

*De invloed van politieke, economische en culturele factoren op het begrotingssaldo en de overheidsschuld van de EU-15 lidstaten: een empirische analyse.*

**Auteur: Annoir Benelayyachi**  
**Studentnummer: 290533**

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
**Bestuurskunde (parttime masterprogramma)**

**Afstudeerbegeleider: dr. Frans van Nispen**

**Datum: 30 juni 2007**

## INHOUDSOPGAVE

<b>PERSOONLIJKE NOOT</b> .....	<b>4</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>5</b>
<b>HOOFDSTUK 1 INLEIDING</b> .....	<b>9</b>
1.1    PROBLEEMSTELLING .....	10
1.1.1 <i>Vraagstellingen</i> .....	10
1.2    DOELSTELLING .....	11
1.3.1 <i>Wetenschappelijke relevantie</i> .....	11
1.2.3 <i>Maatschappelijke relevantie</i> .....	12
1.2.4 <i>Fictieve opdrachtgevers</i> .....	13
1.3    METHODEN VAN ONDERZOEK .....	14
1.4    LEESWIJZER .....	16
<b>HOOFDSTUK 2 ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE</b> .....	<b>17</b>
2.1    INLEIDING .....	17
2.2    PRÉFASE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE .....	17
2.2.1 <i>Rapport-Werner</i> .....	18
2.2.2 <i>Instorting stelsel van Bretton Woods en EMS</i> .....	18
2.2.3 <i>Nieuwe impuls voor EMU</i> .....	20
2.2.4 <i>Rapport-Delors</i> .....	20
2.2.5 <i>Werner versus Delors</i> .....	20
2.3    DE EERSTE FASE VAN DE EMU (1990-1994): VERDRAG VAN MAASTRICHT .....	21
2.3.1 <i>Zwarte maandag</i> .....	21
2.3.2 <i>Verdrag van Maastricht</i> .....	22
2.3.3 <i>Ontwikkelingen ERM I en Verdrag van Maastricht</i> .....	23
2.4    DE TWEEDE FASE VAN DE EMU (1994 - 1999) .....	24
2.4.1 <i>Oprichting EMI en naamgeving Euro</i> .....	24
2.4.2 <i>Top van Amsterdam: Stabiliteits-en groeipact</i> .....	25
2.4.3 <i>Ecofin, EFC en de Eurogroep</i> .....	27
2.4.3 <i>Eerste deelnemers derde fase EMU</i> .....	29
2.4.4 <i>Europese Centrale Bank</i> .....	31
2.5    DE DERDE FASE (SINDS 1999) .....	31
2.5.1 <i>Lidstaten en de euro</i> .....	31
2.5.2 <i>Wisselkoersmechanisme (ERM II)</i> .....	32
2.5.3 <i>Verdrag van Amsterdam treedt in werking</i> .....	32
2.5.4 <i>Spanningen rondom stabiliteit- en groeipact</i> .....	32
2.6    BEGROTINGSBELEID LIDSTATEN .....	33
2.6.1 <i>Europese definities begrotingssaldo en overheidsschuld</i> .....	34
2.7    EMU-SALDO EN EMU-SCHULD VAN DE EU-15 LIDSTATEN .....	34
2.7.1 <i>EMU-saldo</i> .....	34
2.7.2 <i>EMU-schuldquote</i> .....	38
2.8    OVERZICHT BUDGETTAIRE STRATEGIE VAN EU-15 .....	40
2.9    SAMENVATTING CONCLUSIES HOOFDSTUK 2 .....	43

<b>HOOFDSTUK 3 THEORIEËN OVER POLITIEKE- EN CULTURELE DETERMINANTEN</b> .....	<b>45</b>
3.1 INLEIDING .....	45
3.2 POLITIEKE DETERMINANTEN EN HET BEGROTINGSTEKORT .....	45
3.2.1 <i>Politiek-economische variabelen en het begrotingstekort</i> .....	45
3.3 INSTITUTIONELE FACTOREN EN BEGROTINGSTEKORT .....	48
3.3.1 <i>Politieke instituties</i> .....	48
3.3.2 <i>Budgettaire instituties</i> .....	50
3.4 CULTURELE DETERMINANTEN EN HET BEGROTINGSTEKORT .....	52
3.4.1 <i>Wat is cultuur?</i> .....	52
3.4.2 <i>Culturele theorie: Wildavsky</i> .....	53
3.4.3 <i>Culturele theorie: Hofstede</i> .....	56
3.4.4 <i>Culturele Theorie: Trompenaars</i> .....	58
3.4.5 <i>Culturele theorie: Triandis</i> .....	60
3.5 CULTURELE THEORIEËN: OVERLAP EN PRAKTISCHE TOEPASBAARHEID .....	61
3.6 SAMENVATTING HOOFDSTUK 3.....	62
<b>HOOFDSTUK 4 EMPIRISCH MODEL</b> .....	<b>64</b>
4.1 METHODOLOGIE .....	64
4.2 VARIABELEN EN DATA .....	65
4.2.1 <i>De afhankelijke variabelen</i> .....	65
4.2.2 <i>De onafhankelijke variabelen</i> .....	66
4.3 SAMENVATTING HOOFDSTUK 4 .....	71
<b>HOOFDSTUK 5 RESULTATEN</b> .....	<b>72</b>
5.1 REGRESSIE BEGROTINGSSALDO .....	72
5.2 REGRESSIE OVERHEIDSSCHULD .....	75
<b>HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REFLECTIE</b> .....	<b>78</b>
6.1 CONCLUSIES .....	78
6.2 AANBEVELINGEN .....	80
6.3 REFLECTIE.....	81
<b>LITERATUUR</b> .....	<b>84</b>
<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>88</b>
BIJLAGE 1: 1a: <i>Resolutie Stabiliteits-en Groeipact (SGP)</i> 1b: <i>Artikel 104c en Protocol buitensporigtekort procedure</i> 1c: <i>Protocol Eurogroep</i>	
BIJLAGE 2: SCHULDQUOTE VAN EU-15	
BIJLAGE 3: BUDGETTAIRE STRATEGIE VAN EU-15	
BIJLAGE 4: DATA HOFSTEDE EU-15	
BIJLAGE 5: REGRESSIE TABELLEN	

## **Persoonlijke noot**

Voor u ligt mijn scriptie in het kader van de parttime studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mijn voornaamste reden om ruim twee jaar geleden voor een parttime studie bestuurskunde te kiezen, was dat ik in mijn werk als rijksambtenaar bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gevoel had dat ik soms een te beperkt referentiekader had om problemen vanuit verschillende perspectieven te kunnen benaderen. Voordat ik rijksambtenaar werd, had ik namelijk een studieachtergrond in de bedrijfskunde. Ik heb vooral in het begin van mijn carrière als rijksambtenaar het gevoel gehad dat mijn economische referentiekader leidend was bij het bedenken, analyseren en het doen van beleidsvoorstellen. Natuurlijk is een economisch referentiekader belangrijk, maar in een politiek geladen omgeving spelen naast dit economisch perspectief ook verschillende andere referentiekaders een rol bij het analyseren van problemen.

Een interessant aspect van de studie bestuurskunde is dat deze al deze verschillende referentiekaders (economische, juridische, politieke en sociologische perspectieven) integreert. In het verlengde van mijn keuze voor een studie bestuurskunde, koos ik voor mijn afstudeerscriptie een onderwerp dat paste in mijn doelstelling om problemen te leren benaderen vanuit verschillende referentiekaders. Vanwege mijn economische studieachtergrond en werkervaring had ik de voorkeur voor een economisch onderwerp dat vanuit verschillende perspectieven kon worden benaderd. Ik heb ervoor gekozen om onderzoek te doen naar begrotingstekorten van de Europese lidstaten. In het analyseren van het begrotingstekort van Europese lidstaten heb ik niet alleen gekeken naar het economische aspect van het begrotingstekort maar ook naar de mogelijke politieke en culturele aspecten.

Het onderwerp voor mijn scriptie is voor een belangrijk deel geïnspireerd op een artikel van mijn afstudeerbegeleider de heer Frans Van Nispen, over Wildavsky's culturele theorie van begroten en de budgettaire strategie van de Europese lidstaten. Ik wil de heer Van Nispen danken voor zijn inspirerende bijdrage en suggesties voor mijn scriptie. De heer Peter Achterberg wil ik danken voor zijn suggesties bij de statistische methodologie van mijn onderzoek. Ondanks het feit dat ik voor een andere methodologie heb gekozen, is een dankwoord hier op zijn plaats.

Een speciale dank wil ik mijn directeur Rob Krug geven voor de mogelijkheid en de flexibiliteit om mij een parttime studie naast mijn werk te kunnen laten volgen.

Mijn familie en vrienden wil ik bedanken voor het steeds maar weer aanhoren van mijn gezeur op momenten dat deze studie mij even teveel werd.

## Samenvatting

In deze studie bestuderen we de overheidsfinanciën van de lidstaten van de Europese Unie (de 15 lidstaten tot 2004). In het bijzonder gaan we daarbij in op de budgettaire afspraken gemaakt in het Verdrag van Maastricht en later in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP): Hierin is afgesproken dat elk land op de middellange termijn streeft naar een begroting die in evenwicht is of een overschot vertoont. De belangrijkste afspraak is dat het overheidstekort niet hoger mag zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) en de overheidsschuld mag niet meer bedragen dan 60% van het BBP, tenzij die schuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

Op basis van de data van de Europese Commissie, laten we zien dat ondanks de afspraken en instrumenten in het Stabiliteits- en Groeipact verschillende lidstaten over de afgelopen jaren (vanaf verdrag van Maastricht) niet voldoen aan het terugdringen van de begrotingstekorten binnen de daarvoor afgesproken marges. Zo voldeden in 1993 (een jaar na Verdrag van Maastricht) alleen de lidstaten Nederland, Denemarken, Duitsland, Ierland en Luxemburg aan de gemaakte afspraak in het Verdrag van Maastricht om het begrotingstekort niet hoger dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) te laten oplopen. De lidstaten Griekenland, Italië, Finland, Portugal en België zijn op dat moment nog erg ver verwijderd van het nakomen van deze afspraak. Wel verbetert het begrotingssaldo van deze lidstaten in de in de loop van de jaren. In 1997 spreken lidstaten af om een begrotingstekort dicht tegen de nul of zelfs een overschot te realiseren. In het jaar erna voldoen alleen de lidstaten: Denemarken, Finland, Ierland, Luxemburg, Zweden en het Verenigd Koninkrijk aan deze afspraak. De meeste overige landen kunnen op dat moment wel voldoen aan de 3% norm eerder afgesproken in het Verdrag van Maastricht. Bij het bestuderen van de meer recente ontwikkelingen in de begrotingsituatie van de individuele Europese lidstaten, zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 niet voldoen aan de 3% norm: Frankrijk, Duitsland, Italië, Portugal en Griekenland. In 2005 schaaft Frankrijk zich in het rijtje van landen dat wel voldoet aan de 3% norm. Duitsland, Italië, Portugal en Griekenland voldoen in 2005 nog steeds niet aan de 3% norm.

We constateren in deze studie dat ondanks de afspraken en instrumenten in het Stabiliteits- en Groeipact verschillende lidstaten niet lijken te ‘kunnen’ voldoen aan het terugdringen van de begrotingstekorten binnen de daarvoor afgesproken marges. Het niet ‘kunnen’ voldoen van sommige lidstaten aan de criteria van het SGP laat zien dat het SGP in zijn huidige vorm (tot 2004) geen panacee lijkt te zijn voor het tegengaan van de begrotingstekorten van de Europese lidstaten. In deze studie vragen we ons af hoe deze tekorten dan wel kunnen worden verklaard? In dat kader stellen ook verschillende auteurs in de literatuur (o.a. Roubini and Sachs 1989; Alesina en Perotti 1995; Hallerberg en Von Hagen 1997; Drazen 2000; Persson en Tabellini 2000, Hallerberg e.a. 2004) dat begrotingstekorten en overheidsschulden maar voor een deel verklaard kunnen worden door economische indicatoren en stellen dat het bestaan van verschillende politieke en institutionele determinanten een belangrijke deel van de tekorten verklaart. De ‘politieke’ theorieën waar onder andere bovengenoemde auteurs naar verwijzen in het verklaren van tekorten variëren van: het bestaan van verschillen in electorale systemen, politieke kleur van regering (‘linkse’ versus ‘rechtse’ regeringen), fragmentatie en stabiliteit van regering, jaar van verkiezingen, tot institutionele en budgettaire aspecten zoals de macht van de minister van Financiën, transparantie van begrotingsdocumenten en veto-opties van verschillende actoren in relatie tot overheidsuitgaven. In deze studie hebben we deze verschillende theorieën en bevindingen

over politiek-economische factoren geïnventariseerd en onderzocht op verklarende waarde op begrotingstekorten en overheidsschulden van de EU-15 lidstaten. Nieuw in deze studie is dat we naast het bestuderen van politiek-economische factoren ook mogelijke politiek-culturele factoren hebben onderzocht. Als uitgangspunt hebben we de ‘*Cultural Theory of Budgetting*’ van Wildavsky (1988) genomen, waarin hij veronderstelt dat de budgettaire strategie die door een land wordt gevolgd, wordt bepaald door de politieke cultuur of het politieke regime van dat land.

De centrale vraagstelling van deze studie luidde dan ook: ***in hoeverre vormen politieke, economische en culturele factoren een verklaring voor het begrotingstekort (c.q. overheidsschuld) van de Europese lidstaten?***

Om deze vraag te beantwoorden hebben we op basis van de bestaande literatuur een zevental hypotheses geformuleerd die we hebben getest. Deze hypotheses:

- H1: Als verkiezingen dichterbij komen, dan zullen politici meer uitgaven doen ( en minder belastingen heffen) om te zorgen dat ze worden herkozen, waardoor het begrotingssaldo (tekort) in lidstaten zal dalen (oplopen) .*
- H2: Een ‘linkse’ regering (regering gedomineerd door linkse partijen) zal meer uitgaven doen, waardoor het begrotingstekort(begrotingssaldo) in lidstaten zal oplopen (dalen) dan wel afdekking door een belastingstijging.*
- H3: Hoe meer partijen er in een coalitie betrokken zijn, hoe onwaarschijnlijker het is dat er een succesvolle coördinatie mogelijk is om het begrotingstekort (of begrotingssaldo) te verlagen (te verhogen).*
- H4: Meerderheidsregeringen bestaande uit één-partij hebben lagere tekorten (hogere begrotingssaldo’s).*
- H5: Onstabiele regeringen leiden tot hogere begrotingstekorten (lagere begrotingssaldo’s).*
- H6: Een delegation benadering (‘machtige’ minister van Financiën) leidt tot lagere begrotingstekorten.*
- H7: Een lidstaat met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) zal een lager begrotingstekort hebben vanwege het feit dat de overheid zowel de opbrengsten als uitgaven kan sturen.*

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden en onze hypotheses te testen hebben we verschillende gegevens verzameld uit bestaande informatiebronnen (o.a. websites met informatie over parlementaire verkiezingen en politieke partijen, de Compative Political dataset en de ‘culturele’ database van Hofstede). Op basis van deze informatie hebben we voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling en het testen van hypothese 1 tot en met 6 zogenoemde ‘politieke’ indicatoren geformuleerd; voor het testen van hypothese 7 hebben we een ‘culturele’ indicator geformuleerd op basis van de data van Hofstede. Tevens hebben we verschillende economische indicatoren geformuleerd ( groei economie, lange-termijn rente, inflatie, werkloosheidscijfer).

Met behulp van multiële regressie-analyse: een techniek waarmee kan worden nagegaan in welke mate een afhankelijke variabele (begrotingstekort) kan worden verklaard op basis van een aantal onafhankelijke variabelen, hebben we getracht een verklaring te vinden voor het begrotingstekort.

Op basis van onze analyse vinden we (net als in Alesina 1989; Alesina, Roubini & Cohen 1996; Buti en van den Noord 2003) bewijs voor de hypothese (H1) dat als verkiezingen dichterbij komen, politici meer uitgaven zullen doen (en minder belastingen zullen heffen) om te zorgen dat ze worden herkozen, waardoor het begrotingssaldo zal dalen of in geval van een begrotingstekort, deze zal oplopen. We vinden geen bewijs voor hypothese (H2 tot en met H6). Wel vinden we dat lidstaten met een markt-regime een hoger begrotingssaldo (lager begrotingstekort) laten zien. Dit resultaat ondersteunt onze hypothese (H7) dat een lidstaat met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) een lager begrotingstekort (schuld) zal hebben. Van de economische variabelen heeft de groei van het reële BBP een significant positieve invloed op het begrotingssaldo. Dit lijkt te indiceren dat een stijging van de economische groei leidt tot een stijging van het begrotingssaldo (lagere tekorten). Zowel de lange-termijn rente als de inflatie heeft een negatief significante invloed op het begrotingssaldo. We vinden een negatief verband tussen de lange-termijn rente en het begrotingssaldo. Dit betekent dat een verhoging van de (lange-termijn) rente een negatief effect heeft op investeringen en economische groei, waardoor het begrotingssaldo afneemt (begrotingstekort oploopt). Ook de stijging van de inflatie lijkt een negatief effect te hebben op het begrotingstekort.

In het verklaren van de overheidsschuld vinden we een verband tussen landen met een delegation benadering (machtige minister van Financiën) en een lagere overheidsschuld. Dit resultaat lijkt (net als in Hagen en Harden 1994 en Hagen en Hallerberg 1999) onze hypothese (H6) te ondersteunen dat een politiek systeem met een 'machtige' minister van Financiën leidt tot lagere overheidsschulden. Ook vinden we dat 'linkse' regeringen hogere schulden laten zien (Clingermayer en Woods 1995) en dat hoe hoger het gemiddelde aantal partijen in een regering (parlement) over de afgelopen jaren hoe hoger de overheidsschuld van lidstaten. Deze resultaten lijken de hypothesen (H2 en H3) te ondersteunen: dat regeringen die in de afgelopen jaren gedomineerd waren door linkse partijen hogere schulden laten zien. We vinden geen bewijs voor: invloed van verkiezingen (H1), invloed van één-partij meerderheidsregeringen (H4) en invloed van onstabiele regeringen (H5) op overheidsschulden. Wel vinden we een significant negatief verband tussen politieke-cultuur (markt-regime in termen van Wildavsky) en de overheidsschuld. Dit resultaat ondersteunt de hypothese (H7) dat een lidstaat met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) een lager begrotingstekort (schuld) laat zien vanwege het feit dat de overheid zowel de opbrengsten als uitgaven kan sturen. Van de economische variabelen heeft alleen de lange-termijn rente een negatief significant effect op de overheidsschuld (als de rente stijgt, dan stijgt de overheidsschuld): de positieve coëfficiënt van de lange-termijn rente indiceert dat een verhoging van de (lange-termijn) rente een negatief effect heeft op investeringen en economische groei, waardoor de schuld oploopt. Ook het werkloosheidscijfer lijkt een significante invloed te hebben op de overheidsschuld.

We sluiten deze studie af met de conclusie dat macro-economische actoren (lange-termijn rente, inflatie, groei BBP, werkloosheidscijfer) een deel van tekorten en schulden kunnen verklaren, maar zeker niet een volledige verklaring bieden voor begrotingstekorten en schulden. We stellen daarbij dat economische variabelen in een bepaalde mate ook afhangen van politieke beslissingen van een lidstaat. Een beter inzicht in de verklarende factoren van

het begrotingstekort helpt een betere besluitvorming te maken in de procedure van de Raad over het wel of niet sanctioneren van een lidstaat. We stellen dat als de besluitvorming goed beargumenteerd is en rekening is gehouden met alle verklarende factoren dit zal leiden tot meer begrip en draagvlak van de lidstaten. We adviseren de Europese Commissie verder onderzoek te doen naar verklarende factoren van het bestaan van begrotingstekorten. Deze studie vormt daar wellicht een aanzet voor.



## Hoofdstuk 1 Inleiding

In de voor u liggende studie bestuderen we de overheidsfinanciën van de lidstaten van de Europese Unie (de vijftien lidstaten tot 2004). In het bijzonder gaan we daarbij in op de budgettaire afspraken gemaakt in het Verdrag van Maastricht en later in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

In het Verdrag van Maastricht en later in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is afgesproken dat elk land op de middellange termijn streeft naar een begroting die in evenwicht is of een overschot vertoont. De belangrijkste afspraak is dat het overheidstekort niet hoger mag zijn dan 3 % van het bruto binnenlands product (BBP<sup>1</sup>) en de overheidsschuld mag niet meer bedragen dan 60 % van het BBP, tenzij die schuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. Om de begrotingsregels te kunnen handhaven, zijn ook afspraken gemaakt over sancties tegen landen die zich niet houden aan de regels. In de Europese Unie heeft de Europese Commissie (EC) de taak om toezicht te houden op de overheidsfinanciën van de afzonderlijke lidstaten. De deelnemende landen moeten bij de Europese Commissie zogenoemde stabiliteitsprogramma's indienen. Landen die nog niet deelnemen aan het eurogebied dienen zogenoemde convergentierapporten in bij de Europese Commissie. In deze jaarlijks te actualiseren programma's stippelen de landen het pad uit dat zij volgen op weg naar een begroting in evenwicht op de middellange termijn. De Europese Commissie evalueert de programma's en formuleert aanbevelingen aan de Raad<sup>2</sup>. De evaluatie van de programma's door de Europese Commissie geschiedt vooral op economische indicatoren zoals economische groei, werkloosheid, inflatie, schuldverleden en rentetarieven. De Raad kan op basis van de aanbeveling van de Europese Commissie ervoor kiezen om de desbetreffende lidstaat bij een aanhoudend slechte begrotingssituatie aanbevelen om direct corrigerende maatregelen te treffen.

Ondanks deze afspraken en instrumenten in het Stabiliteits- en Groeipact blijken verschillende lidstaten niet te 'kunnen' voldoen aan het terugdringen van de begrotingstekorten binnen de daarvoor afgesproken marges. In dat kader is er de afgelopen jaren bijzonder veel aandacht geweest voor de begrotingstekorten binnen de Europese Unie en in het bijzonder die van Duitsland en Frankrijk. Frankrijk (electorale motieven) en Duitsland (economische situatie) weigerden in 2003 hun begrotingstekort verder terug te dringen dan oorspronkelijk was gepland. Deze ontwikkelingen leidde tot veel discussie in de Europese Unie en bij sommige zelfs de roep tot herziening van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact. In 2005 worden de regels met betrekking tot het voorkomen van tekorten aangescherpt. Tegelijkertijd wordt lidstaten meer flexibiliteit geboden bij naleving in economisch slechte tijden.

Ons inzien wijst het niet 'kunnen' voldoen van sommige lidstaten aan de criteria van het SGP er in ieder geval op dat het SGP in zijn huidige vorm (tot 2004) geen panacee lijkt te zijn voor het tegengaan van de begrotingstekorten van de Europese lidstaten. Maar wat verklaart dan wel het nog steeds bestaan van begrotingstekorten in de Europese lidstaten? In deze studie proberen we een antwoord op deze vraag te vinden. Daarbij stellen we dat een verband tussen economische indicatoren (economische groei, werkloosheid, inflatie, schuldverleden en rentetarieven) en het begrotingstekort en overheidschulden veelal in de literatuur wordt onderschreven. Ook de Europese Commissie gebruikt bij het beoordelen van

---

<sup>1</sup> Het bruto binnenlands product is de totale waarde van alle in een land geproduceerde goederen (en diensten) gedurende een jaar.

<sup>2</sup> In de Raad zitten de ministers van Economische Zaken en Financiën van de Europese lidstaten

de begrotingstekorten en overheidsschulden vooral macro-economische indicatoren (groei BBP, werkloosheid, rentetarieven etc.). Echter, verschillende auteurs in de literatuur (o.a. Roubini and Sachs 1989; Alesina en Perotti 1995; Hallerberg en Von Hagen 1997; Drazen 2000; Persson en Tabellini 2000, Hallerberg e.a. 2004) wijzen erop dat begrotingstekorten en overheidsschulden maar voor een deel verklaard kunnen worden door economische indicatoren en stellen dat het bestaan van verschillende politieke en institutionele determinanten een belangrijke deel van de tekorten verklaart. Franzese (2002) stelt terecht in dat kader dat economische variabelen niet compleet exogeen zijn omdat deze in de realiteit in een bepaalde mate ook afhangen van politieke beslissingen. De ‘politieke’ theorieën waar onder andere bovengenoemde auteurs naar verwijzen in het verklaren van tekorten variëren van: het bestaan van verschillen in electorale systemen, politieke kleur van regering (‘linkse’ versus ‘rechtse’ regeringen), fragmentatie en stabiliteit van regering, jaar van verkiezingen, tot institutionele en budgettaire aspecten zoals de macht van de minister van Financiën, transparantie van begrotingsdocumenten en veto-opties van verschillende actoren in relatie tot overheidsuitgaven.

In deze studie zullen we bovenstaande theorieën en empirische bevindingen inventariseren en onderzoeken op verklarende waarde voor de begrotingstekorten en overheidsschulden van de EU-15 lidstaten. Tevens zullen we naast het bestuderen van deze politiek-economische determinanten in relatie tot tekorten, ook een nieuwe invalshoek aannemen in het verklaren van tekorten. Deze invalshoek betreft het bestuderen van het bestaan van eventueel culturele determinanten in het verklaren van het begrotingstekort en de overheidsschuld. Als uitgangspunt nemen we de ‘*Cultural Theory of Budgetting*’ van Wildavsky (1988) waarin hij veronderstelt dat de budgettaire strategie die door een land wordt gevolgd, wordt bepaald door de politieke cultuur of het politieke regime van dat land. Een politiek-regime in termen van Wildavsky kan dus een verklarende waarde kunnen hebben op het begrotingstekort. Als aanvulling op de theorie van Wildavsky bestuderen we ook andere culturele theorieën zoals de culturele dimensies van Hofstede (1983), Trompenaars (1993) zeven dimensies van cultuur en de culturele syndromen van Triandis (1994). In onderstaande paragraaf formuleren we de centrale vraag van deze studie en de daarbij horende vraagstellingen.

## **1.1 Probleemstelling**

*De centrale vraag van deze studie luidt als volgt:*

***In hoeverre vormen politieke, economische en culturele factoren een verklaring voor het begrotingstekort (c.q. overheidsschuld) van de Europese lidstaten.***

We formuleren onderstaande vraagstellingen om ons te helpen bij het beantwoorden van de centrale vraag.

### ***1.1.1 Vraagstellingen***

1. Hoe is de Europese Monetaire Unie tot stand gekomen?
2. Welke criteria worden gesteld voor deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU), respectievelijk de eisen voor het Stabiliteit- en Groei Pact (SGP)?

### *Toelichting vraagstelling 1 en 2*

Aan de hand van de eerste twee vraagstellingen geven we een beschrijving van de totstandkoming van de Europese Monetaire Unie (EMU). Tevens bestuderen we de criteria die worden gesteld voor deelname aan de EMU. Deze beschrijving is belangrijk om de huidige context waarin lidstaten opereren te begrijpen

3. Hoe ziet de begrotingssituatie van de EU-15 lidstaten eruit over de afgelopen jaren (vanaf verdrag van Maastricht)?
4. Hoe ziet de budgettaire strategie van de EU-15 lidstaten eruit (vanaf verdrag van Maastricht) om te voldoen aan de Stabieleits-en Groei Pact?

### *Toelichting vraagstelling 3 en 4*

Aan de hand van vraagstelling 3 en 4 onderzoeken we de begrotingssituatie en budgettaire strategie van de Europese lidstaten over de afgelopen jaren. Het resultaat hiervan helpt ons bij het analyseren van de begrotingstekorten (c.q. overheidsschulden).

5. Welke politieke, economische en culturele variabelen kunnen op grond van de literatuur gedefinieerd worden in het mogelijk verklaren van het begrotingstekort c.q. overheidsschuld?

### *Toelichting vraagstelling 5*

Aan de hand van vraagstelling 5 onderzoeken we verschillende politieke, economische en culturele variabelen. Deze variabelen zullen op basis van de bestaande literatuur gedefinieerd worden.

6. Welke (significante) relaties zijn er tussen politieke, economische en culturele factoren en het begrotingstekort (c.q. overheidsschuld) van de EU-15 lidstaten?

### *Toelichting vraagstelling 6*

Aan de hand van vraagstelling 6 zullen we onderzoeken of er verbanden bestaan tussen (op basis van vraagstelling 5 gedefinieerde) politieke, economische en/of culturele factoren en het bestaan van begrotingstekorten (c.q. overheidsschulden).

## **1.2 Doelstelling**

In deze studie proberen we een antwoord te vinden op de vraag wat het bestaan van begrotingstekorten in de Europese lidstaten verklaart. Het beantwoorden van deze vraag kan een bijdrage leveren (en misschien wel nieuwe impuls geven) aan het academische debat over de overheidsfinanciën van de Europese lidstaten. Daarnaast past het bestuderen van het begrotingstekort en de overheidsschuld vanuit de verschillende perspectieven (economische, politieke en culturele) in de ambitie van bestuurskundigen. In de subparagraaf hieronder gaan we nog kort in op de ambitie en potentie van bestuurskundigen in dit wetenschappelijke debat.

### ***1.3.1 Wetenschappelijke relevantie***

Hakvoort (1989) stelt dat een van de doelstellingen van de studie bestuurskunde is om de prestaties van de publieke sector te verbeteren. Tevens stelt hij dat bestuurskunde interdisciplinair of minstens multidisciplinair dient te zijn omdat problemen in de maatschappij niet bij de grenzen van traditionele disciplines ophouden.

Rutgers (1993) stelt dat bestuurskunde een vakgebied is waarin telkens op andere wijze gezocht wordt naar relevante inzichten en uitgangspunten (praktische en theoretische) om kenniselementen te verbinden tot nieuwe inzichten en tot bestuurskundige kennis. Volgens hem is bestuurskunde gedifferentieerd omdat de bestuurskunde geen intern geïntegreerd geheel vormt in traditionele zin, maar er sprake is van veelzijdigheid in benaderingen. Rutgers (1995, pp. 192- 200) stelt verder dat de zowel de bestuurskundigen als degenen die vanuit een andere (bestuurs-) wetenschap werken met evenveel recht een stuk kennis kunnen claimen (zoals ook vraagstellingen kunnen samenvallen). Hij merkt op dat uniciteit van de bestuurskunde niet afhangt van een eigen ‘discipline’, maar veeleer moet worden gezocht in de principiële afwijzing daarvan, die inherent is aan haar ‘interdisciplinaire’ karakter, waar in het licht van bepaalde theoretische en/of praktische vraagstukken verschillende methoden en kennisfondsen met elkaar moeten worden geconfronteerd om te zoeken naar geïntegreerde uitgangspunten voor onderzoek.

Rutgers (2004, pp. 267-277) stelt: “De bestuurskunde heeft niet zomaar een kennisintegrerende missie, maar streeft naar samenhang in onze kennis van bestuurskundigverschijnselen om (ook) een bijdrage aan de samenleving te kunnen leveren. Naast het streven naar kennisintegratie is het voor het zelfbeeld minstens zo belangrijk te streven naar praktische relevantie als rechtvaardiging voor de bestuurskunde als zelfstandige activiteit”.

Onze inziens past de voor u liggende studie zowel in de ambitie van bestuurskundigen om problemen te bestuderen vanuit verschillende perspectieven (politieke, economische en culturele) als in het verbeteren van de prestaties van de publieke sector. De ambitie om de prestaties van de publieke sector te verbeteren, beschrijven we verder in de maatschappelijke relevantie van deze studie.

### ***1.2.3 Maatschappelijke relevantie***

Vanaf 1999 wordt door de EU-lidstaten een gemeenschappelijk monetair beleid gevoerd onder de verantwoordelijkheid van de Europese Centrale Bank (ECB). In het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) hebben de lidstaten van de Europese Unie afspraken gemaakt over de overheidsfinanciën van de afzonderlijke lidstaten. Afgesproken is dat elk land op de middellange termijn streeft naar een begroting die in evenwicht is of een overschot heeft. De belangrijkste afspraak is dat begrotingstekorten binnen de EU niet groter mogen zijn dan 3% BBP. Om de begrotingsregels te kunnen handhaven, zijn in het pact ook afspraken gemaakt over sancties tegen landen die zich niet houden aan de regels. In tegenstelling tot het monetair beleid dat in handen is van de onafhankelijke Europese Centrale Bank heeft fiscaal beleid in de Stabiliteits- en Groeipact een sterk intergouvermenteel component. De Raad kan besluiten of deze het advies van de Commissie volgt bij kwalitatieve meerderheid. Dit intergouvermentele element in de besluitvorming en de mogelijke discretionaire bevoegdheid van de Raad verzwakt de macht van het SGP als sanctiemechanisme.

In 2003 weigerde Frankrijk vanwege electorale motieven en Duitsland vanwege de economische situatie hun begrotingstekort verder terug te dringen dan oorspronkelijk was gepland. Na de weigering van Frankrijk en Duitsland om hun begrotingstekort terug te dringen ontstaat er een meningsverschil tussen twee groepen lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië) versus (Oostenrijk, Finland, Nederland en Spanje) over de interpretatie van de regels van het SGP. De Europese ministers van Financiën weigeren in november 2003 om Frankrijk en Duitsland een boete te geven vanwege de overschrijding van de begrotingsafspraken.

De regeringen van de lidstaten Nederland, Oostenrijk, Finland en Spanje waren furieus omdat ze veel politieke kapitaal hadden geïnvesteerd om te voldoen aan het SGP en nu moesten ze toezien hoe het SGP opzij werd geschoven omdat Frankrijk en Duitsland hun overheidsfinanciën niet op orde konden krijgen. Dit was temeer pijnlijk omdat deze lidstaten degenen waren die het SGP hebben geïntroduceerd.

Naar aanleiding daarvan spant de Europese Commissie bij het Europese Hof van Justitie een zaak tegen de Raad aan. Het Europese Hof van Justitie oordeelt in 2004 dat de eurolanden niet in onderling overleg de begrotingsafspraken terzijde kunnen leggen. In 2005 bereiken de ministers van Financiën een akkoord over de hervorming van het SGP: de regels met betrekking tot het voorkomen van tekorten worden aangescherpt en tegelijkertijd wordt landen meer flexibiliteit geboden bij naleving in economische slechte tijden.

Een belangrijke constatering die we kunnen maken is dat het mislukken van sancties aan de twee belangrijkste landen van de EU de zwakte laat zien van het SGP. Deze zwakte zit in de discretionaire bevoegdheid van de Raad om te besluiten over sancties. De hervorming van het SGP betreft dat er meer flexibiliteit wordt geboden bij naleving in economische slechte tijden. Dit terwijl in de situatie van Frankrijk vooral electorale motieven een rol speelde. Frankrijk stelde vanwege electorale (politieke) motieven een pakket aan maatregelen voor belastingvermindering in plaats van prioriteit te stellen aan het reduceren van het begrotingstekort. We constateren dat ondanks het bestaan van het SGP verschillende landen niet hebben 'kunnen' voldoen aan de budgetnormen. Het SGP gaat (ook na de herziening in 2005) nog steeds uit van verklarende economische indicatoren (potentiële groei van een land, ontwikkelingen in onderzoek R&D etc.). We zouden ons kunnen voorstellen dat gezien de ervaring met Frankrijk dat vooral vanwege electorale motieven weigerde om het begrotingstekort te verlagen er ook aandacht had kunnen worden gegeven voor politieke aspecten in de herziene versie van het stabiliteitspact.

Met deze studie willen we onderzoeken of /en in welke mate politieke (en wellicht culturele) factoren een rol spelen bij de overheidsfinanciën van de Europese lidstaten. Inzicht in deze politieke (culturele) factoren naast aandacht voor economische variabelen kan zorgen voor een beter monetair beleid van de onafhankelijke Europese Centrale Bank. Tevens kan inzicht in deze factoren ook zorgen voor een beter fiscaal beleid van de afzonderlijke lidstaten. In de besluitvormingsprocedure van de Raad over het wel of niet sanctioneren van een lidstaat zal door een beter inzicht in de verklarende factoren van het begrotingstekort een betere besluitvorming kunnen worden gemaakt. Dit zal op zijn beurt weer leiden tot meer begrip en draagvlak van de lidstaten. Het intergouvernementele element in de besluitvorming en de mogelijke discretionaire bevoegdheid van de Raad versterkt de macht van het SGP als sanctiemechanisme, als de besluitvorming goed beargumenteerd is, en rekening is gehouden met alle verklarende factoren.

#### ***1.2.4 Fictieve opdrachtgevers***

De Europese Centrale Bank (ECB) zou een mogelijke opdrachtgever kunnen zijn van deze studie. De ECB bepaalt samen met de presidenten van de nationale centrale banken het monetaire beleid op Europees niveau en voert dit beleid vervolgens ook uit. Inzicht in belangrijke factoren voor het op orde houden van de overheidsfinanciën van Europese lidstaten kan de ECB helpen bij het bepalen van het monetair beleid. Een inzicht in belangrijke factoren voor het op orde houden van de overheidsfinanciën van Europese lidstaten kan ook een extra waarde hebben voor de individuele lidstaten.

Ook verschillende lidstaten zouden opdrachtgevers kunnen zijn van dit onderzoek. Inzicht in belangrijke factoren bij het verklaren van begrotingstekorten kan lidstaten helpen bij het op orde houden en het verbeteren van de eigen overheidsfinanciën, maar kan ook meer inzicht en begrip geven in het ontstaan van overheidstekorten van andere lidstaten. Een voorbeeld van een lidstaat die eventueel belang zou kunnen hebben bij een dergelijk onderzoek is Frankrijk: Deze lidstaat heeft in het verleden vooral vanwege electorale motieven geweigerd om het begrotingstekort te verlagen. Met meer inzicht in de rol van politieke factoren op het begrotingstekort zou Frankrijk wellicht andere lidstaten beter kunnen overtuigen van de noodzaak om deze mee te laten wegen in de discussie over bijvoorbeeld een flexibele interpretatie van het SGP in tijde dit nodig is.

### **1.3 Methoden van onderzoek**

Hakvoort (1996, p. 4) stelt dat methodologie handelt over wetenschap en dat methodologie de weg reconstrueert waarlangs het onderzoek wordt verricht. Tevens stelt hij dat één methodologie binnen de bestuurskunde onmogelijk is. Volgens hem kan door het multidisciplinaire karakter van de bestuurskunde vrijwel alle vormen en varianten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de orde komen. Hakvoort beschrijft in zijn boek verschillende ontwerpen van bestuurskundig onderzoek (van case study tot netwerk analyse). Ook beschrijft Hakvoort mogelijke onderzoekstechnieken zoals documentanalyse, secundaire analyse, interview, enquête en observatie. Hij stelt dat al deze instrumenten data voor de analyse leveren.

Ook Baarda en de Goede (2001) beschrijven verschillende methoden van onderzoek. Zij stellen dat als meer diepgaande informatie nodig is (bijvoorbeeld waarom men een bepaalde mening is toegedaan) kwalitatief onderzoek aan te raden is. Zo beschrijven zij bijvoorbeeld dat interviewen de aangewezen methode is om informatie te verkrijgen over attitudes, opinies of kennis. Daarbij stellen ze dat het interview ook een aantal nadelen kent zoals het probleem dat mensen niet altijd bewust zijn van de motieven van hun gedrag of dat mensen sociaal wenselijk antwoorden geven. Voor onderzoek waarbij een grote dataset nodig is om statistisch betrouwbare en representatieve uitspraken te doen wordt kwantitatief onderzoek geadviseerd. Als voorbeeld hiervan wordt de enquête genoemd, waarbij een groot aantal respondenten kan worden ondervraagd; cijfermatig inzicht kan worden gegeven; mogelijkheid bestaat om procentuele verhoudingen weer te geven en representatieve uitspraken te doen. Voor meer informatie over methoden en technieken verwijzen we graag naar Hakvoort (1996) of Baarda en de Goede (2001).

