BELEID: STABILITEITS- EN GROEIPACT

Nieuwe impulsen voor een slagvaardige Europese budgettaire coördinatie

At Draaisma en Carsten Brzeski

Met Duitsland en Frankrijk in de buitensporig-tekort-procedure staat het Stabiliteits- en Groeipact onder druk. De komende uitbreiding van de EU met lidstaten met uiteenlopende economische en budgettaire omstandigheden en behoeften bemoeilijkt het budgettaire coördinatieproces eveneens. De auteurs bezien de knelpunten in het bestaande systeem van budgettaire coördinatie en formuleren mogelijke oplossingen voor verbetering van de implementatie. Het schort volgens hen niet aan de regels zelf, maar aan de naleving die beter kan en beter moet.

De discussie over inhoud, reikwijdte en vormgeving van budgettaire beleidscoördinatie in Europa is (weer) op stoom. Pelkmans (2003) merkt op dat de afspraken in het Stabiliteits- en Groeipact (in de rest van dit artikel: het Pact), waarover al zoveel is gezegd en geschreven, soms lijken op een werkgelegenheidspolitiek voor macro-economen. Zowel vooraanstaande politici als invloedrijke media (*Prodi, Financial Times*) als gerenommeerde wetenschappers en instituten (Buiter 2002, CPB; Van Ewijk, e.a.) spraken van een 'dom' pact. In Nederland is de interesse voor Europese budgettaire beleidscoördinatie recent toegenomen, doordat bij de kabinetsformatie 2003 de vereisten van het Pact een niet onbelangrijke rol speelden. Reflectie op het Pact is dus op zijn plaats.

Als gevolg van de economische neergang en de sterk verslechterde begrotingspositie in heel Europa is er een discussie ontstaan over mogelijke aanpassingen van de Europese coördinatie van het budgettair beleid. Vorig jaar heeft de Europese Commissie al een aantal suggesties voor verbeteringen gedaan (Europese Commissie 2002). Voor drie lid-

staten (Duitsland, Frankrijk en Portugal) is de buitensporig-tekort-procedure in werking gesteld, voor Italië zijn de tekortvoorspellingen van de Commissie zorgwekkend en daarbovenop lijken niet alle lidstaten zich strikt te (willen) houden aan de vooraf afgesproken spelregels. Er is op dit moment sprake van (tijdelijke) spanning veroorzaakt door budgettaire problemen die optreden uit de combinatie van beleidsfouten uit het verleden, onwil en economische tegenwind. Dit is een bijna natuurlijk fenomeen: als de goede voornemens onder druk komen te staan, neemt de naleving van afspraken af. In dit artikel wordt daarom niet opnieuw stilgestaan bij de economische en politieke merites van het Pact (zie hiervoor onder andere Buti e.a. 2003 en Geelhoed 2003). De achterliggende gedachte is dat het Pact een integraal element vormt van het raamwerk van de Economische en Monetaire Unie dat niet terzijde kan worden geschoven zonder blijvende schade toe te brengen aan het functioneren van de EMU. Voor Nederland heeft het Pact bijna een grondwettelijke status: het is een van de fundamenten waarop het vertrouwen van Nederland is geschraagd dat de EMU een zone van financieel-economische stabiliteit is. Het zijn dus niet de regels maar de naleving van de bestaande regels die beter kan en moet. Dit artikel beziet daarom welke verbeteringen mogelijk zijn in het bestaande systeem van Europese budgettaire coördinatie. Welke aanpassingen van het bestaande systeem kunnen de effectiviteit verbeteren zonder dat de balans tussen budgettaire discipline en flexibiliteit alleen maar ten gunste van het laatste doorslaat? Verder wordt in dit artikel nagegaan of de voorgestelde aanpassingen ook uitvoerbaar en houdbaar zijn in het licht van de aanstaande toetreding van nieuwe lidstaten. Daarbij wordt kort ingegaan op de vraag of de EU-uitbreiding flexibelere regels voor budgettaire beleidscoördinatie vereist.

