingen- Verhoogde bevoegdheid Commissie (~ goedkeuring ontwerpgrondwet)▪ <i>Asymmetrische werking van het Stabiliteitspact</i><ul style="list-style-type: none">- Consolidatie budget tijdens economische groei▪ <i>Flexibiliteit regelgeving / Korte termijn politiek</i><ul style="list-style-type: none">- Aanpassing (middel)lange termijndoelstellingen afhankelijk van schuldgraad- In rekening brengen impliciete aansprakelijkheden en structurele hervormingen (pensioen)- Uitbreiding definitie ‘uitzonderlijk en tijdelijk’ tekort en aanpassingperioden- Verduidelijking ‘alle relevante factoren’ bij beoordeling tekort

5.2 Andere hervormingsvoorstellen

Het rapport van de Raad behandelt verschillende kritieken die gegeven worden op het Stabiliteitspact. Toch bieden de voorstellen niet altijd voldoende soelaas. Verscheidene andere kritieken komen zelfs niet aan bod. In volgende paragrafen komen nog enkele mogelijke hervormingsvoorstellen aan bod wat betreft de kritieken op de afdwingbaarheid van de regelgeving, het ontmoedigen van publieke investeringen, het gebrek aan toezicht

⁶⁷ Buti et al (2005); Eijffinger (2005b)

op totale fiscale niveau, budgetconsolidatie in economisch betere tijden en een verhoogde nadruk op schuld in plaats van tekort.

5.2.1 Institutionele hervormingen

Fiscaal en monetair beleid kampen allebei met de uitdaging van het combineren van zowel een lange termijn- als een korte termijn-doelstelling. In het geval van monetair beleid zijn deze respectievelijk prijsstabiliteit en stabilisering van de output over een cyclus. Aanvankelijk slaagden de centrale banken hier niet in en ook het invoeren van een regelgeving betreffende de totale monetaire groei boden geen oplossing. Het oprichten van nieuwe onafhankelijke centrale bankinstellingen zorgde uiteindelijk voor het gewenste resultaat. Fiscale beleidsmakers kampen met hetzelfde probleem, namelijk de combinatie van de houdbaarheid van de overheidsschuld op lange termijn en de stabilisatie van het begrotingstekort op korte termijn. Toch loopt de vergelijking met het monetair beleid niet volledig analoog. De impact van fiscaal beleid is namelijk trager en gaat gepaard met een grotere onzekerheid (cfr. Ricardiaanse vergelijking). Verder is het fiscaal beleid niet politiek onafhankelijk hetgeen wel het geval is bij de centrale banken. Fiscaal beleid kan opgedeeld worden in twee taken. De herverdelende taken van het fiscaal beleid kunnen niet gedelegeerd worden. De grotere herverdelende werking van het fiscale beleid in vergelijking met die van het monetair beleid vereist dat conflicten worden behandeld door democratisch gekozen lichamen. De tweede taak van het fiscaal beleid is macro-economisch en komt voornamelijk neer op een budget in evenwicht. Deze taak kan men wel delegeren naar een onafhankelijk instelling.

Fiscaal beleid wordt voornamelijk beheerst door fiscale regelgeving. De meest uitgebreide regelgeving tot op heden is het Stabiliteits- en Groeipact in de EMU. Maar ook het Pact ontsnapt niet aan de problemen van de tegenstelling tussen de doelstellingen op lange en korte termijn. De meeste regelgevingen, waaronder ook het Stabiliteitspact, zien een jaarlijks budgettair evenwicht als fiscale discipline. Dit is echter niet correct. Een overheid heeft een budgetbeperking over een bepaalde periode, deze duurt niet noodzakelijk slechts

één jaar. De budgetbeperking gaat terug op de ‘transversale voorwaarde’, namelijk dat de huidige waarde van de BBP-schuldratio beperkt moet blijven. Dit impliceert een visie op lange termijn.