Voor ons onderzoek kiezen we voor een kwantitatief onderzoek waarbij we een empirisch-analytisch model met onafhankelijke en afhankelijke variabelen als uitgangspunt nemen. De data verzamelen we op basis van deskresearch. Deze data gebruiken we voor onze empirische analyse. Met behulp van multiële regressie-analyse: een techniek waarmee kan worden nagegaan in welke mate een afhankelijke variabele (begrotingstekort) kan worden verklaard op basis van een aantal onafhankelijke variabelen, trachten we een verklaring te vinden voor het begrotingstekort. Het voordeel is dat we een grote hoeveelheid data kunnen analyseren en statistische betrouwbare uitspraken kunnen doen over factoren met een verklarende waarde voor het begrotingstekort.

Hieronder bespreken we een drietal stappen waarlangs het onderzoek zal worden uitgevoerd. Tevens geven we per stap aan wat mogelijke valkuilen kunnen zijn die we in dit onderzoek tegen kunnen komen.

### Stap 1:

Eerst zal in kaart worden gebracht wat de budgettaire ontwikkeling van de EU-15 is geweest vanaf het verdrag van Maastricht. Hierbij gaan we in het bijzonder in op de ontwikkeling van het begrotingstekort en de overheidsschuld van de EU-15. De statistieken hiervoor nemen we uit de Annual macro-economic database (AMECO) van de Europese Commissie (DG ECOFIN). Vervolgens zullen we in gaan op de budgettaire strategie: We zullen de budgettaire strategie presenteren in termen van relatieve verandering in inkomsten en uitgaven in een tabeloverzicht.

### Valkuil bij stap 1:

Het gebruik van data uit verschillende bronnen kan misschien een op onderdelen verschillende beeld geven in resultaten. We gebruiken daarom vooral waar mogelijk de data van de Europese Commissie (DG ECOFIN, AMECO en data uit Eurostat).

We verwachten dat deze data niet tot grote problemen en verschillende inzichten zal leiden. De budgettaire strategie zal gedefinieerd worden in termen van verandering in inkomsten en uitgaven. Het geeft een macrobeeld weer van de inkomsten- en uitgaven situatie. Dit terwijl een op onderdelen wat genuanceerder beeld nodig kan zijn om duidelijke conclusies te trekken over de budgettaire strategie.

### Stap 2:

Aan de hand van de bestaande literatuur zal getracht worden politieke en culturele variabelen te definiëren. De informatie over deze politieke en culturele variabelen zal verzameld worden uit verschillende bronnen. Een belangrijke bron voor de politieke variabelen is de Comparative Political Data Set 1960-2004 (Armingeon 2006). Daarnaast raadplegen we de volgende bronnen: <http://parties-and-elections.de/index.html>, <http://www.electionworld.org/>, The World Factbook by the CIA <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/nl.html> en [http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_political\\_parties](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties). Deze websites bevatten gegevens over parlementaire verkiezingen en informatie over de politieke partijen in de Europese landen. Alle verzamelde gegevens nemen we op in een database.

Voor de culturele variabelen gebruiken we de dataset van Hofstede. Op de website van Hofstede (<http://www.geert-hofstede.com>) kan data per culturele dimensies in termen van Hofstede per land ( van 50 onderzochte landen) worden gevonden.

### Valkuil bij stap 2:

In de loop van de tijd is er veel onderzoek gedaan naar politieke factoren. Sommige onderzoeken komen met tegenstrijdige resultaten. In het ene onderzoek blijkt dat een politieke variabele wel een effect heeft op het begrotingstekort terwijl het andere onderzoek geen relatie kan vinden. Voor ons onderzoek is de keuze van de te onderzoeken variabelen belangrijk. De keuze van politieke variabelen hangt echter ook af van de beschikbaarheid van de data. In sommige gevallen is de data niet zomaar voorhanden. Dit kan consequenties hebben voor de te onderzoeken variabelen. Tevens houden we er rekening mee dat het definiëren van culturele factoren voor dit onderzoek problemen kan opleveren.

Met betrekking tot de culturele variabelen is Wildavsky's '*Culturele Theorie van Begroten*' in dit onderzoek het uitgangspunt. De vraag is of er geschikte data beschikbaar of verzameld kan worden om deze theorie empirisch te testen. We gebruiken in ieder geval de 'culturele' dataset van Hofstede. Daarbij plaatsen we wel alvast de volgende kanttekening: de data van Hofstede is gebaseerd op een onderzoek in 1980. Deze data kan (als we er van uitgaan dat cultuur zich in de loop van de tijd ontwikkeld) dus enigszins gedateerd zijn. Het gebruik van deze data kan dus een onjuiste weergave geven van cultuur.

### Stap 3:

Op basis van de gedefinieerde politieke, economische en culturele factoren zal getracht worden een model te construeren met verklarende waarde voor het begrotingstekort en de overheidsschuld. Hierbij stellen we het begrotingstekort c.q. overheidsschuld als afhankelijke variabelen. De set van economische, politieke en culturele factoren definiëren we als onafhankelijke variabelen. In het hoofdstuk over de opbouw van het model zullen we verder ingaan op de afhankelijke en onafhankelijke variabelen met tevens een bronvermelding. Voor de dataverwerking en de analyses zullen we gebruik maken van de programma's: Excel en het statistiek-softwareprogramma SPSS.

### Valkuil bij stap 3:

Bij het gebruik van een multi-pele regressie model zullen we er bedacht op moeten zijn dat we verschillende assumpties moeten maken: o.a. assumpties over landenspecifiek- en tijdspecifiek effect. Deze assumpties zullen we goed moeten onderbouwen.

We zullen ook een keuze moeten maken in de verschillende statistische mogelijke technieken (o.a. Ordinary Least Square regression versus multi-level models). De verschillende methodieken kunnen leiden tot verschillende resultaten. We zullen ons hier bewust van moeten zijn.

## **1.4 Leeswijzer**

De opzet van deze studie is als volgt: in hoofdstuk 1 is een korte inleiding geven op dit onderzoek. Hierin zijn we ingaan op de probleemstelling, vraagstellingen, relevantie en methoden van onderzoek. In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de Economische en Monetaire Unie [EMU], respectievelijk de criteria waar lidstaten aan moeten voldoen voor het Stabiliteits- en Groei Pact [SGP]. In het bijzonder gaan we daarbij in op de referentiewaarde voor het begrotingstekort en de nationale schuld. Tevens presenteren we in dit hoofdstuk de cijfers met betrekking tot de begrotingstekorten en overheidsschulden van de Europese lidstaten (EU-15) over de afgelopen jaren. In hoofdstuk 3 bestuderen we 'politieke' en mogelijke 'culturele' theorieën die kunnen helpen bij het verklaren van begrotingstekorten en overheidsschulden. In hoofdstuk 4 construeren we een empirisch model om te testen in hoeverre politieke, economische en culturele factoren een verklaring bieden aan het bestaan van begrotingstekorten en overheidsschulden. In hoofdstuk 5 presenteren we de resultaten van de empirische analyse. Hiervan zullen de belangrijkste resultaten en conclusies worden beschreven in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 6 doen we tevens aanbevelingen en geven we een korte reflectie op deze studie.



## Hoofdstuk 2      Economische en Monetaire Unie

### 2.1      Inleiding

In dit hoofdstuk staat de geschiedenis en totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie centraal. We beschrijven de belangrijkste ontwikkelingen rondom de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie en de beginselen voor de invoering van de euro. We zullen daarbij in het bijzonder ingaan op het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en groeipact. In het Verdrag van Maastricht zijn de criteria voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie vastgelegd en in het Stabiliteits- en groeipact zijn afspraken gemaakt om te zorgen voor een goed beheer van de overheidsfinanciën in de eurozone .

Volledigheidshalve maken we de opmerking dat we voor deze studie niet de ambitie hebben om een volledige beschrijving weer te geven van de geschiedenis van de Europese Unie. Voor een integraal overzicht van de geschiedenis van de Europese Unie verwijzen wij graag naar de vele bestaande websites (onder andere: [http://europa.eu/abc/history/index\\_nl.htm](http://europa.eu/abc/history/index_nl.htm)) en de talrijk verschenen boeken over de totstandkoming van de Europese Unie (zie onder andere onze literatuurlijst). Voor een summier chronologisch overzicht van de afspraken met betrekking tot de overheidsfinanciën in de Europese Unie is de site van het ministerie van Financiën ([www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)) aanbevelingswaardig.

### 2.2      Préfase Economische en Monetaire Unie

Het idee van een economische en monetaire unie in Europa is al meer dan vijftig jaar oud<sup>3</sup>. Al in 1952 besloten de politieke leiders tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), die uit zes landen bestond: België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg en Nederland. In de jaren daarna werden verdere stappen ondernomen voor Europese integratie. Naast economische integratie probeerde de zes oprichters van de EGKS ook samenwerking te realiseren op het gebied van defensie en een politieke unie. In maart 1953 werd een Europese Politieke Unie (EPU) ontworpen. Deze werd in een ontwerpverdrag gekoppeld aan de Europese Defensie Gemeenschap (EDG). Het nieuwe verdrag werd nooit van kracht, omdat Frankrijk het niet ratificeerde. De Franse regering was tegen de supranationale structuur. Wel lukt verdere samenwerking op het gebied van vreedzaam gebruik van kernenergie. Dit wordt vastgelegd in het Euratom-Verdrag. In 1957 ondertekenen de zes lidstaten het Verdrag van Rome, waarbij de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (EURATOM) worden opgericht. Volgens het Verdrag van Rome is de belangrijkste doelstelling van de EEG<sup>4</sup>: *“Het bevorderen van de harmonische ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een gestadige en evenwichtige expansie, een grotere stabiliteit, een toenemende verbetering van de levensstandaard en nauwere betrekkingen tussen de in de Gemeenschap verenigde staten”*.

Het EEG-Verdrag voorziet in een douane-unie en een gemeenschappelijke markt waarin een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal mogelijk moest zijn. De lidstaten

---

<sup>3</sup> <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>, brochure: De Europese Centrale Bank, het Eurosysteem, het Europees stelsel van Centrale Banken.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/abc/12lessons/index6\\_nl.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/index6_nl.htm)

beginnen met de opheffing van de onderlinge handelsbelemmeringen en vormen een "gemeenschappelijke markt".

### **2.2.1 Rapport-Werner**

Op de Topconferentie van Den Haag van december 1969 besluiten de staatshoofden en regeringsleiders de Economische en Monetaire Unie (EMU) tot een officiële doelstelling van de Europese opbouw te maken (in eerste instantie was het streven gericht op een monetaire unie. Op instigatie van Duitsland en Nederland is daar economische coördinatie aan toegevoegd). Onder voorzitterschap van Pierre Werner, Eerste Minister van Luxemburg, wordt een werkgroep belast met de opstelling van een rapport over de middelen die moeten worden ingezet om deze doelstelling vóór 1980 te bereiken. De groep Werner dient haar eindrapport in oktober 1970 in. Het rapport voorziet in de totstandbrenging van een volledige economische en monetaire unie in tien jaar, volgens een plan in drie fasen. Het einddoel is te komen tot de volledige liberalisatie van het kapitaalverkeer en de onherroepelijke vaststelling van de pariteitverhoudingen, en zelfs tot de vervanging van de nationale valuta's door één enkele munt. Bovendien wordt in het verslag aanbevolen de coördinatie van het economisch beleid te verbeteren en richtsnoeren voor het begrotingsbeleid van de lidstaten vast te stellen. De zes lidstaten stemmen uiteindelijk in met de instelling van een EMU in drie fasen. Toch zorgen een aantal ontwikkelingen ervoor dat dit plan een tijd op de achtergrond verdwijnt. Een belangrijke ontwikkeling is de ineenstorting van het stelsel van Bretton Woods<sup>5</sup>. In onderstaande paragraaf beschrijven we kort deze ontwikkelingen voordat we overgaan naar de beschrijving van een nieuw plan en wel het Delors-plan dat in belangrijke mate is ingegeven door het Werner-rapport.

### **2.2.2 Instorting stelsel van Bretton Woods en EMS**

In 1971 veroorzaakt de ineenstorting van het stelsel van Bretton Woods en de Amerikaanse beslissing om de inwisselbaarheid van de dollar tegen goud op te schorten, instabiliteit op de wisselmarkten waardoor de pariteitverhoudingen tussen de Europese valuta op losse schroeven komt te staan. In maart 1972 proberen de zes lidstaten de monetaire integratie weer vlot te krijgen door de "slang in de tunnel" te creëren. In dit systeem zweven de valuta's gemeenschappelijk (de "slang") binnen nauwe fluctuatiemarges ten opzichte van de dollar (de "tunnel").

In 1973 veroorzaakt de eerste oliecrisis en de gevolgen ervan op monetair gebied dat de "slang" in minder dan twee jaar de meeste van zijn leden verliest. Uiteindelijk wordt de "slang" teruggebracht tot een "zone van monetaire stabiliteit rond de Duitse mark" waarvan Duitsland, de Benelux en Denemarken (in hetzelfde jaar toegetreden tot de EEG) deel uitmaken. Eind 1977 nam nog slechts de helft van de oorspronkelijk negen leden (West-Duitsland, België, Nederland, Luxemburg en Denemarken) aan de slang deel; de andere lidstaten lieten hun munt volledig zweven.

In 1978 werd op de Top van Brussel besloten een Europees Monetair Stelsel (EMS) op te richten (Zie Resolutie van de Europese Raad van Brussel van december 1978). In dit systeem was de ecu het centrale element. Als samengestelde munteenheid (valutamand) was de ecu opgebouwd uit bepaalde bedragen van elk van de munteenheden van de deelnemende

---

<sup>5</sup> Akkoord van 1944 dat voorzorg in inwisselbaarheid van dollar aan de goudprijs. Sinds 1971 is de dollar niet meer converteerbaar in goud.

lidstaten. Deze bedragen werden berekend door het aan iedere munt toegekende gewicht te vermenigvuldigen met de wisselkoers van deze munt ten opzichte van de ecu. Het gewicht van elke munt werd vastgesteld aan de hand van het aandeel van een land in het communautaire BNP en zijn aandeel in de intracommunautaire handel. Voor de ecu gold derhalve een specifieke koers ten opzichte van elk van de munteenheden waaruit zij bestond: deze koers was gelijk aan het aantal eenheden (of fracties van eenheden) waarmee de munteenheid in de ecu was vertegenwoordigd, plus de bedragen van de andere ecu-componenten, omgerekend in de betrokken munteenheid tegen de centrale wisselkoers (spilkoers) of tegen de actuele wisselkoers (marktcoers). Uit de ecukoers van een gegeven munt kon de koers in elk van de deelnemende munten worden afgeleid (cross rates): dit waren de bilaterale spilkoersen. Deze koersen konden in onderlinge overeenstemming worden aangepast (devaluatie of revaluatie). De spilkoersen vormden de grondslag voor de belangrijkste EMS-taak: de vaststelling van een percentage waarmee een munteenheid ten opzichte van de spilkoers met een andere valuta maximaal naar boven of naar beneden mocht afwijken. De deelnemende lidstaten hebben zich daartoe verplicht. Aanvankelijk werd dit percentage vastgesteld op 2,25%, later werd het gewijzigd.

Als het maximumpercentage was bereikt, waren de twee betrokken centrale banken verplicht in te grijpen om overschrijding van het percentage te voorkomen. Een dergelijke interventie werd uitgevoerd door het aankopen van de valuta in kwestie in het geval van een daling ten opzichte van de spilkoers of verkopen van de valuta in het geval van een stijging.

Zelfs nog voor het maximaal toegestane fluctuatiepercentage was bereikt, was het land van de betrokken valuta verplicht in te grijpen. Zodra de wisselkoers uitsteeg boven 75% van het maximumpercentage ("afwijkingindicator"), werd de munt als "afwijkend" beschouwd en moest het land corrigerende maatregelen nemen: renteverhogingen, een strakker begrotingsbeleid en ondersteuning van de wisselkoers in het geval van een dalende koers en het omgekeerde bij een stijgende koers.

In 1979 traden alle lidstaten van de Gemeenschap, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk toe tot het EMS, waarbij hun valuta's een fluctuatiemarge kenden van 2,25% ten opzichte van hun spilkoersen, met uitzondering van de Italiaanse lire, waarvoor een marge van circa 6% gold. Griekenland, dat in 1981 tot de Gemeenschap toetrad, nam niet deel aan het wisselkoersmechanisme (ERM).

Spanje en Portugal, die in 1986 tot de Gemeenschap toetraden, namen niet meteen deel aan het EMS: Spanje ging daartoe over in 1989 en Portugal in 1992, waarbij hun fluctuatiemarge werd vergroot tot 6%.

In 1987 namen de ministers van Financiën een aantal maatregelen om het EMS te versterken:

- een betere coördinatie van het preventieve optreden ("inter-marginale" interventies: voordat de grenzen van de fluctuatiemarges werden bereikt);
- meer korte-termijnfinanciering en meer gebruik van het rente-instrument om de wisselkoersen stabiel te houden;
- een flexibelere procedure voor herschikking van de monetaire pariteiten (zonder tussenkomst van de ministers van Financiën).

In de beschrijving van de eerste fase van de EMU (1990-1994) zullen we verder ingaan op de onrust van de Europese valutamarkten en het gevolg voor de ERM 1992-1993 .

### 2.2.3 *Nieuwe impuls voor EMU*

In 1986 wordt het idee van een economische en monetaire unie nieuw leven ingeblazen door middel van de Europese Akte. De Europese Akte is een aanpassing van het EEG-Verdrag met het oog op noodzakelijke versoepeling van de besluitvorming, de Europese Politieke Samenwerking en had als doelstelling een gemeenschappelijke markt tot stand te brengen voor personen, goederen, diensten en kapitaal. De herziening van het EEG-verdrag met de Europese Akte kan worden gezien als het begin van een echte economische en monetaire unie tussen de lidstaten.

### 2.2.4 *Rapport-Delors*

In 1988 bevestigen de staatshoofden en regeringsleiders de doelstelling een Economische en Monetaire Unie te willen realiseren. De Europese Raad geeft een comité van deskundigen, voorgezeten door de toenmalige Voorzitter van de Europese Commissie, Jacques Delors, opdracht de mogelijkheden te onderzoeken tot het verwezenlijken van een Economische en Monetaire Unie (EMU). In juni 1989 presenteert Jacques Delors, voorzitter van de Commissie, op de Europese Raad van Madrid een rapport over de stappen die naar een economische en monetaire unie moeten leiden. Op basis hiervan worden door de Raad de algemene beginselen vastgesteld: invoering van één munt, door een in drie fasen verlopend proces: in de eerste fase (tussen juni 1990 en januari 1992) versterking van de samenwerking tussen de centrale banken; in de tweede fase de oprichting van een Europees Stelsel van Centrale Bank (ESCB) tezamen met de geleidelijke overdracht van de beslissingsbevoegdheid van het monetair beleid naar supranationale instellingen; in de derde fase ten slotte zouden de koerspariteiten tussen de nationale munten onherroepelijk vastgesteld worden en zouden deze vervangen worden door de gemeenschappelijke Europese munt. Op de Top in Madrid besluit de Europese Raad het plan-Delors als uitgangspunt te nemen en de eerste fase op 1 juli 1990 (liberalisering van het kapitaalverkeer in de Gemeenschap) te doen ingaan.

### 2.2.5 *Werner versus Delors*

Het rapport-Werner uit 1970 en het rapport-Delors uit 1989 zijn beide gewijd aan de oprichting van een Economische en Monetaire Unie. Toch zijn er verschillen tussen deze twee plannen. Terwijl het comité-Werner bestaat uit de voorzitters van de verschillende comités met economische en budgettaire bevoegdheid, bestaat het comité-Delors voornamelijk uit de gouverneurs van de centrale banken van de lidstaten. Dit verschil heeft een invloed op de inhoud van beide rapporten: Werner is voor een instrument om het financiële domein te controleren en de economische conjunctuur te beheersen: economische interventie is daarbij belangrijk. Delors is vooral voor monetaire stabiliteit, daarbij voor een minimalistische en gedecentraliseerde visie op economische interventie.

In onderstaande tabel worden de rapporten Werner en Delors vergeleken.

	Rapport Werner	Rapport Delors
Periode:	In 1970 verscheen het rapport Werner.	In 1989 verscheen het rapport van het comité-Delors.
Bestond uit:	De voorzitters van de verschillende comités met economische en budgettaire bevoegdheid.	Gouverneurs van de centrale banken van de lidstaten.
Visie:	Blauwdruk voor stapsgewijze	Fundamenten voor de euro en de overgang naar

	totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie.	de EMU als een proces in drie fasen.
Inhoud rapporten	Gericht op Economisch beleid.	Een zeer monetaire inslag.
Stappen:	In een eerste fase verkleining van de fluctuatiemarges tussen de munten van de lidstaten; - vervolgens een volledig vrij kapitaalverkeer met integratie van de financiële markten, met name van de banksystemen; - tenslotte onherroepelijk vastgestelde wisselkoersen.	Rapport voorzag in de voltooiing van de EMU in drie fasen: in de eerste fase (tussen juni 1990 en januari 1992) versterking van de samenwerking tussen de centrale banken; in de tweede fase de oprichting van een Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) tezamen met de geleidelijke overdracht van de beslissingsbevoegdheid terzake van het monetair beleid naar supranationale instellingen; in de derde fase ten slotte zouden de koerspariteiten tussen de nationale munten onherroepelijk vastgesteld worden en zouden deze vervangen worden door de gemeenschappelijke Europese munt.
Resultaat:	Eind 1977 werd het plan-Werner opgeheven.	Het EMU-plan in het Verdrag is in grote lijnen ingegeven door het plan-Delors.
Het EMU-plan in het Verdrag		Verskil met EMU-plan: de tweede fase ging pas in op 1 januari 1994 en werden er geen bevoegdheden op het gebied van het monetair beleid aan een supranationaal orgaan overgedragen. Alleen de samenwerking tussen de centrale banken werd versterkt en het Comité van gouverneurs werd vervangen door het Europees Monetair Instituut dat samen met de Commissie de EMU in technisch opzicht moest voorbereiden. De oprichting van het ESCB werd uitgesteld tot de derde fase.

## 2.3 De eerste fase van de EMU (1990-1994): Verdrag van Maastricht

### 2.3.1 Zwarte maandag

In het eerste half jaar van 1991 is Luxemburg voorzitter van de Europese Unie. In die periode worden er twee conferenties gestart die moeten leiden tot de EMU en tot een Europees Politiek Unie (EPU). Het Luxemburgse voorzitterschap presenteerde een plan waarin de Europese commissie een beperkte rol was toebedeeld in verschillende belangrijke dossiers. Volgens het plan kunnen regeringen onderling afspraken maken op het terrein van justitie, politie, buitenlands- en veiligheidsbeleid. Nederland is het op veel punten niet eens met dit plan en is voorstander van meer macht voor Europa. De onderhandelingen over een EMU en EPU worden doorgeschoven naar het Nederlandse Voorzitterschap.

Op 1 juli wordt Nederland voorzitter van de Europese Unie. Nederland begint meteen te werken aan een nieuw plan voor een Europees Politieke Unie. Het voorstel van Nederland is een zogenoemd communautair structuur waarin justitie, politie, buitenlands- en veiligheidsbeleid worden ondergebracht. Dit betekende meer bevoegdheid voor Europa en minder bevoegdheid voor de afzonderlijke landen. In het Luxemburgse voorstel werd

genoegen genomen met de zogenoemde peilerstructuur. Dus naast de communautaire structuur zouden nog twee aparte peilers bestaan, waarin het justitie, politie, buitenlands- en veiligheidsbeleid geregeld worden. Het Luxemburgs voorstel liet meer zelfstandigheid aan de lidstaten over, op allerlei beleidsterreinen, zoals Buitenlands Beleid en Defensie. En daarmee meer invloed voor de grote staten. Uiteindelijk wordt het Nederlandse plan door alle lidstaten tot op de grond toe afgekraakt (de dag waarop dit gebeurde, 30 september 1991, wordt ook wel zwarte maandag genoemd<sup>6</sup>). Luxemburg was boos over het feit dat Nederland voorbij is gegaan aan het Luxemburgse plan dat na afloop van 'zijn' voorzitterschap beschreven werd als de basis voor verdere onderhandelingen. Ook de Britten, de Fransen, de Denen en de Italianen kraken het plan af. Zelfs de Duitsers (die tot dan toe gemengde signalen hadden uitgegeven) maakte gehakt van dat Nederlandse voorstel. Het Nederlandse voorzitterschap dreigde te mislukken. Om het Nederlandse voorzitterschap nog te redden begon Nederland een traject waarbij met elk van de lidstaten gesproken werd over de verschillende onderdelen van het plan. Aan de hand van deze gesprekken paste Nederland het Verdrag aan. Uiteindelijk resulteerde dit in een concept verdragtekst voor de EPU, die inhoudelijk sterk gebaseerd was op het oorspronkelijke Luxemburgse voorstel. Het belangrijkste van alle inspanningen is dat de lidstaten op 7 februari 1992 in Maastricht akkoord gingen met de bijgeschaafde tekst door het Verdrag te ondertekenen.

### 2.3.2 *Verdrag van Maastricht*

De kern van het Verdrag van Maastricht was de oprichting van de Europese Unie.

Het Verdrag van Maastricht bestaat uit drie pijlers:

1. De eerste pijler bestaat uit de bestaande verdragen van de Europese Gemeenschappen (EEG-verdrag en EGKS-Verdrag) met wijzigingen en nieuwe elementen. Hierbij werd de naam van de Europese Economische Gemeenschap veranderd in Europese Gemeenschap (EG). Dit is de supranationale communautaire pijler.
2. De tweede pijler bestaat uit een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid en draagt een intergouvernementeel karakter.
3. De derde pijler bestaat uit afspraken op het terrein van justitie en binnenlandse zaken en is eveneens intergouvernementeel van opzet. (Later, bij het Verdrag van Amsterdam is dit geworden: 'politiële en justitiële samenwerking in strafzaken').

In het Verdrag van Amsterdam (daar zullen we later in dit hoofdstuk op terug komen) is een aantal onderwerpen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken overgebracht naar de eerste pijler van de EU, waardoor er voor deze onderwerpen met meerderheid van stemmen kan worden besloten.

Omdat voor de totstandkoming van de EMU de eerste pijler van het Verdrag van Maastricht het belangrijkste is, gaan we hier wat nader op in. De EMU-paragraaf in de eerste pijler voorzag in:

- Een gemeenschappelijke financiële markt, waarin alle binnengrenzen verdwenen zijn;
- Een convergentiebeleid waarin lidstaten hun economisch en monetair beleid steeds meer op elkaar afstemmen om hun economieën geleidelijk op één lijn te krijgen;

---

<sup>6</sup> <http://geschiedenis.vpro.nl/programmas/2899536/afleveringen/17847777>.

- De oprichting van een Europees Monetair Instituut (EMI) op 1 januari 1994 dat dit proces controleert en begeleidt (later omgezet in de Europese Centrale Bank);
- De vorming van een monetaire Unie met één Europese munt in 1999.

Het aspect betreffende het convergentiebeleid is neergelegd in een apart protocol (nr. 6) bij het Verdrag van Maastricht (1992). Daarin staan de convergentiecriteria (de eisen) waaraan een land aan moet voldoen voor toelating tot de EMU. Deze 'convergentiecriteria', ook wel EMU-criteria genoemd, moeten ervoor zorgen dat de landen economisch gezien dicht genoeg naar elkaar toegroeien.

De criteria hebben betrekking op:

- *de hoogte van de inflatie*

Het gemiddelde inflatiepercentage van een land, gemeten over een periode van een jaar vóór het onderzoek naar de toetreding van dat land, mag niet meer dan 1,5 % hoger liggen dan het gemiddelde van de drie lidstaten die op het gebied van de prijsstabiliteit het best presteren.

- *de hoogte van de rente*

Tijdens het jaar vóór het onderzoek mag de gemiddelde lange-termijn rente niet meer dan 2 % hoger liggen dan die van de drie lidstaten die op het gebied van prijsstabiliteit het best presteren.

- *de grootte van het tekort op de overheidsbegroting en overheidschuld;*

Het overheidstekort mag niet hoger zijn dan 3 % van het bruto binnenlands product (BBP) en de overheidsschuld mag niet meer bedragen dan 60 % van het BBP, tenzij die schuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. Dit criterium is dus soepeler en biedt meer ruimte voor interpretatie.

- *de stabiliteit van de munt van een land.*

De kandidaat-lidstaat moet gedurende minstens twee jaar de normale fluctuatiemarges van het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel hebben aangehouden en mag zijn valuta niet hebben gedevalueerd ten opzichte van die van een andere lidstaat.

In protocollen bij het Verdrag behielden Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zich het recht voor om af te zien van de derde fase van de EMU, oftewel de invoering van de euro, ook al zouden zij aan alle voorwaarden voldoen (de zogenoemde *opting-out*-clausule). Denemarken<sup>7</sup> verklaarde na een referendum dat het inderdaad niet zou meedoen aan de euro.

### **2.3.3 Ontwikkelingen ERM I en Verdrag van Maastricht**

In 1993 leidt een aantal ontwikkelingen tot het besef dat een aantal onderdelen uit het Verdrag van Maastricht aan herziening toe waren. Een daarvan is wanneer het Europees Monetair Stelsel door gebrek aan geloofwaardigheid uiteenvalt. Dit stelsel waarin de

---

<sup>7</sup> Voor het Deense standpunt tegenover het Verdrag van Maastricht, zie: Howarth, D., "The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: a Legal and Political Analysis", *Common Market Law Review*, 1994, 765-770. *De Deense bevolking had in een eerste referendum het EU-Verdrag verworpen. Bij een tweede referendum haalden de ja-stemmers de meerderheid, hoewel er over dezelfde tekst werd gestemd.*

deelnemers hadden afgesproken om hun valuta binnen vaste bandbreedten ten opzichte van een spilkoers te laten fluctueren: 2,25 procent voor de meeste, sterke munten en 6 procent voor een paar zwakkere munten viel uiteen doordat Duitsland na de Duitse hereniging de rente kunstmatig hoog hield met oog op de investeringen in de oostelijk bondsstaten. Ook lokten speculanten interventies en aanpassingen van het systeem uit door massale aan- en verkopen van valuta.

Het Britse pond en de Italiaanse lire verlieten het wisselkoersmechanisme in september 1992 en in november van hetzelfde jaar werden de Spaanse peseta en de Portugese escudo met 6% gedevalueerd ten opzichte van de overige ERM-munten. In januari 1993 werd het Ierse pond met 10% gedevalueerd, gevolgd door een verdere devaluatie van de peseta en de escudo in mei. In augustus 1993 trokken de ministers van Financiën hieruit de nodige conclusies en werden de fluctuatiemarges verhoogd tot 15%. Alleen Nederland en Duitsland hielden vast aan de smalle bandbreedte van 2,25 procent. De laatste jaren is de toestand duidelijk genormaliseerd. In 1996 zaten alle EMS-munten (inclusief de lire, die opnieuw tot het stelsel was toegetreden, en de Oostenrijkse en Finse munten die in 1995 respectievelijk 1996 hun intrede hadden gedaan) weer binnen de oorspronkelijke fluctuatiemarge (2,25%).

## **2.4 De tweede fase van de EMU (1994 - 1999)**

### **2.4.1 Oprichting EMI en naamgeving Euro**

Op 1 januari 1994 wordt het Europees Monetair Instituut (EMI) opgericht, de voorloper van de Europese Centrale Bank (ECB). De twee belangrijkste taken van het EMI waren: 1) Het versterken van de samenwerking tussen de centrale banken en de coördinatie van monetair beleid en 2) het treffen van de vereiste voorbereidingen voor de oprichting van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB) voor het voeren van een gemeenschappelijk monetair beleid, en voor de invoering van een gemeenschappelijke munt in de derde fase.

In december 1995 bevestigde de Europese Raad in Madrid dat de derde fase van de EMU op 1 januari 1999 (aanvankelijk was deze datum flexibel) zou beginnen en dat de nodige begrotingsdiscipline gegarandeerd moest worden.

De Raad besloot na maanden van discussie dat de aan het begin van de derde fase in te voeren gemeenschappelijke munt "euro"<sup>8</sup> zal worden genoemd. Hierbij moet worden aangetekend dat in verschillende eerdere gelegenheden ook de generieke benaming "ecu" die in het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt gebruikt ter verwijzing naar de Europese munteenheid is geopperd. Maar het ontbreken van een eenduidige spelling in de verschillende talen van de lidstaten bracht problemen met zich mee ('écu' in het Frans, ECU in het: Duits, Grieks, Italiaans, Deens, Portugees en Engels, 'Ecu' in het Nederlands, 'ecu' in het Spaans, Fins en Zweeds).

Daarnaast waren er verschillende criteria om een andere naam dan ECU te kiezen<sup>9</sup>:

- Het benadrukken van het verschil tussen de toekomstige munt en de ECU die tot nu slecht de symbolische rol van referentie-eenheid had gespeeld;

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/notes\\_and\\_coins/notes\\_coins\\_main\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/notes_and_coins/notes_coins_main_en.htm)

<sup>9</sup> Euro coins from design to circulation, number 37, may 2007, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.



- Vermijden van een psychologische assimilatie van de nieuwe munt aan een zwakke munt (ECU had 40% van zijn waarde tegen de Duitse Mark tussen 1979 en 1995 verloren)
- Een naam te vinden die niet leidt tot moeilijkheden bij het uitspreken in een van de communautaire talen. (ECU lijkt in het Duits op "e-Kuh", dit betekent "elektronische koe"). De term "euro" was gemakkelijk om in alle communautaire talen uit te spreken.
- De term 'euro' verkreeg daarnaast de beste resultaten in opinieonderzoeken.

#### **2.4.2 Top van Amsterdam: Stabiliteits-en groeipact**

In juni 1997 nam de Europese Raad van Amsterdam twee belangrijke resoluties aan. De eerste resolutie (***Resolutie van de Europese Raad betreffende het stabiliteits- en groeipact – Amsterdam, 17 juni 1997***) verplichtte de betrokken landen om begrotingsdiscipline te betrachten: de landen zouden elkaar over en weer in de gaten houden en geen buitensporige begrotingstekorten toestaan. Het stabiliteitspact bestond naast deze resolutie ook uit twee verordeningen (***Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten (7 juli 1997) en Verordening (EG) nr. 1466/97 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid (7 juli 1997)***). De gedachte hierbij was dat als in veel landen de tekorten uit de hand lopen, dat leidt tot opdrijving van de rente en tot een verzwakking van de munt door hogere inflatie (in bijlage 2a zijn deze resolutie en de twee verordeningen opgenomen).

De tweede resolutie (***Resolutie van de Europese Raad betreffende de coördinatie van het economisch beleid in de derde fase van de EMU, en betreffende de artikelen 111 en 113 van het EG-verdrag, 13 december 1997***) betrof de economische groei, en hield in dat de lidstaten en de Commissie zich krachtig zouden inzetten om te zorgen dat werkgelegenheid bovenaan de beleidsagenda van de EU zou blijven staan.

Deze resolutie is aangenomen vanwege de onenigheid die ontstond toen de nieuwe Franse regering aan de vooravond van de top in Amsterdam meer aandacht eiste voor werkgelegenheid. Hieronder bespreken we deze resoluties waarbij we dit inleiden met een beschrijving van het verschil ten opzichte van de situatie daarvoor.

##### 1. *Stabiliteits- en Groeipact*

In het Verdrag van Maastricht werd reeds in artikel 104c bepaald dat lidstaten 'buitensporige tekorten' in het overheidsbudget dienden te voorkomen. Op verzoek van Italië en gesteund door Frankrijk en Engeland is bij dit Verdrag een protocol (zie bijlage 2b) opgenomen met daarin referentiewaarde voor het begrotingstekort en de overheidsschuld (daarmee ook gemakkelijker te wijzigen).

Aan de hand van de referentiewaarde: 3% voor het begrotingstekort en 60% voor de overheidsschuld zag de Europese Commissie op de handhaving van de budgettaire discipline. Als deze referentiewaarde overschreden werden, stelde de Ecofinraad (Raad van Ministers waarin de ministers van financiën zitten) met een gekwalificeerd meerderheid op voorstel van de Europese Commissie vast of er sprake was van een buitensporig tekort. Als dat het geval was, kreeg de regering van een lidstaat aanbevelingen om een einde te maken aan het tekort. De Raad kon een aantal maatregelen nemen zoals de Europese Investeringsbank vragen haar leningsbeleid tegenover de lidstaat te heroverwegen of de lidstaat opdragen een bedrag op een

niet-rentedragende rekening bij de EU te storten en boetes opleggen totdat het begrotingstekort was gecorrigeerd.

In 1995 stelde de Duitse minister van Financiën Theo Waigel voor om in een stabiliteitspact nadere regels te formuleren. Dat pact is uiteindelijk na Franse tegenwerpingen (Frankrijk wilde ook aandacht voor werkgelegenheid in het pact) geëvolueerd tot het Stabiliteits-en Groeipact. In het Stabiliteits- en Groeipact verbinden de lidstaten (zowel de deelnemers als niet deelnemers aan de EMU) zich ertoe om op de middellange termijn te streven naar begrotingen die in evenwicht zijn of een overschot vertonen. De bedoeling van het pact is te zorgen voor een goed beheer van de overheidsfinanciën in de eurozone, om te voorkomen dat een laks begrotingsbeleid van een lidstaat via de rentetarieven de belangen van de andere lidstaten schaadt of het vertrouwen in de economische stabiliteit van de eurozone ondermijnt. Belangrijk aspect van het stabiliteits- en groeipact is dat deze berust op een multilateraal toezicht en een procedure bij buitensporige tekorten.

Om hun economische en financiële positie op elkaar af te stemmen, presenteren de lidstaten van de eurozone een stabiliteitsprogramma, met als middellangetermijndoel evenwicht of een overschot op de begroting aan de Europese Commissie. De lidstaten buiten de eurozone (niet-deelnemers aan de EMU) stellen zogeheten convergentieprogramma's. De doelstelling is daarbij hetzelfde als in het stabiliteitsprogramma. Het enige verschil is dat lidstaten die niet deelnemen aan de EMU (convergentieprogramma's) niet zijn onderworpen aan sancties. De programma's die elk jaar opnieuw moeten worden geschreven, moeten het aanpassingstraject laten zien en de maatregelen beschrijven die de lidstaat van plan is te nemen voor een periode van vier jaar. De Commissie beoordeelt de stabiliteits-en convergentieprogramma's die de lidstaten haar overhandigen. Op aanbeveling van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Financieel Comité, geeft de Raad zijn mening over de betreffende programma's en kan een specifieke aanbeveling voor corrigerende maatregelen tot de betrokken staat richten (vroegtijdige waarschuwing). Indien de lidstaat zijn beleid niet aanpast en het tekort de referentiewaarde van 3% van het BBP overschrijdt, wordt een buitensporigtekortprocedure (zie bijlage 2b) ingeleid.

Dit gebeurt niet indien de overschrijding van uitzonderlijke en tijdelijke aard is:

- Uitzonderlijk is een tekort als de overschrijding wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en die een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, of als zij wordt veroorzaakt door een ernstige economische neergang ( economische krimp op jaarbasis met ten minste 2 procent)
- Tijdelijk is een buitensporig tekort als die begrotingsprognoses van de Commissie aangegeven dat het tekort na de ongewone gebeurtenis of de ernstige economische neergang onder de referentiewaarde van 3 procent zal dalen.

Eventueel kan een economische neergang van minder dan 2 procent ook als uitzonderlijk worden betiteld. Dit kan gebeuren als de lidstaat kan aantonen dat de economische neergang of het productieverlies bijzonder abrupt is. De sanctie op een buitensporig tekort bestaat uit het parkeren van een deposito bij de Commissie. Het deposito is minimaal 0,2 en maximaal 0,5 procent van het BBP; de rente erover wordt verdeeld onder de lidstaten die geen buitensporig tekort hebben. Als twee jaar na oplegging van het deposito het tekort na oordeel van de Raad niet is gecorrigeerd, wordt het deposito door de Raad in een boete omgezet. Ook

de opbrengst van deze boete wordt verdeeld onder de lidstaten die geen buitensporige tekort hebben.

## 2. Groei en werkgelegenheid

Sterk verbonden met de tweede fase van de EMU is het thema werkloosheid (Delmartino 2001, p.72). In de jaren negentig bereikte de werkloosheid in de meeste Europese lidstaten hoge pieken en groeide tewerkstelling uit tot een belangrijk onderwerp. Er werd een verband gelegd tussen budgettaire afslanking ter wille van de EMU en de verontrustende werkloosheidscijfers.