1 Ervaringen in de eerste jaren van de EMU

In het Verdrag van Maastricht (1992) zijn met het oog op de EMU reeds specifieke verdragsartikelen opgenomen waarin criteria worden gesteld aan de openbare financiën van de lidstaten, waardoor aan de budgettaire autonomie van alle lidstaten van de EU bepaalde grenzen worden opgelegd. Voor het VK en Denemarken zijn er uitzonderingen gemaakt: zij zijn niet gebonden aan een aantal verdragsartikelen aan-

gaande economisch en monetair beleid. Het Stabiliteits- en Groeipact werkt een centrale bepaling van het Verdrag verder uit: de coördinatie van het budgettair beleid zodat ook na toetreding tot de EMU een duurzame convergentie gewaarborgd is. De budgettaire coordinatie heeft door het Pact meer handen en voeten gekregen door onder meer de jaarlijkse stabiliteits- en convergentieprogramma's, waarbij alle lidstaten het voorgenomen budgettaire beleid ter beoordeling voorleggen aan de Commissie en de Raad. Het Pact legt nauwkeurig vast welke stappen door welke spelers worden ondernomen wanneer het risico bestaat dat een lidstaat in een buitensporig-tekort-situatie geraakt en wanneer een lidstaat feitelijk een buitensporig tekort heeft. Gelet op het sanctie-instrument van het verplicht aanhouden van een (substantieel) deposito dat later eventueel omgezet kan worden in een boete, betreft het Pact een van de meest stringente vormen van Europese beleidscoördinatie.

Ontegenzeggelijk heeft budgettaire coördinatie in de aanloop naar de EMU tot grotere begrotingsdiscipline geleid in de EU-lidstaten. Waren sceptici oorspronkelijk van mening dat de grotere begrotingsdiscipline met het begin van de EMU weer zou afzwakken, het eerste jaar van EMU bewees dat de lidstaten zich ook in economisch slechtere tijden aan de afspraken hielden. Ondanks een lagere groei dan verwacht, lukte het de meeste lidstaten om hun begrotingspositie in 1999 verder te verbeteren. Ook was er in de eerste jaren van de EMU bij lidstaten de bereidheid om aanpassingen in het beleid door te voeren op aandrang van andere lidstaten en de Commissie. Een voorbeeld hiervan is Oostenrijk dat, nadat de budgettaire voornemens in de Eurogroep een kritisch onthaal kregen, in 2001 met een gewijzigd en aangescherpt plan is gekomen. Naleving van het Pact-vereiste van een (aanpassingspad richting) begrotingstekort dichtbij evenwicht of in overschot op middellange termijn, werd in de beginjaren mede mogelijk gemaakt door de sterke conjuncturele ontwikkeling. Dat voedde het optimisme. Zo kon in de Globale Richtsnoeren van 2000 worden afgesproken dat al in 2001 nagenoeg alle lidstaten zouden voldoen aan het Pact-vereiste van *close-to-balance*. De economische euforie van beleidsmakers uitte zich ook door de gedachte dat de budgettaire consolidatieperiode voorbij was. De aandacht kon nu geheel verschuiven van kwantiteit naar kwaliteit van de openbare financiën (zie bijvoorbeeld Europese Commissie en Raad 2001), bijvoorbeeld de samenstelling van de overheidsuitgaven.

Toen de economische omgeving echter verslechterde, liepen de begrotingstekorten snel op en kwam voor het eerst duidelijke spanning over de Pact-vereisten en daarmee over budgettaire beleidscoördinatie aan het licht. Met name de snel verslechterende openbare financiën in Duitsland in de loop van 2001 hebben hieraan bijgedragen. Waar de Duitse regering begin 2001 in haar stabiliteitsprogramma nog uitging van een begrotingstekort van $1^1/_2$% bbp, moest op het eind van 2001 worden erkend dat het significant boven de 2% zou uitkomen (einduitkomst: 2,8% bbp). Duitsland heeft het consolidatiepad te vroeg verlaten. De hoofdredenen hiervoor waren de invoering van de belastingverlaging op een moment dat de stand van de overheidsfinanciën dit niet kon dragen en het uitblijven van positieve groeieffecten van de belastingverlaging. Daarmee ontstond de politiek pikante situatie dat Duitsland (als geestelijke vader van het Pact) een vroegtijdige waarschuwing van de Raad zou krijgen om maatregelen te treffen zodat het begrotingssaldo niet buitensporig zou worden. Omdat Duitsland bereid was eenzijdig te verklaren dat het alle concept aanbevelingen van de Commissie en zelfs meer wilde doen, kwam het niet tot een formele waarschuwing[1]. Het willen afhouden van een formele aanbeveling had waarschijnlijk alleen te maken met de naderende landelijke verkiezingen in Duitsland. Met het terugtrekken van de vroegtijdige waarschuwing werd wat twijfel gezaaid over de geloofwaardigheid van het Pact (zie ook Heeringa 2002).