Fiscale discipline moet dus de vorm aannemen van een streefdoel betreffende het schuldniveau over een relevante tijdsperiode en voor diegenen die dit doel moeten realiseren moet elke vorm van politieke invloed vermeden worden. Dit kan door, naar analogie van het monetair beleid, het oprichten van nationale onafhankelijke instellingen, de zogenaamde Fiscaal Beleid Comités (FBC). Elk land zorgt voor de oprichting van een dergelijk comité samengesteld uit onafhankelijk experts. Elk FBC krijgt een duidelijk omschreven mandaat, namelijk het behoud van de houdbaarheid van de schuld op lange termijn in de vorm van een streefcijfer van BBP-schuldratio en de exclusieve bevoegdheid van het opstellen van een jaarlijks tekortcijfer. De invulling van dit cijfer blijft echter in de handen van de regering en het parlement.⁶⁸

Dit voorstel heeft verschillende voordelen. Het is eenvoudig, zeer transparant en het combineert doelstellingen van korte en lange termijn. Verder worden de lidstaten weer zelf verantwoordelijk voor de beoordeling van het fiscaal beleid (naar analogie met het subsidiariteitsbeginsel) en wordt er rekening gehouden met de verschillen tussen de lidstaten wat betreft de schuldgraad. Verder zal men sneller kunnen reageren op specifieke situaties. De invoering van dergelijke comités kan ook wel stuiten op tegenstand omdat het een nogal sterk vooruitstrevend initiatief is. Een mogelijke oplossing hiervoor is het geven van een adviserende rol aan de FBC's. Op deze manier wordt men geleidelijk aan voorbereid op een meer veeleisende functie van de comités. Verder is ook de vraag in welke mate er problemen zullen volgen door de opsplitsing van het bepalen van het jaarlijks tekort door een FBC enerzijds en de allocatie van de middelen door de regering en het parlement anderzijds. Politiek gezien is het moeilijk te begrijpen dat een regering een deel van zijn fiscale bevoegdheid gaat afstaan aan een onafhankelijk orgaan.⁶⁹

⁶⁸ Wyplosz (2002a); Wyplosz (2002b); Wyplosz (2005)

⁶⁹ Buti et al (2005); Wyplosz (2002b); Wyplosz (2005)

5.2.2 Publieke investeringen en de 'Golden Rule'

Eén van de kritieken op het Stabiliteitspact is het feit dat de publieke investeringen ontmoedigd worden. Het bereiken van een budget in (quasi) evenwicht betekent dat kapitaalsuitgaven gefinancierd moeten worden met huidige inkomsten. De vermindering van de publieke investeringen vormt een probleem indien het een rem zet op het potentieel van productiviteit en op de groei van een economie. Met deze redenering benadrukt men opnieuw het 'groei'-aspect van het Stabiliteits- en Groeipact. Een oplossing die hiervoor geregeld aangehaald wordt in de literatuur is de zogenaamde 'Golden Rule'. Hierdoor wordt er een duale begroting gecreëerd waarbij investeringen afgezonderd worden van huidige uitgaven. Indien investeringen gefinancierd kunnen worden door middel van leningen kan de last gedragen worden door de verschillende generaties die ervan genieten. Bovendien vermijdt men het efficiëntieverlies dat ontstaat door wisselende belastingen over verschillende perioden (namelijk hogere belastingen in de periode van de investering en lagere belastingen erna). Deze nadelen zouden des te groter zijn in een periode van consolidatie waarin de huidige generaties nieuwe projecten moeten betalen via belastingen terwijl ze ook nog interesten moeten betalen op vroegere schulden.

Toch zijn er enkele kritieken op de Golden Rule-methode. Bij het spreiden van de kosten over meerdere generaties moet men voorzichtig zijn welke uitgaven toegerekend worden aan publieke investeringen. Sommige beleidsmakers zouden misbruik kunnen maken van deze regel en huidige uitgaven inschrijven onder de vorm van investeringen. Het arbitraire karakter van het onderscheid tussen investeringen en uitgaven in sommige gevallen kan tot dergelijk misbruik leiden.⁷⁰ Verder zal een ongelimiteerde mogelijkheid om te lenen ook kunnen leiden tot een verminderde aandacht voor de efficiëntie van een investeringsproject. Het afzonderen van de publieke investeringen heeft volgens sommigen ook weinig nut. Het zijn de totale investeringen (publieke en private) die van tel zijn. Een verlaging van de belastingen kan er bijvoorbeeld al voor zorgen dat er meer investeringen gebeuren zonder publieke investeringen. Er is trouwens geen empirisch bewijs dat overheidsinvesteringen leiden tot significante groei-effecten. De regel zorgt er ook voor dat