Op de top in Amsterdam ontstond er onenigheid tussen de lidstaten over de Stabiliteits-en Groeipact (NRC, 16 juni 1997) toen de kersverse socialistische Franse regering aangaf dat ze niet kon instemmen met het stabiliteitspact waarover eerder een akkoord was bereikt. Frankrijk stelde dat niet alleen budgettaire discipline maar ook (economische) groei en werkgelegenheid een belangrijk onderdeel is van het Stabiliteits-en Groeipact. Frankrijk vond dat het tekort aan werkgelegenheid een vraagstuk was van gemeenschappelijk belang en wilde een gemeenschappelijke aanpak van het werkloosheidsvraagstuk. Om aan de Franse wensen tegemoet te komen, werd een verklaring voorbereid over meer coördinatie in het economisch beleid van de lidstaten van de Europese Unie (zie: Resolutie van de Europese Raad betreffende de coördinatie van het economisch beleid, 1997).

Tevens werd op verzoek van Frankrijk een extra-top aan het thema 'Werkgelegenheid' gewijd in Luxemburg (november 1997). De staats- en regeringsleiders, bijgestaan door de Ministers van Arbeid en Tewerkstelling kwamen daar overeen hun nationale werkgelegenheidsplannen aan elkaar voor te leggen en onderling af te stemmen.

In december 1997 aanvaardde de Europese Raad ook een resolutie over de coördinatie van het economisch beleid. De resolutie stelt dat met het oog op de goede werking van de Economische en Monetaire Unie globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) concrete op individuele landen afgestemde richtlijnen dienen te bieden die in sterkere mate gericht zijn op de verbetering van het groeipotentieel van de lidstaten en op het scheppen van werkgelegenheid. Op voorstel van de Commissie worden aanbevelingen voor het economisch beleid jaarlijks door de Raad opgesteld en vervolgens tot de lidstaten gericht. De lidstaten worden verzocht bij het uitstippelen van hun economisch beleid rekening te houden met deze aanbevelingen. Tevens werd afgesproken dat de Commissie ieder jaar een verslag samenstelt over de tenuitvoerlegging van de globale richtsnoeren per lidstaat.

In bovenstaande resolutie werd onder meer door de oprichting van een informele Eurowerkgroep de coördinatie van het economische beleid versterkt tussen de landen die aan de muntunie deelnamen. In onderstaande paragraaf bespreken we de Ecofinraad, het Economisch en Financieel Comité (EFC) en bovengenoemde Eurogroep.

### **2.4.3 Ecofin, EFC en de Eurogroep**

#### *Ecofin*

De Ecofinraad is één van de verschillende ministerraden in Europa. In deze raad zitten alle ministers van Financiën en Economische Zaken van de Europese lidstaten. De Ecofinraad vervult een belangrijke coördinerende taak in het economische beleid.

In de Ecofin wordt het Europese financieel economisch beleid vastgesteld en wordt samengewerkt op de financieel-economische beleidsterreinen die tot de nationale bevoegdheid behoren. Deze samenwerking moet ertoe leiden dat beleid in de lidstaten aan de gemeenschappelijke doelen van prijsstabiliteit, economische groei en lage werkloosheid bijdraagt. Het takenpakket van de Ecofin (zie ook [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)) omvat:

- coördinatie/bespreking van het macro-economische beleid;
- liberalisering van de markt voor financiële diensten;
- vaststelling van de begroting van de Europese Unie en daarbij de begrotingsdiscipline handhaven;
- coördinatie van het beleid ten aanzien van de exportkredietverzekeringen;
- toezicht op het nationale begrotingsbeleid van verschillende lidstaten in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact;
- harmonisatie/ coördinatie van de belastingwetgeving
- De meeste besluiten in de Ecofin worden genomen met gekwalificeerde meerderheid. Het Europees Parlement wordt vooraf geraadpleegd of heeft een medebeslissingsbevoegdheid. Besluiten over de meerjarenbegroting, genaamd de Financiële Perspectieven, en over belastingvraagstukken moeten in de Ecofin altijd met unanimititeit worden genomen. Op het gebied van belastingwetgeving heeft het Europees Parlement een raadgevende bevoegdheid.
- Ten behoeve van de Tweede Kamer wordt voorafgaand aan iedere Ecofin-bijeenkomst een geannoteerde agenda gemaakt en achteraf een verslag.

Een keer in het half jaar is er, in plaats van een Ecofin, een Informele Ecofin. Deze wordt georganiseerd door en gehouden in de lidstaat die voorzitter is van de Europese Unie. Aan deze bijeenkomst nemen de ministers van Financiën en de centrale bankpresidenten van de 27 lidstaten deel, ondersteund door kleine ambtelijke delegaties. Ook de Europese Commissie, het Raadsecretariaat (de ondersteunende dienst van de Raad van Ministers), de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank zijn vertegenwoordigd. Het doel is om informeel van gedachten te wisselen over actuele financieel-economische onderwerpen. De agenda wordt pas kort van te voren bekend gemaakt. De Ecofin wordt grotendeels inhoudelijk voorbereid door het Economisch en Financieel Comité.

#### *Economisch en Financieel Comité*

Het Economisch en Financieel Comité (EFC), dat voor de euro-invoering 'monetair comité' heette, bestaat sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957. De doelstelling van het EFC is advisering aan zowel de Ecofin als de Europese Commissie en beleidsvoorbereiding voor de Ecofin.

De onderwerpen waarover het EFC (zie ook [www.minfin](http://www.minfin.nl)) vergadert zijn:

- de economische en financiële situatie en het beleid;
- het kapitaalverkeer;
- de internationaal monetaire relaties (met bijvoorbeeld een multilaterale instelling zoals het Internationaal Monetair Fonds).

In het EFC nemen alle lidstaten, de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank deel. Namens Nederland is de thesaurier-generaal van het ministerie van Financiën lid. Als dit nodig is vanwege het onderwerp, zijn ook vertegenwoordigers van de nationale centrale banken aanwezig. Het EFC vergadert een of tweemaal per maand, meestal in Brussel.

### *Eurogroep*

Een ander belangrijk (eigenlijk informeel) economisch gremium in de Europese Unie is de Eurogroep. Eigenlijk is het een afgeleide van de Ecofin, die vooral door instigatie van Frankrijk tot stand is gekomen. Frankrijk wilde een 'political watchdog' voor de euro, naast de ECB die inhoudelijk verantwoordelijk is voor de stabiliteit euro. In Eurogroep komen de twaalf lidstaten van het eurogebied bijeen voorafgaand aan de zittingen van de Ecofinraad. De Eurogroep bespreekt als vaste agendapunten de economische situatie in de eurozone. De Eurogroep heeft als doel de coördinatie van economisch beleid binnen de muntunie te bevorderen en zaken te bespreken die het eurogebied aangaan. Aan de bijeenkomsten nemen deel: de ministers van Financiën van de landen die de euro hebben ingevoerd, de Eurocommissaris van economische en monetaire zaken, de voorzitter van de Eurogroep-werkgroep (EWG). Bij die bijeenkomsten kan ook de president van de ECB aanwezig zijn. De Eurogroep is strikt genomen een informeel orgaan en geen formatie van de Raad. Over de rol die de Eurogroep speelt in de coördinatie van het economische beleid lopen de meningen van de lidstaten uiteen. Vooral Frankrijk en België zijn voorstander van een versterkte rol van de Eurogroep.

In het Franse voorzitterschapsdocument (2000) spreekt Frankrijk van een 'economische pijler' voor de EU. Ook heeft onder het Franse voorzitterschap de Eurogroep meer formele trekken gekregen (upgrading van de Eurogroup): zo vergadert de Eurogroep voorafgaand aan de ECOFIN; nemen de ECB-president en Eurocommissaris (Economie) deel aan het overleg en worden er perscommuniqués uitgegeven. Ook de naamgeving van deze in het begin informele bijeenkomsten veranderde van de 'Euro- 11' (exclusief Griekenland), naar 'Euro-12' en uiteindelijk is de naam van deze informele bijeenkomsten omgedoopt tot de 'Eurogroep'.

Lidstaten als Nederland en Duitsland zijn geen voorstander van een versterkte formele rol van de Eurogroep in de economische beleidscoördinatie (zie voor Nederlands standpunt ook [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)). Zij vinden dat de werking van het Verdrag van Maastricht niet mag worden aangetast, noch de onafhankelijke rol van de ECB.

Ondanks dit, is tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2004 het bestaan van de Eurogroep formeel erkend in een aan het Grondwettelijk Verdrag gehecht protocol. De Eurogroep wordt daarin wel als informeel gremium betiteld. In bijlage 2b is dit protocol bij het Grondwettelijke Verdrag bijgevoegd.

### **2.4.3 Eerste deelnemers derde fase EMU**

Op 3 mei 1998 besloten de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie unaniem dat elf lidstaten (op basis van de cijfers over 1997) hadden voldaan aan de vereisten voor deelname aan de derde fase van de EMU en voor de invoering van de gemeenschappelijke munt op 1 januari 1999 (zie [beschikking 98/317/EG van de Raad van 3 mei 1998](#)). De landen die volgens de Raad voldeden aan de vereisten waren: België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Finland. Denemarken en Groot-Brittannië wensten nog niet te willen deelnemen (de zogenoemde *opting-out-clausule*, we bespreken dit in paragraaf 2.5.1). Griekenland en Zweden mochten nog niet deelnemen omdat zij niet voldeden aan alle convergentiecriteria.

Over de landen die wel mochten deelnemen, valt ook nog wel het een en ander te zeggen: zoals we later in paragraaf 2.7 zullen zien, voldeden niet alle landen aan de afgesproken eisen die gesteld waren in het Verdrag van Maastricht. Interessant gegeven daarbij is dat bij de start van de EMU alleen de overheidsschuld van Frankrijk, Engeland, Luxemburg en Finland voldeed aan de eis van een overheidsschuld lager dan 60 procent van het BBP, zoals overeengekomen was in het Verdrag van Maastricht.

Het besluit (evaluatie) van de Raad over welke landen hadden voldaan aan de vereisten voor deelname aan de derde fase was gebaseerd op:

1) *de hoogte van inflatie* van de lidstaten waarbij de inflatie niet hoger mag liggen dan 1,5 % van het gemiddelde van de drie lidstaten die op het gebied van de prijsstabiliteit het best presteren (in 1997 bedroeg de gemiddelde inflatie in de EU-15: 1,7%, waarbij de drie best presterende landen Zweden, Oostenrijk en Finland waren met een gemiddeld inflatie van circa 1%; in 1998 was bedroeg de gemiddelde inflatie in de EU-15: 1,2% waarbij de drie best presterende landen Zweden, Duitsland en Frankrijk waren). Alleen Griekenland voldeed niet aan deze criteria.

2) *de lange-termijn rente* van de lidstaten die niet hoger mag liggen dan 2% ten opzichte van de drie lidstaten die op het gebied van prijsstabiliteit het best presteren.

3) *aansluiting wisselkoersmechanisme* waarbij de lidstaat minstens gedurende twee jaar de normale fluctuatiemarges van het wisselkoersmechanisme van het Europees Monetair Stelsel heeft aangehouden. Ook mag een lidstaat zijn valuta niet hebben gedevalueerd ten opzichte van die van een andere lidstaat. Zowel Griekenland als Zweden voldeden nog niet aan deze criteria. Zweden wenste de euro nog niet in te voeren, maar kwam niet in aanmerking voor de opt-out clause. Daarom besloot Zweden bewust om nog niet te voldoen aan deze laatste criteria.

4) *het bestaan van een buitensporig overheidstekort*: het overheidstekort mag niet hoger zijn dan 3 % van het bruto binnenlands product (BBP) en de overheidsschuld mag niet meer bedragen dan 60 % van het BBP, tenzij die schuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. Terwijl in het Verdrag van Maastricht de bijzin is opgenomen dat de overheidsschuld niet meer dan 60% mag bedragen *tenzij het percentage in een bevredigend tempo voldoende daalt en de 60% nadert*, wordt in het besluit van de Raad met geen woord gerept over de overheidsschuld. Italië en België hadden destijds een overheidsschuld van meer dan 100% van het BBP (in paragraaf 2.7 zullen we specifiek ingaan op de cijfers met betrekking tot de overheidsschuld). Toch besluit de Raad dat de overheidsschuld van deze lidstaten in een bevredigend tempo voldoende daalt. Hieruit kan geconcludeerd worden dat met de afgesproken eis in het Verdrag van Maastricht dat de overheidsschuld niet meer mag bedragen dan 60% van BBP soepel is omgegaan.

In onze ogen vreemd blijft het vreemd dat landen als Italië en België met een overheidsschuld van meer dan 100% BBP toch de euro konden invoeren. Het lijkt duidelijk dat hierin vooral politieke redenen een rol hebben gespeeld bij het besluit van de Raad. Wellicht speelt een rol dat beide landen al vanaf het begin van het politieke traject (Europa van zes) zich hadden gecommitteerd aan één Europa. Dit heeft zich waarschijnlijk uitbetaald in deelname aan de euro (ondanks dat deze landen nog niet voldeden aan alle vereisten voor de invoering van de euromunt). Daarnaast zou het waarschijnlijk voor de internationale geloofwaardigheid van de

euromunt vreemd zijn, als België met Brussel als hoofdstad van Europa niet kon deelnemen aan de euro.

#### **2.4.4 Europese Centrale Bank**

Op 1 juli 1998 wordt de Europese Centrale Bank (ECB) opgericht. De ECB vestigt zich in Frankfurt. Met de oprichting van de ECB had het EMI zijn taak volbracht. De Europese Centrale Bank en de nationale centrale banken vormen samen het Eurosysteem, het centrale-bankstelsel van het eurogebied. Het hoofddoel van het Eurosysteem is het handhaven van prijsstabiliteit: het waarborgen van de waarde van de euro. De eerste president van de ECB werd gekozen door de regeringen van de elf deelnemende lidstaten. Over de benoeming van de eerste president van de ECB ontstond een verhit debat (Delmartino 2007, p.72). Tegenover de favoriete kandidaat, de Nederlander Wim Duisenberg, stelde Frankrijk de kandidatuur van de eigen centrale bankier Jean-Claude Trichet. Tien uren verhit debat waren nodig om uit te maken dat Jean-Claude Trichet Wim Duisenberg zal opvolgen wanneer deze 'vrijwillig' ontslag zal nemen ergens na 2002. De benoeming werd per 1 juni 1998 van kracht en markeerde de oprichting van de ECB.

### **2.5 De derde fase (sinds 1999)**

#### **2.5.1 Lidstaten en de euro**

De overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) en de invoering van de eenheidsmunt, de euro, op 1 januari 1999 was een belangrijke stap voorwaarts in de Europese economische integratie.

Voor de lidstaten: België, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal en Spanje, werd de girale euro op 1 januari 1999 ingevoerd. De lidstaten Denemarken en het Verenigd Koninkrijk namen niet deel aan de derde fase en de invoering van de eenheidsmunt (de euro). Deze landen onderhandelden vóór de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht regelingen die hen het recht verlenen om niet aan de ene munt deel te nemen: een zogenaamde opt-out (protocol nr. 26 en nr. 25). Voor Denemarken en het Verenigd Koninkrijk betekende dit dat ze niet verplicht zijn de euro in te voeren en dat het ze vrij staat deze uitzonderingspositie op te geven als de regering dat wil (met goedkeuring van het parlement en eventueel van het volk middels een referendum).

De lidstaten Griekenland en Zweden voldeden op 1 januari 1999 nog niet aan de nodige voorwaarden voor de aanneming van de euro. Deze lidstaten werden "lidstaten met een derogatie" genoemd. Griekenland verzocht op 9 maart 2000 om een nieuw onderzoek van zijn convergentiesituatie<sup>10</sup>. Ditmaal werd besloten dat Griekenland aan de convergentiecriteria voldeed, zodat het land op 1 januari 2001 eveneens kon toetreden tot de derde fase van de EMU. Ook Zweden werd in 2000 opnieuw beoordeeld door de Commissie (Convergentieverslag Zweden 2002, Brussel 22/5/2002 COM 243). De Commissie besloot dat

---

<sup>10</sup> [www.ecb.int](http://www.ecb.int): artikel 122, lid 2, juncto artikel 121, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap ("het Verdrag") genoemde vereisten om aan de Raad van de Europese Unie ("de EU-Raad") ten minste om de twee jaar of op verzoek van een lidstaat met een derogatie verslag uit te brengen "over de voortgang die door de lidstaten is geboekt bij de nakoming van hun verplichtingen met het oog op de totstandbrenging van de Economische en Monetaire Unie". Ditzelfde mandaat is ook aan de Europese Commissie gegeven.

Zweden niet voldeed aan de nodige voorwaarden voor de invoering van de eenheidsmunt, en Zweden bleef dus een “lidstaat met een derogatie”.

Dat betekent dat, met uitzondering van Denemarken, Groot-Brittannië en Zweden, 12 EU-landen deelnamen aan de derde fase van de EMU.

Op 1 januari 2002 komen de euromuntstukken en -biljetten in omloop in de twaalf deelnemende landen.

### **2.5.2 Wisselkoersmechanisme (ERM II)**

Vanaf 1 januari 1999 geldt een nieuw wisselkoersmechanisme (European Rate Mechanism II), voor de Europese lidstaten die nog niet zijn toegetreden tot de EMU en meedoen aan het Stabiliteits- en Groeipact.

In tegenstelling tot het ERM I, waarin voor alle munten ten opzichte van elkaar centrale pariteiten (spilkoersen) en fluctuatiemarges golden, werden in het nieuwe mechanisme de pariteiten en marges van het nieuwe wisselkoersmechanisme uitsluitend ten opzichte van de euro vastgesteld. De centrale pariteiten worden echter op multilaterale basis vastgesteld en bewaakt. De lidstaten hebben een fluctuatiemarge van plus en min 15 procent ten opzichte van de spilkoers. Een lidstaat buiten het eurogebied dat aan ERM II deelneemt, kan verzoeken om een smallere fluctuatiemarge met ondersteuning door interventies en financiering.

### **2.5.3 Verdrag van Amsterdam treedt in werking**

Op 1 mei 1999 treedt ook het Verdrag van Amsterdam in werking. Om een antwoord te geven op de punten die door het Verdrag van Amsterdam onopgelost waren, wordt op 14 februari 2000 een Intergouvernementele Conferentie (IGC) geopend (de zevende). De IGC bespreekt onder meer: de omvang en samenstelling van de Europese Commissie, de weging van de stemmen van de lidstaten in de Raad en de eventuele uitbreiding van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid. De Intergouvernementele Conferentie heeft geleid tot de ondertekening van het Verdrag van Nice door de staatshoofden van de lidstaten op 26 februari 2001. Het Verdrag van Nice is op 1 februari 2003 in werking getreden. Institutionele wijzigingen zorgden ervoor dat de uitbreiding van de Unie mogelijk werd.

Op 1 mei 2004 wordt de EU met 10 nieuwe lidstaten uitgebreid: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië treden tot de Europese Unie toe.

### **2.5.4 Spanningen rondom stabiliteit- en groeipact**

In november 2003 weigeren Frankrijk en Duitsland hun begrotingstekort verder terug te dringen dan oorspronkelijk was gepland. Hierdoor ontstaat er een meningsverschil tussen twee groepen lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië) versus (Oostenrijk, Finland, Nederland en Spanje) over de interpretatie van de regels van het Stabiliteits- en Groeipact. De Europese ministers van Financiën weigeren om Frankrijk en Duitsland een boete te geven vanwege de overschrijding van de begrotingsafspraken. Naar aanleiding daarvan spant de Europese Commissie gesteund door Nederland bij het Europese Hof van Justitie een zaak tegen de Raad aan. Het Europese Hof van Justitie oordeelt in 2004 dat de eurolanden niet in onderling overleg de begrotingsafspraken terzijde kunnen leggen.

Tijdens de Europese Raad in maart 2005 bereiken de ministers van Financiën een akkoord over de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact (zie nieuwsarchief maart 2005 op [www.regering.nl](http://www.regering.nl)). In dit akkoord worden de regels met betrekking tot het voorkomen van



tekorten aangescherpt en wordt tegelijkertijd landen meer flexibiliteit geboden bij naleving in economische slechte tijden. De belangrijkste nieuwe afspraken uit het akkoord (zie voor deze afspraken ook [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)) zijn:

- Er wordt meer rekening gehouden met de economische situatie in het land. Landen met een lage staatsschuld mogen een begrotingstekort van 1% hebben. Voor landen met een hoge staatsschuld blijft een begrotingsevenwicht of -overschot het doel.
- Een land met een te groot begrotingstekort kan onder een buitensporigtekortprocedure uitkomen wanneer de economische groei in dat land 0% is (voor hervorming was dit in geval van een economische groei lager dan -0,75% BBP).
- Als een land eenmaal in de tekortprocedure zit, kan het onder strikte voorwaarden één jaar langer de tijd krijgen om dat tekort te corrigeren.
- Landen met een tekort dat tijdelijk iets boven de 3% uitkomt, kunnen ook nu al een tekortprocedure ontlopen als de Raad van ministers het tekort niet buitensporig vindt (bij de evaluatie van het tekort kunnen zaken als de potentiële groei van een land, ontwikkelingen in onderzoek (R&D) en de kosten voor de Europese eenwording worden betrokken).
- Landen moeten in economische goede tijden extra sparen om te voorkomen dat bij economische tegenwind de tekorten weer boven de 3% uitkomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat landen (eenmalige) meevallers niet voor lopende zaken mogen gebruiken, maar moeten besteden aan schuld- en tekortvermindering. De Europese Commissie zal hierop toezien.
- Er wordt niet getornd aan de grenzen van 3% voor het tekort en 60% voor de overheidsschuld. Bij de berekening van deze cijfers worden geen uitgavencategorieën uitgezonderd, zoals een aantal landen wilde. Ook de sanctieprocedure en de rol van de Europese Commissie blijven ongewijzigd.

## 2.6 Begrotingsbeleid lidstaten

Met de vorming van een Economische en Monetaire Unie met één gemeenschappelijke munt kwam het nationale begrotingsbeleid van lidstaten in Europees perspectief. Zoals we in voorgaande paragrafen hebben kunnen zien, is in het Verdrag van Maastricht onder meer opgenomen aan welke toetredingscriteria (inflatie, rente, wisselkoers, overheidsfinanciën) een land moet voldoen om mee te mogen doen aan de EMU en de euro.

Zo mag het tekort niet hoger zijn dan 3% BBP en de schuld niet hoger dan 60% BBP of daar in een bevredigend tempo naar toe dalen. In 1997 zijn in Amsterdam de Europese afspraken over tekort en schuld verder uitgewerkt in het Stabiliteits- en Groeipact. De belangrijkste afspraak toen was dat landen op middellange termijn moesten streven naar een begrotingsevenwicht of -overschot.

De lidstaten blijven ook na toetreding nog steeds zelf verantwoordelijk voor hun begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid van een lidstaat is de manier waarop een lidstaat omgaat met uitgeven en ontvangen van geld. In elk lidstaat worden afspraken gemaakt over de overheidsfinanciën en het begrotingsbeleid. Deze afspraken worden sinds het Verdrag van Maastricht (en later in Stabiliteits- en groeipact) sterk bepaald door de Europese afspraken (3%-norm voor het begrotingstekort en de 60% -norm voor de overheidsschuld).

De vorm van het begrotingsbeleid van een lidstaat bestaat uit een begrotingsproces. Voor bijvoorbeeld de lidstaat Nederland betekent dit begrotingsproces een traject van voorbereiding voor de rijksbegroting en de Miljoenennota (presentatie op de derde dinsdag van september), tot behandeling, uitvoering en controle en verantwoording op de derde woensdag in mei. Bij

de uitvoering van het begrotingsbeleid gelden spelregels (begrotingregels) ter voorkoming van overschrijdingen van de vastgestelde uitgaven, regels om overschrijdingen te signaleren en tijdig te melden aan de minister van Financiën en de Ministerraad.

### **2.6.1 Europese definities begrotingssaldo en overheidsschuld**

Sinds de start van de EMU worden voor het begrotingssaldo (tekort/overschot) en de overheidsschuld definities gebruikt die binnen de gehele EMU dezelfde zijn. We spreken sindsdien ook over EMU-saldo en EMU-schuld (zie ook [www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)).

Het EMU-saldo is het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de collectieve sector (Rijk, medeoverheden en sociale fondsen). Als er sprake is van meer inkomsten dan uitgaven wordt gesproken over een EMU-overschot (begrotingsoverschot). In het omgekeerde geval wordt gesproken over een EMU-tekort (begrotingstekort). Dit overschot of- tekort wordt uitgedrukt als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) tegen marktprijzen. Het BBP is de waarde van alle goederen en diensten die in een land worden geproduceerd verminderd met de waarde van alle goederen en diensten die worden gebruikt voor het produceren van deze goederen en diensten.

Als de overheid van een lidstaat in het verleden meer geld heeft uitgegeven dan er binnenkwam, dan ontstaat een schuld. Deze schuld (EMU-schuld genoemd) staat voor het totaal van al die uitstaande leningen ten laste van de gehele collectieve sector, dat wil zeggen aan de leningen van het Rijk, de sociale fondsen en de lokale overheid (minus de onderlinge schulden van deze drie sectoren). Ook de EMU-schuld wordt aangeduid in een percentage, de zogenaamde EMU-schuldquote (verhouding tussen de schuld en het BBP).

Zo kan een goede vergelijking worden gemaakt tussen landen onderling.

In deze studie gebruiken we de termen begrotingssaldo/ EMU-saldo en overheidsschuld/EMU-schuld door elkaar. Echter, we bedoelen in alle gevallen de definitie zoals hierboven gehanteerd.

## **2.7 EMU-saldo en EMU-schuld van de EU-15 lidstaten**

In deze paragraaf presenteren we data van de Europese Commissie inzake de EMU-saldi en schulden van de EU-15 lidstaten in de periode 1991 tot en met 2005.

### **2.7.1 EMU-saldo**

Voor het EMU-saldo gebruiken we de ‘General Government net lending/borrowing’ data van de Europese Commissie. Deze data komt uit de AMECO database van de Europese Commissie. Omdat de Europese Commissie in de praktijk de begrotingssituatie van de Europese lidstaten ook beoordeelt aan de hand van het EMU-saldo gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen (EMU-saldo minus correctie voor cyclisch component, bijvoorbeeld eenmalige opbrengsten uit de verkoop van UMTS licenties, inkomsten uit privatisering, eenmalige investeringen etc.)<sup>11</sup>, presenteren we tevens de begrotingssituaties gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkelingen en de begrotingssituaties exclusief rentebetalingen.

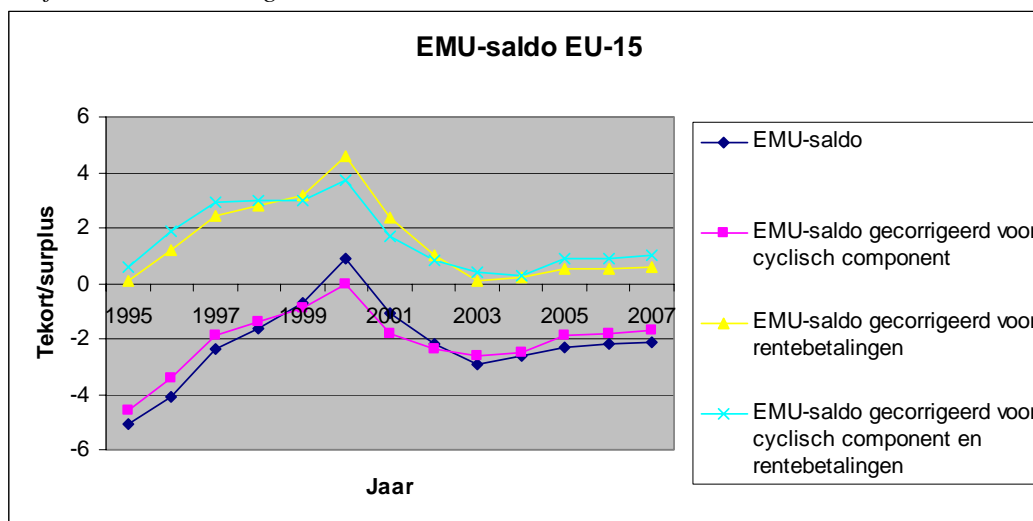
---

<sup>11</sup> De conjuncturele correctie wordt afgeleid van de zogenoemde ‘output gap’. Deze output gap is gelijk aan het verschil tussen het feitelijke en het potentiële productieniveau (in volumetermen) uitgedrukt als percentage van de potentiële productie. De Europese Commissie heeft een methode gelanceerd om deze output gap te berekenen. Voor meer informatie hierover verwijzen we naar: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_papers/economicpapers176\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/economicpapers176_en.htm)

In onderstaande grafiek presenteren we de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de EU-15 lidstaten vanaf 1995 tot en met 2007. Vanwege het ontbreken van de data voor Spanje tot en met 1994 en de data voor Zweden tot 1993 is de data voor alle lidstaten pas volledig vanaf 1995, de data voor 2006 en 2007 is gebaseerd op prognose van de Europese Commissie.

We presenteren in onderstaande grafieken: a) het EMU-saldo zonder correctie, b) EMU-saldo gecorrigeerd voor cyclisch component (conjuncturele ontwikkeling), c) EMU-saldo na correctie voor rentebetalingen en d) EMU-saldo zowel na correctie voor cyclisch component als rentebetalingen.

Grafiek 1: ontwikkeling EMU-saldo als % BBP voor EU-15 lidstaten



Bron: eigen berekeningen op basis van data Europese Commissie vanaf 1995 tot en met 2007 (2006 en 2007 gebaseerd op prognose)

In bovenstaande grafische weergave zien we dat het EMU-saldo (ongecorrigeerd) versus het EMU-saldo gecorrigeerd voor de cyclische component dicht tegen elkaar aan liggen. Het lijkt weinig verschil uit te maken welke van de ratio's gebruikt wordt voor een analyse van het begrotingssaldo. Echter, maakt een correctie voor rentebetalingen een enorm verschil: in alle gevallen betekent een correctie voor rentebetalingen een positief begrotingssaldo. In de rentebetalingen lijkt de relatie te liggen tussen de begroting en de schuld.

In onderstaande tabellen zullen we verder inzoomen op de begrotingssituatie van de 15 EU-lidstaten van 1991 tot en met 2005. We focussen daarbij op de jaren 1993 (net na Verdrag van Maastricht) en de periode 1998 (net na Verdrag van Amsterdam en Groei-en Stabiliteitspact). We beginnen elk tabel met de lidstaat Nederland; de overige lidstaten presenteren we op alfabetische volgorde.

Tabel 1: begrotingssaldo (EMU-saldo) als % BBP

<b>Begrotingssaldo</b>															
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
NED	-2,6	-4	-2,7	-3,4	-4	-1,8	-1,1	-0,8	0,6	2,2	-0,2	-2	-3,1	-1,9	-0,3
BEL	-7,2	-7,9	-7,3	-4,9	-4,3	-3,8	-2,1	-0,7	-0,5	0,1	0,7	0	0,1	0	0,1
DEN	-2,9	-1,6	-2,9	-2,4	-2	-1,1	0,4	1	2,3	3,3	2,6	1,2	1	2,8	4,8
DUI	-2,9	-2,4	-3	-2,3	-3,2	-3,3	-2,7	-2,1	-1,5	1,3	-2,9	-3,8	-4	-3,6	-3,3
FIN	-0,9	-5,5	-8,3	-6,7	-6,1	-3,6	-1,2	1,7	1,6	7	5,1	4,1	2,5	2,3	2,6
FRA	-2,4	-4,1	-5,9	-5,4	-5,5	-4,1	-3	-2,6	-1,7	-1,4	-1,6	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9
GRI	-11,1	-12,2	-13,4	-9,2	-10,1	-7,5	-6,6	-4,3	-3,5	-4	-4,9	-5	-5,7	-6,9	-4,5
IER	-2,8	-2,9	-2,7	-2	-2,1	-0,1	1,1	2,4	2,5	4,3	0,7	-0,4	0,2	1,5	1
ITA	-11,4	-10,4	-10	-9,1	-7,4	-7	-2,7	-2,8	-1,7	-0,7	-3,1	-2,8	-3,4	-3,4	-4,1
LUX	0,7	-0,2	1,4	2,5	2,3	1,1	3,6	3,2	3,3	5,8	5,9	2	0,1	-1,1	-1,9
OOS	-2,9	-1,9	-4,2	-4,9	-5,6	-3,9	-1,7	-2,3	-2,2	-1,5	0	-0,5	-1,6	-1,1	-1,5
POR	-7,2	-4,5	-7,7	-7,4	-5,2	-4,5	-3,4	-3	-2,7	-2,9	-4,3	-2,8	-2,9	-3,2	-6
SPA	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-6,5	-4,8	-3,1	-3	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0	-0,1	1,1
VK	-3,1	-6,3	-7,9	-6,6	-5,8	-4,1	-2,1	0	1,2	3,7	0,7	-1,6	-3,2	-3,3	-3,5
ZWE	N.A.	N.A.	-11,3	-9,2	-7	-2,6	-0,9	1,8	2,5	5	2,5	-0,2	0,1	1,8	2,9

Bron: Europese Commissie (data voor Spanje is pas vanaf 1995 beschikbaar)

Zoals we in bovenstaande tabel kunnen zien voldeden in 1993 alleen de lidstaten Nederland (-2,7%), Denemarken (-2,9%), Duitsland (-3%), Ierland (-2,7%) en Luxemburg (-1,4%) aan de gemaakte afspraak in het Verdrag van Maastricht om het begrotingstekort niet hoger dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) te laten oplopen. Lidstaten zoals Griekenland (-13,4%), Italië(-10%), Finland (-8,3%), Portugal (-7,7%), België (-7,3%) zijn op dat moment nog ver verwijderd van het nakomen van deze afspraak. Het begrotingssaldo lijkt zich in de loop van de tijd te verbeteren. Zo verbetert het begrotingstekort van Italië zich tot -7% in 1996 en ook België slaagt erin om zijn begrotingstekort terug te dringen tot -3,8% in 1996.

In 1997 spreken de lidstaten af om een begrotingstekort dicht tegen de nul of zelfs een overschot te realiseren. Als we kijken naar de data in bovenstaande tabel zien we dat in het jaar 1998 er een aantal landen zijn die deze afspraak nakomen: Denemarken (+ 1%), Finland (+ 1,7%), Ierland (+ 2,4%), Luxemburg (+ 3,2%), Zweden (+1,8%) en het Verenigd Koninkrijk (0%). De meeste landen voldoen op dat moment ook aan de 3% norm eerder afgesproken in het Verdrag van Maastricht. Alleen Griekenland (-4,3%) voldoet op dat moment niet aan deze norm.

Kijken we naar de recente ontwikkeling van de begrotings situatie van de individuele Europese lidstaten dan zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 een begrotingssaldo van boven de -3% vertonen: Frankrijk(-3,7%), Duitsland (-3,7%), Italië (-3,4%), Portugal (3,2%) en Griekenland (-6,9%).

In 2005 voldoet van deze landen alleen Frankrijk net aan de 3%-regel met een EMU-saldo van 2,9%. De andere vier landen Duitsland(-3,3%), Italië (-4,1%), Griekenland (-4,5%) en Portugal (-6%) zitten er in 2005 nog ruim boven.

#### EMU-saldo gecorrigeerd voor conjunctuurontwikkeling

Corrigeren we het EMU-saldo voor de cyclische component dan zien we dat de begrotingsbalans in 1993 voor bijna alle lidstaten verbeterd: alleen de begrotingsbalans voor Luxemburg verslechtert (0,6% overschot in plaats van 1,4% overschot).

In 1998 voldoen alleen Griekenland (-3,5%) en Portugal (-3,4%) niet aan de 3%-norm. Bestuderen we de recente ontwikkelingen van de begrotings situatie van de individuele Europese lidstaten dan zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 een EMU-saldo van boven de -3% vertonen: Frankrijk(-3,6%), Duitsland (-3,4%), Italië (-3,3%), Griekenland (-7,7%). In 2005 voldoen alleen Griekenland (-5,3%), Portugal (-5,1%) en het Verenigd Koninkrijk (-3,3%) niet aan de 3%-norm.