De combinatie van een teruglopende conjunctuur en verkiezingen in 2002 bleek ook in Frankrijk aanleiding om nationale budgettaire wensen (ver) boven internationale afspraken te plaatsen. Frankrijk introduceerde een forse verlaging van de belastingen, die onvoldoende gefinancierd was en daarmee tot een verslechtering van het conjunctuur geschoond begrotingssaldo leed. Daarbij ging Frankrijk zelfs zo ver om zich in de tweede helft van 2002 als enige in de Eurogroep te keren tegen de afspraak om voor landen die niet *close to balance or in surplus* zijn, vanaf 2003 het begrotingssaldo (geschoond voor conjuncturele invloeden) met tenminste 0,5%-punt bbp per jaar te verbeteren. Om de sombere toestand van Europese budgettaire coördinatie in 2002 te

1 Portugal was tegelijkertijd met Duitsland een kandidaat voor een vroegtijdige waarschuwing maar kreeg eveneens geen formele aanbeveling van de Raad.

completeren, constateerde Eurostat in juli 2002 dat een aantal lidstaten incorrecte cijfers over de overheidsfinanciën presenteerde. Eurostat oordeelde dat de cijfers voor het begrotingssaldo van Italië met 0,6% bbp neerwaarts en de overheidsschuld van drie lidstaten met 0,4% tot 3% bbp opwaarts gecorrigeerd moesten worden.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie, op verzoek van de Europese Raad, vorig jaar geïnventariseerd waar het bij de budgettaire coördinatie aan schort en welke aanpassingen wenselijk zouden zijn (Europese Commissie 2002). De Commissie signaleert een aantal tekortkomingen waaronder het probleem dat de vorige periode van hoogconjunctuur onvoldoende is gebruikt voor budgettaire consolidatie. Verder constateert de Commissie dat de procedures in het Pact rondom de vroegtijdige waarschuwing tekortschieten. Deze procedures worden alleen gebruikt als het economische tij tegenzit, maar niet als een land ten tijde van economische voorspoed onvoldoende consolideert.[2] Bij de toepassing van het Pact zal verder de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn centraal gesteld moeten worden, waarbij met landenspecifieke omstandigheden rekening kan worden gehouden. De Commissie stelt verder een aantal aanpassingen voor waaronder de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden tijdelijk dan wel permanent af te wijken van het vereiste begrotingssaldo van dichtbij evenwicht of in overschot.[3]

2 Knelpunten budgettaire coördinatie en mogelijkheden voor verbetering

Al met al leveren de ervaringen met budgettaire beleidscoördinatie gedurende de eerste EMU-jaren een gemengd beeld op. Na de aanloop naar de EMU en een overwegend positieve start in de eerste paar jaar, is momenteel een duidelijke stagnatie waar te nemen. Daarop hoeft niet direct gereageerd te worden met aanpassingen van bestaande afspraken

2 Bijvoorbeeld als een lager tekort uitsluitend het gevolg is van een meezittende conjunctuur.

3 Dit laatste voorstel is echter niet overgenomen in het verslag ven de Ecofin aan de Europese Raad over verbetering van de coördinatie van het begrotingsbeleid.

en procedures. Het grootste probleem is niet zo zeer de vermeende inflexibiliteit van het Pact als wel het feit dat er onvoldoende middelen zijn om lidstaten aan hun afspraken en aanbevelingen te houden. De vraag is hoe dat te verbeteren, zonder in de institutionele balans tussen Europese belangen en nationale beleidsautonomie veel te verschuiven. De grootste knelpunten zijn het gebrek aan sancties op de niet-naleving van de bestaande afspraken[4], te optimistische ramingen, het feit dat de Ecofin-Raad 'rechter in eigen zaak' is en dat van de huidige sancties geen afschrikkende werking uitgaat en daarmee ook de geloofwaardigheid van de sancties laag is (zie ook tabel 1). Wij zullen vervolgens bezien of bepaalde procedurele aanpassingen een oplossing kunnen bieden voor de genoemde knelpunten bij de implementatie van het Pact. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen wat mogelijk is langs de lijnen van een herinterpretatie van het Pact en wat een wijziging van het Verdrag en/of het Pact zou vereisen.