⁷⁰ Wyplosz (2005)

het multilaterale toezicht meer complex wordt en er problemen rijzen in verband met de vergelijkbaarheid van data tussen de verschillende lidstaten betreffende de afbetaling. Tenslotte is er geen garantie dat de invoering van de Golden Rule een stijging betekent van de publieke investeringen. Dit zal enkel gebeuren wanneer het niveau ervan zich onder het gewenste niveau bevindt omwille van de tekortdrempel. Het is zelfs mogelijk dat door de introductie de bijgekomen ruimte voor tekorten wordt gebruikt om de lopende uitgaven te verhogen zonder een invloed op de investeringen. Wanneer dit tot gevolg heeft dat het primaire surplus vermindert kan dit de objectieven voor degelijkheid en flexibiliteit van het overheidsbudget in gevaar brengen. Het gebruik van publiek-private samenwerking (PPS) is een mogelijkheid voor de overheden om toch voldoende noodzakelijke investeringen uit te voeren op een manier waardoor men zelf minder uitgaven moet doen en zo makkelijker in regel blijft met het Stabiliteitspact.⁷¹

5.2.3 Verhandelbare tekorten

In de huidige EMU ligt de verantwoordelijkheid van het fiscaal beleid bij de lidstaten zelf. Zolang er voldaan wordt aan de voorwaarden van het Stabiliteitspact en de Procedure Buitensporig Tekort voorkomen wordt, stelt er zich voor de lidstaten geen probleem. Hierdoor kan het echter wel zo zijn dat er maatregelen genomen worden op nationaal niveau, waardoor er op het niveau van de Eurozone problemen ontstaan. Het Pact houdt geen rekening met het gewenste fiscale niveau voor de Eurozone in haar geheel.

Een mogelijke oplossing voor dit probleem is het systeem van de verhandelbare tekorten. Een systeem ontworpen naar analogie van de emissierechten wat betreft de uitstoot van CO₂. Via dit systeem wordt er een totale limiet bepaald van fiscaal tekort voor de gehele Eurozone. Elk land krijgt een bepaald aantal verhandelbare tekorten toegewezen. Er zijn verschillende manieren om deze verdeling uit te voeren. De meest aangewezen verdeling (en een van de makkelijkste manieren) is een verdeling equivalent aan een bepaald percentage van het BBP (bijvoorbeeld 3 % zoals in het geval van het Stabiliteitspact). De

⁷¹ Balassone en Franco (2000); Buti et al (2005)

tekorten kunnen verhandeld worden via een marktmechanisme. Op deze manier zouden ze herverdeeld kunnen worden aan een minimale kost. Zowel het transfereren van verhandelbare tekorten naar volgende jaren (sparen) als het gebruik van toekomstige verhandelbare tekorten (lenen) is niet toegestaan.

Naast het feit dat er rekening gehouden wordt met de algemene fiscale houding binnen de EMU, verhoogt het systeem van verhandelbare tekorten ook de flexibiliteit. De prestaties van alle landen moeten niet meer hetzelfde zijn en ook kan de prestatie van een land verschillen van jaar tot jaar. Verder worden de juiste kosten toegekend aan een fiscale expansie en wordt goed fiscaal beheer beloond door de opbrengst van de verkoop van de tekorten. Voorwaarde voor een goede werking van het systeem is wel dat totale limiet correct bepaald wordt. In het geval van een onverwachte negatieve schok over de hele Eurozone is het mogelijk dat het totale aanbod van verhandelbare tekorten moet verhoogd worden om een ongewenste prijsverhoging te voorkomen. Kortom, het aanbod moet aangepast zijn aan de toestand van de Europese economie. Met dit systeem wordt er ook meer vrijheid gegeven aan de individuele lidstaten en wordt hun soevereiniteit hersteld. Dit is zeer belangrijk en maakt een deelname van Groot-Brittannië aan de EMU meer mogelijk.⁷²