Tabel 2: begrotingssaldo (EMU-saldo als % BBP) gecorrigeerd voor conjuncturele ontwikkeling

<b>Begrotingssaldo gecorrigeerd voor cyclisch component</b>															
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>NED</i>	-3,4	-4	-1,5	-2,5	-3,3	-1,3	-1,1	-1,6	-0,8	0,4	-1,3	-2	-2	-0,9	1
<i>BEL</i>	-8,1	-8,4	-6,2	-4,3	-3,9	-2,9	-1,9	-0,4	-0,7	-0,9	0,3	-0,2	0,5	0	0,6
<i>DEN</i>	-1,4	-0,1	-0,2	-1,9	-1,9	-1,3	-0,3	0,4	1,4	1,7	1,9	1,4	2	3,9	5,3
<i>DUI</i>	-4,6	-3,8	-2,7	-2,2	-3	-2,6	-2	-1,6	-1,2	0,8	-3,4	-3,8	-3,4	-3,4	-3
<i>FIN</i>	0,6	-1,8	-4	-3,9	-4,3	-2,6	-1,8	0,5	0,6	5,3	4,8	4,3	3	2,5	3,2
<i>FRA</i>	-2,7	-4,5	-4,9	-4,6	-4,8	-3	-2,1	-2,5	-2,1	-2,6	-2,6	-3,7	-4	-3,6	-2,5
<i>GRI</i>	-11,8	-12,5	-12,5	-8,3	-9,1	-6,4	-5,7	-3,5	-2,7	-3,4	-4,9	-5,1	-6,1	-7,7	-5,3
<i>IER</i>	-3	-2,1	-0,5	0,6	-0,9	0,8	0,6	1,9	1	2,4	-0,8	-1,7	-0,5	1,4	1,5
<i>ITA</i>	-11,9	-10,2	-8,7	-8,3	-7,3	-6,5	-2,4	-2,5	-1,6	-1,6	-4,1	-3,3	-3,4	-3,3	-3,4
<i>LUX</i>	-1,5	-1,3	0,6	2,1	3,1	3,1	5,2	4	2,9	4,1	5,2	1,7	0,8	-0,4	-1,2
<i>OOS</i>	-3,9	-2,6	-3,8	-4,6	-5,2	-3,7	-1,3	-2,5	-2,8	-2,5	-0,3	-0,3	-1	-0,8	-1
<i>POR</i>	-8,9	-5,4	-6,8	-5,8	-4,2	-3,8	-3,2	-3,4	-3,5	-4,2	-5,5	-3,5	-2,5	-2,7	-5,1
<i>SPA</i>	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	5,1	5,2	4,7	4,2	3,4	3,2	3	2,7	2,4	2	1,8
<i>VK</i>	-2,2	-4,7	-6,6	-6,1	-5,5	-3,9	-2,1	-0,1	1	3,1	0,3	-1,7	-3,2	-3,5	-3,3
<i>ZWE</i>	N.A.	N.A.	-8	-7,1	-5,9	-1,2	0,3	2,4	2,1	3,8	2,3	-0	0,8	1,9	3

Bron: eigen berekeningen op basis van data Europese Commissie (data voor Spanje is pas vanaf 1995 beschikbaar)

### EMU-saldo exclusief rentebetalingen

Tabel 3: begrotingssaldo (EMU-saldo als % BBP) gecorrigeerd voor rentebetalingen

<b>Begrotingssaldo gecorrigeerd rentebetalingen</b>															
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>NED</i>	3,2	2	3,3	2,2	1,6	3,5	3,9	3,8	4,9	5,9	3	0,9	-0,4	0,7	2,2
<i>BEL</i>	3,9	2,9	3,5	4,3	4,6	4,6	5,6	6,6	6,3	6,7	7,2	5,8	5,4	4,8	4,5
<i>DEN</i>	4,2	4,4	3,8	3,7	3,9	4,6	5,4	5,5	6,3	6,9	5,9	4,1	3,5	5	6,7
<i>DUI</i>	-0,2	0,7	0,2	0,9	0,3	0,2	0,7	1,3	1,6	4,5	0,2	-0,9	-1	-0,8	-0,5
<i>FIN</i>	1	-3	-3,9	-2,6	-2,1	0,6	3	5,2	4,7	9,8	7,8	6,2	4,2	3,8	4,1
<i>FRA</i>	0,6	-0,9	-2,4	-1,9	-2	-0,5	0,4	0,7	1,3	1,5	1,4	-0,2	-1,3	-0,9	-0,3
<i>GRI</i>	-1,5	-0,7	-0,8	4,7	2,6	4,5	4	5	4,9	4	2,2	1	-0,3	-1,5	0,5
<i>IER</i>	4,8	4,1	3,9	4	3,2	4,4	5,2	5,7	4,8	6,3	2,2	0,9	1,4	2,7	2,2
<i>ITA</i>	0,1	1,9	2,7	2	3,8	4,3	6,5	5,1	4,9	5,6	3,2	2,7	1,7	1,3	0,5
<i>LUX</i>	1,1	0,2	1,8	3	2,7	1,5	4	3,6	3,6	6,1	6,2	2,3	0,3	-0,9	-1,8
<i>OOS</i>	1,2	2,3	0	-0,9	-1,8	-0,1	1,8	1,2	1,2	2	3,4	2,6	1,3	1,7	1,3
<i>POR</i>	1,1	3,6	-0,3	-1,1	0,7	0,6	0,6	0,3	0,3	0,1	-1,3	0,1	-0,2	-0,6	-3,3
<i>SPA</i>	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	-1,4	0,4	1,6	1,2	2,2	2,3	2,5	2,4	2,4	1,9	2,9
<i>VK</i>	6E-15	-3,3	-4,8	-3,3	-2,2	-0,5	1,5	3,5	4,1	6,5	3,1	0,4	-1,2	-1,3	-1,3
<i>ZWE</i>	N.A.	N.A.	-5,6	-2,9	-0,3	3,8	5,3	7,3	7,1	9	5,6	2,7	2,1	3,4	4,5

Bron: eigen berekeningen op basis van data Europese Commissie (data voor Spanje is pas vanaf 1995 beschikbaar)

Het beeld verandert als we het EMU-saldo corrigeren voor de rentebetalingen van lidstaten. In 1993 voldoen alleen de lidstaten: Finland (-3,9%), Verenigd koninkrijk (-4,8%) en Zweden (-

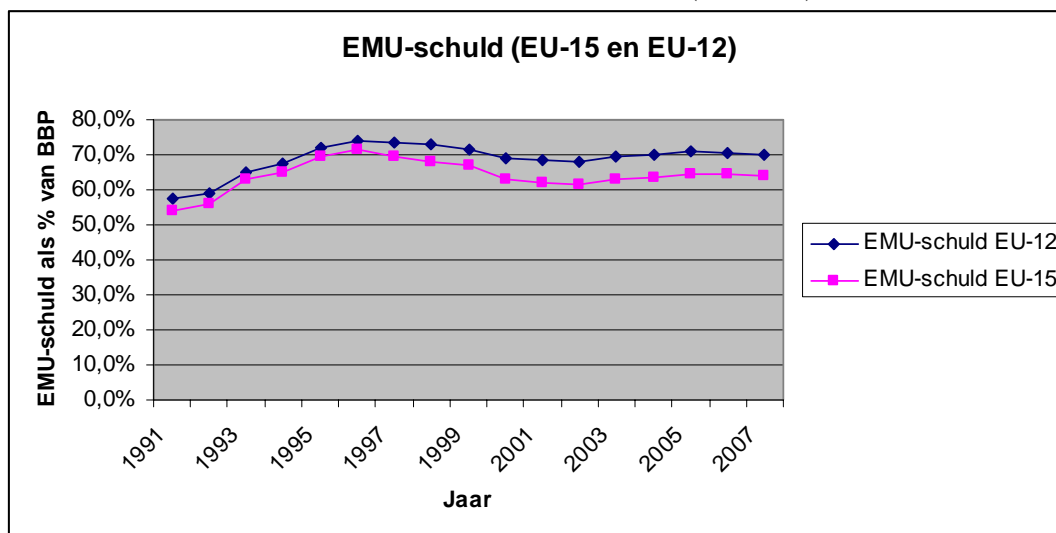
5,6%) niet aan de 3%-norm. Vanaf 1994 voldoen alle lidstaten, behalve het Verenigd Koninkrijk (-3,3%) aan de 3%-norm.

Vanaf 1997 tot en met 2000 laten alle lidstaten na correctie voor rentebetalingen zelfs een overschot zien. In 2001 heeft alleen Portugal een begrotingstekort (-1,3%). In 2002 heeft Portugal weer een overschot (0,1%), maar laten Duitsland (-0,9%) en Frankrijk (-0,2%) een tekort zien. In 2003 verslechtert het begrotingssaldo (tekort) voor Nederland (-0,4%), Duitsland (-1%), Frankrijk (-1,3%), Griekenland(-0,3%), Portugal (-0,2%) en het Verenigd Koninkrijk (-1,2%). In 2004 presenteert Nederland weer een begrotingsoverschot (0,7%), terwijl Luxemburg een negatief begrotingssaldo laat zien (-0,9%). In 2005 verandert het begrotingssaldo van Griekenland weer in een overschot (0,5%).

### 2.7.2 EMU-schuldquote

In het Verdrag van Maastricht is vastgelegd dat de overheidsschuld niet hoger mag zijn dan 60% van BBP. In onderstaande grafiek wordt de ontwikkeling van de EMU-schuld weergegeven van de EU-15 en de EU-12 lidstaten.

Grafiek 3: EMU-schuld als % BBP voor EU-15 en EU-12 (eurozone) lidstaten



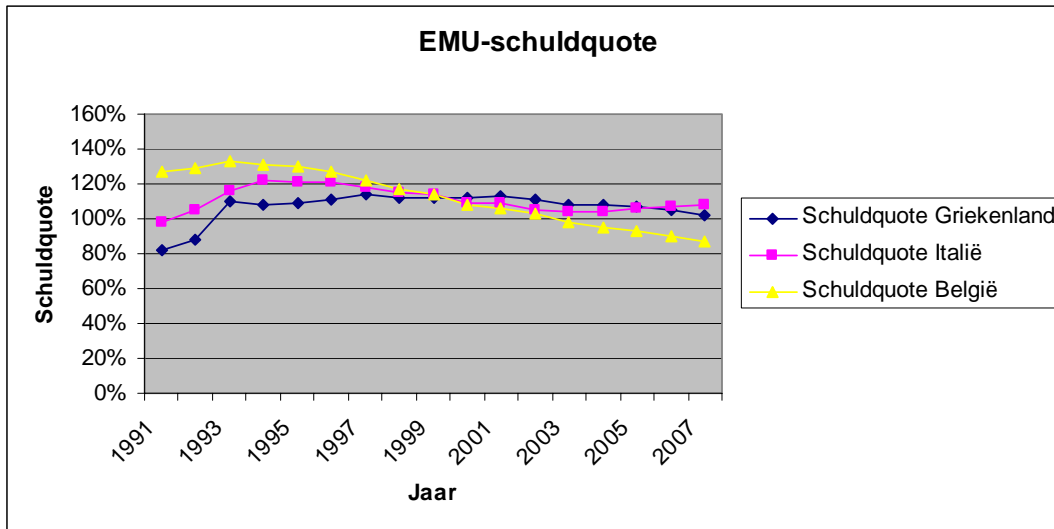
Bron: Europese Commissie (2006 en 2007 gebaseerd op prognose)

De gemiddelde EMU-schuld van de Europese lidstaten is in 1993 rond de 60%. Opvallend is dat de EMU-schuld na het Verdrag van Maastricht en de gemaakte afspraken niet meer onder de 60% is gebleven.

Als we de individuele Europese lidstaten bestuderen, dan zien we dat de lidstaten: België, Italië en Griekenland vanaf de start van het Verdrag van Maastricht de hoogste schuldquote laten zien van de Europese Unie.

In onderstaande grafiek wordt de ontwikkeling van de overheidsschuld van deze lidstaten weergegeven.

Grafiek 4: EMU-schuldquote als % BBP voor ‘Top-3 slecht presterende landen’



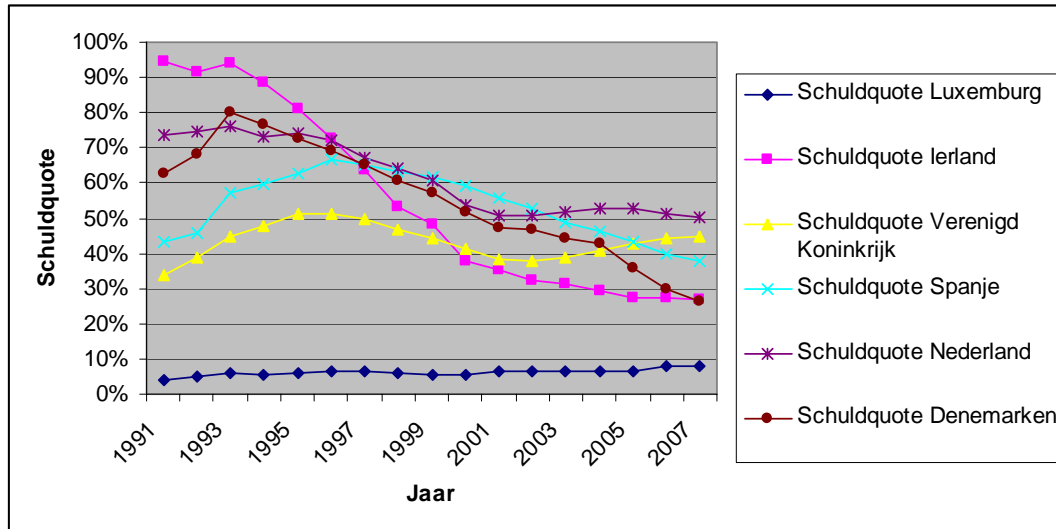
Bron: Europese Commissie(2006 en 2007 gebaseerd op prognose)

Opvallend is dat deze lidstaten reeds bij de totstandkoming van de EMU een schuldpositie hadden die niet voldeed aan de 60%-referentiewaarde opgenomen in het Verdrag van Maastricht. Echter, de Commissie oordeelde destijds dat in alle lidstaten (behalve indertijd in Griekenland) “de schuldquote in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo nadert”.

Zoals uit de grafiek is te zien is, heeft België een significante verbetering laten zien in het verminderen van de schuldquote in de afgelopen jaren (van 106,4% in 2001 naar 93,3% in 2005). De schuldquote van Griekenland en Italië blijft stabiel hoog. In 2005: Griekenland (107,5%), Italië (106,4%) en België (93,3%).

Als we de data van de andere lidstaten bestuderen dan zien dat in 2005 er zes lidstaten (van de 15 EU-lidstaten) zijn die wel voldoen aan de 60%-criteria. Deze landen zijn: Luxemburg (6,2%), Ierland (27,6%), Denemarken (36,8%), Verenigd Koninkrijk (42%), Spanje (43,2%) en Nederland (52,9%). De ontwikkeling van de schuldquote van deze landen wordt in onderstaande grafiek weergegeven.

Grafiek 5: EMU-schuldquote als % BBP voor 'best presterende landen'



Bron: Europese Commissie (2006 en 2007 gebaseerd op prognose)

In de grafiek is duidelijk te zien dat vooral Ierland en Denemarken vanaf 1993 een opmerkelijke reductie in de schuldquote hebben gerealiseerd. Ierland: 94% in 1993 naar 27,6% in 2005 en Denemarken: 80,1% in 1993 naar 35,8% in 2005.

Ook Nederland heeft een goede ontwikkeling gemaakt in het reduceren van de overheidsschuld met 76% in 1993 naar 52,9% in 2005.

Voor een totaaloverzicht van de ontwikkeling van de schuldquote verwijzen we naar bijlage 3.

## 2.8 Overzicht budgettaire strategie van EU-15

In deze paragraaf zullen we ingaan op de budgettaire strategie van de Europese lidstaten. Om te voldoen aan de referentiewaarden van het begrotingstekort van 3% van BBP tegen marktprijzen stelt Van Nispen (2005, p.10) dat er in feite drie strategieën (mogelijkheden) zijn die een lidstaat kan volgen om het begrotingstekort te verminderen:

1. Introductie van nieuwe belastingen/ of verhoging van bestaande tarieven (voor hogere uitgaven);
2. Verlaging van uitgaven (voorbeeld uitstel van investeringen of bezuinigen; minder uitgaven);
3. Promoten van economische groei ('economy in upswing').

Het doel van bovenstaande strategieën voor lidstaten is om per saldo meer inkomsten te genereren dan uitgaven te doen. Als de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven in een bepaald jaar dan spreken we van een begrotingsoverschot. Als uitgaven hoger zijn dan de inkomsten dan spreken we van een begrotingstekort. Daarom formuleren we in deze studie twee vereenvoudigde strategieën: 1) lidstaat verhoogt inkomsten en 2) lidstaat verlaagt uitgaven. In beide situaties kijken we naar de relatieve stijging of daling van het inkomen en uitgavenpatroon (als percentage van het BBP tegen marktprijzen). Omdat we alleen geïnteresseerd zijn in de budgettaire strategie (stijging of daling van inkomsten c.q. uitgaven) en niet zozeer geïnteresseerd zijn in hoeveel deze inkomsten c.q. uitgaven stijgen of dalen (procentuele verandering in absolute cijfers) presenteren we een stijging met de letter 'S' een



daling met de letter 'D'. Als voorbeeld presenteren we de budgettaire strategie van de EU-lidstaten Nederland en België. Een overzicht van de budgettaire strategie van de overige EU-lidstaten is opgenomen in bijlage 4.

In onderstaande tabel presenteren we de relatieve verandering in de inkomstsituatie ten opzichte van het jaar ervoor; de notatie 'S' staat voor een stijging van de inkomsten en/of stijging van de uitgaven van een lidstaat ten opzichte van het jaar ervoor. De notatie 'D' staat voor een daling van de inkomsten en/of stijging van de uitgaven ten opzichte van het jaar ervoor. De letter 'C' staat voor geen verandering in de inkomsten- en/of uitgavensituatie ten opzichte van het jaar ervoor.

Vervolgens gaan we in op de begrotingssituatie. De notatie (-) staat voor begrotingstekort (dus een situatie waarin de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten) en (+) staat voor een begrotingsoverschot (een situatie waarin de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven). Een situatie waarin de inkomsten gelijk zijn aan de uitgaven geven we aan met 'B'.

De relatieve verandering in de begrotingssituatie wordt weergegeven met 'S' voor stijging, 'D' voor daling. Een zwart blokje in de tabel geeft een situatie weer waarin er een verandering is opgetreden. Bijvoorbeeld een situatieverandering van tekort naar overschot. Deze nieuwe situatie wordt dan als uitgangspunt genomen voor de relatieve verandering in het jaar erna.

Tabel 4: Budgettaire strategie van Nederland en België in de periode 1992 tot en met 2005

BUDGETTAIRE STRATEGIE														
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Nederland</b>														
Totaal inkomen	D	S	D	D	S	D	D	S	C	D	D	D	S	S
Totaal uitgaven	S	S	D	D	D	D	D	D	D	S	S	S	D	D
Begrotingssaldo (+/-)	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-
Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)	S	D	S	S	D	D	D		S		S	S	D	D
<b>België</b>														
Totaal inkomen % GDP	D	S	S	S	S	S	S	S	D	S	S	S	D	S
Totaal uitgaven % GDP	S	S	D	D	S	D	D	D	D	C	S	S	D	S
Begrotingssaldo (+/-)	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	B	+	B	+
Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)	S	D	D	D	D	D	D	D	D	S	D		D	

Bron: eigen berekening op basis van data Europese Commissie

Voor Nederland dalen in 1998 dalen de zowel de inkomsten als de uitgaven (als % van het BBP). Nederland kampt in dat jaar met een begrotingstekort. In het jaar erna (1999) stijgen de inkomsten en dalen de uitgaven, dit resulteert in een begrotingsoverschot. Nederland is van een begrotingstekort naar een begrotingsoverschot gegaan. Het zwarte blokje indiceert dat er een nieuwe situatie is opgetreden (in dit geval begrotingsoverschot in plaats van tekort). De nieuwe situatie (overschot) wordt nu als uitgangspunt genomen om de relatieve verandering in het jaar erna weer te geven. Het begrotingsoverschot in het jaar erna stijgt ten opzichte van de situatie in 1999 (dus nog steeds een situatie van begrotingsoverschot). In 2001 heeft Nederland weer een begrotingstekort (het zwarte blokje geeft aan dat de situatie is veranderd en dat de nieuwe situatie nu als uitgangspunt wordt genomen om de relatieve verandering in het jaar erna weer te geven). In 2002 stijgt het begrotingstekort ten opzicht van de situatie in 2001.

België kampt vanaf begin 1992 met een begrotingstekort. De budgettaire strategie die België in 1999 heeft gerealiseerd is die van een stijging van inkomsten en daling van uitgaven. In

2000 verandert het tekort in een overschot. In dat jaar dalen de inkomsten en uitgaven, in het jaar erna stijgen de inkomsten en blijven de uitgaven constant ten opzichte van het jaar ervoor. Dit resulteert in een hoger begrotingsoverschot. Vervolgens stijgen in 2002 zowel de inkomsten als de uitgaven. Dit resulteert in een begrotingssituatie waarin inkomsten gelijk zijn aan uitgaven ( een begrotingssaldo van 0).

De bestudering van de budgettaire strategieën van de verschillende lidstaten brengt ons niet tot nieuwe of verrassende inzichten. Opgemerkt kan worden dat een stijging van inkomsten en een daling van uitgaven in bijna alle gevallen in het jaar erna resulteert in een daling van het tekort of een stijging van het begrotingsoverschot. Voor een overzicht van de budgettaire strategie van de overige lidstaten verwijzen we naar bijlage 4.

## 2.9 Samenvatting conclusies hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk stond de geschiedenis en totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie centraal.

Aan de hand van de vraagstellingen: 1) *Hoe is de Europese Monetaire Unie tot stand gekomen?* En 2) *welke criteria worden gesteld voor deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU), respectievelijk de eisen voor het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP)?*, hebben we een beschrijving gegeven van de totstandkoming van de EMU en de criteria die aan Europese lidstaten worden gesteld voor deelname aan de EMU.

In het bijzonder zijn we daarbij in gegaan op de budgettaire afspraken gemaakt in het Verdrag van Maastricht en later in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP): het overheidstekort mag niet hoger zijn dan 3 % van het bruto binnenlands product en de overheidsschuld mag niet meer bedragen dan 60 % van het BBP, tenzij die schuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

Aan de hand van de vraagstellingen: 3) *Hoe ziet de begrotingssituatie van de EU-15 lidstaten eruit over de afgelopen jaren (vanaf verdrag van Maastricht)* en 4) *hoe ziet de budgettaire strategie van de EU-15 lidstaten eruit (vanaf verdrag van Maastricht) om te voldoen aan de Stabiliteits- en Groei Pact?*, laten we op basis van data van de Europese Commissie zien dat ondanks de afspraken en instrumenten in het Stabiliteits- en Groeipact verschillende lidstaten over de afgelopen jaren (vanaf verdrag van Maastricht) niet voldoen aan het terugdringen van de begrotingstekorten binnen de daarvoor afgesproken marges.

In 1993 (een jaar na Verdrag van Maastricht) voldeden alleen de lidstaten Nederland, Denemarken, Duitsland, Ierland en Luxemburg aan de gemaakte afspraak in het Verdrag van Maastricht om het begrotingstekort niet hoger dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) te laten oplopen. Bij het bestuderen van de meer recente ontwikkelingen in de begrotingssituatie van de individuele Europese lidstaten, zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 niet voldoen aan de 3% norm: Frankrijk, Duitsland, Italië, Portugal en Griekenland.

Als we het begrotingssaldo corrigeren voor de conjunctuurontwikkeling dan zien we dat de begrotingsbalans in 1993 voor bijna alle lidstaten verbeterd: alleen de begrotingsbalans voor Luxemburg verslechtert. In 1998 voldoen alleen Griekenland en Portugal na correctie voor de conjunctuurontwikkeling niet aan de 3%-norm. Als we de recente begrotings situaties van de lidstaten bestuderen dan zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 na correctie voor conjunctuurontwikkelingen nog steeds een begrotingssaldo van boven de -3% vertonen: Frankrijk, Duitsland, Italië en Griekenland. Het beeld van de begrotingssituatie verandert significant als we het begrotingssaldo corrigeren voor de rentebetalingen van lidstaten. Na correctie van de rentebetalingen voldeden vanaf 1995 alle lidstaten aan de 3% norm.

Het bestuderen van de budgettaire strategieën van de verschillende lidstaten in termen van verhoging of verlaging van inkomsten c.q. uitgaven brengt ons niet tot nieuwe of verassende inzichten. Wel vinden we op dat een stijging van inkomsten en een daling van uitgaven in bijna alle gevallen in het jaar erna resulteert in een daling van het tekort of een stijging van het begrotingsoverschot.

Onze resultaten wijzen erop dat het SGP in zijn huidige vorm (tot 2004) geen panacee lijkt te zijn voor het tegengaan van de begrotingstekorten van de Europese lidstaten. In het volgende hoofdstuk bestuderen we theorieën die mogelijk een verklaring kunnen geven op het bestaan van begrotingstekorten in de Europese lidstaten.

## Hoofdstuk 3 Theorieën over politieke- en culturele determinanten

### 3.1 Inleiding

In de literatuur wordt om de hoogte van het begrotingstekort en overheidsschuld te voorspellen vaak verwezen naar economische variabelen. Variabelen zoals economische groei, werkloosheid, inflatie, schuldverleden en rentetarieven worden toegeschreven een verklarende waarde te hebben op het begrotingstekort. Verschillende auteurs in de literatuur (Alesina en Perotti 1995, Drazen 2000, en Persson en Tabellini 2000) wijzen erop dat deze macro-economische variabelen alleen deels de hoogte van begrotingstekorten en overheidsschulden kunnen verklaren. Franzese (2002) stelt dat economische factoren niet compleet exogeen zijn omdat deze in de realiteit in een bepaalde mate ook afhangen van politieke en institutionele factoren. Verschillende auteurs hebben gezocht naar deze politieke en institutionele determinanten van begrotingstekort en overheidsschuld. In dit hoofdstuk zullen we deze verschillende theorieën en bevindingen bespreken. Op basis van deze theorieën formuleren we de hypothesen die we willen testen in deze studie.

Tevens zullen we in dit hoofdstuk ook bestaande culturele theorieën bestuderen die wellicht gebruikt kunnen worden in het verklaren van het begrotingstekort en de overheidsschuld. Als uitgangspunt nemen we de ‘culturele theorie van begroten’ van Wildavsky waarin hij veronderstelt dat de budgettaire strategie die door een land wordt gevolgd, wordt bepaald door de politieke cultuur of het politieke regime van dat land. Een politiek-regime in termen van Wildavsky zal dus een verklarende waarde kunnen hebben op het begrotingstekort. Als aanvulling op de theorie van Wildavsky bestuderen we ook andere culturele theorieën zoals de culturele dimensies van Hofstede, de zeven dimensies van cultuur van Trompenaars en de culturele syndromen van Triandis.

De beschrijving van de theorieën dient als inleiding op het empirische deel van deze studie.

### 3.2 Politieke determinanten en het begrotingstekort

#### 3.2.1 *Politiek-economische variabelen en het begrotingstekort*

- **Electoraal budget cyclus**

Een literatuuronderzoek<sup>12</sup> naar politiek-economische variabelen en het begrotingstekort wijst uit dat veel studies in essentie uitgaan van het ‘*normative tax-smoothing*’ model van Barro (1979, pp. 940-971). Het model van Barro gaat uit van een gesloten economie met een ‘representatieve agent’ en een overheid. In dit model consumeert, werkt en spaart de ‘agent’ en is de doelstelling van de overheid het maximaliseren van het welzijn van de agent. Als overheidstekorten resulteren in toename van de nationale schuld dan weet ‘de agent’ dat de overheid op een later tijdstip de belastingen zal moeten verhogen. Roubini en Sachs (1989, pp. 903-933) stellen in deze context dat tekorten ontstaan als overheidsuitgaven tijdelijk hoog zijn en overschotten ontstaan als overheidsuitgaven tijdelijk laag zijn. Zij stellen dat door middel van het Barro-model voorspeld kan worden dat begrotingstekorten economische cycli volgen: laag in perioden van economische groei, hoger in perioden van recessie of oorlog. Een andere variant van het model van Barro is, het model van de ‘*electorale budget cyclus*’ van Nordhaus (1975) and Tufte (1978). Dit model veronderstelt de bijziendheid (myopie) van

---

<sup>12</sup> L.M. Imbeau en K. Chenard., The political economy of public deficits: a review essay, EPCS-2002 Conference

kiezers en het opportunisme van politici: kiezers houden geen rekening met begrotingsbeperkingen van de overheid. Kiezers overschatten de voordelen van huidige uitgaven en onderschatten de toekomstige fiscale last. Politici aan de andere kant zijn gemotiveerd door hun herverkiezing. Zij gebruiken de 'bijziendheid' van de kiezers en verhogen overheidsuitgaven en verlagen belastingen voor de verkiezingen. De hypothese die afgeleid kan worden van deze bovenstaande theorie is genaamd: *'The proximity of elections'* en voorspelt dat begrotingstekorten hoger zijn voor verkiezingen dan op andere momenten van de electorale cyclus. Alesina (1989), vergeleek van 13 OECD landen in de periode 1972-84 de begrotingsbalans van het verkiezingsjaar ten opzichte van het jaar ervoor en het jaar erna. De resultaten van Alesina laten zien dat er in het merendeel van de onderzochte gevallen (25 verkiezingen van de 39), een verslechtering is opgetreden van de begrotingsbalans voor de verkiezingen en een stijging van de begrotingsbalans in het jaar erna (in de helft van de gevallen). Alesina concludeert: *"There is some evidence that the budget balance tends to deteriorate in election years"* (Alesina 1989, p.78).

In een studie van Alesina, Roubini en Cohen (1996) wordt geconcludeerd dat het 'electorale effect' niet erg belangrijk is en dat het zeker niet de belangrijkste determinant is in veranderingen in het fiscaal beleid. Buti en Van den Noord (2003) en Von Hagen (2003) claimen dat fiscaal beleid in EU-lidstaten expansionistisch is voor verkiezingen: in het jaar van verkiezingen (niet in jaar voor verkiezingen) stijgt het begrotingstekort.

Op basis van bovenstaande theorie formuleren we de eerste hypothese die we willen testen voor de EU-15 lidstaten.

*H1: Als verkiezingen dichterbij komen, dan zullen politici meer uitgaven doen ( en minder belastingen heffen) om te zorgen dat ze worden herkozen, waardoor het begrotingssaldo (tekort) in lidstaten zal dalen (oplopen) .*

Lidstaten zullen de hogere uitgaven, danwel een eventueel begrotingstekort voor verkiezingen op een later moment moeten compenseren door bijvoorbeeld hogere belastingen (inkomsten).

#### ▪ **Partij theorie (partisan cycle)**

Volgens deze theorie zijn politici ideologen. Zij baseren hun beslissingen op de voorkeuren van hun partijen en van de kiezers die hun steunen in plaats van de voorkeuren van alle kiezers (Hibbs 1977). Deze theorie gaat ervan uit dat er twee soorten besluitvormers zijn: elk van de twee besluitvormers maximaliseert de belangen van de groep kiezers die hen steunen. De ene groep is voor meer overheidsuitgaven en een hoger begrotingstekort (links of liberalen). De andere groep is voor minder overheidsuitgaven en een lager begrotingstekort ( rechts of conservatieven). Er wordt verondersteld dat kiezers bij het stemmen het verschil kennen tussen de partijen. De belangrijkste hypothese afgeleid van de theorie van de partijencyclus (partisan cycle) is dat het fiscale beleid expansionistisch is wanneer de overheid door de linkse partijen wordt gedomineerd. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat linkse partijen voorstander zijn van overheidsinterventie en dus publieke uitgaven en tekorten. De meeste auteurs die deze hypothese hebben getest, concluderen dat een verband tussen de dominantie van linkse partijen in de regering en de nationale schuld en tekorten ontbreekt. Alleen Clingermayer en Woods (1995) vinden in hun studie dat het begrotingstekort en overheidsschuld hoger is onder een linkse regering.

Alesina en Perotti (1995) laten zien dat de kans dat een strak fiscaal beleid aangenomen wordt, net iets hoger is onder een links georiënteerde overheid. Dit in tegenstelling tot de partijencyclus theorie. Dit resultaat is niet marginaal omdat er verschillende studies zijn waar rechtse regeringen hogere tekorten en nationale schuld hebben, daar waar linkse regeringen lager tekorten of zelfs overschotten hebben ( Borelli en Royed, 1995, Carmignani, 2000; Franzese 2001; Pearson en Svensson 1989).

Alesina en Perotti (1995) laten in hun studie ook zien dat partijen die zich meer in het centrum van het politieke spectrum begeven, er meer naar toe neigen om ruim fiscaal beleid aan te nemen en dat zij onbekwaam zijn om fiscale stabilisatie te bereiken.

Zij stellen: *“we do not find much difference between left-wing and right-wing single-party government in their ability to implement successful adjustments”*, Alesina en Perotti 1995: 210).

Echter, is door verschillende auteurs geobserveerd dat in veel gevallen rechtse regeringen hogere tekorten en schulden hebben (Carmignani 2000, Franzese 2001, Pearson en Svensson 1989). Verscheidene auteurs hebben hiervoor verschillende verklaringen gegeven.

Een mogelijke manier om het gebrek aan steun van de partijentheorie te verklaren is door een onderscheid te maken tussen de voorspellingen betreffende uitgavniveau en de voorspellingen betreffende begrotingstekorten of overschotten. Als we kijken naar de originele theorie zoals uitgewerkt door Hibbs (1977), zien we dat deze veronderstelt dat politici herkozen willen worden om hun economisch beleid te implementeren. Linkse regeringen zijn voorstander van groei en werkgelegenheid en geven minder aandacht aan inflatie. Rechtse regeringen zien inflatie meer als een bedreiging dan werkloosheid. Als een gevolg hiervan is het redelijk om te veronderstellen dat elke partij budgettaire instrumenten zal manipuleren om de eigen macro-economische doelstellingen te realiseren.

Deze theorie kan niet voorspellen welk instrumenten van economisch beleid (monetair, begrotingsinstrumenten of een combinatie van allebei) politici met verschillende ideologieën zullen gebruiken. Het is theoretisch mogelijk om een linkse regering te hebben die zowel uitgaven als belastingen zal verhogen. Franzese (2001) stelt voor om de ‘partij hypothese’ te combineren met de mate van onzekerheid over de herverkiezing van politici of met de mate van instabiliteit van een regering. Volgens dit perspectief hebben ‘linkse’ (‘rechtse’) regeringen hogere ( lagere) tekorten wanneer de kans van het aanblijven onzeker is of wanneer veranderingen in regeringen meer frequent zijn. Echter zal een ‘linkse’ regering die anticipeert op het aanblijven in een volgende kabinetsperiode, de voorkeur geven aan lagere tekorten en liefst overschotten om in staat te zijn economische schokken op te vangen.

Ondanks bovenstaande kritiek van verschillende auteurs op de partijencyclus theorie, willen we deze theorie empirisch testen voor de EU-15 lidstaten. We formuleren daarom de volgende hypothese:

*H2: Een ‘linkse’ regering (regering gedomineerd door linkse partijen) zal meer uitgaven doen, waardoor het begrotingstekort(begrotingssaldo) in lidstaten zal oplopen (dalen), dan wel afdekking door een belastingstijging.*

### 3.3 Institutionele factoren en begrotingstekort

#### 3.3.1 Politieke instituties

Een politiek systeem bevat wetten en regels. Deze wetten en regels in een politiek systeem worden ook wel politieke instituties genoemd. Lijphart (1994, 1999) onderzocht de politieke systemen van 36 landen in zijn boek *'Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries'*. In zijn studie vergelijkt hij de landen op electorale systemen (*het Westminster model versus het Consensus model* ook wel het 'majority/plurality' model versus het 'proportional representation' model) Lijphart stelt dat Westminster democratieën zoals die van het Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten niet superieur zijn aan consensus democratieën zoals die van o.a. Nederland en Luxemburg. Lijphart claimt dat consensus democratieën net als Westminster democratieën economische groei stimuleren, inflatie en werkloosheid binnen de perken houden en begrotingstekorten verminderen.

Hallerberg en Von Hagen(1997) stellen dat er in de literatuur een ruwe consensus bestaat over hogere begrotingstekorten in democratieën met '*proportional representation*' modellen. Volgens hen wordt deze vorm van democratie vaak als minder stabiel geacht dan pluralistische democratieën. Verschillende auteurs stellen dat politieke fragmentatie en politieke instabiliteit van invloed is op de hoogte van tekorten en schulden in OECD-landen (Roubini and Sachs 1989b; Alt and Lowry 1994; Poterba 1994). Deze auteurs stellen dat partijen in een coalitie regering verschillende belangen hebben. Als een gevolg daarvan hebben ze niet hetzelfde doel en een 'prisoner dilemma' situatie kan ontstaan als het komt tot reduceren van begrotingstekorten. Zelfs wanneer alle leden van een regering voorstander zijn van een restrictieve fiscale politiek, is het mogelijk dat elk lid van de coalitie wenst om zijn eigen programma van uitgaven tegen besparingsmaatregelen te beschermen. Als er geen sterke coördinatie bestaat tussen de leden van de coalitie die moet leiden tot een vruchtbaar resultaat, is de oplossing 'no budget cut'. Dan zal het begrotingstekort oplopen en de schuld cumuleren.

Alesina en Drazen (1991) analyseren de budgettaire uitkomst in een politiek systeem waar verschillende sociopolitieke groepen budgettaire beslissingen gezamenlijk moeten maken. In dit model, debatteren de besluitvormers eerder over de distributie van de fiscale last dan over het uitgavenniveau. Dit model wordt ook wel '*The war of attrition*' genoemd. Dit model voorspelt dat gefragmenteerde regeringen langer wachten dan 'unified governments' (verenigde regeringen) om hun begroting in evenwicht te brengen. Dit leidt tot een verhoging van tekorten en tot de accumulatie van schulden (Spolaore 1993, Drazen en Grilli 1993, Alesina and Drazen 1991). In het eerder besproken: 'Tax-smoothing' van Barro zou een welwillende regering onmiddellijk fiscale opbrengsten verhogen om de begroting in evenwicht te brengen. Conflicten tussen sociopolitieke groepen vertragen de goedkeuring van het stabilisatiebeleid. Hoe meer ongelijk de distributie van de fiscale last (bijvoorbeeld wanneer één enkele groep een onevenredig deel van de last moet dragen), hoe meer de 'gediscrimineerde' groep een belang heeft in het vertragen van de goedkeuring van het beleid.

Roubini en Sachs (1989) stellen dat relatief zwakkere regeringen hogere begrotingstekorten hebben en zij beschouwen meerderheidsregeringen bestaande uit een enkele partij als sterkste vorm van regering, aangezien zij het parlement vis-à-vis de oppositie controleren en slechts te maken hebben met insignificante interne conflicten over het begrotingsbeleid.



Roubini en Sachs beschouwen coalitieregeringen als zwakker en veronderstellen dat deze regeringen hogere tekorten hebben vanwege het 'prisoners dilemma' tussen coalitieleden. Zij stellen dat het verlagen van het begrotingstekort gezien kan worden als een 'publiek goed' in een coalitieregering. Elke partij wil van dit 'publiek goed' (begrotingstekort) consumeren zonder er voor te moeten betalen (verlagen uitgaven ten voordele van eigen achterban). Hoe meer partijen er in een coalitie betrokken zijn, hoe onwaarschijnlijker het is dat er een succesvolle coördinatie mogelijk is om het begrotingstekort te verlagen. Roubini en Sachs (1989a, 1989b) vinden een verband in hogere tekorten in landen met relatief een groter aantal partijen in de regering.

Hiervoor gebruiken zij de '*dispersion index*'. Het basisonderscheid dat door de index wordt gemaakt is tussen (i) single party government, (ii) two-party or three-party coalition government, and (iii) coalitieregeringen met meer dan drie partijen.

Alesina en Perotti (1995) maken een onderscheid in single-party regeringen, coalitieregering, en minderheidsregering in 20 landen van OESO over de periode 1960-92. Zij laten zien dat in tegenstelling van single-partij regeringen, coalitieregeringen onbekwaam zijn om een stabiele consolidatie van de begroting te bereiken. '*They often try but systematically fail*', (p. 210).

Kontopoulos en Perotti (1999) laten zien dat er een verband is tussen de grootte van de regeringscoalitie en het belang van het tekort, maar slechts voor de periode 1984-95.

De hypothese van de politieke cohesie van de regering wordt tegengesproken door verscheidene studies: De Haan en Sturm (1994, 1997) en de Haan e.a. (1999) vinden geen significante relatie tussen the power dispersion index en overheidsschuld.

Haan en Sturm (1994) laten in hun steekproef van 12 OECD landen in de periode 1981-89 zien dat er geen verband bestaat tussen Roubini en Sachs's 'power dispersion index' en veranderingen in de nationale schuld als percentage van BBP.

Wel vinden zij een positieve relatie tussen het aantal veranderingen van regering (aantal verkiezingen, aantal veranderingen van coalitie aan de macht), en veranderingen in de nationale schuld als een percentage van het BBP.

Hahn, Kamlet en Mowery (1996) bestudeerde negen parlementaire democratieën over de periode 1958-90. In hun studie laten zij zien dat het begrotingstekort als percentage van het BBP van coalitieregeringen niet hoger is dan voor een 'unified government'. Borelli en Royed (1995) bestuderen ook de relatie tussen de 'government strength' en het begrotingstekort. Zij construeren een ruwe index voor 'government strength', die wordt berekend door: de som van het gemiddelde aantal partijen in de regering in het vorige jaar, het aantal verschillende regeringen die tijdens het vorige jaar dienden en een dummyvariabele die op een vorig verkiezingsjaar wijst. Een hoge score impliceert een zwakkere overheid. Daarnaast worden ook dummy variabelen opgenomen die verwijzen naar hoge stijging in werkloosheid en lage BBP groei en laten deze samengaan met de 'government strength index'. Hun bevindingen stellen dat 'zwakke regeringen' hogere tekorten hebben, maar slechts in de omstandigheden van trage economische groei.

Daar waar Borelli en Royed (1995) focussen op de 'strength of government' ten opzichte van de oppositie, onderzoeken Volkerink en de Haan (2001) in hun studie ook sommige aspecten van politiek fragmentatie binnen parlement en ook politieke fragmentatie bij de leden van de coalitie, aangezien ideologische coherentie van een kabinet van belang kan zijn bij het resultaat van fiscaal beleid. Met een dataset van 22 OECD-landen over de periode 1972-1996, vinden zij dat een grotere fragmentatie (gemeten aan de hand van het aantal bestedende ministers met uitgaven) in een regering) leidt tot hogere tekorten, maar dat politieke fragmentatie (gemeten aan de hand van een eendimensionale links- rechts schaal van politieke ideologie geen invloed heeft op het begrotingstekort.

Velasco (1995,1999) voorspelt met het model “*tragedy of the commons*” dat coalitieregeringen en onstabiele regeringen leiden tot begrotingstekorten. Dit model gaat uit van een samenleving waarin verschillende belangengroepen bestaan. Elke belangengroep profiteert van een bepaald regeringsprogramma van uitgaven. Velasco veronderstelt ook dat elke groep de overheid kan beïnvloeden om financiële overdrachten te bereiken. Derhalve is het begrotingsproces gefragmenteerd. De openbare uitgaven komen ten goede aan sommige groepen maar alle groepen delen de kosten: de maatschappij stelt zo intrinsiek aansporingen aan uitgaven voor.