Tabel 1 Aanpassingsopties budgettaire coördinatie

	Knelpunt	**Mogelijke oplossing**
Zonder wijziging Verdrag en/of Pact		
	Gebrek aan sanctie op niet-naleving	Intensivering 'peer pressure'
	Gebruik van optimistische ramingen	Onafhankelijke ramingen begrotingsdata door Commissie
	Te lange duur van correctie van buitensporig tekort	Vaststellen van buitensporig tekort op basis van Commissie ramingen
Met wijziging Verdrag en/of Pact		
	Raad 'rechter in eigen zaak'	Versterking bevoegdheden Commissie
	Geen afschrikkende werking sancties	Eerdere toepassing financiële sancties
	Geloofwaardigheid huidige sancties	Hantering politieke sancties

4 Alleen in het laatste stadium voorziet het Pact de mogelijkheid voor sancties op niet-naleving van de begrotingsafspraken, maar dan is het eigenlijk te laat.

3 Mogelijke oplossingen zonder wijziging van het Verdrag of het Pact

Intensivering 'peer pressure'. Het EG-Verdrag (art. 115) biedt al de mogelijkheid aan de Raad of een lidstaat om de Commissie te verzoeken om met een aanbeveling of een voorstel te komen over een uit de hand gelopen begrotingspositie. Lidstaten die de verdragsbepalingen over overheidstekorten niet zo nauw nemen, kunnen hiermee door individuele lidstaten (of een groep van lidstaten) verder aan hun verplichtingen worden gehouden. Artikel 115 zou daarom door lidstaten vaker gebruikt moeten worden als andere lidstaten zich niet aan eerdere aanbevelingen of doelstellingen houden. De Commissie moet de betrokken lidstaat nauwlettend volgen met bijvoorbeeld tweemaandelijkse rapportages. Dit past in een intensivering van de *peer pressure*.

Onafhankelijke ramingen begrotingsdata. Een optie die al verder gaat dan de intensivering van *naming* en *shaming* is om de onderliggende groeiprojecties voor de tekortramingen in het kader van de halfjaarlijkse tekortprocedure niet meer op nationale veronderstellingen te baseren, maar uitsluitend nog op basis van Commissie-voorspellingen. Door gebruik te maken van optimistische nationale groeiprojecties kan een lidstaat dit oordeel immers voor zich uit schuiven (zie bijvoorbeeld Duitsland in september 2002 aan de vooravond van de verkiezingen).

Vaststellen buitensporig tekort op basis van Commissie-ramingen. Nog een stap verder zou men gaan door bij de tekortramingen helemaal uit te gaan van voorspellingen van de Commissie. Daarmee moet voor een vroegtijdige waarschuwing of een buitensporig-tekort-procedure niet meer gewacht moeten worden op officiële nationale cijfers, die vaak met veel vertragingen binnen komen. Daardoor kan de klok eerder gaan lopen, waarop de buitensporig-tekort-procedure en de daaraan gekoppelde sanctiemechanismen van in gang gezet kunnen worden. Zo kon het buitensporige tekort in 2002 voor Duitsland pas in januari 2003 worden vastgesteld nadat de officiële Duitse begrotingscijfers gepubliceerd waren, hoewel de Commissie in haar Najaarsvoorspellingen in oktober 2002 al een tekort van ruim boven de 3% had voorzien. Zo zou het in het geval dat Duitsland zijn tekort niet in 2004 weer onder 3% brengt, tot de zomer van 2007 kunnen duren totdat een daad-

werkelijke boete moet worden betaald. Dat is bijna vijf jaar na optreden van een buitensporig tekort. Hoewel het niet de bedoeling van het Pact is om landen zo spoedig mogelijk een boete te geven[5], is het wenselijk om de stok achter de deur eerder te doen gelden om te voorkomen dat lidstaten aanpassingen van hun beleid te lang uitstellen.