Toch gaat het systeem gepaard met enkele bedenkingen. Landen met een hogere nood aan schuldenafbouw worden geconfronteerd met een hogere kost voor de vermindering van hun tekort. De aankoop van verhandelbare tekorten zal zich vooral toespitsen op landen met een hoge schuldgraad en creëert op die manier zogenaamde 'hot spots' van nieuwe schuldcreatie, namelijk daar waar de tekorten juist het meest kostbaar zijn voor de Monetaire Unie. Een mogelijke oplossing is dat men rekening zou houden met de financiële fragiliteit van het land, en dat bijvoorbeeld land A dubbel zoveel eenheden verhandelbaar tekort zou moeten hebben als land B voor dezelfde grootte van tekort. Nadeel is wel dat er verschillende indexen kunnen ontstaan die met verschillende variabelen rekening houden. Dergelijke politieke invloed is ook het Stabiliteitspact niet vreemd. Ook wat betreft de afdwingbaarheid zullen zich hier dezelfde problemen stellen

⁷² Casella (1999), Cralis en Vereeck (2003)

als bij het Stabiliteitspact. Zal men werkelijk sancties opleggen aan landen die onvoldoende eenheden verhandelbare tekorten bezitten? Een ander probleem is de efficiëntie van de markt waarop de tekorten verhandeld zullen worden. Deze efficiëntie is afhankelijk van de competitiviteit op de markt, dit laatste kan wel eens een probleem vormen op een kleinere markt zoals de Eurozone met slechts twaalf (in de toekomst misschien vijftientig) spelers, en een nog lager aantal mogelijke kopers. De markt van verhandelbare tekorten wordt waarschijnlijk ook geconfronteerd met asymmetrische informatie wat de waardebeoordeling voor een individuele overheid moeilijk maakt. De markt heeft nood aan een regulator, de Europese Centrale Bank geniet hier de voorkeur. Tenslotte is er het probleem bij de initiële toekenning van de eenheden verhandelbare tekorten. Verschillende mogelijke criteria zoals het BBP, de populatie, enzovoort kunnen verschillen opleveren en de keuze ervan zal waarschijnlijk weer niet gespaard blijven van politieke invloeden.⁷³

5.2.4 Fiscale consolidatie tijdens betere perioden

Het voorstel van de Raad bevatte reeds een aansporing voor de lidstaten om extra inkomsten, verkregen in perioden van economische groei, actief te gebruiken om hun tekort en/of schuld te verminderen. Voorlopig is het voorstel beperkt tot de mogelijkheid voor de Commissie om adviezen te geven wanneer men zich niet aan deze regel houdt, na goedkeuring van de ontwerpgrondwet van Europa kan de Commissie ook vroegtijdige waarschuwingen geven (net zoals bij buitensporige tekorten). Naast deze vroegtijdige waarschuwingen is er ook een andere (eventueel aanvullende) maatregel mogelijk, namelijk de 'rainy-day funds'. Dit zijn reservefondsen die kunnen gebruikt worden gedurende een recessie en heraangelegd kunnen worden in perioden van economische groei. Dergelijke fondsen kunnen voor regeringen een stimulans zijn tegen de verspilling van een surplus en ze verhogen de beweegruimte in mindere perioden. Hoe groter de geaccumuleerde fondsen zijn, des te lager de overheidsschuld. Met andere woorden: door de verhoging van het plafond van een mogelijk tekort wordt deze hoogtegrens een

⁷³ Casella (1999); Cralis en Vereeck (2003); Buti et al (2005)

negatieve functie van de schuldratio. De implementatie van 'rainy-day funds' vereist wel een aanpassing van de huidige ESA-boekhoudregels voor het berekenen van de budgettaire indicatoren. Momenteel worden transfers van en naar fondsen nog gezien als budgetneutraal.