Op basis van bovenstaande theorieën formuleren we drie hypothesen die we willen testen:

*H3: Hoe meer partijen er in een coalitie betrokken zijn, hoe onwaarschijnlijker het is dat er een succesvolle coördinatie mogelijk is om het begrotingstekort (of begrotingssaldo) te verlagen (te verhogen).*

*H4: Meerderheidsregeringen bestaande uit één-partij hebben lagere tekorten (hogere begrotingssaldo's).*

*H5: Onstabiele regeringen leiden tot hogere begrotingstekorten (lagere begrotingssaldo's).*

De hierboven geformuleerde hypothesen hangen nauw met elkaar samen. In alle drie de hypothesen is de essentie het effect van politieke fragmentatie en onstabieleit van regeringen op het begrotingstekort.

### **3.3.2 Budgettaire instituties**

Budgettaire instituties zijn de wetten en regels die structuur geven aan het begrotingsproces ( vaststelling, implementatie en evaluatie). Deze regels kunnen verschillen in landen. In de literatuur kunnen drie typen van budgettaire instituties worden onderscheiden: wetten inzake budgettaire beperkingen, electorale regels, en de transparantie van begrotingsdocumenten (Alt and Lowry 1994; Poterba 1994; Bayoumi and Eichengreen 1995; Alesina and Bayoumi 1996). Von Hagen (1992) beweert dat budgettaire procedures (zoals flexibiliteit van budget, het bestaan van lange-termijn planning etc.) bijdragen aan de mogelijkheid van een regering om het tekort onder controle te houden. Alesina en Perotti (1995, 1996) stellen dat de transparantie van begrotingsdocumenten een verband lijkt te hebben met lagere tekorten. Von Hagen en Harden (1994) onderzochten of strikte budgettaire regels leiden tot betere budgettaire prestaties (minder tekort en schuld) in Europese lidstaten. Zij bedachten hiervoor twee indexen van regelstriktheid: 1) Een structurele index die o.a. de ‘macht’ van de eerste minister of de minister van Financiën meet (een krachtige minister van Financiën kan zorgen voor een goed gecoördineerd fiscaal beleid en heeft invloed aan het begin van het begrotingsproces) en 2) Een index van de mate van economische lange-termijnplanning (meerjarige begrotingsprogramma's, de volledigheid van informatie en de bevoegdheid van het parlement om een begroting te wijzigen).

Op basis van hun studie toonden de auteurs aan dat voor beide indicatoren er zowel een positief als significant verband bestaat tussen de striktheid van begrotingsregels en fiscale prestaties: de hoog scorende landen hebben lagere uitgaven, lagere tekorten en een lager geaccumuleerde schuld.

Hallerberg en Von Hagen (1999) en Hallerberg (2004) stellen dat er twee belangrijke institutionele benaderingen bestaan inzake begrotingsvraagstukken. In hun zogenoemde ‘delegation’ en ‘contract’ approach staat de macht van de regering inzake de vaststelling en monitoring van de begroting centraal. In de ‘delegation’ benadering heeft de minister van Financiën ‘agenda-setting power’ (macht) over de andere leden van het kabinet bij het vaststellen van de begroting. Hallerberg en Von Hagen stellen dat een ‘machtige’ minister van Financiën vooral voorkomt in landen waar éénpartij-regeringen de norm zijn, deze staten hebben meestal een ‘plurality’ systeem. De ‘contract approach’ gaat uit van overeenstemming tussen de relevante partijen aan de start van het begrotingsproces. De afspraken die deze partijen maken bieden een richtlijn voor het fiscaal beleid en bevatten daarnaast vaak numerieke doelstellingen voor specifieke begrotingsaspecten. In tegenstelling tot de rol van de minister van Financiën in de ‘delegation’ benadering heeft de minister van Financiën in de contract benadering weinig macht bij het verdelen van de middelen aan het begin van de begrotingsfase.

Op basis van bovenstaande theorieën willen we de volgende hypothese testen:

*H6: Een delegation benadering (‘machtige’ minister van Financiën) leidt tot lagere begrotingstekorten.*

In onderstaande tabel wordt als afsluiting van dit hoofdstuk een overzicht gegeven van alle relevante theorieën (auteurs) voor onze studie. In de horizontale as staan de theorieën genoemd. Hun invloed op de afhankelijke variabelen (verticale as) wordt per auteur(s) aangegeven met JA (gevonden effect in studie) of Nee (geen effect).

Tabel 3.3.2: vergelijking politieke theorieën

<b>Variabelen</b>	<u>Onafhankelijk:</u>	Nabijheid van verkiezingen: "Electoraal cyclus"	Dominantie van linkse partijen: "Partijcyclus"	Fragmentatie van regering: "The war of attrition" en "power dispersion index"	Instabiliteit van regering (veranderingen van regering)	"Striktheid" van regels
<u>Afhankelijk:</u>						
Tekort/surplus		(JA) Alesina 1989 ;(JA) Clingermayer 1991; (JA) Alesina, Roubini & Cohen 1996; (JA) Franzese 2000; (NEE) Carmignani 2000; (JA) Buti en Van den Noord 2003 en (JA) Von Hagen 2003.	(NEE) Roubini en Sachs 1989; (NEE) Haan en Sturm 1994; (NEE) Alesina, Roubini & Cohen 1996; (NEE) Carmignani 2000; (NEE) Franzese 2001;	(JA) Roubini en Sachs 1989; (JA) Alesina en Drazen 1991; (JA) Alesina, Roubini & Cohen 1996; (NEE) Haan en Sturm 1994; (NEE) Haan en Sturm 1997; (JA) Kontopoulos & Perotti 1999; (JA) Velasco 1995, 1999.	(JA) Roubini en Sachs; (JA) Alesina & Tabellini 1990, 1991; (JA) Haan en Sturm 1994	(JA) Hagen 1992; (JA) Alesina en Perotti 1995; (JA) Hagen en Harden 1994; (JA) Haan en Sturm 1994; (JA) Hallerberg en Von Hagen (1999) en (JA) Hallerberg (2004)
Overheidsschuld		(JA) Clingermayer en Woods 1995	(JA) Clingermayer en Woods 1995; (NEE) Pearsson & Svensson 1989	(NEE) Clingermayer en Woods 1995	-	(JA) Hagen en Harden 1994; (JA) Hagen en Hallerberg 1999

### 3.4 Culturele determinanten en het begrotingstekort

#### 3.4.1 Wat is cultuur?

Op de vraag wat cultuur nu eigenlijk is, is geen eenduidig antwoord te geven. Het woord cultuur is afgeleid van het Latijnse woord: *colo, ere* dat betekent *cultiveren, verbouwen*. Deze definitie stelt dat alles wat verbouwd, gecultiveerd wordt door de mens, cultuur is. Ook in de literatuur bestaan vele definities van het begrip cultuur. Een van de eerste definities van het begrip cultuur is die van Tylor (1871, p.1) waarin deze stelt dat cultuur het complexe geheel is dat kennis, geloof, kunst, moraal, wet, gebruiken en gewoonten omvat die door de mens als lid van een maatschappij wordt verworven. Kluckhohn (1951, p.68) stelt dat cultuur vooral wordt overgedragen door symbolen. Kroeber en Kluckhohn (1952) stellen een lijst op van meer dan 200 definities van cultuur in: *A Critical Review of Concepts and Definitions*. Hofstede (1983) stelt dat cultuur gezien worden als het collectief programmeren van de menselijke geest die de leden van één groep onderscheiden van een andere groep. Trompenaars (1993, p.6) ziet cultuur als de manier waarop een groep mensen problemen oplossen. Wildavsky, Thompson en Ellis (1990) behandelen verschillende opvattingen over de mens en zijn plaats in de wereld in de '*Cultural Theory*'. Volgens deze theorie kan een geheel van patronen van inter-persoonlijke relaties en opvattingen (waarden en normen) een 'way of life' of een cultuur genoemd worden (*a set of shared values and norms and a pattern of interpersonal relations* (Thompson, Ellis & Wildavsky, 1990, p.1).

Uit bovenstaande korte introductie van het begrip cultuur wordt al snel duidelijk er veel verschillende visies bestaan op het begrip cultuur. Het past niet in de ambitie van deze studie om alle verschillende definities uitgebreid te beschrijven. In deze studie wordt een selectie gemaakt van culturele theorieën die we zullen proberen te gebruiken om 'nationale' culturele variabelen te definiëren. Daarbij laten we voorlopig nog achterwege de vraag of het wel mogelijk is om '*nationale culturen*' te definiëren gezien het feit dat landen (samenlevingen) verschillende subculturen bevatten, en de stelling dat cultuur geen statisch gegeven is, maar zich in de loop van de tijd kan ontwikkelen.

Uitgangspunt van onze studie is de culturele theorie van Wildavsky. Wildavsky stelt dat een politieke cultuur van een land bestaat uit een combinatie van twee variabelen: het aantal voorschriften (Grid) en de graad van individualisme in tegenstelling tot collectivisme (Group Strength). Deze theorie heeft op veel aandacht kunnen rekenen in de sociale wetenschappen en de bestuurskunde. Als aanvulling op deze theorie bestuderen we ook culturele theorieën van Hofstede, Trompenaars en Triandis. De theorie van Hofstede is de bekendste culturele theorie in de bedrijfskunde en managementstudies. Hofstede definieert vier (later vijf) culturele dimensies om de nationale cultuur van een land te beschrijven. De theorie van Hofstede bevat ook een empirische dataset bevat die voor dit onderzoek gebruikt kan worden. Om deze studie niet alleen te beperken tot theorieën die in de bestuurskunde en bedrijfskunde op veel aandacht hebben kunnen rekenen, zullen we ook ingaan op twee belangrijke theorieën over cultuur uit het veld van de psychologie, namelijk de culturele theorieën van Trompenaars en die van Triandis. Trompenaars ziet cultuur als de manier waarop een groep mensen problemen oplossen. Triandis identificeert vier culturele syndromen die volgens hem toegepast kunnen worden op elke cultuur. Deze culturele theorieën worden hieronder kort een voor een besproken.

### 3.4.2 Culturele theorie: Wildavsky

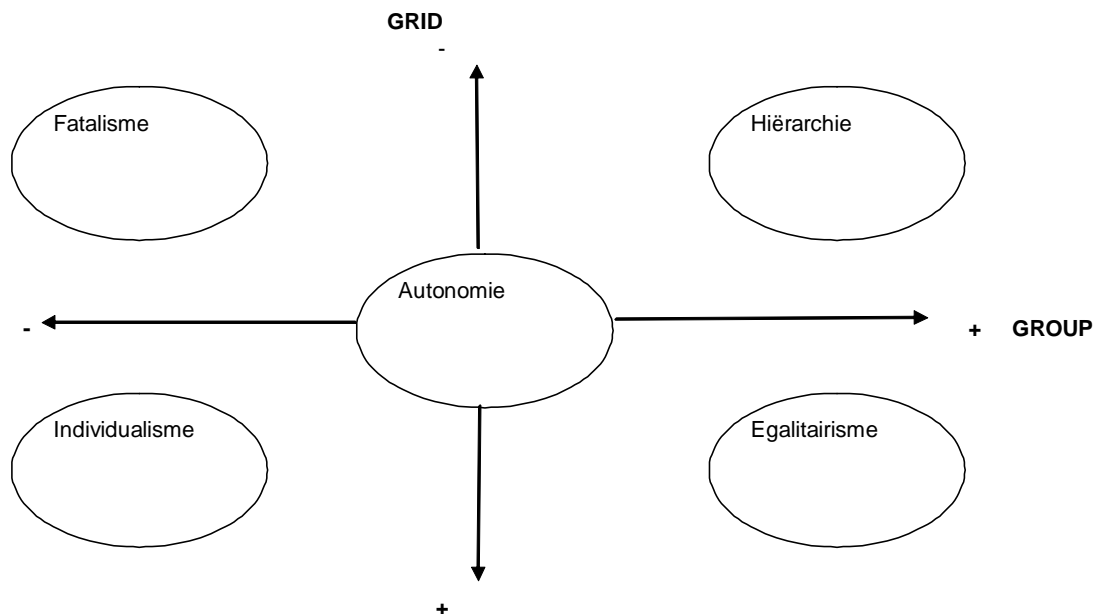
Het vertrekpunt van Wildavsky's culturele theorie is de 'grid en group' typologie van Mary Douglas. Douglas (1970) introduceert deze dimensies om patronen van relaties te typeren. Volgens Douglas betreft: 'Grid' de mate waarin het leven van een individu onderhevig is aan extern opgelegde voorschriften die zijn gekoppeld aan de rollen die het individu in het maatschappelijke leven heeft. 'Group' verwijst naar de mate waarin een individu is geïncorporeerd in een begrensde sociale eenheid.

In 1982 schreef Wildavsky samen met Douglas *Risk and Culture*, waarin ze aan de hand van de grid-group-typologie betogen dat risicodefinities en risicobeleving cultuurgebonden zijn. Het gedachtegoed van Douglas heeft Wildavsky in samenwerking met Thompson en Ellis (1990) uitgewerkt en verfijnd in de 'Cultural Theory'. In deze theorie worden aan de hand van de group en grid typologie vijf 'ways of life' onderscheiden: fatalisme, hiërarchie, individualisme, egalitarisme en de autonomie. Aan de hand van Wildavsky (1990) en een samenvatting van een artikel ('Aaron Wildavsky: Van beleids criticus tot cultuurdeft') van Oude Vrielink (2000) worden deze 'ways of life' beschreven:

- De *fatalistische cultuur* hangt samen met een lage group- en een hoge grid-score. Een fatalist voelt zich onderworpen aan regels en verplichtingen en kent geen geborgenheid van een groep. De fatalistische cultuur gaat ervan uit dat de wereld in hoge mate onvoorspelbaar is.
- De *hiërarchische cultuur* hangt samen met een hoge group- en een hoge grid-score. Bij het vervullen van de rollen die aan de verschillende hiërarchische posities zijn gekoppeld, zijn personen gebonden aan een groot aantal regels en verplichtingen. Het uitoefenen van macht die aan een bepaalde rol is verbonden, wordt gerechtvaardigd door het idee dat een hiërarchie mensen de mogelijkheid biedt meer harmonieus samen te leven dan in andere sociale arrangementen. Hiërarchische culturen gaan uit van ideeën over beheersing en maakbaarheid.
- De *individualistische cultuur* hangt samen met een lage group- en grid-score. Individualisten nemen wel deel aan sociale verbanden, maar achten zich daaraan niet ondergeschikt. In een individualistische cultuur zijn alle rollen en (sociale) grenzen tijdelijk en het (mogelijke) onderwerp van onderhandeling.
- De *egalitaire cultuur* bestaat uit een hoge group- en lage grid-score. Een persoon uit deze groep heeft te maken met groepsbeslissingen, maar is niet onderworpen aan externe regels en verplichtingen die in verband staan met verschillende rollen. Individuen hebben alleen macht over andere individuen als zij die in naam van de gehele groep kunnen uitoefenen. Zij hebben geen rol die hen toestaat anderen te dwingen om hun gedrag aan te passen.
- De *autonomie* bestaat uit personen die zich onthouden van elke vorm van sociaal leven en zich onttrekken aan elke vorm van sociale controle, maar deze ook niet uitoefenen.

In de onderstaande figuur worden de manieren van leven op basis van de grid/group typologie weergegeven.

Figuur: 1



Bron: Wildavsky, A. e.a. (1990), *Cultural Theory*, p. 8.

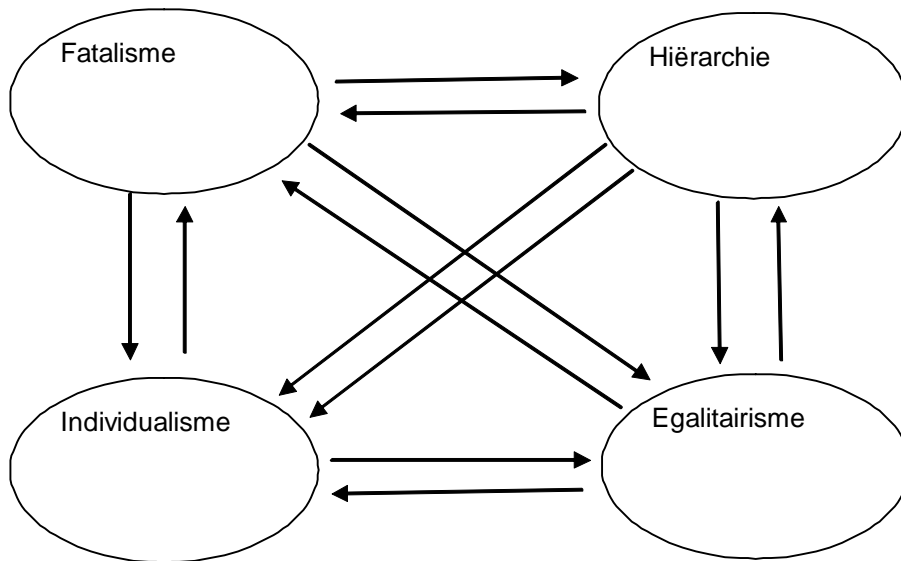
Wildavsky (1990, p.3) stelt dat de vijf manieren van leven misschien weinig lijken, maar dat dit meer dan het dubbele is van bestaande theorieën in de sociale literatuur. Volgens Wildavsky kwamen grote sociale wetenschappers in het verleden niet verder dan ‘hiërarchie’ en ‘individualisme’. Hij stelt dat de vijf manieren van leven afhankelijk van elkaar zijn. Elke manier van leven heeft rivalen nodig om te kunnen exploiteren, om tegen af te zetten of om eigen tekortkomingen goed te maken. Het vernietigen van de andere manier van leven is gelijk aan zichzelf vernietigen. Het ontbreken van bijvoorbeeld een tegenhanger van hiërarchie zou leiden tot het wegvallen van de rechtvaardiging van hun eigen sterke groepsgrens en dus de manier van leven ondermijnen. Een ander voorbeeld van Wildavsky is dat als individualisten af zouden willen van de wereld van de hiërarchisten er geen extra markt autoriteit meer zal zijn om te zorgen dat contracten worden nageleefd, wat op zijn beurt weer zal resulteren in afbraak van de individualistische manier van leven.

Wildavsky stelt dat er in theorie twaalf manieren van veranderingen mogelijk zijn met de vier manieren van leven (de autonome manier van leven wordt buiten beschouwing gelaten omdat deze zich onttrekt aan veranderingen).

Een voorbeeld van verandering is van de fatalistische manier van leven overgaan naar de individualistische manier van leven, of in termen van Wildavsky: ‘*the familiar rags to riches story*’ of vice versa van individualistisch naar fatalistisch: ‘*from big man to rubbish man*’.

In de onderstaande figuur worden de mogelijke veranderingen weergegeven.

Figuur 2:



Bron: Wildavsky, A. e.a. (1990), *Cultural Theory*.

Tevens zijn verschillende theoretische combinaties van 'ways of life' mogelijk. Zo kunnen we fatalisme combineren met individualisme en hiërarchie. Maar ook hiërarchie combineren met egalitarisme en individualisme, of alleen fatalisme en hiërarchie combineren. Voor een volledige beschrijving van de theoretisch mogelijke veranderingen en de theoretisch mogelijke combinaties zie Wildavsky e.a. in 'the Cultural Theory'.

In theorie zijn er dus verschillende combinaties mogelijk. Echter, stelt Wildavsky dat er slechts drie actieve 'ways of life' zijn, namelijk de individualistische, de hiërarchische en de egalitaire cultuur. Volgens Wildavsky kan dit tot de volgende verbindingen leiden:

- 'The establishment': de alliantie van individualisme en hiërarchie.
- Sociale democratie: de alliantie van hiërarchie en egalitarisme.
- 'American exceptionalism' of 'American Individualism': de combinatie van egalitarisme en individualisme.

Een belangrijk onderdeel in Wildavsky's Culturele theorie is de manier waarop mensen in hun bestaan voorzien (pp. 41-55). Wildavsky stelt dat de manier waarop mensen voorzien in hun bestaan centraal staat in de verschillende manieren van leven. Hij stelt dat mensen behoeften (needs) hebben; voor het voldoen aan deze behoeften hebben mensen middelen (resources) nodig. Wildavsky stelt dat mensen in de positie zijn om tot op een bepaalde hoogte hun 'needs' en 'resources' kunnen managen (sturen). Hij stelt dat hierin vier mogelijke strategieën en posities kunnen worden onderscheiden (autonomen onttrekken zich van de samenleving en nemen daarom geen positie of strategie in). Ook stelt hij dat al deze strategieën erop gericht zijn om de eigen manier van leven te behouden. In termen van zijn 'Culturele theorie van begroten' betekent dit het volgende voor deze strategieën:

1) *Fatalisme*: de overheid kan zowel de opbrengsten als uitgaven niet sturen.

Een fatalistisch regime (overheid) gelooft dat het bestaan een gegeven; fatalisten zijn blij met meer rijkdom maar gaan ervan uit dat ze dit niet zelf in de hand hebben.

2) *Hiërarchie*: de overheid kan wel de opbrengsten managen (sturen) maar niet de uitgaven vanwege de verschillende lagen (hiërarchie) waarin de uitgaven plaatsvinden. Een hiërarchie schrijft de behoeften van haar leden voor. Hiërarchisten moeten dan ook zorgen dat er voldoende middelen zijn om te voldoen aan de behoeften. Hiërarchisten beloven dat collectieve opoffering zal leiden tot groepwinst.

3) *Egalitarisme*: de overheid kan uitgaven controleren, maar kan de opbrengsten niet sturen omdat het de overheid ontbreekt aan autoriteit om haar leden om bijdragen te vragen. In dit geval worden opbrengsten als een onveranderbaar gegeven gezien, de enige strategie is de uitgaven te verlagen. Wildavsky stelt dat egalitaristen zich weinig interesseren in economische groei omdat het anders moeilijker wordt om gelijkheid te behouden. Ze concentreren zich liever op gelijke distributie van rijkdom zodat dit de mensen bij elkaar houdt in plaats van uit elkaar haalt.

4) *Individualisme* (of markt): De overheid kan tot op een bepaalde hoogte zowel opbrengsten als uitgaven managen (sturen). Individualisten prefereren rijkdom en zullen steeds zoeken naar nieuwe combinaties om meer rijkdom te creëren, zodat er meer voor iedereen is en vooral meer zichzelf.

Aan de hand van bovenstaande niveaus is het mogelijk om verschillende hypothesen te formuleren en te willen testen. We kiezen er voor om te onderzoeken in hoeverre het begrotingstekort lager is bij overheden die zowel opbrengsten als uitgaven kunnen managen. We formuleren daarom onderstaande hypothese.

*H7: Een lidstaat met een (dominante) politiekregime van individualisme (markt) zal een lager begrotingstekort hebben vanwege het feit dat de overheid zowel de opbrengsten als uitgaven kan sturen.*

### **3.4.3 Culturele theorie: Hofstede**

Hofstede (1983) definieert het begrip cultuur als:

*“The essence is collective mental programming: it is that part of our conditioning that we share with other members of our nation, region, or group but not with members of other nations, regions or groups.”*

In 1966 voerde Geert Hofstede een groot wetenschappelijk onderzoek uit naar de verschillen in de nationale cultuur van 50 landen. Door middel van een uitgebreide enquête die door 116.000 medewerkers van IBM in de 50 verschillende landen in de periode tussen 1967 en 1973 werd ingevuld, verzamelde Hofstede een enorme dataset. Na het analyseren van de verkregen data uit de enquêtes concludeert Hofstede het volgende: In alle landen komen gemeenschappelijke problemen voor maar in ieder land zoekt men oplossingen, die verschillen met betrekking tot de volgende criteria:

- maatschappelijke ongelijkheid, waaronder de houding ten opzichte van gezag;
- de verhouding tussen individu en groep;
- de gewenste rolverdeling tussen mannen en vrouwen;
- manieren van omgaan met onzekerheid.



Deze criteria, die Hofstede ook wel culturele dimensies<sup>13</sup> noemt, zijn volgens Hofstede belangrijk om de nationale cultuur van een land te beschrijven.

Hofstede beschrijft deze culturele dimensies met de volgende termen: de mate van individualisme, machtsafstand, onzekerheidsvermijding en masculiniteit. Elke van deze dimensies is geïndexeerd met een waarde van 0 tot 100. Op de website van Hofstede (<http://www.geert-hofstede.com/>) kan deze data per land (van de 50 onderzochte landen) worden gevonden. In bijlage 5 hebben we de data per dimensie voor elk van de 15 EU-lidstaten evenals grafieken met de scores op de culturele dimensies voor de EU-15 lidstaten opgenomen. Hieronder geven we een theoretische beschrijving van de culturele dimensies.

### 1. Individualism versus collectivism:

Een samenleving is individualistisch als de onderlinge banden tussen individuen los zijn; iedereen wordt geacht uitsluitend te zorgen voor zichzelf en voor zijn of haar naaste familie. Een samenleving is collectief als de individuen vanaf hun geboorte opgenomen zijn in sterke hechte groepen, die hun levenslang bescherming bieden in ruil voor onvoorwaardelijke loyaliteit. Op basis van de verkregen resultaten krijgt elk land een score. Een score van 100 representeert een sterk individualistische samenleving; 0 een sterk collectieve samenleving. Alle bestudeerde 50 landen bevinden zich ergens tussen bovenstaande extremen. Hofstede wijst er verder op dat er een statistisch verband bestaat tussen de mate van individualisme van een land en de mate van rijkdom van dat land. Hij constateert dat rijke landen individualistischer zijn. Volgens data van Hofstede zijn individualistische landen o.a.: Nederland en Verenigd Koninkrijk.

In tabel 1 in bijlage 5 wordt de mate van individualisme weergegeven voor elk van de EU-15 lidstaten. Landen als het Verenigd Koninkrijk en Nederland scoren het hoogst op de mate van individualisme. Griekenland en Portugal scoren het laagst.

### 2. Machtsafstand:

De tweede dimensie betreft de mate van machtsafstand. Hofstede definieert machtsafstand in de mate waarin minder machtige leden van instituties of organisaties verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is.

De kernvraag hierin is hoe samenlevingen omgaan met het feit dat mensen ongelijk zijn. De mate van ongelijkheid meet Hofstede door ook hier een schaal te hanteren van 0 tot 100. Volgens Hofstede is er een globale relatie tussen de mate van machtsafstand en de mate collectivisme van een land: landen met een hoge mate van collectivisme laten ook een hoge mate van machtsafstand zien, maar individualistische landen laten niet altijd lage mate van machtsafstand zien. In de tabel 2 in bijlage 5 wordt de mate van machtsafstand voor elk van de EU-15 lidstaten weergegeven.

### 3. Onzekerheidsvermijding:

De derde dimensie gaat over de mate van onzekerheidsvermijding. Het gaat hierbij over de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzeker of onbekende situaties. Sterk onzekerheidsvermijdende samenlevingen handhaven strikte codes van geloof en gedrag. Dit wordt onder andere uitgedrukt in een behoefte aan voorspelbaarheid: aan

---

<sup>13</sup> In een later onderzoek van Hofstede is ook een vijfde dimensie toegevoegd; an additional international study with a survey instrument developed with Chinese employees and managers. That Dimension, based on Confucian dynamism, is Long-Term Orientation and was applied to 23 countries. We laten deze dimensie buiten beschouwing in dit onderzoek.

formele of informele regels. Deze maatschappijen zijn onverdraagzaam naar afwijkende personen en ideeën. Samenlevingen met een zwakke mate van onzekerheidsvermijding socialiseren hun leden in het omgaan met deze onzekerheid. Mensen in dergelijke maatschappijen neigen om elke dag te nemen zoals het komt. Zij zullen risico eerder nemen. Ook zullen zij relatief gezien eerder openstaan voor afwijkende personen en meningen omdat zij zich niet door hen bedreigd voelen. In tabel 3 in bijlage 5 wordt de mate van onzekerheidsvermijding weergegeven voor elk van de EU-15 lidstaten. We zien dat de zuidelijkere lidstaten hoger scoren op de mate van onzekerheidsvermijding met als uitschieters Griekenland en Portugal. In Denemarken en Zweden is de onzekerheidsvermijding het laagst.

#### 4. Masculinity versus feminity:

In deze vierde dimensie gaat het om de rollen van de seksen in de samenleving. Deze rollen zijn min of meer arbitrair en de rol van man of vrouw kan verschillen per samenleving. Volgens Hofstede is een samenleving masculien als sociale sekse-rollen duidelijk gescheiden zijn. In een masculiene samenleving worden mannen geacht assertief en hard te zijn en gericht op materieel succes. Vrouwen horen in een masculiene samenleving bescheiden en teder te zijn en vooral gericht op de kwaliteit van het bestaan. Een samenleving is feminien als sociale sekse-rollen elkaar overlappen: zowel mannen als vrouwen worden geacht bescheiden en teder te zijn en gericht op de kwaliteit van het bestaan. In tabel 4 in bijlage 5 wordt de mate van masculiniteit voor elke van de EU-15 lidstaten weergegeven. De meer masculiene lidstaten zijn o.a. Oostenrijk en Italië. Denemarken, Nederland en Zweden scoren laag op masculiniteit van de samenleving.

#### **3.4.4 Culturele Theorie: Trompenaars**

Trompenaars (1993, p.6) ziet cultuur als de manier waarop een groep mensen problemen oplossen. Trompenaars identificeert zeven dimensies van cultuur (zie ook website van Trompenaars: [www.7d-culture.nl](http://www.7d-culture.nl)).

Deze dimensies van cultuur zijn volgens hem: universalisme versus particularisme, individualisme versus collectivisme, neutraliteit versus affectiviteit, diffuus versus specifiek, bereikte prestaties versus toewijzing, houding ten aanzien van tijd, houding ten aanzien van omgeving (milieu). In de definitie van Trompenaars is het begrip cultuur generiek voor zowel nationale als organisatorische culturen.

##### - Universalisme versus particularisme

Volgens Trompenaars betekent een 'universele' cultuur een strikt op regels gebaseerd gedrag dat uitgaat van een algemeen wantrouwen in de mens.

De mensen in deze culturen delen de overtuiging dat de algemene regels, de codes, de waarden en de normen boven de behoeften en eisen van vrienden en relaties staan. In een dergelijke maatschappij gelden de regels voor elk van de leden.

Particularistische culturen zien de ideale cultuur in termen van menselijke vriendschap, buitengewone prestaties en situaties; en in vertrouwelijke verhoudingen. De 'geest' van de wet wordt geacht belangrijker te zijn dan de 'letter' van de wet.

- Individualisme versus collectivisme

Trompenaars (1993 p.47) stelt dat deze dimensie het conflict vertegenwoordigt tussen individuele- en groepsbelangen. Hij beschrijft individualisme als een oriëntatie op voornamelijk het eigenbelang en collectivisme als een oriëntatie op gemeenschappelijke doelen en doelstellingen. In een individualistische cultuur plaatsen mensen zich zelf op de eerste plaats. Hierin is het individuele geluk en welzijn belangrijker dan het welzijn van de groep.

- Neutraal versus affectiviteit

Deze culturele dimensie omvat uitgedrukte emoties. Volgens Trompenaars speelt zowel reden als emotie een rol in de relatie tussen mensen. Welke van deze domineert, hangt af van het gegeven of de leden affectief (emotie tonen) of neutraal (geen emotie tonen) zijn. Leden van de 'neutrale' culturen houden hun emotie en gevoelens zorgvuldig onderworpen en gecontroleerd. De mensen in 'affectieve' culturen neigen demonstratief te zijn.

- Diffuus versus specifiek

Trompenaars stelt dat bij 'diffuus' georiënteerde culturen taakverhoudingen en rollen in een groep (samenleving) niet gescheiden gezien kunnen worden. Alle elementen zijn verwant aan elkaar. De verhoudingen zijn belangrijker dan elk afzonderlijk element. De 'diffuse' individuen hebben een groot privé-gebied. Nieuwkomers worden niet gemakkelijk goedgekeurd en toegelaten in deze groep. Maar zodra nieuwkomers zijn goedgekeurd, worden zij toegelaten in alle lagen van het leven van het individu. Een vriend is een vriend in alle opzichten: tennis, het koken, het werk, enz.

In de 'specifieke' culturen kunnen taak- en verhoudingen los van elkaar gezien worden.

- Bereikte prestaties versus toewijzing

In sommige maatschappijen hebben bepaalde leden in de groep (samenleving) meer status dan anderen. Er zijn maatschappijen die status toeschrijven aan mensen op basis van hun prestaties. Daarnaast zijn er ook maatschappijen die status toeschrijven aan leeftijd, klasse, geslacht, onderwijs en dergelijke factoren. Het toeschrijven van status aan mensen op basis van hun prestaties noemt Trompenaars: 'achieved' status. Maatschappijen die status toeschrijven aan leeftijd, klasse en dergelijke factoren noemt Trompenaars: 'ascribed' status.

- Houding ten aanzien van tijd

Volgens Trompenaars is de perceptie van tijd een belangrijke dimensie van cultuur (zie ook Kluckhohn en Strodtbeck 1961). Trompenaars stelt dat de dimensie 'tijd' uitgaat van: 1) het belang dat culturen geven aan het verleden, heden, en toekomst en 2) de benadering van het structureren van tijd. De perceptie van verleden, heden en toekomst staat leden van een samenleving toe om activiteiten te coördineren. Dit concept heeft implicaties voor zowel individuen als groepen aangezien een goedgekeurde vergadering op een bepaald tijdstip nauwkeurig of ongeveer kan zijn. Volgens Trompenaars kan tijd op twee manieren worden gestructureerd. In één benadering beweegt tijd zich vooruit, minuut voor minuut, uur voor uur in een rechte lijn. Trompenaars noemt dit 'sequentialism'. In een andere benadering beweegt de tijd zich rond in cycli: van uren, dagen, jaren. Trompenaars noemt dit 'synchronisme'. In de benadering van sequentalisme neigen mensen die tijd structureren om één ding

tegelijkertijd te doen. Zij zien tijd als een smalle lijn van verschillende, opeenvolgende segmenten. In deze benadering verkiezen mensen strikte planning en het zich houden aan plannen zodra zij zijn gemaakt. Het blijven op programma is een must. In de benadering van synchronisme doen mensen verschillende dingen tegelijkertijd. Voor hen is tijd flexibel. Plannen worden gemakkelijk veranderd.

- Houding ten aanzien van omgeving

Trompenaars stelt dat de houding ten aanzien van de omgeving (natuur) een belangrijke culturele variabele is. Samenlevingen kunnen twee belangrijke verschillende visies op natuur hebben: 1) Of zij geloven dat ze de natuur kunnen controleren door hun wil aan de natuur op te leggen, 2) Of zij geloven dat de mens deel uitmaakt van de natuur (en met zijn wet, richting en kracht akkoord moet gaan). In de eerste benadering zien mensen de natuur als een complexe machine die gecontroleerd kan worden als men over de juiste deskundigheid en inspanning beschikt. In deze benadering geloven mensen niet in geluk of voorbestemming. In de tweede benadering wordt er van uitgegaan dat de mens een onderdeel is van de natuur en dat de mens in harmonie met de natuur zou moeten leven. In deze benadering geloven mensen niet dat ze hun eigen lot gestalte kunnen geven, maar dat alles is voorbestemd.

### 3.4.5 Culturele theorie: Triandis

Triandis (1994, p.22) beschrijft het begrip cultuur als volgt: *‘Culture is a set of human-made objective and subjective elements that in the past have increased the probability of survival and resulted in satisfaction of the participants in an ecological niche, and thus became shared among those who could communicate with each other because they had a common language and lived in the same time and place’.*

In de benadering van het begrip cultuur onderscheidt Triandis objectieve elementen van subjectieve elementen. Volgens hem bevatten objectieve aspecten van cultuur onder andere werktuigen en wegen terwijl subjectieve aspecten zich bevinden in unieke patronen van geloof, houding, normen en waarden. Triandis identificeert vier culturele syndromen die volgens hem toegepast kunnen worden op elke cultuur: ‘cultural complexity’ (complexiteit van cultuur), ‘cultural tightness’ (culturele striktheid), individualisme en collectivisme

- Complexiteit van cultuur

Volgens Triandis bepalen de ecologie en de geschiedenis van de maatschappij de complexiteit van een cultuur.

Samenlevingen waar de kerntaak is: jagen en het verzamelen van voedsel, zijn redelijk eenvoudig. Samenlevingen die leven van landbouw neigen enigszins complex te zijn; de industriële maatschappijen zijn complexer; en de informatiemaatschappijen zijn het meest complex. Het contrast tussen eenvoudige en complexe culturen is de belangrijkste factor van culturele variaties in sociaal gedrag (Ember en Levinson, 1991)

- Culturele striktheid

In zijn benadering van ‘cultural tightness’ maakt Triandis een onderscheid in ‘tight’ en ‘loose’ cultures.

In 'tight cultures' (strikte culturen) wordt van mensen verwacht dat ze zich volgens duidelijke normen gedragen. Mensen die zich hier niet aan houden zullen waarschijnlijk met sancties worden gestraft. Strikte culturen bevatten kenmerken zoals: de collectieve controle van bezit, collectieve eigendom van opgeslagen voedsel en productie, macht, sterke godsdienstige leiders en hoge belastingen. In deze culturen is men beschermd tegen kritiek als men doet wat iedereen doet. Striktheid is waarschijnlijker wanneer de normen duidelijk zijn. Dit vereist een vrij homogene cultuur.

In 'loose cultures' zijn er onduidelijke normen of worden afwijkingen van normen getolereerd. De culturele ongelijksoortigheid, de sterke invloeden van andere culturen en de fysieke ruimte tussen mensen kan leiden tot losheid in cultuur. Deze losheid in cultuur wordt veroorzaakt door conflicterende normen of normen die niet functioneel zijn.

- Individualism en collectivism

Individualisten zijn emotioneel los van de groep (samenleving) waarin zij leven. Individualisten benadrukken hun onafhankelijkheid. Individualisten veranderen hun gedrag niet wanneer iemand buiten hun groep (samenleving) een lid wordt van deze groep. Triandis stelt dat er een correlatie bestaat tussen de complexiteit van een cultuur en individualisme in een cultuur. Hij stelt hoe complexer een cultuur is, des te individualistischer de cultuur is omdat in complexe culturen iemand de keus heeft om lid te worden van diverse groepen. In het beschrijven van collectieve culturen onderscheidt Triandis twee soorten collectivisme: horizontaal (onderlinge afhankelijkheid) en verticaal (de groep dienen). Volgens Triandis zijn collectivisten meestal hiërarchisch georganiseerd. Zij maken zich zorgen over de resultaten van hun acties op hun groepsleden (samenleving) en voelen zich betrokken bij het leven van groepsleden (samenleving). Collectivisten vinden integriteit en loyaliteit van hun groepenleden (samenleving) zeer belangrijk.

### **3.5 Culturele theorieën: overlap en praktische toepasbaarheid**

In deze paragraaf bestuderen we de culturele theorie van Wildavsky in relatie tot de andere culturele theorieën. Wildavsky's culturele theorie is het startpunt en uitgangspunt van dit onderzoek. Wildavsky stelt dat een politieke cultuur van een land bestaat uit een combinatie van twee variabelen: *het aantal voorschriften (Grid) en de graad van individualisme in tegenstelling tot collectivisme (Group Strength)*. Wildavsky beschrijft met de variabele 'Grid' het aantal voorschriften van een samenleving. Naar ons inzien duidt het aantal voorschriften (wetten en regels) van een samenleving op angst voor afwijkend gedrag en risico's. Hierbij veronderstellen we dat samenlevingen met veel voorschriften en regels duiden op een hoge mate van onzekerheidsvermijding. We zien hierbij een parallel met de mate van onzekerheidsvermijding in de culturele dimensies van Hofstede. Ook Trompenaars stelt in zijn theorie een aantal culturele aspecten ter sprake dat in lijn ligt met het aantal voorschriften en onzekerheidsvermijding in een samenleving: Zo stelt Trompenaars dat een 'universele' cultuur staat voor een strikt op regels gebaseerd gedrag dat uitgaat van een algemeen wantrouwen in de mens; in de houding ten aanzien van tijd verkiezen mensen in de benaderingen van Trompenaars een strikte planning en het zich houden aan plannen zodra zij zijn gemaakt; ten aanzien van de omgeving (natuur) kan het wel of niet geloven dat natuur kan worden onderworpen aan de mens invloed hebben op het aantal voorschriften en de mate van onzekerheidsvermijding voor een samenleving. Triandis stelt in zijn beschrijving van 'tight' cultures dat van mensen verwacht wordt dat ze zich volgens duidelijke normen

gedragen. De variabele ‘*Group strength*’ van Wildavsky’s komt duidelijk overeen met de culturele dimensie ‘individualisme versus collectivisme’ van Hofstede, en ook Trompenaars en Triandis beschrijven het aspect van individualisme in hun culturele theorieën. Bovenstaande beschrijving laat dus zien dat er op een aantal onderdelen duidelijke overeenkomsten zijn tussen de culturele theorie van Wildavsky en de andere culturele theorieën. Echter, de belangrijkste vraag is of de theorie van Wildavsky ook toepasbaar is in onze empirische analyse. We constateren dat Wildavsky niet voorziet in data om zijn theorie te testen. In tegenstelling tot Wildavsky en de andere culturele theorieën concluderen we dat alleen de theorie van Hofstede beschikt over een dataset om ‘cultuur’ te definiëren. Onze inziens kan de data van Hofstede op de dimensies individualisme en onzekerheidsvermijding gebruikt worden om de politieke cultuur van de lidstaten in onze datasample te definiëren. Wel moet de opmerking gemaakt worden dat de data van Hofstede is samengesteld op basis van een onderzoek in 1980. We verwachten dat cultuur zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Het gebruiken van deze data kan dus een onjuiste weergave geven van de ‘huidige cultuur’. Echter, Hofstede claimt dat deze data nog steeds actueel is en een juiste weergave geeft van de door hem onderzochte culturele dimensies. Daarnaast geldt in dit geval dat we op dit moment geen andere data voorhanden hebben die we kunnen gebruiken om de theorie van Wildavsky te testen.