4 Mogelijke oplossingen met wijziging van het Verdrag of het Pact

Bovenstaande procedurele aanpassingen reiken nog niet ver en lijken onvoldoende om de bestaande afspraken over budgettaire coördinatie wezenlijk aan te scherpen. Verdergaande opties lijken nodig, maar nopen tot een wijziging van het Pact of het Verdrag en kunnen daardoor alleen op middellange termijn verwezenlijkt worden.

Versterking bevoegdheden Commissie. Een wijziging zou kunnen zijn om de Commissie de bevoegdheid te geven om vroegtijdige waarschuwingen direct aan de lidstaat te geven zonder tussenkomst van de Raad. Deze optie is ook door de Commissie in het kader van de Europese Conventie naar voren gebracht, maar is uiteindelijk niet overgenomen in het huidige voorstel voor een nieuwe ontwerpverdrag. Nu dient de Raad hierover bij gekwalificeerde meerderheid te besluiten, waarbij ook de zondaar zelf mee mag stemmen. Hiermee zou tegemoet gekomen worden aan de kritiek dat de Raad niet het geschikte orgaan is om een oordeel te vellen aangezien de leden potentiële volgende zondaars zijn (zie Geelhoed 2003).[6]

Eerdere toepassing financiële sancties. Nog een stap verder zou zijn om direct financiële sancties in te stellen bij het geen gevolg geven aan een raadsaanbeveling om corrigerende maatregelen te treffen (om te voorkomen dat de 3%-grens wordt overschreden). Hoewel verreikend, is een dergelijke optie toch het overwegen waard. Toepassing van financiële

5 De mogelijkheid om een boete te geven wordt wel de 'nucleaire optie' genoemd.

6 In het huidige Verdrag is al opgenomen dat lidstaten voor wie een buitensporig tekort is vastgesteld niet mee mogen stemmen over aanbevelingen om het tekort weer onder de 3% te brengen.

sancties, anders dan alleen bij overschrijding van de 3%-grens, zou de vorm kunnen krijgen van het verplicht aanhouden van een (beperkt) renteloos deposito. Ook bestaat de optie om de termijnen voor het instellen van een renteloos deposito en de omzetting in een boete, zoals vastgelegd in het Pact, in te korten om zo het sanctiemechanisme in het Pact meer tanden te geven.

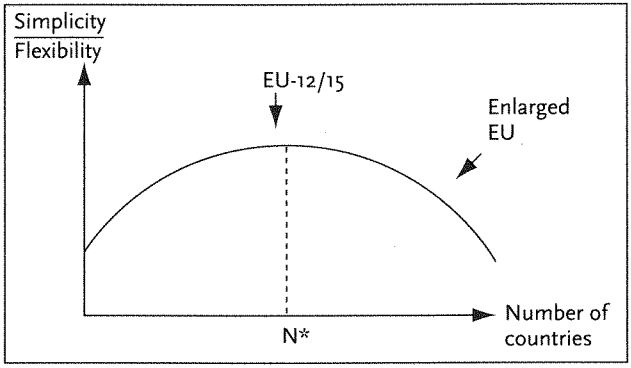
Hantering politieke sancties. Een heel andere route om een zorgvuldigere naleving van EU-afspraken af te dwingen zou een 'politieke' straf zijn, aansluitend bij het ontbreken van politieke wil om gemaakte afspraken na te komen. Buiter (2002) heeft als politieke sanctie voorgesteld om lidstaten die raadsaanbevelingen publiekelijk en feitelijk negeren uit te sluiten van deelname en/of stemrecht in de Ecofin-raad totdat de lidstaat wel gehoor geeft aan gezamenlijk gemaakte afspraken. Lidstaten krijgen dan niet alleen een gele kaart, maar mogen voor straf ook voor een bepaalde periode niet meer meespelen waardoor de sanctie duidelijk voelbaar is. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor de door de WRR (2003) naar voren gebrachte twijfel over de geloofwaardigheid van het huidige sanctiemechanisme. Hiervoor valt ook te zeggen dat het niet meer meestemmen gevolgen heeft voor de multilaterale surveillance. Dit zou namelijk een ongewenste coalitievorming voorkomen en ertoe leiden dat alleen nog de goede landen de slechte landen beoordelen. Het Verdrag voorziet al in de mogelijkheid van opschorting van het stemrecht indien een lidstaat de beginselen van de Unie schendt (democratie en mensenrechten). Opschorting van stemrecht in Ecofin in verband met schending van EMU-afspraken vereist een verdragswijziging.