De Raad heeft net als de Commissie deze mogelijkheid niet opgenomen in haar voorstel. Zij gaan er beiden vanuit dat het aanpakken van wangedrag gedurende economische groei inherent is aan hun voorstel betreffende de differentiatie tussen de lidstaten van de doelstellingen op middellange termijn. Het verschil met de 'rainy-day funds' is dat bij het voorstel van de Raad de lidstaten nog steeds terechtkunnen komen in de Procedure Buitensporig Tekort (inclusief het bijkomend imagoverlies). Aangezien beide voorstellen elkaar niet uitsluiten maar juist versterken in het doel om regeringen aan te sporen voorzichtig te handelen in perioden van economische groei, is het misschien aangewezen beide te combineren.⁷⁴

5.2.5 Focus op schuld in plaats van tekort

In het Stabiliteitspact ligt de nadruk voornamelijk op de korte termijn doelstelling, namelijk het budget dat in evenwicht moet zijn en dit zonder rekening te houden met de verschillen tussen de lidstaten. De vernieuwde versie van het Pact, zoals vermeld in het rapport van de Raad, voorziet een grotere flexibiliteit wat betreft de bepaling van het tekort. De lange termijn doelstelling, de houdbaarheid van de overheidsschuld, wordt echter vergeten. Verschillende auteurs benadrukken het belang van deze doelstelling bij de beoordeling van de budgettaire situatie van een land. Een van de meest besproken voorstellen hieromtrent is het 'Debt Sustainability Pact'. Deelname is vrijwillig en enkel mogelijk voor landen met een schuldratio onder 50 % t.o.v. het BBP. Zij kiezen voor een periode van vijf jaar een bepaald percentage voor hun schuldniveau. Om dit te bereiken stellen de regeringen een programma op waarin onder meer rekening wordt gehouden met onderliggende aansprakelijkheden en zijn ze verplicht hun volledige publieke fiscale rekeningen te

⁷⁴ Buti et al (2002); Eijffinger (2005a)

publiceren. Zolang men aan de voorwaarden voldoet bevinden deze landen zich niet in de Procedure Buitensporig Tekort. Het opstellen van stabiliteitsprogramma's blijft wel verplicht. Op deze manier hebben deelnemers aan het Debt Sustainability Pact op korte termijn een grotere flexibiliteit dan onder het Stabiliteitspact.

Het alternatief voor het Stabiliteitspact is niet aangewezen voor landen met een schuldniveau boven de 60 %. Zij blijven beter bij een tekortbenadering, zijnde het Stabiliteitspact, in plaats van een schuldbenadering. Het feit dat men niet verplicht is deel te nemen kan bovendien een stimulans betekenen voor lidstaten om hun budgettaire situatie te verbeteren. Een nadeel van het Debt Sustainability Pact is dat men de indruk wekt dat tekorten geen probleem vormen binnen de EMU zolang men de schuld onder controle heeft. Dit is een twijfelachtig standpunt, zeker vanuit een beleidsmix standpunt (de combinatie van monetair beleid op supranationaal niveau en fiscaal beleid op nationaal niveau). Ook het opnemen van de impliciete aansprakelijkheden kan voor problemen zorgen. De voorspellingen hieromtrent zijn zeer onzeker omwille van verschillende macro-economische en demografische scenario's.⁷⁵

⁷⁵ Buti et al (2005); Coeuré en Pisani-Ferry (2003); Pisani-Ferry (2002)

CONCLUSIES

De basis van deze eindverhandeling was de vraag of het Stabiliteits- en Groeipact al dan niet toe was aan hervorming. Reeds van in het begin was duidelijk dat het antwoord op deze vraag 'Ja!' zou zijn. Hetgeen niet zo duidelijk was, namelijk hoe men in deze crisissituatie terecht is gekomen en wat de mogelijke oplossingen zijn, kwam doorheen de eindverhandeling naar boven. Beide antwoorden zijn noodzakelijk om de achterliggende gedachten bij de kritieken op de verschillende hervormingsvoorstellen te interpreteren.