In onderstaande tabel sluiten we af met een overzicht van de overeenkomsten tussen Wildavsky’s culturele theorie en de overige door ons onderzochte culturele theorieën.

**Tabel 3.5 : overeenkomst Wildavsky versus...**

Wildavsky	Hofstede	Trompenaars	Triandis
<i>Variabelen:</i>			
1. <i>Grid (mate van regels)</i>	- Mate van onzekerheidsvermijding	- Universele cultuur; - Houding ten aanzien van tijd en omgeving	- ‘Tight’ culture
2. <i>Group (mate van collectivisme)</i>	- Individualisme	Individualisme versus collectivisme	Individualisme versus collectivisme

### 3.6 Samenvatting hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de bestaande politiek-economische literatuur om de hoogte van het begrotingstekort en overheidsschuld te verklaren.

Aan de hand van vraagstelling: 5) *Welke politieke, economische en culturele variabelen kunnen op grond van de literatuur gedefinieerd worden in het mogelijk verklaren van het begrotingstekort c.q. overheidsschuld?*, bestuderen we de literatuur over overheidstekorten.

We vinden, naast een verwijzing naar verschillende economische factoren (economische groei, inflatie, lange-termijn rente etc.) in relatie tot het bestaan van tekorten, ook verschillende theorieën die veronderstellen dat begrotingstekorten voor een belangrijk deel verklaard kunnen worden door politieke en institutionele determinanten.

Deze theorieën: 'Electoraal cyclus', 'partij-cyclus', fragmentatie van regeringen, instabiliteit van regeringen en theorieën die gaan over de striktheid" van regels zijn door verschillende auteurs onderzocht.

In een poging culturele variabelen te definiëren, nemen we als uitgangspunt de '*Cultural Theory of Budgeting*' van Wildavsky waarin hij veronderstelt dat de budgettaire strategie die door een land wordt gevolgd, wordt bepaald door de politieke cultuur of het politieke regime van dat land. Een politiek-regime in termen van Wildavsky zal dus een verklarende waarde kunnen hebben op het begrotingstekort. Als aanvulling op de theorie van Wildavsky hebben we ook andere culturele theorieën zoals de culturele dimensies van Hofstede, Trompenaars zeven dimensies van cultuur en de culturele syndromen van Triandis, bestudeerd en vergeleken op overlap met de culturele theorie van Wildavsky.

De beschrijving van de verschillende politiek-economische en politiek-culturele theorieën dient als inleiding op het empirische deel van deze studie.

## Hoofdstuk 4      Empirisch model

In deze studie is de centrale vraag: in hoeverre politieke, economische en politiek-culturele factoren een invloed hebben op het begrotingstekort en de overheidsschuld van de EU-15 lidstaten? Verbanden tussen politiek-economische factoren en tekorten c.q. overheidsschulden is in de literatuur veelvuldig behandeld (zie o.a. Roubini en Sachs 1989, de Haan en Sturm 1994, Hallerberg en von Hagen 1999). De vraag of er een relatie is tussen culturele factoren en het begrotingstekort c.q. overheidsschuld betreft een nieuwe invalshoek in de huidige beschikbare literatuur. Doormiddel van statistisch model willen we onderzoeken of er een relatie bestaat tussen economische, politieke, en culturele factoren en het begrotingstekort (en overheidsschuld) van de Europese lidstaten. Hiervoor hebben we op basis van de theoretische beschouwing in hoofdstuk 3 ook een aantal hypotheses geformuleerd, die we in deze studie willen testen.

### 4.1      Methodologie

Omdat we geïnteresseerd zijn in de relatie tussen het begrotingssaldo en economische, politieke en culturele variabelen voor alle lidstaten in de Europese Unie in de periode 1991 tot en met 2004, stellen we een simpel model op in de vorm van:

$$1. \quad \textit{Begrotingssaldo} = a + b_1 \textit{Economie} + b_2 \textit{Politiek} + b_3 \textit{Cultuur} + e_i$$

Of in statistische termen:

$$2. \quad Y = a + b_1 X_1 + b_2 X_2 + b_m X_m + e$$

In dit model is (Y) de afhankelijke variabele (het jaarlijkse begrotingssaldo c.q. overheidsschuld). Dit (Y) is de variabele die wordt verklaard door de onafhankelijke variabelen  $X_1$  tot en met  $X_m$  (alle economische, politieke en culturele variabelen die we in het model opnemen). De term ( $a$ ) is de constante waarde van (Y) indien (alle  $X = 0$ ).  $B_1$  tot en met  $b_m$  zijn coëfficiënten<sup>14</sup> die geschat moeten worden en ( $e$ ) is de error-term: dit is het verschil tussen de werkelijke waarde van Y en de door het model voorspelde waarde van Y. Dit verschil wordt ook wel residu genoemd. De procedure voor het schatten van het model, hangt af van de gemaakte veronderstellingen over de error-term. In lineaire modellen wordt de veronderstelling gemaakt dat de verdeling van de  $e$ -scores bestaat uit een normale verdeling met gemiddelde 0 en constante variantie (homoscedasticiteit)<sup>15</sup> en dat de waarde die ( $e$ ) aanneemt voor de diverse onderzoeksheden onafhankelijk van elkaar zijn.

---

<sup>14</sup> De regressiecoëfficiënt geeft aan hoeveel eenheden de afhankelijke variabele toeneemt als de onafhankelijke variabele met een eenheid stijgt als alle andere variabelen constant worden gehouden. Bij een geschatte regressievergelijking hoort een determinatiecoëfficiënt (de  $R^2$ ), die weergeeft hoe goed het model de hoogte van de afhankelijke variabele kan verklaren. Deze  $R^2$  heeft een waarde tussen 0 en 1, waarbij de waarde 1 betekent dat voor alle waarnemingen de afhankelijke variabele precies geschat kan worden.

<sup>15</sup> We controleren de assumpties van lineariteit en homoscedasticiteit door plots te maken van de gestandaardiseerde residuen (\*Zresid) op de Y-as tegen de gestandaardiseerde voorspelde waarde (\*Zpred) op de X-as. De aanwezigheid van een bepaald patroon is een aanwijzing voor niet-lineaire regressie, heteroscedasticiteit of voor beide.



In bovenstaand model geldt de (e) residu voor alle lidstaten (er wordt geen onderscheid gemaakt in lidstaten en het jaar). De coëfficiënten  $a$  en  $b$  worden in dit geval ook wel ‘fixed effects’ genoemd.

Voor de duidelijkheid herschrijven we het model daarom in:

$$3. \quad Y_{it} = a + b_1 X_{1it} + b_2 X_{2it} + b_m X_{mit} + e_{it}$$

In dit model staat de notatie ( $i$ ) voor land en ( $t$ ) voor jaar.

Als we veronderstellen dat het residu (bestaat uit een normale verdeling met gemiddelde 0 en constante variantie en dat de waarde die het residu aanneemt voor de diverse onderzoeksheden onafhankelijk van elkaar zijn) geldt voor alle  $i$  en  $t$  dan kan gebruik worden gemaakt van een ‘Pooled Ordinary Least Square’ (OLS) regressie.

In deze methodiek wordt cross-sectionele data en tijdseries gecombineerd. In ons geval betekent dit dat we  $N(i)$  groepen (landen) observeren over een  $T(t)$  tijd (jaren) (tot en met 2005 = 15 jaar). Dit leidt tot 225 (NT) observaties.

We zullen deze methode in deze studie gebruiken om de relatie tussen het begrotingssaldo en de verschillende politieke, economische en culturele variabelen te onderzoeken. Hierbij maken we gebruik van de lineaire regressie optie in het programma SPSS.

We veronderstellen daarbij dat alle landen en- tijdspecifieke informatie<sup>16</sup> reeds in de verklarende variabelen van het model zijn opgenomen. Met behulp van dummy variabelen kunnen we eventueel landspecifieke of tijdspecifieke effecten worden opgenomen waar we van verwachten dat deze niet al door de overige variabelen zijn weergegeven en wellicht wel een effect hebben op het begrotingssaldo.

## 4.2 Variabelen en data

### 4.2.1 De afhankelijke variabelen

Een belangrijke keuze in onze analyse betreft de afhankelijke variabele waar we ons op willen concentreren. In de literatuur is er discussie over welke afhankelijke variabele te gebruiken. Sommige auteurs zijn voorstander van de ‘primary balance’ (begrotingstekort exclusief de rentebetalingen) omdat dit volgens de auteurs een betere indicator is van de genomen politieke activiteiten (Freitag en Sciarini 2001, p.166). Perotti en Kontopoulos (2002) corrigeren het begrotingssaldo voor de cyclische component. Volgens Perotti en Kontopoulos geeft het corrigeren van het begrotingssaldo voor de cyclische effecten een beter beeld van het deel van het begrotingssaldo dat gerelateerd is aan het genomen fiscaal beleid. Daartegenover stelt onder andere Busemeyer (2004) dat een nieuw gekozen regering geen andere keus heeft dan het accepteren van de schuld van haar voorganger. Busemeyer stelt ook dat toetreding tot de EMU was gebaseerd op het actuele begrotingssaldo en niet op de primary balans. Regeringen die een hoge schuld erfden van hun voorganger waren in een slechtere uitgangspositie, vanwege de impact van de rentebetalingen op het begrotingssaldo. De Haan and Sturm (1994), Roubini and Sachs (1989b) gebruikten in hun onderzoek de jaarlijkse

---

<sup>16</sup> Als veronderstelt wordt dat de variabele ‘land’ of de variabele ‘tijd’ een effect heeft op het begrotingssaldo dan kan ook de ‘Mixed model methodiek’ in het programma SPSS worden gebruikt. Deze methode is in het geval van een grote dataset handiger dan het handmatig maken van een dummy variabele voor bijvoorbeeld elk land. Naast de inefficiency hiervan, gaat het creëren van extra variabelen ten koste van de vrijheidsgraden en de verklarende waarde van het model. In de Mixed-model methode kan één variantie worden geschat voor de verschillende landen.

verandering van de overheidsschuld als percentage van het bruto binnenlands product als onafhankelijke variabele.

Omdat er in de literatuur verschil van mening is over welke afhankelijke variabele gebruikt moet worden, kiezen we er voor om in deze studie de volgende afhankelijke variabelen op te nemen in ons model:

1. Begrotingssaldo aangepast voor cyclisch component als percentage van het bruto binnenlands product (naar voorbeeld van Perotti en Kontopoulos 2002);
2. Begrotingssaldo gecorrigeerd voor de rentecomponent als percentage van het bruto binnenlands product (naar voorbeeld van Freitag en Sciarini 2001);
3. Overheidsschuld als percentage van het bruto binnenlands product (gross debt level)
4. Verandering van de overheidsschuld als percentage van het bruto binnenlands product (naar voorbeeld van Roubini en Sachs 1989).

De hierboven genoemde afhankelijke variabele 1 en 2 hadden ook met elkaar gecombineerd kunnen worden. We hebben hier echter niet voor gekozen omdat zoals we in hoofdstuk 2 reeds hebben geconstateerd: er bijna geen verschil lijkt te zijn tussen het ongecorrigeerde begrotingssaldo en het gecorrigeerde begrotingssaldo voor de cyclische component. Wel zagen we dat een correctie voor rentebetalingen een enorm verschil maakt: in de rentebetalingen lijkt de relatie te liggen tussen de begroting en de schuld. Het leek ons daarom niet zinvol deze twee afhankelijke variabelen te combineren tot een separaat afhankelijk variabele.

De data voor de afhankelijke variabelen komt van de database van de Europese Commissie (DG ECOFIN).

#### **4.2.2 De onafhankelijke variabelen**

Op basis van de hypothesen die we hebben geformuleerd in hoofdstuk 3 definiëren we hieronder de volgende variabelen:

- **Politieke variabelen:**

##### *1. Verkiezingen (ELEC)*

*H1: Als verkiezingen dichterbij komen, dan zullen politici meer uitgaven doen ( en minder belastingen heffen) om te zorgen dat ze worden herkozen, waardoor het begrotingstekort in lidstaten zal oplopen .*

Om deze hypothese (hierna aangeduid als H1) te bevestigen, moet het begrotingstekort stijgen in het jaar van de verkiezingen en dalen in het jaar erna. We construeren een dummy variabele met daarin de waarde 1 als er in een bepaald jaar verkiezingen worden gehouden en 0 indien er geen verkiezingen worden gehouden. De data voor de verkiezingen halen we uit de Comparative Political Data Set van Armingeon e.a. (2006).

## 2. 'Linkse regering' (LEFT)

*H2: Een 'linkse' regering (regering gedomineerd door linkse partijen) zal meer uitgaven doen, waardoor het begrotingstekort in lidstaten zal oplopen, dan wel afdekking door een belastingstijging.*

Om hypothese 2 (hierna H2) te onderzoeken construeren we een dummy variabele met daarin de waarde 1 als de regering voornamelijk bestaat uit linkse partijen (meer dan 50%) en 0 als de regering bestaat uit centrum of rechtse partijen. Deze halen we uit de Comparative Political Data Set van Armingeon e.a (2006).

## 3. Aantal partijen (N.Party)

*H3: Hoe meer partijen er in een coalitie betrokken zijn, hoe onwaarschijnlijker het is dat er een succesvolle coördinatie mogelijk is om het begrotingstekort te verlagen.*

Roubini en Sachs (1989a, 1989b) vinden een verband tussen landen met een groter aantal partijen in de regering en hogere tekorten. De data die we voorhanden hebben is het effectief aantal partijen in het parlement. Deze data komt uit de Comparative Political Data Set van Armingeon e.a. (2006). We stellen dat het effectief aantal partijen een indicatie is voor de mate van coalitievorming in de regering; meer competitie tussen partijen in de regering leiden tot meer uitgaven en tekorten aangezien coalitieregeringen meer problemen hebben met verschillende belangen (hierna wordt deze hypothese aangeduid als H3).

## 4. Eén-partij regering (SingleP)

*H4: Meerderheidsregeringen bestaande uit één-partij hebben lagere tekorten.*

Roubini en Sachs beschouwen meerderheidsregeringen bestaande uit een enkele partij als sterkste vorm van regering, aangezien zij het parlement vis-à-vis de oppositie controleren. In hun studie gebruiken zij de 'dispersion index' waarin ze een onderscheid maken tussen (i) single party government, (ii) two-party or three-party coalition government, and (iii) coalitieregeringen met meer dan drie partijen. Om bovenstaande hypothese (hierna aangeduid als H4) te testen, construeren een dummy variabele met de waarde 1 bij regeringen met één partij en 0 bij coalitieregeringen. De data komt uit de Comparative Political Data Set van Armingeon e.a. (2006).

## 5. Stabiliteit (STAB)

*H5: Onstabiele regeringen leiden tot hogere begrotingstekorten.*

Verschillende auteurs stellen dat onstabiele regeringen leiden tot begrotingstekorten. Haan en Sturm vinden een positieve relatie tussen het aantal veranderingen van regering (aantal verkiezingen en aantal veranderingen van coalitie aan de macht), en veranderingen in de nationale schuld als een percentage van het BBP.

We testen de hypothese (hierna aangeduid als H5) dat onstabiele regeringen leiden tot hogere begrotingstekorten door veranderingen in een regering (coalitie aan de macht) te bestuderen. Als de samenstelling van de regering in een jaar is veranderd, nemen we dit op in een dummy variabele met de waarde 1, anders de waarde 0. De data komt uit de Comparative Political Data Set van Armingeon e.a. (2006).

## 6. Delegation (DEL)

*H6: Een politiek systeem met een ‘machtige’ minister van Financiën leidt tot lagere begrotingstekorten.*

Bij deze variabele maken we een onderscheid in lidstaten met een delegation, contract en mixed approach. We baseren de typologie op basis van Hallerberg (2004).

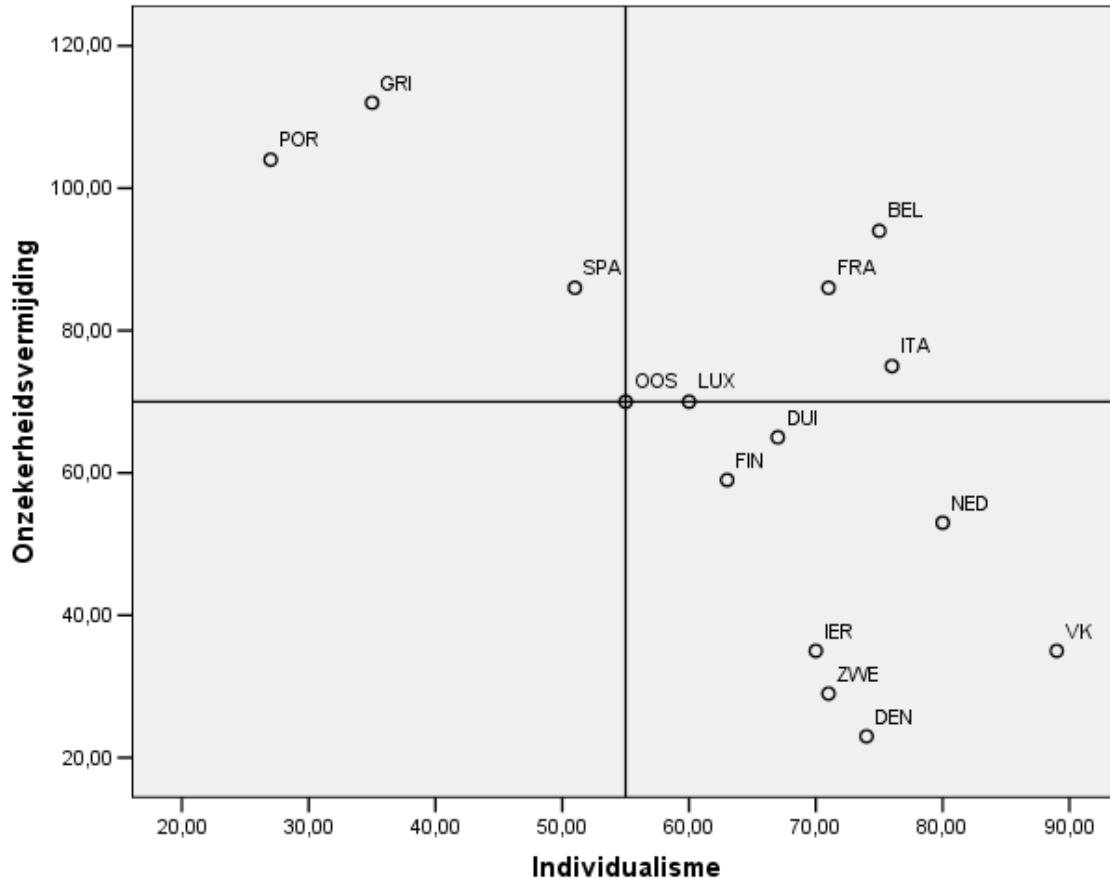
We stellen dat een ‘machtige minister’ vooral voorkomt in lidstaten met de ‘delegation benadering’. In de ‘delegation’ benadering heeft de minister van Financiën ‘agenda-setting power’ (macht) over de andere leden van het kabinet bij het vaststellen van de begroting. We testen door middel van deze hypothese (hierna aangeduid als H5) of een ‘machtige minister’ leidt tot lagere begrotingstekorten.

- **Culturele variabelen**

## 7. Politieke-cultuur (PCUL)

*H7: Een lidstaat met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) zal een lager begrotingstekort hebben vanwege het feit dat de overheid zowel de opbrengsten als uitgaven kan sturen.*

Bij het operationaliseren van de variabele politieke cultuur (PCUL) in termen van Wildavsky nemen we de culturele theorie van begroten als uitgangspunt. Om de variabele politieke cultuur (PCUL) van een lidstaat te definiëren maken we gebruik van de dataset van Hofstede, waaruit we de index voor de mate van onzekerheid als proxy voor de variabele ‘Grid’ nemen. We veronderstellen dat een hoge mate van onzekerheid zal worden uitgedrukt in het aantal regels en voorschriften van een land. Voor de variabele ‘Group strength’ nemen we als proxy de mate van individualisme. Een lage score van de mate van individualisme impliceert een hogere mate van collectivisme in een samenleving. In onderstaand scatterdiagram wordt dit weergegeven.



Van Nispen (2005, p.7) stelt dat bewezen kan worden dat politieke-cultuur multi-dimensionaal is in plaats van bi-dimensionaal. Door middel van het gebruik van een dendrogram maakt Van Nispen een indeling naar de politieke-cultuur van lidstaten. Van Nispen verdeelt de EU-lidstaten in drie clusters: **Cluster 1 Hiërarchie**: Griekenland en Portugal, **Cluster 2a Establishment** (België, Frankrijk, Italië en Spanje), Cluster 2b (Oostenrijk, Finland, Duitsland en Luxemburg) en **Cluster 3 Markt** (Denemarken, Ierland, Nederland, Zweden en Verenigd Koninkrijk). Volgens Van Nispen komt deze indeling overeen met Loughlin en Peters' classificatie van 'state traditions' beschreven als 'set of institutions and cultural practices that constitute a set of expectations about behaviour' (Loughlin en Peters 1997, pp. 45-48).

In dit onderzoek kiezen we voor een andere benadering. Daar waar Van Nispen op basis van een dendrogram een onderscheid maakt tussen '**Establishment (a en b)**', kiezen we ervoor deze indeling niet te hanteren. Volgens Wildavsky staat: '**Establishment**' voor een alliantie van de politieke culturen '**Hiërarchie**' en '**Markt**'. We denken dat een alliantie betekent dat waarschijnlijk een van de culturen dominant is dan de ander. Op basis van de data vinden we dat de dominante cultuur in cluster 2a van de Establishment de hiërarchie is. Daarom kiezen we ervoor deze cluster onder te brengen bij het **cluster hiërarchie**. In cluster 2b is de dominante cultuur de 'Markt'. We brengen daarom cluster 2b onder bij het cluster '**Markt**'. Dit geeft ons een overzicht van twee variabelen: **Hiërarchie en Markt**.

Om te onderzoeken of de politieke cultuur van Wildavsky een effect heeft op het begrotingstekort stellen we dat lidstaten met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) een lager begrotingstekort zullen hebben vanwege het feit dat de

overheid zowel de opbrengsten als uitgaven kan sturen en dat de staat alleen middelen beschikbaar stelt voor collectieve goederen die leiden tot vermindering van zowel de inkomsten als uitgaven.

Om deze hypothese (hierna aangeduid als H7) te testen construeren we een dummy variabele met daarin de waarde 1 als het regime (of dominantie van regime) van een land gedefinieerd kan worden als individualistisch (markt) en 0 als het regime bestaat uit een andere dominante politieke-cultuur. We noemen deze variabele 'MARKT'.

#### ▪ Economische variabelen

In de literatuur wordt vaak gesteld dat er een verband bestaat tussen economische indicatoren (zoals economische groei, werkloosheid, inflatie en rentetarieven) en het begrotingstekort. Ook de Europese Commissie gebruikt deze indicatoren veelal bij het beoordelen van de begrotingstekorten en overheidsschulden van de Europese lidstaten. In deze studie testen we in hoeverre er een relatie bestaat tussen bovengenoemde indicatoren en het begrotingstekort van de EU-15 lidstaten. De data voor onderstaande variabelen komt uit de database van Eurostat.

#### 8. *Groei van BBP (GroeibBP)*

Een belangrijke maatstaf voor de economische prestaties van een lidstaat is het bruto binnenlandsproduct (BBP). Het is de waarde van alle goederen en diensten geproduceerd in een land verminderd met waarde van de goederen en diensten gebruikt in het produceren. We stellen dat hoge economische groei meer belastinginkomsten creëert en dus een positief effect heeft op het reduceren van het begrotingstekort (zie o.a. ook Busemeyer 2004). Om bovenstaande stelling te testen nemen we als variabele: de reële groei van het BBP (dat wil zeggen het BBP gecorrigeerd voor inflatie).

#### 9. *Werkloosheidspercentage (UNEMP)*

Een hoge werkloosheid leidt tot hogere uitgaven (in geval van werkloosheidsuitkeringen) en tot lagere inkomsten (minder premiecontributie van werkgevers en werknemers). We stellen dat werkloosheid een negatief effect heeft op de begrotingsbalans.

#### 10. *Inflatie (INFL)*

Het handhaven van een stabiele inflatie is sinds 1 januari 1999 een belangrijke doelstelling van de Europese Centrale Bank (ECB). De ECB mikt daarbij op een inflatie lager dan (rond) twee procent op de middellange termijn. Om de inflatie te beteugelen kan de ECB de rente verhogen, deze verhoging van de rente kan een negatief effect hebben op investeringen en economische groei. Aan de andere kant hoeft inflatie voor sommige lidstaten niet meteen als negatief beschouwd te worden gezien het gegeven dat inflatie een verwatering betekent van de nominale overheidsschuld van lidstaten. Dus het effect van inflatie op het begrotingssaldo is op voorhand niet helemaal duidelijk.

#### 11. *Rente (INT)*

De rente is een belangrijk instrument om de inflatie te beteugelen. Door de rente te verhogen of te verlagen kan de inflatie worden afgeremd of aangewakkerd. Een verhoging van de (lange-termijn) rente kan een negatief effect hebben op investeringen en economische groei.

### 4.3 Samenvatting hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk hebben we een empirisch (statistisch) model geconstrueerd waarmee we willen onderzoeken of er een relatie bestaat tussen economische, politieke, en culturele factoren en het begrotingstekort (overheidsschuld) van de Europese lidstaten. De afhankelijke variabele in dit model is het jaarlijkse begrotingssaldo (c.q. overheidsschuld). Deze afhankelijke variabele wordt verklaard door de onafhankelijke variabelen (alle economische, politieke en culturele variabelen die we in het model hebben opgenomen). Naast het opnemen van economische variabelen zoals de groei van het BBP, het werkloosheidspercentage, de inflatie en de rente, formuleren we ook een zevental (politiek-culturele) hypothesen over onder andere de nabijheid van verkiezingen, regeringen van linkse statuur, stabiliteit van een regering, de politieke fragmentatie van een regering, de macht van de minister van Financiën en het politieke-regime van een lidstaat in termen van Wildavsky. Met dit model verkrijgen we resultaten die we in het volgende hoofdstuk zullen bespreken.

## Hoofdstuk 5 Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de verschillende regressies die hebben gedaan om de geformuleerde hypothesen in hoofdstuk 4 te testen en te onderzoeken welke van de door ons geselecteerde variabelen een invloed hebben op het begrotingstekort ( c.q. de overheidsschuld) van de EU-15 lidstaten. Voor een volledig overzicht van de statistische resultaten zie bijlage 5.

### 5.1 Regressie begrotingsaldo

MODEL:	Begrotingsaldo (gecorrigeerd voor conjunctuur)	Begrotingsaldo (exclusief rentebetalingen)
(Constant)	3,97***	4,21***
( <i>p-value</i> )	(0,01)	(0,00)
<b><u>Economische variabelen:</u></b>		
realGDP	0,21***	0,12
( <i>p-value</i> )	(0,01)	(0,11)
LT.Interest	-0,64***	-0,05
( <i>p-value</i> )	(0,00)	(0,64)
Inflation	-0,35*	-0,32*
( <i>p-value</i> )	(0,05)	(0,06)
Unemp.rate	-0,04	0,03
( <i>p-value</i> )	(0,48)	(0,58)
<b><u>Politieke variabelen:</u></b>		
DELdummy	-2,11***	-3,37***
( <i>p-value</i> )	(0,00)	(0,00)
leftGov	-0,01	1,27***
( <i>p-value</i> )	(0,97)	(0,00)
N.effeParty	-0,17	0,03
( <i>p-value</i> )	(0,22)	(0,82)
Elecdummy	-0,72**	-0,58*
( <i>p-value</i> )	(0,04)	(0,09)
Single party	-0,27	0,39
( <i>p-value</i> )	(0,58)	(0,42)
Stab	-0,38	-0,11
( <i>p-value</i> )	(0,36)	(0,79)
<b><u>Politiek-culturele variabele:</u></b>		
Market1	1,18**	-0,59
( <i>p-value</i> )	(0,02)	(0,22)
$R^2$	58,40	48,20
N	181	181

(P-Value): \* (P-value < 0,1) significant at 10%, \*\*

(P-value < 0,05) significant at 5%, (P-value < 0,01)\*\*\* significant at 1%



In het eerste model nemen we het begrotingssaldo (gecorrigeerd voor de cyclische component) als afhankelijke variabele (dit naar voorbeeld van o.a. Perotti en Kontopoulos 2002). Dit model verklaart bijna 59% van de variantie ( $R^2$  is een indicatie voor de verklaring van de variantie van het verschil tussen de door ons model voorspelde waarde van de afhankelijke variabele en de 'echte' waarde van de afhankelijke variabele).

In hoofdstuk vier hebben we tevens zeven hypothesen geformuleerd die we wilde testen op basis van de variabelen die we in bovenstaand model hebben opgenomen. Deze hypothesen doorlopen we op basis van de resultaten van het model.

Van de **politieke variabelen** laten de variabelen 'election' en 'delegation' een verband zien met het begrotingssaldo. De negatief significante coëfficiënt van de variabele election wijst erop dat een verkiezingsjaar een negatief effect heeft op het begrotingssaldo. Dit resultaat lijkt de hypothese (H1) te ondersteunen dat als verkiezingen dichterbij komen, politici meer uitgaven zullen doen (en minder belastingen zullen heffen) om te zorgen dat ze worden herkozen, waardoor het begrotingssaldo zal dalen (of in geval van een begrotingstekort, deze zal oplopen). De negatief significante coëfficiënt van delegation op het begrotingssaldo is niet helemaal goed te begrijpen vanuit de theoretische achtergrond. We zouden verwachten dat lidstaten met een delegation benadering (machtige minister van Financiën) inzake de vaststelling en monetering van de begroting een positief effect (coëfficiënt) zou moeten hebben op het begrotingssaldo (lager begrotingstekort). Het resultaat is wellicht te begrijpen vanuit het gegeven dat landen zoals Frankrijk, Duitsland, Portugal (allen met een delegation benadering) de laatste jaren herhaaldelijk een begrotingstekort hebben laten zien. Dit kan het statistische resultaat hebben beïnvloed. We vinden dus geen bewijs voor hypothese (H6) een lager tekort bij lidstaten met een delegation benadering (machtige minister van Financiën). Van de overige politieke variabelen lijken de variabelen: *leftgov* (H2), *N.effeParty* (H3), *Stab* (H5), *SingleParty* (H4) allen het begrotingssaldo negatief (stijging van begrotingstekort) te beïnvloeden. Deze variabelen zijn echter niet statistisch significant.

De **politieke-cultuur** (markt-regime) in termen van Wildavsky heeft een positief significant effect op het begrotingssaldo. Dit betekent dat lidstaten met een markt-regime een hoger begrotingssaldo (lager begrotingstekort) laten zien. Dit resultaat ondersteunt onze hypothese (H7) dat een lidstaat met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) een lager begrotingstekort (schuld) zal hebben.

Van de **economische variabelen** heeft de groei van het reële BBP een significant positieve invloed op het begrotingssaldo. Dit lijkt te indiceren dat een stijging van de economische groei leidt tot een stijging van het begrotingssaldo (lagere tekorten).

Zowel de lange-termijn rente als de inflatie heeft een negatief significante invloed op het begrotingssaldo. De negatieve coëfficiënt van de lange-termijn rente indiceert dat een verhoging van de (lange-termijn) rente een negatief effect heeft op investeringen en economische groei, waardoor het begrotingssaldo afneemt (begrotingstekort oploopt). Ook de stijging van de inflatie lijkt een negatief effect te hebben op het begrotingstekort. Ook de coëfficiënt (negatief) van het werkloosheidscijfer lijkt de juiste richting op te wijzen. Dit betekent dat een stijging van de werkloosheid leidt tot een lager begrotingssaldo (hogere tekorten).

Als we in het tweede model het begrotingssaldo corrigeren voor rentebetalingen (dit naar voorbeeld van o.a. Freitag en Sciarini 2001) en deze variabele als afhankelijke variabele in ons model opnemen, dan wordt 48% van de variantie in dit model verklaard.

Ook in dit model vinden we dat verkiezingen een negatief effect hebben op het begrotingssaldo. Dit resultaat lijkt, net als in het vorige model de hypothese (H1) te ondersteunen dat als verkiezingen dichterbij komen, politici meer uitgaven zullen doen (en minder belastingen zullen heffen) om te zorgen dat ze worden herkozen, waardoor het begrotingssaldo zal dalen (of in geval van een begrotingstekort, deze zal oplopen).

Ook in dit model heeft delegation een significant negatief effect op het begrotingssaldo. Dit wijst er op dat lidstaten met een delegation benadering (machtige minister van Financiën) in tegenstelling tot onze hypothese (H6), eerder lagere begrotingssaldo's (hogere tekorten), dan hogere begrotingssaldo's (lagere tekorten) laten zien.

Tevens vinden we dat na correctie voor rentebetalingen, linkse regeringen juist hogere begrotingssaldo's (lagere tekorten) laten zien. Van de economische variabelen lijkt alleen inflatie een invloed te hebben op het begrotingssaldo.

In onderstaande tabel presenteren we een samenvatting van de variabelen die in ons model een significante (positieve (+) danwel negatieve invloed (-)) lijken te hebben op het begrotingssaldo en de hypothesen die kunnen worden ondersteund op basis van onze resultaten.

Tabel 5.2: samenvatting verklaringen begrotingssaldo

	<b>Begrotingssaldo (gecorrigeerd voor conjunctuur)</b>	<b>Ondersteuning hypothese</b>	<b>Begrotingssaldo (exclusief rentebetalingen)</b>	<b>Ondersteuning hypothese</b>
realGDP	<b>JA (+)</b>			
LT.Interest	<b>JA (-)</b>			
Inflation	<b>JA (-)</b>		<b>JA (-)</b>	
Market1	<b>JA (+)</b>	<b>H7</b>		
DELdummy	<b>JA (-)</b>		<b>JA (-)</b>	
LeftGov			<b>JA (+)</b>	
Elecdummy	<b>JA (-)</b>	<b>H1</b>	<b>JA (-)</b>	<b>H1</b>

## 5.2 Regressie overheidsschuld

MODEL:	DEBT	ChangeDEBT
(Constant)	43,69***	-4,44
(p-value)	(0,01)	(0,37)
<b><u>Economische variabelen:</u></b>		
realGDP	-0,93	-2,26***
(p-value)	(0,24)	(0,00)
LT.Interest	1,88*	1,61***
(p-value)	(0,08)	(0,00)
Inflation	-1,16	-0,50
(p-value)	(0,53)	(0,38)
Unemp.rate	1,03*	0,25
(p-value)	(0,06)	(0,14)
<b><u>Politieke variabelen:</u></b>		
DELdummy	-9,74*	2,41
(p-value)	(0,06)	(0,13)
leftGov	9,59**	-4,42***
(p-value)	(0,03)	(0,00)
N.effeParty	3,79***	-0,03
(p-value)	(0,01)	(0,95)
Elecdummy	1,14	-0,89
(p-value)	(0,76)	(0,44)
Single party	7,11	0,70
(p-value)	(0,18)	(0,67)
Stab	4,65	-1,35
(p-value)	(0,31)	(0,34)
<b><u>Politiek-culturele variabele:</u></b>		
Market1	-23,22***	2,53
(p-value)	(0,00)	(0,13)
$R^2$	46,40	51,90
N	197	185

(P-Value): \* (P-value < 0,1) significant at 10%, \*\*

(P-value <0,05) significant at 5%, (P-value <0,01)\*\*\*significant at 1%

In het eerste model [*DEBT*] proberen we de overheidsschuld te verklaren. We vinden dat het model 46% van de variantie verklaart. Daarbij vinden we een statistisch verband tussen de **politieke variabelen**: *Deldummy* (significant bij 10%), *leftgov* en *N.effparty* (beide significant bij 5%) en de overheidsschuld. De coëfficiënt van de variabele *Deldummy* is negatief wat er op lijkt te wijzen dat de overheidsschuld lager is in landen met een delegation benadering (machtige minister van Financiën). Dit resultaat lijkt de hypothese (H6) te ondersteunen dat

een politiek systeem met een ‘machtige’ minister van Financiën leidt tot lagere overheidsschulden. De coëfficiënt van de variabelen *leftgov* en *N.effparty* zijn beide positief wat lijkt te indiceren dat ‘linkse’ regeringen hogere schulden laten zien en dat hoe hoger het aantal partijen in een regering (parlement) hoe hoger de overheidsschuld van lidstaten. Deze resultaten lijken de hypothesen (H2 en H3) te ondersteunen: dat regeringen die in de afgelopen jaren gedomineerd door linkse partijen hogere schulden laten zien. We vinden in dit model geen significant bewijs voor de invloed van verkiezingen (H1) op de overheidsschuld; één-partij meerderheidsregeringen (H4) en hun invloed op overheidsschulden en dat (H5) onstabiele regeringen tot hogere schulden leiden.

Wel vinden we een significant negatief verband tussen **politieke-cultuur** (markt-regime in termen van Wildavsky) en de overheidsschuld. Dit resultaat ondersteunt de hypothese (H7) dat een lidstaat met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) een lager begrotingstekort (schuld) zal hebben vanwege het feit dat de overheid zowel de opbrengsten als uitgaven kan sturen.

Van de **economische variabelen** lijken: de groei van het reële BBP (realGDP) en de inflatie een positief effect (stijging van economische groei/ inflatie) te hebben op de overheidsschuld (leidt tot lagere schulden). Deze resultaten zijn echter niet significant. De lange-termijn rente heeft een negatief significant effect op de overheidsschuld (als de rente stijgt, dan stijgt de overheidsschuld): de positieve coëfficiënt van de lange-termijn rente indiceert dat een verhoging van de (lange-termijn) rente een negatief effect heeft op investeringen en economische groei, waardoor de schuld oploopt. Ook het werkloosheidscijfer lijkt een significante invloed te hebben op de overheidsschuld: een hoge werkloosheid leidt tot hogere uitgaven (in geval van werkloosheidsuitkeringen) en tot lagere inkomsten (minder premiecontributie van werkgevers en werknemers).

In het tweede model [*ChangeDEBT*] is de relatieve verandering in de overheidsschuld als onafhankelijke variabele genomen (dit naar voorbeeld van onder andere Roubini en Sachs 1989; Haan en Sturm 1994). Dit model verklaart 52% van de variantie. De economische variabelen: groei van het BBP en de lange-termijn rente hebben ook in dit model een significant (negatief) effect op de verandering in de overheidsschuld: Een stijging van de economische groei leidt tot een daling van de overheidsschuld (verandering in de overheidsschuld). Een stijging van de lange-termijn rente leidt tot een stijging van de overheidsschuld (verandering in de overheidsschuld).