5 Budgettaire coördinatie en de EU-uitbreiding

Bovenstaande amenderingen ter verbetering van de budgettaire beleidscoördinatie zijn geënt op de bestaande situatie met 12 EMU- en 15 EU-lidstaten. Van verschillende zijden (o.a. WRR 2003) is gesignaleerd dat het huidige raamwerk van beleidscoördinatie de EU-uitbreiding moeilijk kan absorberen. Hierbij worden eerder de regels van het Pact als moeilijk ervaren dan de procedures. De veel grotere economische verschillen tussen lidstaten, aldus sommige critici, bemoeilijken

het idee van uniforme beleidsregels voor iedereen. Buti e.a. (2003) argumenteren op hetzelfde spoor en stellen dat er een afruil bestaat tussen eenvoud en flexibiliteit enerzijds en het aantal deelnemende lidstaten anderzijds. Onderstaande grafiek probeert dit uit te beelden: tot een bepaald aantal lidstaten genieten simpele regels de voorkeur met het oog op monitoren en het voorkomen van *moral hazard*. Voorbij een bepaald punt (groter aantal lidstaten) wordt de flexibiliteit van de regels echter belangrijker dan eenvoud. Een *one-size-fits-all* benadering zou dan suboptimaal zijn. Uitgaande van de veronderstelling dat het huidige aantal lidstaten dicht bij de optimale verhouding tussen eenvoud en flexibiliteit zit, zou bij uitbreiding meer flexibiliteit nodig zijn. Wij willen daarom nu eerst kort ingaan op de vraag of de EU-uitbreiding flexibelere regels voor budgettaire beleidscoördinatie vereist en aansluitend ingaan op de meer procesmatige gevolgen.

Figuur 1 Eenvoud versus flexibiliteit



Bron: Buti (2003)

Vanaf EU-toetreding zijn de nieuwe lidstaten gebonden aan alle EU-regels en vereisten. Dit betekent dat zij ook gebonden zijn aan het Pact maar dat zij als niet-eurolidstaten geen sancties opgelegd kunnen krijgen. Conform de afspraken in het Pact dienen de nieuwe lidstaten jaarlijks een geactualiseerd convergentieprogramma aan de Commissie en Raad ter beoordeling voor te leggen. Daarin zullen de doelstellingen ten aanzien van het budgettaire beleid een centrale plaats innemen en zal een beeld geschetst worden van het aanpassingspad in de richting van

gezonde overheidsfinanciën zonder een buitensporig tekort. Aangezien het Pact de ruimte laat om de situatie van een buitensporig tekort in specifieke omstandigheden niet in het jaar na vaststelling te beëindigen, zullen de nieuwe lidstaten hier gebruik van maken. Het argument hiervoor kan zijn dat, gezien de transitiefase waarin de nieuwe lidstaten nog zitten en het noodzakelijke inlopen van hun achterstand (reële convergentie), het streven naar evenwicht op de begroting vooralsnog een lagere prioriteit in de nationale economische beleidsstrategie kan hebben. De nieuwe lidstaten zouden daarom ook na toetreding een begrotingstekort van meer dan 3% bbp kunnen hebben, mits hun middellange termijn plannen, gericht op economische convergentie en *catching-up*, goed zijn.[7] Dit laat zien dat het Pact reeds over een zekere flexibiliteit beschikt. Hierbij valt weliswaar op te merken dat de nieuwe lidstaten enerzijds begrotingsruimte nodig kunnen hebben voor noodzakelijke investeringen bijvoorbeeld in de infrastructuur, maar dat anderzijds ook de hoge kosten in verband met de vergrijzing op hen afkomen.