Een afschaffing van het Stabiliteitspact lijkt uit den boze. Dit zou een situatie van grote onzekerheid en instabiliteit creëren. Er is verder ook geen aanleiding om te veronderstellen dat de oorspronkelijke redenen en het doel van de oprichting van het Pact niet meer van toepassing zijn. De uitbreiding van de Europese Unie vergroot alleen nog maar de nood aan een sterk gemeenschappelijk fiscaal raamwerk. De aangereikte voorstellen, zowel in de literatuur als dat van de ECOFIN-Raad, bieden geen pasklare oplossing. Elk voorstel kampt wel met enige vorm van kritiek en moet nog op een of andere manier bijgesteld worden.

Het door de Raad geformuleerde voorstel biedt een goed antwoord op de verschillende kritieken die in de loop der jaren aan bod kwamen. Sommige oplossingen blijven echter te vaag om daadwerkelijk een groot effect te veroorzaken. Een duidelijk voorbeeld hiervan is het voorstel betreffende de asymmetrische werking. Hier wordt, in tegenstelling tot het voorstel van de Commissie, geen mogelijkheid voorzien voor het stimuleren van consolidatie in economisch betere tijden. Een uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie, in combinatie met 'rainy day-funds' zou een betere oplossing zijn. Ook de andere voorstellen, voor een verbeterd bestuur en de afdwingbaarheid van de regelgeving, blijven te oppervlakkig. Wat het laatste betreft zijn institutionele hervormingen zoals de Fiscaal Beleid Comités een oplossing, al blijft dit een nogal vooruitstrevend idee.

Beter werk werd er door de ECOFIN-Raad geleverd bij het formuleren van voorstellen ter verbetering van de flexibiliteit van de regels en de beperkte korte termijnvisie van het Pact.

De eenvormigheid van de limieten voor het tekort en het schuldniveau van de overheid is een van de meest kritieke punten van het Stabiliteitspact. De Raad voorziet een aanpassing van de doelstellingen afhankelijk van de schuldgraad en een uitbreiding van de definiëring van het 'uitzonderlijk en tijdelijk' tekort. Voorzichtigheid is hier wel geboden om te voorkomen dat het Pact een zeef wordt waar iedereen zomaar kan doorsijpelen. Andere voorstellen bieden ook een verhoogde flexibiliteit zonder al te grote toegevingen. Het betreft hier het 'systeem van verhandelbare tekorten' en het 'Debt Sustainability Pact'. Het systeem van verhandelbare tekorten heeft als voordeel dat er rekening gehouden wordt met het optimale fiscale niveau van de Eurozone, in plaats van voor een individuele lidstaat.

Een kritiek waar geen antwoord op gegeven wordt in het voorstel van de Raad is de ontmoediging van de publieke investeringen. In de literatuur wordt een oplossing gegeven onder de vorm de 'Golden Rule'. De toepassing en het effect van deze methode blijven echter vaag.

Een hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact is onvermijdelijk. Het voorstel van de Raad is een stap in de goede richting, al zal men op bepaalde punten nog aanpassingen moeten doen. De uitgebreide Europese Unie heeft nood aan duidelijke regels die door iedereen aanvaard en uitgevoerd kunnen worden. Deze uitbreiding maakt hervormingen niet alleen meer noodzakelijk maar ook complexer. De politisering van het Europese overleg en de Europese besluitvorming was al vaak een obstakel voor de uitbreiding, nu komen er nog eens tien nieuwe landen bij. De nieuwe lidstaten komen met hoge verwachtingen de Unie binnen. Ze zullen zich niet zomaar laten doen en hun eisen stellen. De toekomst moet uitwijzen in welke mate de 'oude' lidstaten zich in de nieuwe machtsverhoudingen zullen gedragen.