Echter, vinden we nu in tegenstelling tot ons model [*DEBT*] een statistisch verband (negatief) tussen regeringen met een ‘linkse statuur’ en de relatieve verandering in de overheidsschuld. Dit resultaat komt overeen met het resultaat Hallerberg en Von Hagen (1997), hoewel niet significant stellen zij dat de negatieve coëfficiënt op basis van hun model erop wijst dat linkse regeringen lagere tekorten (schulden) laten zien. Voor de andere politieke variabelen vinden we geen statistisch verband met de relatieve verandering in de overheidsschuld. Ook vinden we geen verband tussen politieke-cultuur (markt-regime in termen van Wildavsky) en de verandering in de overheidsschuld.

In onderstaande tabel presenteren we een samenvatting van de variabelen die in ons model een significante verklaring lijken te hebben op overheidsschuld en de hypothesen die we kunnen ondersteunen op basis van onze resultaten.

Tabel 5.3: samenvatting verklaringen van overheidsschuld

	<b>DEBT</b>	<b>Ondersteuning hypothese</b>	<b>ChangeDEBT</b>	<b>Ondersteuning hypothese <u>(geen)</u></b>
realGDP			<b>JA (-)</b>	
LT.Interest	<b>JA (+)</b>		<b>JA (+)</b>	
Market1	<b>JA (-)</b>	<b>H7</b>		
DELdumy	<b>JA (-)</b>	<b>H6</b>		
LeftGov	<b>JA (+)</b>	<b>H2</b>	<b>JA (-)</b>	
N.effeParty	<b>JA (+)</b>	<b>H3</b>		
Unemp.rate	<b>JA (+)</b>			

## Hoofdstuk 6 Conclusies, aanbevelingen en reflectie

### 6.1 Conclusies

In deze studie hebben we getracht een antwoord te vinden op de vraag wat het bestaan van begrotingstekorten in de Europese lidstaten verklaart.

De centrale vraagstelling van deze studie luidde: *in hoeverre vormen politieke, economische en culturele factoren een verklaring voor het begrotingstekort (c.q. overheidsschuld) van de Europese lidstaten.*

Om ons te helpen bij het beantwoorden van deze vraag hebben we een aantal deelvragen geformuleerd.

Aan de hand van de vraagstellingen: 1) *Hoe is de Europese Monetaire Unie tot stand gekomen?* En 2) *welke criteria worden gesteld voor deelname aan de Economische en Monetaire Unie (EMU), respectievelijk de eisen voor het Stabiliteit- en Groei Pact (SGP)?*, geven we een beschrijving van de totstandkoming van de EMU en de criteria die aan Europese lidstaten worden gesteld voor deelname aan de EMU.

In het bijzonder gaan we daarbij in op de budgettaire afspraken gemaakt in het Verdrag van Maastricht en later in het Stabiliteits- en Groeipact (SGP): het overheidstekort mag niet hoger zijn dan 3 % van het bruto binnenlands product en de overheidsschuld mag niet meer bedragen dan 60 % van het BBP, tenzij die schuld in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.

Aan de hand van de vraagstellingen: 3) *Hoe ziet de begrotingssituatie van de EU-15 lidstaten eruit over de afgelopen jaren (vanaf verdrag van Maastricht) en 4) hoe ziet de budgettaire strategie van de EU-15 lidstaten eruit (vanaf verdrag van Maastricht) om te voldoen aan de Stabiliteits-en Groei Pact?*, laten we op basis van data van de Europese Commissie zien dat ondanks de afspraken en instrumenten in het Stabiliteits-en Groeipact verschillende lidstaten over de afgelopen jaren (vanaf verdrag van Maastricht) niet voldoen aan het terugdringen van de begrotingstekorten binnen de daarvoor afgesproken marges.

In 1993 (een jaar na Verdrag van Maastricht) voldeden alleen de lidstaten Nederland, Denemarken, Duitsland, Ierland en Luxemburg aan de gemaakte afspraak in het Verdrag van Maastricht om het begrotingstekort niet hoger dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) te laten oplopen. Ook concluderen we dat de lidstaten Griekenland, Italië, Finland, Portugal en België op dat moment nog erg ver zijn verwijderd van het nakomen van deze afspraak. Wel lijkt door het begrotingssaldo van deze lidstaten in de in de loop van de tijd te verbeteren. In 1997 wordt de 3%-afpraak zelfs strenger omdat lidstaten afspreken om een begrotingstekort dicht tegen de nul of zelfs een overschot te realiseren. De lidstaten: Denemarken, Finland, Ierland, Luxemburg, Zweden en het Verenigd Koninkrijk kunnen voldoen aan deze afspraak in 1998. De meeste overige landen voldoen op dat moment wel aan de 3% norm eerder afgesproken in het Verdrag van Maastricht. Alleen Griekenland voldoet dan nog niet aan de 3% norm. Bij het bestuderen van de meer recente ontwikkelingen in de begrotingsituatie van de individuele Europese lidstaten, zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 niet voldoen aan de 3% norm: Frankrijk, Duitsland, Italië, Portugal en Griekenland. In 2005 schaaft Frankrijk zich in het rijtje van landen dat wel voldoet aan de 3% norm.

Duitsland, Italië, Portugal en Griekenland voldoen in 2005 nog steeds niet aan de 3% norm. Als we het begrotingssaldo corrigeren voor de conjunctuurontwikkeling dan zien we dat de begrotingsbalans in 1993 voor bijna alle lidstaten verbeterd: alleen de begrotingsbalans voor Luxemburg verslechtert. In 1998 voldoen alleen Griekenland en Portugal na correctie voor de conjunctuurontwikkeling niet aan de 3%-norm. Als we de recente begrotings situaties van de lidstaten bestuderen dan zien we dat vijf Europese lidstaten in 2004 na correctie voor conjunctuurontwikkelingen nog steeds een begrotingssaldo van boven de -3% vertonen: Frankrijk, Duitsland, Italië en Griekenland. Het beeld van de begrotingssituatie verandert significant als we het begrotingssaldo corrigeren voor de rentebetalingen van lidstaten. Na correctie van de rentebetalingen voldeden vanaf 1995 alle lidstaten aan de 3% norm. Vanaf 1997 laten de meeste lidstaten zelfs een overschot zien. Alleen voor Portugal verslechtert de begrotings situatie zodanig dat deze ondanks een correctie voor rentebetalingen boven de 3% norm uitkomt in 2005.

We concluderen dat het niet voldoen van sommige lidstaten aan de criteria van het SGP er in ieder geval op wijst dat het SGP in zijn huidige vorm (tot 2004) geen panacee lijkt te zijn voor het tegengaan van de begrotingstekorten van de Europese lidstaten.

Het bestuderen van de budgettaire strategieën van de verschillende lidstaten in termen van verhoging of verlaging van inkomsten c.q. uitgaven brengt ons niet tot nieuwe of verrassende inzichten. Wel vinden we op dat een stijging van inkomsten en een daling van uitgaven in bijna alle gevallen in het jaar erna resulteert in een daling van het tekort of een stijging van het begrotingsoverschot.

Onze constatering dat het niet voldoen van sommige lidstaten aan de criteria van het SGP er in ieder geval op wijst dat het SGP in zijn huidige vorm (tot 2004) geen panacee lijkt te zijn voor het tegengaan van de begrotingstekorten van de Europese lidstaten, geeft onze reden om te zoeken andere factor die mogelijke verklaring kunnen geven op de begrotingstekorten van de Europese lidstaten.

Aan de hand van vraagstelling: 5) *Welke politieke, economische en culturele variabelen kunnen op grond van de literatuur gedefinieerd worden in het mogelijk verklaren van het begrotingstekort c.q. overheidsschuld?*, bestuderen we de literatuur over overheidstekorten.

We vinden, naast een verwijzing naar verschillende economische factoren (economische groei, inflatie, lange-termijn rente etc.) in relatie tot het bestaan van tekorten, ook verschillende theorieën die veronderstellen dat begrotingstekorten voor een belangrijk deel verklaard kunnen worden door politieke en institutionele determinanten. In een poging culturele variabelen te definiëren, nemen we als uitgangspunt de ‘Cultural Theory of Budgetting’ van Wildavsky waarin hij veronderstelt dat de budgettaire strategie die door een land wordt gevolgd, wordt bepaald door de politieke cultuur of het politieke regime van dat land.

Aan de hand van vraagstelling: 6) *Welke (significante) relaties zijn er tussen politieke, economische en culturele factoren en het begrotingstekort (c.q. overheidsschuld) van de EU-15 lidstaten?*, vinden we (net als in Alesina 1989; Alesina, Roubini & Cohen 1996; Buti en van den Noord 2003) een verband tussen het naderen van een verkiezingsjaar en het begrotingssaldo.

We stellen dat dit resultaat erop lijkt te wijzen dat als verkiezingen dichterbij komen, politici meer uitgaven zullen doen (en minder belastingen zullen heffen) om te zorgen dat ze worden

herkozen, waardoor het begrotingssaldo zal dalen (of in geval van een begrotingstekort, deze zal oplopen). Tevens vinden we dat lidstaten met een delegation benadering (machtige minister van Financiën) inzake de vaststelling en monitoring van de begroting juist een lager begrotingssaldo (hogere tekorten) laten zien in plaats van lagere tekorten zoals in de literatuur (Hallerberg 2004) wordt beschreven. We stellen dat dit resultaat wellicht te begrijpen is vanuit het gegeven dat landen zoals Frankrijk, Duitsland, Portugal (allen met een delegation benadering) de laatste jaren herhaaldelijk een begrotingstekort hebben laten zien.

We concluderen dat er geen significant bewijs is dat regeringen van ‘linkse statuur’, onstabiele regeringen en één-partij meerderheidsregeringen een stijging van het begrotingstekort tot gevolg hebben. Wel stellen we dat landen met een politieke-cultuur van de ‘markt’ (in termen van Wildavsky) een hoger begrotingssaldo (lager begrotingstekort) laten zien ( na correctie voor cyclisch component).

Van de economische variabelen concluderen we dat de groei van het reële bruto binnenlands product een significant positieve invloed heeft op het begrotingssaldo (na correctie voor het cyclische deel). Volgens ons lijkt dit te indiceren dat een stijging van de economische groei leidt tot een stijging van het begrotingssaldo (lagere tekorten). Ook vinden we dat zowel de lange-termijn rente als de inflatie een negatief significante invloed op het begrotingssaldo heeft.

In het verklaren van de overheidsschuld concluderen we dat landen met een delegation benadering (machtige minister van Financiën) een lagere overheidsschuld laten zien (net als in Hagen en Harden 1994; Hagen en Hallerberg 1999). Ook stellen we dat er een verband is tussen regeringen van linkse statuur (Clingermayer en Woods 1995), het aantal partijen in de regering, en een hogere overheidsschuld. We concluderen dat er geen significant bewijs is voor de invloed van verkiezingen op de overheidsschuld; één-partij meerderheidsregeringen en hun invloed op overheidsschulden en dat onstabiele regeringen tot hogere overheidsschulden leiden. Wel concluderen we dat lidstaten met een (dominante) politiek-regime van individualisme (markt) een lagere overheidsschuld zullen laten zien. Van de economische variabelen concluderen we dat de lange-termijn rente een negatief significant effect heeft op de overheidsschuld (als de rente stijgt, dan stijgt de overheidsschuld). Dit kan betekenen dat een stijging van de lange-termijn rente een negatief effect heeft op investeringen en economische groei, waardoor de schuld oploopt. Ook vinden we dat het werkloosheidscijfer een invloed heeft op de overheidsschuld: een hoge werkloosheid leidt tot hogere schulden: hogere uitgaven (in geval van werkloosheidsuitkeringen) en tot lagere inkomsten (minder premiecontributie van werkgevers en werknemers).

## **6.2 Aanbevelingen**

Deze studie laat zien dat macro-economische actoren (lange-termijn rente, inflatie, groei BBP) een deel van tekorten en schulden kunnen verklaren, maar zeker niet volledig tekorten en schulden kunnen verklaren. Bij het beoordelen van begrotingstekorten en overheidsschulden van Europese lidstaten gebruikt de Europese Commissie macro-economische indicatoren. Ook het SGP gaat (na de herziening in 2005) nog steeds uit van verklarende economische indicatoren (potentiële groei van een land, ontwikkelingen in onderzoek R&D etc.). Gezien de ervaring met Frankrijk dat vooral vanwege electorale motieven weigerde om het begrotingstekort te verlagen, adviseren we ook aandacht te geven voor politieke factoren in het stabiliteitspact. We stellen daarbij dat economische variabelen niet compleet exogeen zijn, omdat deze in de realiteit in een bepaalde mate ook afhangen van politieke beslissingen van een lidstaat. Deze politieke beslissingen van lidstaten



zouden tegen het licht kunnen worden gehouden in relatie tot de gemaakte afspraken in het Verdrag van Maastricht en de SGP. In het beoordelingskader van de Europese Commissie kunnen verschillende politieke indicatoren worden opgenomen om te helpen bij het beoordelen van de overheidsfinanciën van een lidstaat. Een voorbeeld van een mogelijk politieke indicator is het naderen van een verkiezingsjaar in een lidstaat. Zo vinden we in deze studie dat het naderen van een verkiezingsjaar een negatief effect heeft op het begrotingssaldo. Daarnaast worden er in de literatuur verschillende andere indicatoren aangedragen: stabiliteit van regering, aantal partijen in regering, machtige minister van Financiën etc. Onze studie biedt wellicht een aanzet voor verder onderzoek door de Europese Commissie naar factoren die een invloed hebben op het begrotingssaldo. Ook individuele lidstaten kunnen belang hebben bij een dergelijk onderzoek en het inzichtelijk maken van welke factoren een rol spelen bij het verklaren van het begrotingssaldo. Hierdoor zal in de besluitvormingsprocedure van de Raad over het wel of niet sanctioneren van een lidstaat door een beter inzicht in de verklarende factoren van het begrotingstekort een betere besluitvorming kunnen worden gemaakt. Dit zal op zijn beurt weer leiden tot meer begrip en draagvlak van de lidstaten. Het intergouvernementele element in de besluitvorming en de mogelijke discretionaire bevoegdheid van de Raad versterkt de macht van het SGP als sanctiemechanisme, als de besluitvorming goed beargumenteerd is, en rekening is gehouden met alle verklarende factoren.

### **6.3 Reflectie**

In deze studie hebben we getracht het begrotingstekort van de Europese lidstaten vanuit verschillende perspectieven te analyseren. In de bestaande literatuur wordt de verklaring van het begrotingstekort gezocht in verschillende politiek-economische factoren. Dat de verklaring wordt gezocht in economische variabelen zoals groei van de economie, lange-termijn rente en inflatie, lijkt voor de hand te liggen. Immers is het begrotingssaldo en overheidschuld een economisch begrip. Ook kunnen economische variabelen in ratio's worden uitgedrukt zodat verschillende landen gemakkelijk met elkaar vergeleken kunnen worden.

Echter, in het verklaren van begrotingstekorten en overheidsschulden wordt in de politiek-economische literatuur gesteld dat economische variabelen niet compleet exogeen zijn, omdat deze in de realiteit in een bepaalde mate ook afhangen van 'politieke factoren' van een lidstaat. Verschillende auteurs hebben gezocht naar deze politieke factoren. In de huidige literatuur variëren deze 'politieke' factoren van: het bestaan van verschillen in electorale systemen, politieke kleur van regering ('linkse' versus 'rechtse' regeringen), fragmentatie en stabiliteit van regering, jaar van verkiezingen, tot institutionele en budgettaire aspecten zoals de macht van de minister van Financiën, transparantie van begrotingsdocumenten en veto-opties van verschillende actoren in relatie tot overheidsuitgaven.

Opvallend is dat het empirische resultaat in de politiek-economische literatuur niet altijd in lijn is met de bestaande 'politieke' theorieën: Zo vinden de meeste auteurs geen bewijs voor de partij cyclus theorie: 'linkse' regeringen hebben hogere begrotingstekorten (lagere belastingen en meer uitgaven). Door verschillende auteurs is juist geobserveerd dat in veel gevallen rechtse regeringen hogere tekorten en schulden hebben (Carmignani 2000, Franzese 2001, Pearsson en Svensson 1989). Ook constateren we dat er een verschil bestaat in de empirische resultaten met betrekking tot de theorieën over onstabiele regeringen en politiek fragmentatie en hun invloed op begrotingstekorten en of overheidsschulden.

Ook in onze studie naar politiek-economische factoren vinden we dat vooral economische indicatoren (groei van de economie, lange-termijn rente en inflatie) een verklarende waarde lijken te hebben op het begrotingstekort. Van de politieke variabelen vinden we dat het naderen van een verkiezingsjaar een negatief effect heeft op het begrotingssaldo. Dit is in overeenstemming met de bestaande literatuur (o.a. Alesina, Roubini & Cohen 1996; Buti en Van den Noord 2003 en Von Hagen 2003). We vinden geen bewijs dat lidstaten met een delegation benadering (machtige minister van Financiën) een lager tekort laten zien. Onze bevinding dat er geen significant bewijs bestaat voor een hoger begrotingstekort bij regeringen van ‘linkse statuur’ komt overeen met de resultaten van de meeste auteurs die dit hebben onderzocht (Roubini en Sachs 1989; Haan en Sturm 1994; Alesina, Roubini & Cohen 1996; Carmignani 2000; Franzese 2001).

De stelling dat economische variabelen niet compleet exogeen zijn, omdat deze in de realiteit in een bepaalde mate ook afhangen van ‘politieke factoren’ van een lidstaat, is volgens ons een belangrijke reden voor het bestuderen van de politiek-economische literatuur. We constateren daarbij dat ook de politiek-economische literatuur nog geen volledige verklaring kan geven op het bestaan van begrotingstekort en overheidsschulden.

In onze bijdrage aan het verklaren van het bestaan van begrotingstekorten en overheidsschulden hebben we daarom ook getracht een nieuwe invalshoek te nemen ten opzichte van eerdere studies: we besloten om ook politiek-culturele factoren te onderzoeken. Daarbij hebben we als uitgangspunt genomen de ‘Cultural Theory of Budgeting’ van Wildavsky waarin hij veronderstelt dat de budgettaire strategie die door een land wordt gevolgd, wordt bepaald door de politieke cultuur of het politieke regime van dat land. Wildavsky stelt dat een politieke cultuur van een land bestaat uit een combinatie van twee variabelen: het aantal voorschriften (Grid) en de graad van individualisme in tegenstelling tot collectivisme (Group Strength). Aan de hand van deze twee variabelen definieert Wildavsky vijf politieke-culturen ( fatalistisch, hiërarchisch, egalitair, individualistisch en autonomie). Deze theorie heeft op veel aandacht kunnen rekenen in de sociale wetenschappen en de bestuurskunde. Echter, de belangrijkste vraag was of de theorie van Wildavsky ook toepasbaar was in onze empirische analyse.

We constateerde dat Wildavsky niet voorzag in data om zijn theorie te testen. Daarom bestudeerde we als aanvulling op de theorie van Wildavsky onder andere ook de culturele theorie van Hofstede. De theorie van Hofstede bevatte ook een empirische dataset die voor ons onderzoek gebruikt kon worden voor het definiëren van de variabelen *Grid* en *Group Strength*. Op basis van deze data en aan de hand daarvan een indeling van politieke-culturen in lidstaten vinden we een significante invloed op het begrotingstekort en overheidsschuld voor lidstaten met een dominante politieke cultuur in termen van Wildavsky gedefinieerd als individualisme (markt-regime).

Dit resultaat betekent, voor zover ons in de literatuur bekend, een van de eerste echte pogingen om de ‘Culturele Theorie van begroten’ van Wildavsky empirisch te testen. In dat opzicht is deze studie uniek. Wel moet de opmerking gemaakt worden dat de data van Hofstede is samengesteld op basis van een onderzoek in 1980. Het lijkt ons dat cultuur zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Het gebruiken van deze data kan dus een onjuiste weergave geven van de ‘huidige cultuur’. Echter, Hofstede claimt dat deze data nog steeds actueel is en een juiste weergave geeft van de door hem onderzochte culturele dimensies. Daarnaast geldt in dit geval dat we op dit moment geen andere data voorhanden hebben die we kunnen

gebruiken om de politiek-culturele theorie van Wildavsky te testen op het bestaan van begrotingstekorten en overheidsschulden.

Het nut van het bestuderen van culturele theorieën in het onderzoeken naar verklaringen van begrotingstekorten en overheidsschulden kan ook in twijfel worden getrokken.

Vragen die daarbij opspelen zijn:

*In hoeverre kan gesproken worden over één cultuur in een lidstaat?*

*In hoeverre behoren inwoners van een lidstaat tot dezelfde cultuur etc.?*

Voor ons was een belangrijke reden om deze politiek-culturele theorieën te bestuderen onze eerdere conclusie dat economische variabelen niet compleet exogeen zijn, omdat deze in de realiteit in een bepaalde mate ook afhangen van 'politieke factoren' van een lidstaat. Volgens ons kunnen deze 'politieke factoren' ook synoniem zijn aan politieke beslissingen die een land maakt. Deze politieke beslissingen (wel of niet investeren in de kwaliteit van onderwijs, wel of geen persvrijheid, wel of geen vrije verkiezingen, wel of geen vrije markt) kunnen invloed hebben op de economische situatie (met betrekking tot: investeringen, inkomsten, uitgaven, tekorten, inflatie, rente etc.) van een land. Deze politieke beslissingen kunnen op hun beurt weer afhankelijk zijn van de politiek-cultuur van een lidstaat: het aantal voorschriften (wetten en regels) van een samenleving (*Grid*) en de mate waarin een individu is geïncorporeerd in een begrensde sociale eenheid (*Group*).

Het lijkt voor de hand te liggen dat politieke beslissingen ook voor een belangrijk deel kunnen afhangen van de politiek-cultuur in een lidstaat. In dat opzicht denken we dat het bestuderen van politiek-culturele theorieën relevant is in het onderzoeken naar verklarende factoren voor het bestaan van begrotingstekorten en overheidsschulden. Wellicht vormt deze studie ook een aanzet voor andere onderzoekers om een manier te vinden om het theoretische werk van Wildavsky empirisch te testen, dan wel een aanzet voor verder onderzoek naar verklaringen van het bestaan van begrotingstekorten.

## Literatuur

- Alesina, A., Roubini, N., and Cohen, G, (1992). Macroeconomic Policy and Elections in OECD economies, *Economics and Politics*, 4, pp.1-30.
- Alesina, A., and Perotti, R, (1995). The Political Economy of Budget Deficits, *IMF staff papers*, vol. 42, no 1, pp. 1-31.
- Alesina, A., and Perotti, R, (1999). *Budget Deficits and Budget Institutions in J. Poterba and J. von Hagen (eds) Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago IL, and NBER, pp.13-36.
- Alesina, A., Ardagna, S., and Trebbi, F, (2006). *Who Adjusts and When? On the Political Economy of Reforms*. Discussion Paper Number 2108, Harvard University, Cambridge Massachusetts, February.
- Armingeon, K, Leimgruber, P, Beyeler, M, Menegale, S. *Comparative Political Data Set 1960-2004*, Institute of Political Science, University of Berne 2006
- Baarda en de Goede (1997). *Methoden en Technieken*, tweede herziene druk, derde oplage.
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de (2001). *Basisboek Methoden en Technieken*. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek. Groningen. Stenfert Kroese
- Baltagi, H., (2004). *Panel Data: Theory and Applications*, Physica-Verlag Heidelberg New York.
- Barro, R, (1979). On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy*, 87, October, pp. 940-971.
- Beetsma, R and Bovenberg, A, (1999). Does Monetary Union lead to Excessive Debt Accumulation?, *Journal of Public Economics*, 74, pp. 299-325.
- Bernaldo de Quiros, L, (1999). The European Monetary Union: A Political Time Bomb, *Cato Journal*, 19/1, pp.143-160.
- Boonstra, W. Een nieuw stabiliteitspact?, *Economische Statistische Berichten*, 16 april 2004, pp.170.
- Busemeyer. M.R, (2004). Chasing Maastricht: The impact of the EMU on the fiscal performance of member states, *European Integration online papers*, Vol.8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-008a.htm>.
- Buti, M and Van den Noord, P, (2003). Discretionary Fiscal Policy and Elections: the Experience of the Early Years of EMU, *OECD Economics Department Working Paper*, nr 351.
- Carlsen, F, (1997). Counterfiscal Policies and Partisan Politics: Evidence from Industrialised Countries, *Applied Economics*, 29, p.145-151.
- De Haan, J., and Sturm, J, (1994). Political and Institutional Determinants of fiscal policy in the European Community, *Public Choice*, 80.
- De Haan, J., and Sturm, J, (1997). Political and Economic Determinants of budget Deficits and Government Spending: a Reinvestigation, *European Journal of Political Economy*, 13, pp. 739-750.
- De Haan, J., Sturm, J., and Beekhuis, G, (1999). The weak government thesis: Some new evidence, *Public Choice*, 101, pp.163-176.
- De Haan, J., en Inklaar, R, (1999). Het Stabiliteits-en Groeipact: noodzaak, ervaringen en verbeteringen, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 21(4), pp. 68-86,
- De Haan, J,(1996). Naar een betere begrotingsdiscipline in de EMU, *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, pp.707-719.
- Delmartino, F, (2001). *Profiel van de Europese Unie; Een inleidend handboek*, Leuven/Apeldoorn, Garant.
- Dyson, K, (2002). *European States and the Euro; Europeanization, Variation, and Convergence*. Oxford University Press.

- Fox, J, (1997). *Applied Regression Analysis, Linear Models, and Related Methods*, Sage Publications, Inc.
- Giordano, F and Persaud, S, (1998). *The political Economy of Monetary Union; Toward the Euro*, London and New York.
- Gali, J., and Perotti, R, (2003), R, Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe, *Economic Policy*, pp.533-572.
- Hakvoort, J. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Hallerberg, M., and Hagen Von, J,(1997). Electoral institutions, Cabinet negotiations, and Budget deficits in the European Union, working paper 6341, National Bureau of Economic Research.
- Hallerberg, M, (2006). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries, Discussion paper No. 150.
- Hallerberg, M., and Strauch, R (2002). On the Cyclicity of Fiscal policy in Europe. *Empirica* 29, pp. 183-207.
- Henisz, J, (2000). The Institutional Environment for Economic growth. *Economics and Politics*, Vol. 12, p.1-31.
- Hermans, J,(1996).Uitgerekend Europa; *Geschiedenis van de Europese integratie*, Het Spinhuis Amsterdam.
- Hofstede, G, (1984). *Culture's consequences, International differences in Work-related Values*, Sage publications, Newbury Park.
- Hofstede, G, (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Sage Publications; 2nd edition.
- Hoppe, R, (2002). Cultural Theory and Its Contribution to Policy Analysis, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Research and Practice, vol.4, no. 3.
- Howarth, D, (1994). The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: a Legal and Political Analysis, *Common Market Law Review*, pp.765-770.
- Huber, G., Kocher, M and Sutter, M, (2002), Government Strength, power dispersion in governments and deficits in OECD-countries. A voting power approach., working papers in Economics, University of Innsbruck, 2002.
- Kontopoulos, Y and Perotti, R, (1999). *Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD countries*, in J. Poterba and J. Von Hagen (eds), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, p.81 -102.
- Kluckhohn, D,(1951a). *The study of culture, The Policy Sciences*. Stanford, Stanford University Press.
- Kroeber, A. and Kluckhohn, C, (1952). Culture: A Critical Review of Concepts and Definitions. Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology Papers 47.
- Keller, R en Haffner, R,(1999). Het Stabiliteits-en Groeipact: een geloofwaardige implementatie is essentieel, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, jaargang 21 (4), pp. 87-93.
- Lijphart, A (1999), *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven and London.
- Mamadouh, D, (1997). Political culture: a typology grounded on Cultural Theory, *Geojournal*, vol.43, no.1, pp. 17-25.
- Mamadouh, D, (1999). Grid-Group cultural theory; an introduction, *GeoJournal*, vol.47, no.3, pp.395-409.
- McCurdy, H, (1986). Public administration, *A bibliographic guide to the literature*, New York/Basel.
- Muysken, J.(2004). Calvinistisch zelfkastijding en begrotingsbeleid, *Openbaar Bestuur*, november.
- Oude Vrielink, J. e.a (2000). 'Aaron Wildavsky: Van beleids criticus tot cultuuradept', *Blad Bestuurskunde*, jaargang 9, nr. 6, pp. 276-284.
- Perotti, R., and Kontopoulos, Fragmented Fiscal Policy, *Journal of Public Economics*, 86, pp.

191-222.

- Persson, T., and Tabellini, G, (2000). *Political Economics: Explaining Economic policy*, MIT Press, Cambridge and London.
- Persson, T., and Tabellini, G (2002). *Do electoral cycles differ across political systems*.
- Pindyck, S.R, and Rubinfeld, L.D,(1991), *Econometric Models and Economic Forecasts*, MCGraw-Hill, Inc, 3th edition.
- Rutgers, M.R,(1993). *Tussen fragmentatie en integratie*, De bestuurskunde als kennisintegrerende wetenschap, Delft.
- Rutgers, M.R (1995), De argusogen van de bestuurskundige, *Blad Bestuurskunde*, Jaargang 4, nummer 5, p.192-200.
- Roubini, N., and Sachs, J, (1989a). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in Industrial Democracies, *European Economic Review*, 33, pp. 903-938.
- Roubini, N., and Sachs, J, (1989b). Government Spending and Budget Deficits in Industrial Democracies, *Economic Policy*, 8, pp.99-132.
- Smits, R, (2004). *Het Stabiliteits-en Groeipact nagekeken*, SEW, Nummer 2.
- Stász, A, (1999). *The Road to European monetary Union*, MacMillan Press, Houndmills, Basingstoke, London.
- Trompenaars, F, (1993). *Riding the Wave of Culture*, London, The Economist Books.
- Thompson, M. Ellis, R. Wildavsky, A (1990). *Cultural Theory*, Westview Press.
- Triandis, H.C, (1994). *Culture and Social Behaviour*, MCGraw-Hill.
- Tylor, E.B, (1871). *Primitive Culture*, Gloucester MA: Smith.
- Van den Noord, P, (2000a). The size and Role of automatic Fiscal Stabilisers in the 1990s and Beyond, *OECD Economics Department Working Papers*, No.230.
- Van Nispen, F, (2003). *Budgetary Reform, Introduction to the Section on Budgeting and Finance*, in: B. Guy Peters & Jon Pierre [eds.], *Handbook of Public Administration*, Sage Publications, London/Thousand Oaks/New Delhi, pp. 377-379.
- Van Nispen, F.K.M (2005). The budgetary Strategy of the European Member States, paper delivered at the workshop on The Political and Economic Consequences of European Monetary Integration, University of Victoria, B. C. Canada, August 18-19.
- Van Nispen, F.K.M, (2007). The Art and Craft of Budgeting: Fiscal Policy in the Eurozone. In Amy Verdun [ed.], *Current Politics and Economics of Europe 2007* [special issue The Political and Economic Consequences of European Monetary Integration].
- Visser, H, (2002). Verwarring over het Stabiliteits-en Groeipact, *maandschrift Economie*, Jrg.66.
- Von Hagen, J, (1992), Budgetting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, Commission of the European communities, Directorate-general for economic and Financial Affairs, Economic papers, nr.96.
- Wierds, P, (2004). Procyclisch begrotingsbeleid, ESB.
- Wildavsky, A, (1985). A cultural Theory of Expenditure Growth and (Un) balanced Budgets, *Journal of Public Finance*, pp. 349-357.
- Wildavsky, A, (1986). *Budgetting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, transaction Books, New Brunswick/Oxford.
- Wildavsky, A, (1988). A Cultural theory of Budgeting, *International Journal of Public Administration*, vol.11, no.6, pp.651-677.
- Wildavsky, A, (1991). What other theory would be expected to answer such profound questions? A reply to Per Selle's critique of cultural theory, in: *Scandinavian Political Studies*, Vol.14, nr.4, pp. 355-364.
- Wildavsky, A.,Thompson, M, Ellis, R, (1990). *Cultural Theory*, Westview Press, Boulder, San Francisco, & Oxford.
- Wooldridge, J (2002). *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, MIT Press, Cambridge and London.

Zijderveld, A.C, (1998). *De Samenleving als schouwspel*: Een sociologische leer-en leesboek, Elsevier/De Tijdstroom, Maarsen, derde editie.

***Geraadpleegde websites:***

*Economisch relevante websites:*

Europese Commissie, Directoraat Generaal voor Economische en Financiële Zaken:

[http://www.europa.eu.int/comm/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm)

Europees Centrale Bank (ECB): <http://www.ecb.int/home/html/index.en.html>

Eurostat: <http://www.eurostat.com>

Ministerie van Financiën: <http://www.minfin.nl>

OECD: <http://www.oecd.org>

*Politiek relevante websites:*

<http://parties-and-elections.de/index.html>

<http://www.electionworld.org>

The World Factbook by the CIA: <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/nl.html>

[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_political\\_parties](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_political_parties).

[www.regering.nl](http://www.regering.nl)

*Cultuur relevante websites:*

Hofstede: <http://www.geert-hofstede.com>

Trompenaars: <http://www.7d-culture.nl>

*Overig:*

NRC: [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl)

VPRO: <http://geschiedenis.vpro.nl/programmas/2899536/afleveringen/17847777>.

**Bijlagen:**

Bijlage 1a: Resolutie Stabiliteits-en Groeipact (SGP)

1b: Artikel 104 en protocol buitensporigtekort procedure

1c: Protocol Eurogroep

Bijlage 2: Overzicht schuldquote EU-15 lidstaten

Bijlage 3: Budgettaire strategie EU-15 lidstaten

Bijlage 4: Data van culturele dimensies volgens Hofstede voor EU-15 lidstaten

Bijlage 5: Regressie tabellen



## **Bijlage 1: a) Stabiliteits-en Groeipact (SGP)**

In deze bijlage is de resolutie van de Europese Raad te Amsterdam betreffende het Stabiliteits-en Groeipact opgenomen. Bron: Europese Commissie, directoraat-generaal Economische en Financiële zaken.

### **Resolutie van de Europese Raad te Amsterdam betreffende het stabiliteits- en groeipact**

**Deze resolutie biedt een sterke politieke leidraad aan de lidstaten, de Raad en de Commissie, voor strikte en snelle toepassing van het stabiliteits- en groeipact. Zij moedigt de lidstaten aan ook in de derde fase van de Economische Monetaire Unie (EMU) een gezonde begrotingspolitiek te blijven voeren.**

#### **RESOLUTIE VAN DE EUROPESE RAAD betreffende het stabiliteits- en groeipact (Amsterdam, 17 juni 1997) (97/C 236/01)**

I. Op de bijeenkomst in Madrid in december 1995 heeft de Europese Raad bevestigd dat het van cruciaal belang is om in de derde fase van de Economische Monetaire Unie (EMU) de begrotingsdiscipline te waarborgen. Zes maanden later in Florence heeft de Europese Raad dit standpunt opnieuw verwoord en in december 1996 is in de Europese Raad van Dublin overeenstemming bereikt over de hoofdpunten van het stabiliteits- en groeipact. In de derde fase van de EMU moeten de lidstaten buitensporige algemene overheidstekorten voorkomen: het Verdrag laat over deze verplichtingen geen twijfel bestaan (1). De Europese Raad onderstreept dat het garanderen van gezonde overheidsfinanciën belangrijk is om betere voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en sterke en duurzame groei en aldus de werkgelegenheid te bevorderen. Ook moet ervoor worden gezorgd dat het nationale begrotingsbeleid een op stabiliteit gericht monetair beleid ondersteunt. Het nastreven van gezonde begrotingssituaties die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen, zal alle lidstaten in staat stellen normale conjunctuurschommelingen te ondervangen zonder dat hun overheidstekort de 3 procent-BBP-norm overschrijdt.

II. Op de bijeenkomst in Dublin in december 1996 heeft de Europese Raad verzocht om de bouwstenen aan te reiken van een overeenkomstig de beginselen en procedures van het Verdrag tot stand te brengen stabiliteits- en groeipact. Dit stabiliteits- en groeipact heeft absoluut geen gevolgen voor de eisen inzake de deelneming aan de derde fase van de EMU, noch in de kopgroep, noch op latere datum. De lidstaten blijven binnen de bepalingen van het Verdrag verantwoordelijk voor hun nationale begrotingsbeleid; zij nemen de nodige maatregelen om in overeenstemming met die bepalingen hun verantwoordelijkheden na te komen.

III. Het stabiliteits- en groeipact, dat zowel een preventieve als een afschrikkende functie heeft, omvat deze resolutie en twee verordeningen van de Raad, één inzake versterkt toezicht op begrotingssituaties en toezicht op en coördinatie van het economisch beleid en een andere inzake de bespoediging en verduidelijking van de toepassing van de procedure bij buitensporige tekorten.

IV. De Europese Raad verzoekt alle partijen, te weten de lidstaten, de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, dringend om het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact strikt en tijdig ten uitvoer te leggen. Deze resolutie biedt de partijen die het stabiliteits- en groeipact ten uitvoer zullen leggen, een vast politiek oriëntatiepunt. Daartoe heeft de Europese Raad overeenstemming bereikt over de volgende richtsnoeren:

#### **DE LIDSTATEN**

1. verbinden zich ertoe om de in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's opgenomen middellangetermijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, te verwezenlijken en om de begrotingscorrecties uit te voeren die zij nodig achten om de

doelstellingen van hun stabiliteits- of convergentieprogramma's te verwezenlijken wanneer zij beschikken over informatie waaruit blijkt dat de feitelijke of de verwachte situatie aanmerkelijk van die doelstellingen afwijkt;

2. wordt verzocht om de aanbevelingen die de Raad overeenkomstig artikel 103, lid 4, tot hen richt, eigener beweging openbaar te maken;
3. verbinden zich ertoe om onverwijld de begrotingscorrecties uit te voeren die zij nodig achten om de doelstellingen van hun stabiliteits- of convergentieprogramma's te verwezenlijken wanneer zij een vroegtijdig signaal krijgen in de vorm van een aanbeveling van de Raad uit hoofde van artikel 103, lid 4;
4. voeren onverwijld de begrotingsaanpassingen uit die zij noodzakelijk achten wanneer zij informatie ontvangen waaruit blijkt dat er een buitensporig tekort dreigt;
5. corrigeren buitensporige tekorten zo spoedig mogelijk nadat deze aan het licht zijn getreden; zo'n correctie moet uiterlijk één jaar nadat het buitensporig tekort is geconstateerd, voltooid zijn, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn;
6. wordt verzocht om uit hoofde van artikel 104 C, lid 7, gedane aanbevelingen eigener beweging openbaar te maken;
7. verbinden zich ertoe om geen beroep te doen op artikel 2, lid 3, van de verordening van de Raad inzake de bespoediging en verduidelijking van de toepassing van de procedure bij buitensporige tekorten, tenzij zij een ernstige recessie doormaken; bij de beoordeling of een economische neergang ernstig is, nemen de lidstaten in de regel een daling van het reële BBP van ten minste 0,75 % per jaar als referentiepunt.

#### DE COMMISSIE

1. oefent haar initiatiefrecht uit hoofde van het Verdrag zodanig uit dat de strikte, tijdige en doeltreffende werking van het stabiliteits- en groeipact wordt vergemakkelijkt;
2. legt onverwijld de nodige verslagen, adviezen en aanbevelingen voor teneinde de aanneming van besluiten van de Raad uit hoofde van artikel 103 en artikel 104 C mogelijk te maken; zulks vergemakkelijkt de doelmatige werking van het systeem voor vroegtijdige signalering en de snelle inleiding en strikte toepassing van de procedure bij buitensporige tekorten;
3. verbindt zich ertoe om uit hoofde van artikel 104 C, lid 3, een verslag op te stellen wanneer er een buitensporig tekort dreigt of wanneer het voorziene of feitelijke overheidstekort de 3 procent-BBP-norm overschrijdt, zodat de procedure van artikel 104 C, lid 3, in werking treedt;
4. verbindt zich ertoe om, wanneer zij van mening is dat een tekort van meer dan 3 % van het BBP niet buitensporig is en zij daarmee afwijkt van het advies van het Economisch en Financieel Comité, de redenen voor haar standpunt schriftelijk aan de Raad toe te lichten;
5. verbindt zich ertoe om, ingevolge een verzoek van de Raad uit hoofde van artikel 109 D, in de regel een aanbeveling te richten tot de Raad om middels een besluit te bepalen of er sprake is van een buitensporig tekort in de zin van artikel 104 C, lid 6.