Onze opties voor een verbetering van de budgettaire coördinatie moeten in het licht van de EU-uitbreiding opnieuw worden getest. Zo lijkt bijvoorbeeld vanuit efficiency-overwegingen de optie van een intensievere monitoring beperkt te moeten worden voor herhaalde zondaars of voor specifieke EMU-lidstaten. Doordat een aantal nieuwe lidstaten waarschijnlijk een langere tijd onder de buitensporig-tekort-procedure vallen, zou intensiever monitoren snel een groot beslag op de Commissie kunnen leggen. De voorgestelde optie om de bevoegdheden van de Commissie, als bewaker van effectieve budgettaire coördinatie, verder uit te breiden zou juist nuttig kunnen zijn bij EU-uitbreiding, omdat het een grotere waarborg voor gelijke behandeling kan bieden. Zo kan het vormen van strategische coalities worden voorkomen. Ook de opschorting van stemrecht in Ecofin in verband met schending van EMU-afspraken lijkt toepasbaar op een grotere EU. Snellere toepassing van financiële sancties lijkt in een uitgebreidere EU niet direct de meest voor de hand liggende optie. Deze mogelijkheid van versterking van het

7 Een buitensporig-tekort-oordeel is vanaf de tweede fase van de EMU mogelijk. Zo heeft ook Nederland in de jaren negentig een buitensporig-tekort-oordeel gehad. Op 12 mei 1997 heeft de Ecofin Raad besloten tot intrekking van de veroordeling van Nederland in het kader van de buitensporig-tekort-procedure.

sanctiemechanisme is juist door zijn uniformiteit minder voor de hand liggend in een EU die juist veel diverser wordt.

6 Conclusie

De mondiale economische neergang heeft onmiskenbaar ook zijn sporen nagelaten in de budgettaire beleidscoördinatie in de EU. Met de twee grootste EMU-leden Duitsland en Frankrijk in de buitensporigtekort-procedure staat de houdbaarheid van de gemaakte afspraken onder druk. Kijkend naar de komende EU-uitbreiding met waarschijnlijk tien lidstaten met sterk afwijkende economische en budgettaire omstandigheden en behoeften, zou men haast gaan vrezen voor het voortbestaan van het huidige budgettaire coördinatieproces. Echter, zonder voorbij te willen gaan aan de grote uitdagingen die de uitbreiding stelt, lijkt dat toch een te somber beeld. De huidige test van de houdbaarheid van het Pact betekent niet direct het einde van budgettaire coördinatie. De voortdurende discussie sinds de introductie van de Maastricht-criteria voor de openbare financiën overziend, is men geneigd te concluderen dat de budgettaire beleidscoördinatie ook deze terugslag weer te boven zal komen. Het huidige debat over een versoepeling van de spelregels is daarom ook misplaatst. Het zijn niet de regels maar de naleving van de regels die beter kan en moet. Dat noopt juist tot een verdere verbetering en aanscherping van specifieke onderdelen van de budgettaire beleidscoördinatie. De budgettaire beleidscoördinatie is tenslotte de meest uitgewerkte vorm van beleidscoördinatie die wij in de EU hebben. Als zou blijken dat deze al niet werkt, is de vraag hoe effectief lichtere vormen van beleidscoördinatie in de EU kunnen zijn.

Auteurs

At Draaisma en *Carsten Brzeski* zijn werkzaam bij het Ministerie van Financiën bij de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.
Met dank aan Wouter Raab, Arjen van Gijssel en een anonieme referee.

Literatuur

Buiter, W., C. Grafe (2002) Patching up the Pact – some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macro Economic Stability in an Enlarged European Union, CEPR Discussion Paper No 3496.

Buti, M., S. Eijffinger, D. Franco (2003) Revisiting the stability and growth pact: grand design or internal adjustment?, European Economy Economic Paper No. 180

Europese Commissie en Raad (2001) The contribution of public finances to growth and employment: improving quality and sustainability, maart.

Europese Commissie (2002) Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement – verbetering van de coördinatie van het begrotingsbeleid, november, COM 668 def.

Geelhoed, L.A. (2003) Het stabiliteitspact, zin en onzin, *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, februari, 42-49.

Heeringa, W.L. (2000) Het stabiliteitspact in de praktijk, *Economisch Statistische Berichten*, 9 juni, 183-185.

Heeringa, W.L. (2002) Heeft het stabiliteitspact nog tanden?, *Economisch Statistische Berichten*, 22 februari.

Pelkmans, J. (2003) Bijdrage voor EMU-workshop tijdens WRR-symposium, 9 april.

Van Ewijk, C., R. A. de Mooij, P.J.G.Tang (2002) Dom stabiliteitspact, *Economisch Statistische Berichten*, 1 november.

WRR (2003) Slagvaardigheid in de Europabrede Unie, Rapporten aan de regering 65, Den Haag.