LIJST VAN GERAADPLEEGDE WERKEN

BOEKEN

- Baldwin, R. en Wyplosz, C. (2004) *The Economics of European Integration*, Berkshire, McGraw-Hill Education
- De Grauwe, P. (2005) *Economics of Monetary Union* (6th edn), New York, Oxford University Press Inc.
- Heipert, M. en Verdun, A. (2003) *The dog that would never bite ? The past and future of the Stability and Growth Pact*, Keulen, MPI für Gesellschaftsforschung.
- Hermans, J. (1996) *Uitgerekend Europa. Geschiedenis van de Europese integratie*, Amsterdam, Het Spinhuis.
- Jovanović, M. N. (2005) *The economics of European integration. Limits and Prospects*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- Naert, F. (1999) *De politieke economie van de Europese Unie*, Antwerpen-Groningen, Intersentia.
- Naert, F. en Vanden Bussche, S. (2004) *De Europese Unie economisch bekeken*, Antwerpen-New York-Oxford, Intersentia.
- Pelkmans, J. (2001) *European integration: methods and economic analysis* (2nd edn), Essex, Pearson Education Limited.
- Senior Nello, S. (2005) *The European Union, Policies and History*, New York, McGraw-Hill Education (UK) Limited.
- Smets, J. et al (2000) 'De EMU in historisch perspectief' in Ooghe, H. et al (red.), *EMU de uitdaging*, Gent, Vereniging voor Economie vzw en Voseko (RUG), p. 35-99

PAPERS / ARTIKELS

- Albers, I. (2006) 'Europa zet begrotingsevenwicht 2005 op helling', *De Standaard*, 26 april 2006
- Balassone, F. en Franco, D. (2000) 'Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule'', *Fiscal Studies*, 21:2, p. 207-229
- Beetsma, R. en Uhlig, H. (1999) 'An analysis of the Stability and Growth Pact', *The Economic Journal*, 109:oktober, p. 546-571
- Begg, I. en Schelkle, W. (2004) 'The Pact is dead: Long live the Pact', *National Institute Economic Review*, 189, p. 86-98
- Bulcke, B. (2006a) 'Commissie geeft Belgisch begrotingsbeleid tik', *De Standaard*, 28 januari 2006
- Bulcke, B. (2006b) 'Frankrijk, Duitsland en vooral Italië nog niet uit begrotingszorgen', *De Standaard*, 9 mei 2006
- Buti, M. et al (2002) 'Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment', *Centre d'études prospectives et d'informations internationales*
- Buti, M. et al (2005) 'The Stability Pact pains: a forward-looking assessment of the reform debate', *CentER for Economic Research, Tilburg University and CEPR*
- Casella, A. (1999) 'Tradable Deficit Permits. Efficient Implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union', *Columbia University*
- Coeuré, B. en Pisani-Ferry, J. (2003) 'A Sustainability Pact for the Eurozone'
- Coricelli, F. (2004) 'Fiscal policy in an enlarged EU', *University of Siena and CEPR*, special issue – april 2004, p. 191-208
- Crals, E. en Vereeck, L. (2003) 'Tradable Deficit Rights: A Proposal to Restore Sustainable Deficit Spending While Maintaining Fiscal Discipline and Monetary Stability in Europe' in: Nentjens et al (eds.), *Economic Policy in an Orderly Framework Münster*, p. 128-142
- De Grauwe, P. (2003) 'The Stability and Growth Pact in need of reform', *University of Leuven*
- de Haan, J. et al (2003) 'The End of Stability and Growth Pact', *Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin*

- Eijffinger, S. (2005a) 'Reform of the Stability and Growth Pact: Evaluating the European Commission's Communication of September 2004', *Intereconomics*, 40:1, p. 10-13
- Eijffinger, S. (2005b) 'On a reformed Stability and Growth Pact', *Intereconomics*, 40:3, p. 141-147
- Gros, D. (2005) 'Reforming the Stability Pact' *Intereconomics*, 40:1, p. 14-17
- Hefeker, C. (2005) 'Will a revised Stability Pact improve fiscal policy in Europe?', *Intereconomics*, 40:1, p.17-21
- Orbán, G. en Szapáry, G. (2004) 'The Stability and Growth Pact from the Perspective of the New Member States', *Magyar Nemzeti Bank Working Paper*
- Pisani-Ferry, J. (2002) 'Fiscal discipline and policy coordination in the Eurozone : assessment and proposals'
- Tanzi, V. (2005) 'Fiscal policy and fiscal rules in the European Union', *CESifo Forum*, 6:3, p.57-64
- Wyplosz, C. (2002a) 'Fiscal Discipline in EMU: Rules or institutions', *Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR*
- Wyplosz, C. (2002b) 'The Stability Pact Meets its Fate', *Graduate Institute for International Studies and CEPR*
- Wyplosz, C. (2005) 'Fiscal policy: Institutions versus rules', *National Institute Economic Review*, 191, p. 70-84