#### DE RAAD

1. is gehouden tot strikte en tijdige toepassing van alle onderdelen van het stabiliteits- en groeipact die onder zijn bevoegdheid vallen; zo spoedig als haalbaar is neemt hij de nodige besluiten uit hoofde van artikel 103 en artikel 104 C;
2. wordt dringend verzocht om de termijnen voor de toepassing van de procedure bij buitensporige tekorten als maximumtermijnen te beschouwen; in het bijzonder moet de Raad bij het nemen van een besluit uit hoofde van artikel 104 C, lid 7, aanbevelen dat buitensporige tekorten zo spoedig mogelijk nadat zij aan het licht zijn getreden en uiterlijk één jaar nadat zij zijn geconstateerd, gecorrigeerd worden, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn;
3. wordt verzocht om altijd sancties op te leggen indien een deelnemende lidstaat niet de nodige stappen neemt om overeenkomstig de aanbeveling van de Raad een einde te maken aan de situatie van buitensporig tekort;
4. wordt met klem verzocht altijd een niet-rentedragend deposito te vragen wanneer de Raad besluit overeenkomstig artikel 104 C, lid 11, aan een deelnemende lidstaat sancties op te leggen;

5. wordt met klem verzocht een deposito altijd om te zetten in een boete, twee jaar nadat is besloten overeenkomstig artikel 104 C, lid 11, sancties op te leggen, tenzij het buitensporige tekort naar het oordeel van de Raad is gecorrigeerd;

6. wordt verzocht om de redenen die een besluit om niet op te treden rechtvaardigen, altijd schriftelijk met redenen te omkleden wanneer de Raad in enig stadium van het buitensporige tekort of van de procedures voor toezicht op de begrotingssituaties naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie geen besluit neemt, en om in een dergelijk geval de stemmen van de lidstaten openbaar te maken.

(1) Overeenkomstig artikel 5 van Protocol nr. 11 is deze verplichting niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, tenzij het deelneemt aan de derde fase; de verplichting uit hoofde van artikel 109 E, lid 4, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap inzake het streven om buitensporige overheidstekorten te voorkomen, blijft echter van toepassing op het Verenigd Koninkrijk.

Naar aanleiding van de discussie over het stabiliteits- en groeipact heeft de Commissie in september 2004 een mededeling goedgekeurd over versterking van de economische governance en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groeipact, waarin een aantal verbeteringen wordt voorgesteld. De Commissie richt zich daarbij hoofdzakelijk op de ontwikkeling van de economische factoren in de lidstaten en gezonde overheidsfinanciën op de lange termijn.

Op de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005 hebben de ministers van Financiën een politiek akkoord bereikt over een beter beheer van het stabiliteits- en groeipact.

#### ***GERELATEERDE VERORDENINGEN***

1. Verordening (EG) nr. 1466/1997 van de Raad van 7 juli 1997 (gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1055/2005) over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten (preventieve deel). Deze verordening verduidelijkt en bespoedigt de procedure bij buitensporige tekorten zodanig dat deze een daadwerkelijk afschrikkende rol speelt.
2. Verordening (EG) nr. 1467/1997 van de Raad van 7 juli 1997 (gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1056/2005) over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, zodra het tekort van een lidstaat de referentiewaarde overschrijdt, namelijk hoger is dan 3% van het bruto binnenlands product (BBP) (corrigerende deel). Deze verordening is bedoeld om het toezicht op begrotingssituaties van de lidstaten te versterken en hun economisch beleid te coördineren.

De volledige verordeningen, kunnen op de volgende sites worden geraadpleegd: <http://eur-lex.europa.eu>; <http://europa.eu> .

## **Bijlage 1b: Article 104 (ex Article 104c)**

1. Member States shall avoid excessive government deficits.

2. The Commission shall monitor the development of the budgetary situation and of the stock of government debt in the Member States with a view to identifying gross errors. In particular it shall examine compliance with budgetary discipline on the basis of the following two criteria:

(a) whether the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product exceeds a reference value, unless:

— either the ratio has declined substantially and continuously and reached a level that comes close to the reference value;

— or, alternatively, the excess over the reference value is only exceptional and temporary and the ratio remains close to the reference value;

(b) whether the ratio of government debt to gross domestic product exceeds a reference value, unless the ratio is sufficiently diminishing and approaching the reference value at a satisfactory pace.

The reference values are specified in the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to this Treaty.

3. If a Member State does not fulfil the requirements under one or both of these criteria, the Commission shall prepare a report. The report of the Commission shall also take into account whether the government deficit exceeds government investment expenditure and take into account all other relevant factors, including the medium-term economic and budgetary position of the Member State.

The Commission may also prepare a report if, notwithstanding the fulfilment of the requirements under the criteria, it is of the opinion that there is a risk of an excessive deficit in a Member State.

4. The Committee provided for in Article 114 shall formulate an opinion on the report of the Commission.

5. If the Commission considers that an excessive deficit in a Member State exists or may occur, the Commission shall address an opinion to the Council.

6. The Council shall, acting by a qualified majority on a recommendation from the Commission, and having considered any observations which the Member State concerned may wish to make, decide after an overall assessment whether an excessive deficit exists.

7. Where the existence of an excessive deficit is decided according to paragraph 6, the Council shall make recommendations to the Member State concerned with a view to bringing that situation to an end within a given period. Subject to the provisions of paragraph 8, these recommendations shall not be made public.

8. Where it establishes that there has been no effective action in response to its recommendations within the period laid down, the Council may make its recommendations public.

9. If a Member State persists in failing to put into practice the recommendations of the Council, the Council may decide to give notice to the Member State to take, within a specified time-limit, measures for the deficit reduction which is judged necessary by the Council in order to remedy the situation.

In such a case, the Council may request the Member State concerned to submit reports in accordance with a specific timetable in order to examine the adjustment efforts of that Member State.

10. The rights to bring actions provided for in Articles 226 and 227 may not be exercised within the framework of paragraphs 1 to 9 of this Article.

11. As long as a Member State fails to comply with a decision taken in accordance with paragraph 9, the Council may decide to apply or, as the case may be, intensify one or more of the following measures:

- to require the Member State concerned to publish additional information, to be specified by the Council, before issuing bonds and securities;
- to invite the European Investment Bank to reconsider its lending policy towards the Member State concerned;
- to require the Member State concerned to make a non-interest bearing deposit of an appropriate size with the Community until the excessive deficit has, in the view of the Council, been corrected;
- to impose fines of an appropriate size.

The President of the Council shall inform the European Parliament of the decisions taken.

12. The Council shall abrogate some or all of its decisions referred to in paragraphs 6 to 9 and 11 to the extent that the excessive deficit in the Member State concerned has, in the view of the Council, been corrected. If the Council has previously made public recommendations, it shall, as soon as the decision under paragraph 8 has been abrogated, make a public statement that an excessive deficit in the Member State concerned no longer exists.

13. When taking the decisions referred to in paragraphs 7 to 9, 11 and 12, the Council shall act on a recommendation from the Commission by a majority of two thirds of the votes of its members weighted in accordance with Article 205(2), excluding the votes of the representative of the Member State concerned.

14. Further provisions relating to the implementation of the procedure described in this Article are set out in the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to this Treaty.

The Council shall, acting unanimously on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament and the ECB, adopt the appropriate provisions which shall then replace the said Protocol.

Subject to the other provisions of this paragraph, the Council shall, before 1 January 1994, acting by a qualified majority on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, lay down detailed rules and definitions for the application of the provisions of the said Protocol

### **PROTOCOL betreffende de procedure bij buitensporige tekorten**

DE HOGE VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN,

GELEID DOOR DE WENS nadere bepalingen vast te stellen voor de in artikel 104 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde procedure bij buitensporige tekorten, HEBBEN OVEREENSTEMMING BEREIKT omtrent de volgende bepalingen, die aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap worden gehecht:

#### *Artikel 1*

De in artikel 104 C, lid 2, van het Verdrag bedoelde referentiewaarden zijn:

- 3 % voor de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen,
- 60 % voor de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands produkt tegen marktprijzen.

#### *Artikel 2*

In artikel 104 C van dit Verdrag en in dit Protocol wordt verstaan onder:

- overheid: de algemene overheid, dat wil zeggen de centrale overheid, de regionale of lokale overheid en de fondsen voor sociale zekerheid onder uitsluiting van commerciële transacties, als omschreven in het Europees Stelsel van Economische Rekeningen;
- tekort: netto financieringstekort als omschreven in het Europees Stelsel van Economische Rekeningen;
- investeringen: bruto investeringen in vaste activa als omschreven in het Europees Stelsel van Economische Rekeningen;
- schuld: totale aan het eind van het jaar uitstaande brutoschuld tegen nominale waarde, geconsolideerd tussen en binnen de sectoren van de algemene overheid als omschreven in het eerste streepje.

#### *Artikel 3*

Teneinde een doeltreffende werking van de procedure bij buitensporige tekorten te verzekeren, zijn de Regeringen van de Lid-Staten in het kader van deze procedure aansprakelijk voor de tekorten van de algemene overheid als omschreven in artikel 2, eerste streepje. De Lid-Staten zorgen ervoor dat de nationale procedures op begrotingsgebied hen in staat stellen hun verdragsverplichtingen op dit gebied na te komen. De Lid-Staten stellen de Commissie onverwijld en regelmatig in kennis van hun voorziene en feitelijke tekorten en van de omvang van hun schuld.

#### *Artikel 4*

De voor de toepassing van dit Protocol benodigde statistische gegevens worden door de Commissie verstrekt.

## **Bijlage 1c: PROTOCOL betreffende de Eurogroep**

De Eurogroep

De hoge verdragsluitende partijen,

Verlangend de voorwaarden voor een sterkere economische groei in Europa te bevorderen en daartoe een steeds nauwere coördinatie van het economisch beleid in de eurozone te ontwikkelen,

Zich ervan bewust dat er bijzondere bepalingen voor een versterkte dialoog tussen de staten die de euro hebben aangenomen, moeten worden vastgesteld, in afwachting dat alle lidstaten van de Unie tot de eurozone toetreden,

Hebben overeenstemming bereikt over de onderstaande bepalingen, die aan de Grondwet worden gehecht:

### Artikel 1

De ministers van de lidstaten die de euro hebben aangenomen, vergaderen in informeel verband. De vergaderingen worden, voorzover nodig, gehouden om van gedachten te wisselen over aangelegenheden die verband houden met de specifieke bevoegdheden van de ministers inzake de ene munt. Op deze vergaderingen, die worden voorbereid door de vertegenwoordigers van de ministers van Financiën van de lidstaten die de euro hebben aangenomen, worden de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank uitgenodigd.

### Artikel 2

Door de ministers van de lidstaten die de euro hebben aangenomen, wordt met een meerderheid van die lidstaten een voorzitter gekozen voor de duur van tweeënehalf jaar.

#### Toelichting Nederlandse regering

Het bestaan van de Eurogroep, samengesteld uit de ministers van Financiën van de lidstaten die de euro als munt hebben, wordt voor het eerst formeel erkend in een aan het Grondwettelijk Verdrag gehecht protocol. De Eurogroep wordt daarin expliciet als informeel gremium betiteld.

#### Algemeen

De inzet van de regering terzake was het voorkomen van formalisering van de Eurogroep, teneinde het informele en vertrouwelijke karakter van de Eurogroep, dat bijdraagt tot het goede functioneren ervan, te behouden. Het Grondwettelijk Verdrag biedt een compromis: de Eurogroep wordt geïnstitutionaliseerd, maar niet geformaliseerd. In het eerste artikel van het Protocol wordt bovendien het informele karakter van de vergaderingen van de Eurogroep bevestigd. Hiermee is aan de wens van de regering voldaan. Artikel III-195 van het Grondwettelijk Verdrag verwijst naar het nieuwe Protocol.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1

De vergaderingen zijn bedoeld om van gedachten te wisselen over vraagstukken van financieel-economische aard ten aanzien van de economieën van de eurozone. De Commissie neemt aan de vergaderingen deel, en de Europese Centrale Bank wordt uitgenodigd, aldus artikel 1. De (Ecofin) Raad blijft formele besluiten nemen over economische en financiële kwesties binnen het kader van de (Ecofin) Raad worden genomen, ook op die in het Grondwettelijk Verdrag expliciet genoemde gebieden waar de lidstaten die geen lid zijn van de eurozone, geen stemrecht hebben.

### Artikel 2

Op grond van dit artikel krijgt de Eurogroep een vaste voorzitter voor de duur van tweeënehalf jaar. De Nederlandse regering heeft zich hier in eerste instantie geen voorstander van betoond, omdat het de Eurogroep een uitzonderingspositie geeft en het de schijn wekt van verdere formalisering. Aangezien expliciet in het protocol is opgenomen dat de Eurogroep een informeel karakter behoudt, heeft de regering zich derhalve niet tegen dit artikel verzet. De vaste voorzitter wordt met een meerderheid van stemmen gekozen.



## Bijlage 2: Overzicht schuldquote als % BBP voor EU-15 lidstaten

Tabel: schuldquote EU-15 lidstaten in de periode 1991 tot en met 2004

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Austria</b>	56,1%	55,8%	60,5%	63,4%	67,9%	67,6%	63,8%	64,2%	66,5%	65,8%	66,1%	66,0%	64,4%	63,6%
<b>Belgium</b>	127,1%	129,0%	133,4%	131,5%	129,7%	126,9%	122,2%	117,0%	113,6%	107,7%	106,3%	103,2%	98,5%	94,7%
<b>Denmark</b>	62,8%	68,0%	80,1%	76,5%	72,5%	69,2%	65,2%	60,8%	57,4%	51,7%	47,4%	46,8%	44,4%	42,6%
<b>Finland</b>	22,4%	40,2%	55,3%	57,4%	56,5%	56,7%	53,6%	48,2%	46,7%	44,3%	43,3%	41,3%	44,3%	41,1%
<b>France</b>	36,2%	39,8%	45,7%	48,9%	55,1%	57,6%	58,5%	58,7%	58,3%	56,7%	56,2%	58,2%	62,4%	64,4%
<b>Germany</b>	39,5%	42,1%	45,8%	48,0%	55,5%	58,4%	59,6%	59,8%	60,2%	59,2%	58,8%	60,3%	63,8%	65,5%
<b>Greece</b>	82,2%	87,8%	110,1%	107,9%	108,7%	111,3%	114,0%	112,4%	112,3%	111,6%	113,2%	110,7%	107,8%	108,5%
<b>Ireland</b>	94,4%	91,5%	94,0%	88,6%	81,0%	72,4%	63,6%	53,0%	48,1%	37,8%	35,3%	32,1%	31,1%	29,4%
<b>Italy</b>	105,2%	115,6%	121,5%	121,2%	120,6%	118,1%	114,9%	113,7%	109,2%	108,7%	105,5%	104,2%	103,8%	104,0%
<b>Luxembourg</b>	4,1%	4,8%	6,0%	5,5%	5,8%	6,3%	6,4%	6,2%	5,6%	5,3%	6,5%	6,5%	6,3%	6,6%
<b>Netherlands</b>	73,7%	74,7%	76,0%	73,3%	74,0%	72,1%	67,0%	64,0%	60,5%	53,6%	50,7%	50,5%	51,9%	52,6%
<b>Portugal</b>	57,7%	51,7%	56,1%	59,0%	61,0%	59,9%	56,1%	52,2%	51,4%	50,4%	52,9%	55,5%	57,0%	58,7%
<b>Spain</b>	43,4%	45,9%	57,2%	59,8%	62,5%	66,7%	65,3%	63,2%	61,6%	59,2%	55,6%	52,5%	48,9%	46,4%
<b>Sweden</b>	50,1%	63,3%	70,7%	73,2%	73,0%	73,0%	70,0%	67,6%	62,2%	52,3%	53,8%	52,0%	51,8%	50,5%
<b>United Kingdom</b>	33,8%	38,6%	44,7%	47,8%	51,0%	51,4%	49,8%	46,7%	44,2%	41,2%	38,1%	37,6%	39,0%	40,8%

Bron: Europese Commissie (DG ECOFIN)

### Bijlage 3: budgettaire strategie EU-15 lidstaten

Tabel: Budgettaire strategie

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Nederland</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	D	S	D	D	S	D	D	S	C	D	D	D	S	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	D	D	D	D	D	D	S	S	S	D	D
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	S	D	S	S	D	D	D		S		S	S	D	D
<b>België</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	D	S	S	S	S	S	S	S	D	S	S	S	D	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	D	S	D	D	D	D	C	S	S	D	S
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	B	+	B	+
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	S	D	D	D	D	D	D	D	D	S	D		D	
<b>Denemarken</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	S	S	S	D	S	D	S	S	D	D	D	D	S	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	D	D	D	D	D	D	S	S	S	D	D
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	D	S	D	D	D		S	S	S	D	D	D	S	S
<b>Duitsland</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	S	S	S	D	S	D	S	S	D	D	D	S	D	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	S	S	D	D	S	D	S	S	S	D	D
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	D	S	D	S	S	D	D	D			S	S	D	D

**Finland**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	S	D	S	D	S	D	D	D	S	D	D	D	C	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	D	D	D	D	D	D	S	D	S	S	S
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	S	S	D	D	D	D		D	S	D	D	D	D	S

**Frankrijk**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	D	S	S	S	S	S	D	S	D	D	D	D	S	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	S	C	D	D	C	D	C	S	S	D	S
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	S	S	D	S	D	D	D	D	D	S	S	S	D	D

**Griekenland**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	S	S	S	S	S	S	S	S	S	D	D	D	D	D
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	S	D	S	D	C	S	D	D	C	C	D
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	S	S	D	S	D	D	D	D	S	S	S	S	S	D

**Ierland**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	S	C	C	D	C	D	D	D	D	D	D	S	S	S
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	D	D	D	D	D	D	D	D	S	S	C	S	S
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	-	+	+	+
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	S	D	D	S	D		S	S	S	D		D	S	D

**Italië**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	S	S	D	S	S	S	D	S	D	D	D	S	D	D
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	S	S	D	D	S	D	D	D	D	S	D	S	D	S
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>C</i>	<i>S</i>
<b>Luxemburg</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>			<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>		<i>S</i>
<b>Portugal</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<b>Spanje</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	N.A	N.A	N.A	N.A	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	N.A	N.A	N.A	N.A	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	N.A	N.A	N.A	N.A	-	-	-	-	-	-	-	B	-	+
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	N.A	N.A	N.A	N.A	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>		
<b>Oostenrijk</b>														
<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	B	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>			<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>

**Ver. Koninkrijk**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>C</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	-	-	-	-	-	-	B	+	+	+	-	-	-	-
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>			<i>S</i>	<i>D</i>		<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>

**Zweden**

<u>Totale inkomsten (% BBP)</u>	N.A	N.A	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>S</i>
<u>Totale uitgaven (% BBP)</u>	N.A	N.A	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>	<i>D</i>
<u>Begrotingssaldo (+/-)</u>	N.A	N.A	-	-	-	-	+	+	+	+	-	+	+	+
<u>Begrotingssaldo (D/S ten opzichte van vorig jaar)</u>	N.A	N.A	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>D</i>		<i>S</i>	<i>S</i>	<i>D</i>			<i>S</i>	<i>S</i>

Bron: eigen berekeningen op basis van data Europese Commissie

In bovenstaande tabel staat de notatie ‘S’ voor een stijgingen van de inkomsten (uitgaven) als % van het BBP voor een lidstaat ten opzichte van het jaar ervoor. De notatie ‘D’ staat voor een daling van de inkomsten (uitgaven) ten opzichte van het jaar ervoor. De letter ‘C’ staat voor geen verandering in de inkomstensituatie (uitgavensituatie) ten opzichte van het jaar ervoor. In de begrotingssituatie staat de notatie (-) voor begrotingstekort (dus een situatie waarin de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten) en (+) staat voor een begrotingsoverschot (een situatie waarin de inkomsten hoger zijn dan de uitgaven). Een situatie waarin de inkomsten gelijk zijn aan de uitgaven geven we aan met ‘B’.

De relatieve verandering in de begrotingssituatie wordt weergegeven met ‘S’ voor stijging, ‘D’ voor daling. Een zwart blokje in de tabel geeft een situatie weer waarin er een verandering is opgetreden. Bijvoorbeeld een situatieverandering van tekort naar overschot. Deze nieuwe situatie is dan als uitgangspunt genomen voor de relatieve verandering in het jaar erna.



#### Bijlage 4: culturele dimensies volgens Hofstede; data voor de EU-15 lidstaten

EU-15 Landen	Power distance Index	Individualism Index	Masculinity Index	Uncertainty avoidance Index
Nederland	38	80	14	53
België	65	75	54	94
Denemarken	18	74	16	23
Duitsland	35	67	66	65
Finland	33	63	26	59
Frankrijk	68	71	43	86
Griekenland	60	35	57	112
Ierland	28	70	68	35
Italië	50	76	70	75
Luxemburg	40	60	50	70
Oostenrijk	11	55	79	70
Portugal	63	27	31	104
Spanje	57	51	42	86
Ver. Koninkrijk	35	89	66	35
Zweden	31	71	5	29

Bron: Hofstede

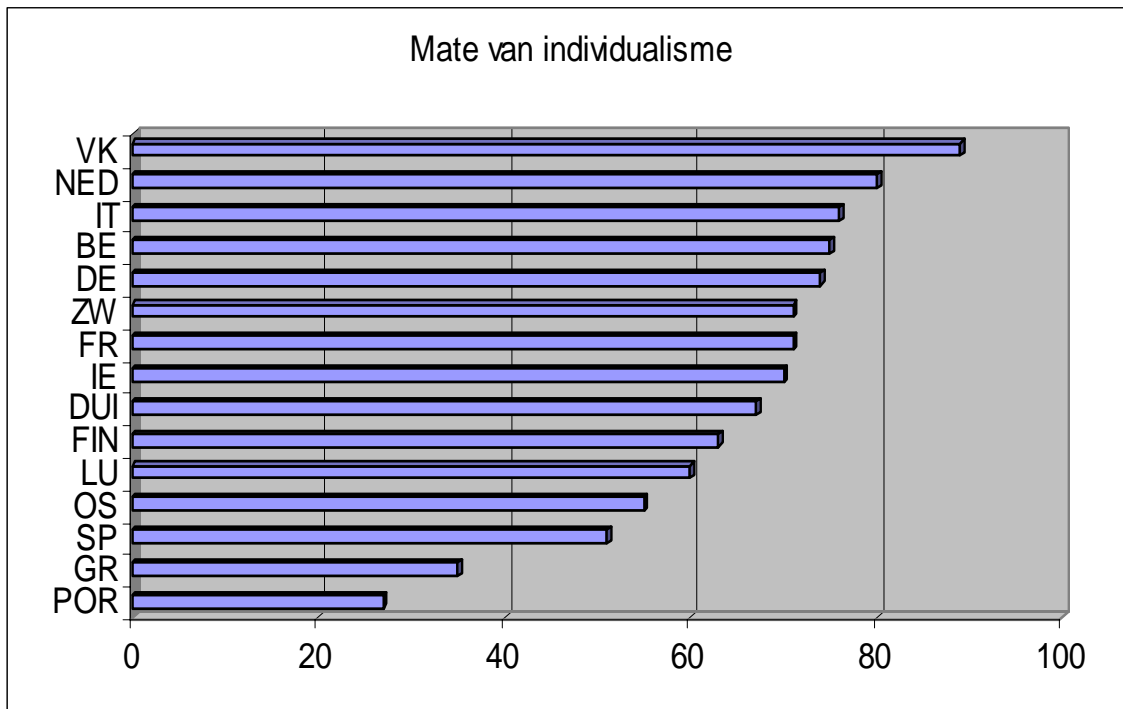
**Power distance index** (mate van machtafstand): De mate waarin minder machtige leden van instituties of organisaties verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is.

**Individualism**: Een samenleving is individualistisch als de onderlinge banden tussen individuen los zijn; iedereen wordt geacht uitsluitend te zorgen voor zichzelf en voor zijn of haar naaste familie.

**Masculinity index**: een samenleving is masculien als sekse-rollen duidelijk gescheiden zijn: mannen worden geacht assertief en hard te zijn en gericht op materieel succes; vrouwen horen bescheiden en teder te zijn en vooral gericht op de kwaliteit van het bestaan.

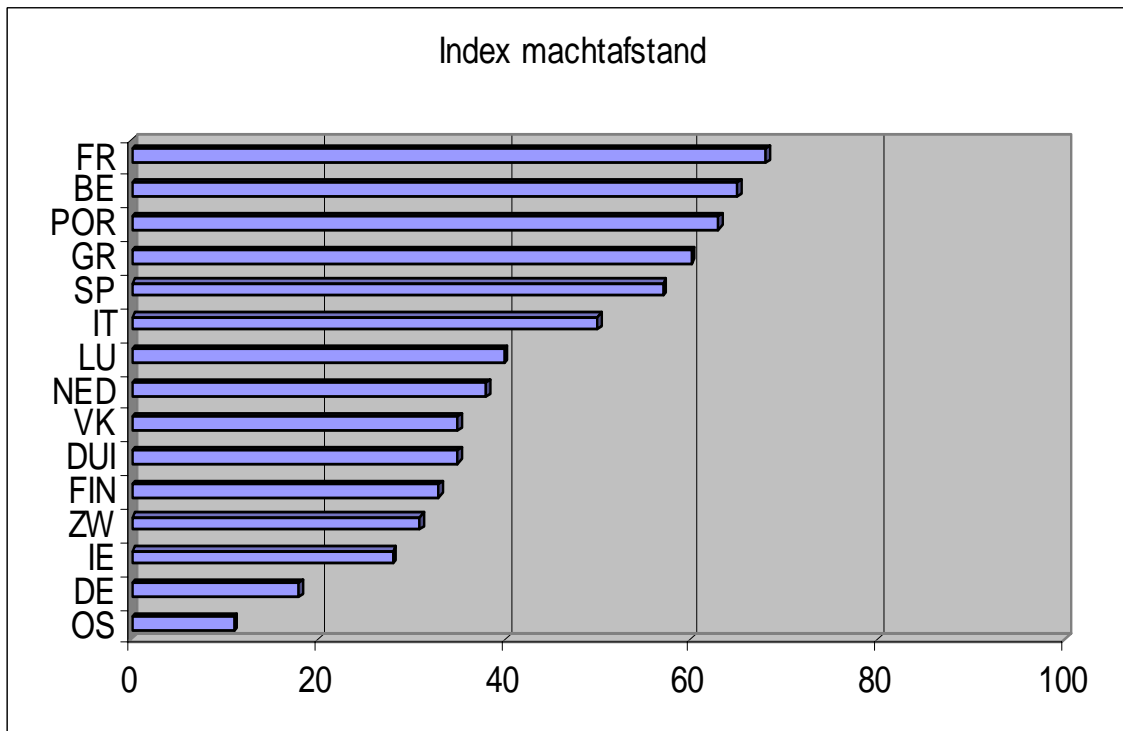
**Uncertainty Avoidance index** (onzekerheidsvermijding): is de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzeker of onbekende situaties; dit gevoel wordt onder andere uitgedrukt in nerveuze spanning en in een behoefte aan voorspelbaarheid: aan formele of informele regels.

Tabel 1: mate van individualisme EU-15 lidstaten



Bron: eigen grafiek op basis van data Hofstede

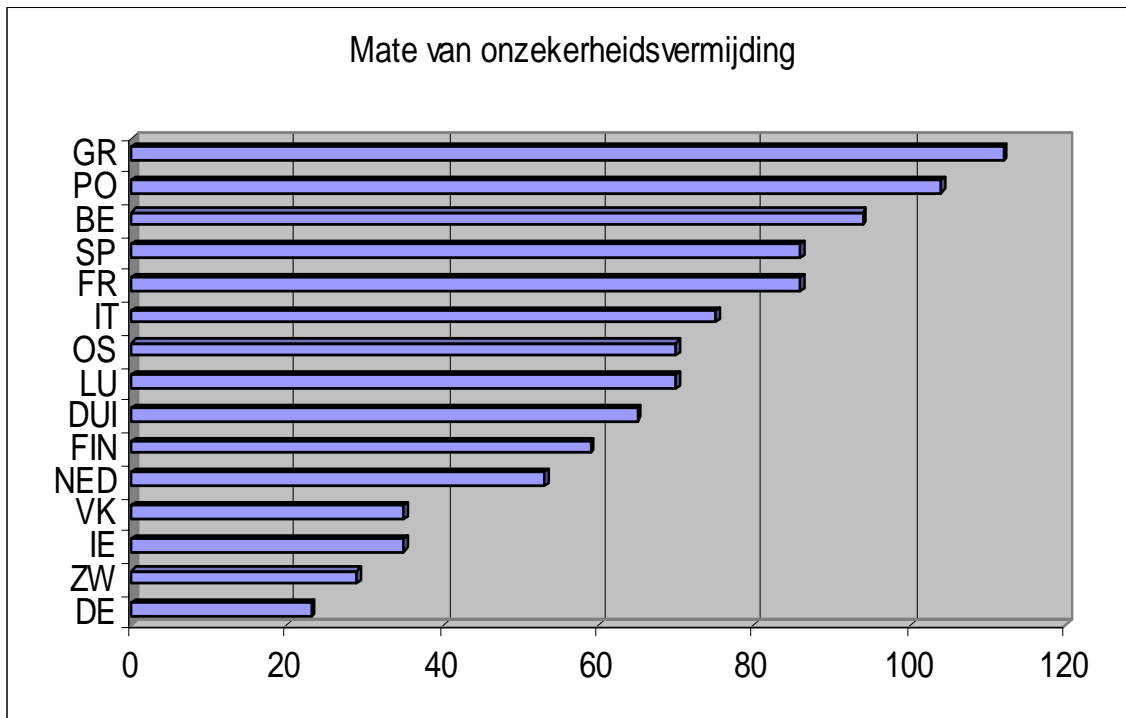
Tabel 2: mate van machtafstand EU-15 lidstaten



Bron: eigen grafiek op basis van data Hofstede

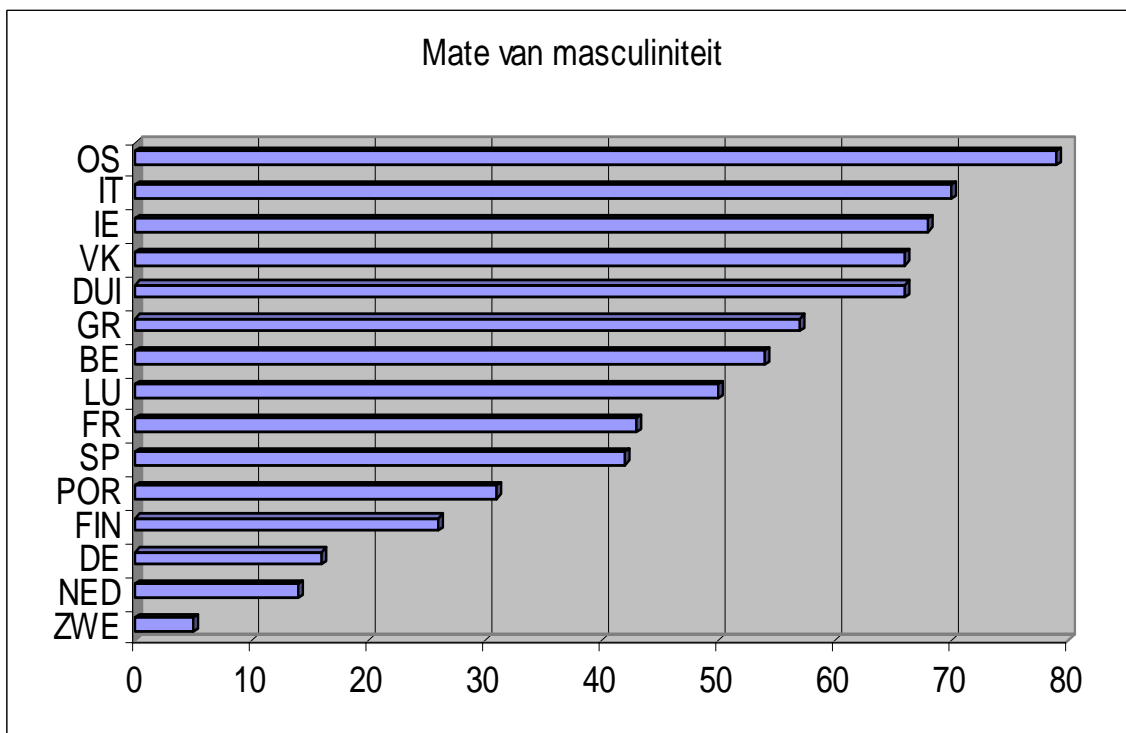


Tabel 3: mate van onzekerheidsvermijding EU-15 lidstaten



Bron: eigen grafiek op basis van data Hofstede

Tabel 4: mate van masculiniteit EU-15 lidstaten



Bron: eigen grafiek op basis van data Hofstede

## Bijlage 5: Regressie tabellen

### Model 1: verklarende variabelen voor overheidsschuld

**Model Summary<sup>b</sup>**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,681 <sup>a</sup>	,464	,430	21,45913

a. Predictors: (Constant), stab, Inflation, DELdummy, realGDP, Elecdummy, Unemployment rate, leftGov, Market1, Single party, LT.Interest, N.effeParty

b. Dependent Variable: Debt as % GDP

**ANOVA<sup>b</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	68958,541	11	6268,958	13,614	,000 <sup>a</sup>
	Residual	79665,475	173	460,494		
	Total	148624,0	184			

a. Predictors: (Constant), stab, Inflation, DELdummy, realGDP, Elecdummy, Unemployment rate, leftGov, Market1, Single party, LT.Interest, N.effeParty

b. Dependent Variable: Debt as % GDP

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	43,690	15,809		2,764	,006
	realGDP	-,933	,786	-,073	-1,187	,237
	LT.Interest	1,885	1,054	,133	1,788	,076
	Inflation	-1,158	1,850	-,049	-,626	,532
	Market1	-23,223	5,359	-,397	-4,333	,000
	DELdummy	-9,743	5,128	-,171	-1,900	,059
	leftGov	9,590	4,503	,129	2,129	,035
	N.effeParty	3,786	1,508	,241	2,511	,013
	Elecdummy	1,143	3,705	,018	,309	,758
	Single party	7,105	5,318	,094	1,336	,183
	Unemployment rate	1,030	,554	,131	1,860	,065
	stab	4,652	4,533	,061	1,026	,306

a. Dependent Variable: Debt as % GDP

Significant bij: 1% (Sig, < 0,01), 5% (Sig <0,05) en 10% (Sig <0,10)

## Model 2: verklarende variabelen voor veranderingen in overheidsschuld

### Model Summary

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,721 <sup>a</sup>	,519	,489	6,67236

a. Predictors: (Constant), Single party, Elecdummy, realGDP, Unemployment rate, leftGov, stab, Inflation, N.effeParty, LT.Interest, DELdummy, Market1

b. Dependent Variable: changeDebt

### ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	8315,242	11	755,931	16,979	,000 <sup>a</sup>
	Residual	7702,030	173	44,520		
	Total	16017,272	184			

a. Predictors: (Constant), Single party, Elecdummy, realGDP, Unemployment rate, leftGov, stab, Inflation, N.effeParty, LT.Interest, DELdummy, Market1

b. Dependent Variable: changeDebt

### Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	-4,436	4,916		-,902	,368
	LT.Interest	1,605	,328	,345	4,897	,000
	Inflation	-,502	,575	-,064	-,872	,384
	Unemployment rate	,255	,172	,099	1,479	,141
	realGDP	-2,259	,244	-,535	-9,241	,000
	DELdummy	2,408	1,595	,129	1,510	,133
	stab	-1,349	1,410	-,054	-,957	,340
	Market1	2,526	1,666	,132	1,516	,131
	leftGov	-4,423	1,400	-,181	-3,159	,002
	N.effeParty	-,029	,469	-,006	-,062	,951
	Elecdummy	-,887	1,152	-,042	-,770	,443
	Single party	,699	1,654	,028	,423	,673

a. Dependent Variable: changeDebt

Significant bij: 1% (Sig, < 0,01), 5% (Sig < 0,05) en 10% (Sig < 0,10)

**Model 3: verklarende variabelen voor EMU-saldo (begrotingsaldo- cyclisch component)**

**Model Summary<sup>b</sup>**

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,764 <sup>a</sup>	,584	,557	1,96830

a. Predictors: (Constant), stab, DELdummy, Inflation, Unemployment rate, realGDP, Elecdummy, leftGov, Market1, Single party, LT.Interest, N.effeParty

b. Dependent Variable: EMUsaldoA minus cycl. component as % GDP

**ANOVA<sup>b</sup>**

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	919,044	11	83,549	21,566	,000 <sup>a</sup>
	Residual	654,739	169	3,874		
	Total	1573,784	180			

a. Predictors: (Constant), stab, DELdummy, Inflation, Unemployment rate, realGDP, Elecdummy, leftGov, Market1, Single party, LT.Interest, N.effeParty

b. Dependent Variable: EMUsaldoA minus cycl.component as % GDP

**Coefficients<sup>a</sup>**

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	3,971	1,497		2,652	,009
	realGDP	,207	,074	,153	2,808	,006
	LT.Interest	-,640	,099	-,415	-6,472	,000
	Inflation	-,352	,178	-,136	-1,976	,050
	Market1	1,182	,496	,194	2,381	,018
	DELdummy	-2,108	,475	-,356	-4,437	,000
	leftGov	-,015	,430	-,002	-,035	,972
	N.effeParty	-,170	,140	-,105	-1,221	,224
	Elecdummy	-,716	,345	-,106	-2,079	,039
	Single party	-,274	,498	-,034	-,549	,584
	Unemployment rate	-,038	,054	-,044	-,705	,482
	stab	-,381	,418	-,049	-,911	,364

a. Dependent Variable: EMUsaldoA minus cycl.component as % GDP

Significant bij: 1% (Sig, < 0,01), 5% (Sig <0,05) en 10% (Sig <0,10)

#### Model 4: verklarende variabelen voor EMU-saldo (begrotingsaldo – rentebetalingen)

##### Model Summary<sup>b</sup>

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,694 <sup>a</sup>	,482	,448	1,91136

a. Predictors: (Constant), stab, DELdummy, Inflation, Unemployment rate, realGDP, Elecdummy, leftGov, Market1, Single party, LT.Interest, N.effeParty

b. Dependent Variable: EMUsaldoB minus interest as % GDP

##### ANOVA<sup>b</sup>

Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	574,465	11	52,224	14,295	,000 <sup>a</sup>
	Residual	617,405	169	3,653		
	Total	1191,870	180			

a. Predictors: (Constant), stab, DELdummy, Inflation, Unemployment rate, realGDP, Elecdummy, leftGov, Market1, Single party, LT.Interest, N.effeParty

b. Dependent Variable: EMUsaldoB minus interest as % GDP

##### Coefficients<sup>a</sup>

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error	Beta		
1	(Constant)	4,208	1,454		2,895	,004
	realGDP	,116	,071	,099	1,619	,107
	LT.Interest	-,045	,096	-,034	-,472	,638
	Inflation	-,321	,173	-,143	-1,857	,065
	Market1	-,588	,482	-,111	-1,219	,225
	DELdummy	-3,371	,461	-,653	-7,305	,000
	leftGov	1,270	,418	,187	3,040	,003
	N.effeParty	,031	,136	,022	,232	,817
	Elecdummy	-,577	,335	-,099	-1,725	,086
	Single party	,392	,484	,056	,809	,420
	Unemployment rate	,029	,052	,038	,552	,582
	stab	-,109	,406	-,016	-,268	,789

a. Dependent Variable: EMUsaldoB minus interest as % GDP

Significant bij: 1% (Sig, < 0,01), 5% (Sig <0,05) en 10% (Sig <0,10)