INTERNET

- Belgische Federale Dienst van de Staatsschuld (2005) *Het stabiliteitsprogramma van België (2006-2009)*
Beschikbaar op <URL: http://www.debtagency.be/nl_data_stability.htm>
- Europese Commissie (2002) *European Economy No 3 / 2002*
Beschikbaar op <URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm>
- Europese Commissie (2003) *European Economy No 3 / 2003*
Beschikbaar op <URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm>
- Europese Commissie (2004) *European Economy No 3 / 2004*
Beschikbaar op <URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/publicfinance_en.htm>
- Europese Commissie (2005) *Necessary improvement of the Stability and Growth Pact.*
Beschikbaar op <URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25067.htm>>
- Europese Commissie (2006) *Commission Report and Council Decision*
Beschikbaar op <URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/edp/edpuk_en.htm>
- Europese Raad (2006a) *Persmededeling 2704e zitting van de Raad Economische en Financiële Zaken Brussel, 24 januari 2006.* Beschikbaar op <URL: europa.eu.int>
- Europese Raad (2006b) *Persmededeling 2716e zitting van de Raad Economische en Financiële Zaken Brussel, 14 maart 2006.* Beschikbaar op <URL: europa.eu.int>
- Europese Unie (2003a) *Procedure bij buitensporige tekorten.*
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l25009.htm>>
- Europese Unie (2003b) *Resolutie van de Europese Raad te Amsterdam betreffende het Stabiliteits- en groeipact.*
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l25021.htm>>
- Europese Unie (2003c) *United Kingdom EMU opt-out clause.*
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25060.htm>>

- Europese Unie (2003d) *Denmark: opt-out clause*.
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25061.htm>>
- Europese Unie (2003e) *Convergentiecriteria*.
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l25014.htm>>
- Europese Unie (2005a) *Globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2003-2005*.
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l25056.htm>>
- Europese Unie (2005b) *Tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten*.
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l25020.htm>>
- Europese Unie (2005c) *Stabiliteits- en groeipact: tenuitvoerlegging en huidig debat*.
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/lvb/l25057.htm>>
- Europese Unie (2005d) *Les États membres et le pacte de stabilité et de croissance*
Beschikbaar op <URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/lvb/l25057.htm>>
- Europese Unie (2005e) *New exchange-rate mechanism (ERM II)*
Beschikbaar op <URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l25047.htm>>
- Eurostat (2006a) *General government deficit (-) / surplus(+) - Percentage of GDP*
Beschikbaar op <URL: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>>
- Eurostat (2006b) *General government gross debt - Percentage of GDP*
Beschikbaar op <URL: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>>
- Eurostat (2006c) *Long-term interest rates*
Beschikbaar op <URL: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>>
- Eurostat (2006d) *Inflation rate*
Beschikbaar op <URL: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>>

Auteursrechterlijke overeenkomst

Opdat de Universiteit Hasselt uw eindverhandeling wereldwijd kan reproduceren, vertalen en distribueren is uw akkoord voor deze overeenkomst noodzakelijk. Gelieve de tijd te nemen om deze overeenkomst door te nemen en uw akkoord te verlenen.

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

Het Stabiliteits- en Groeipact : Nood aan hervorming

Richting: **Licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen**

Jaar: **2006**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt houdt in dat ik/wij als auteur de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij kan reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

U bevestigt dat de eindverhandeling uw origineel werk is, en dat u het recht heeft om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. U verklaart tevens dat de eindverhandeling, naar uw weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

U verklaart tevens dat u voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen hebt verkregen zodat u deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal u als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze licentie

Ik ga akkoord,

Steven VAN LOO

Datum: