

Onafhankelijk Europees begrotingstoezicht: waarom en hoe verder?

N.D. Gilbert & B. Öztürk*

Samenvatting

Lidmaatschap van een monetaire unie versterkt voor individuele landen de prikkel om een te ruim begrotingsbeleid te voeren. Dit is onwenselijk omdat, zoals de recente crisis heeft bewezen, de rekening hiervan bij de eurozone als geheel komt te liggen. Omdat volautomatische begrotingsregels niet werkbaar zijn en gezamenlijke handhaving door Europese politici in de praktijk heeft gefaald, is politiek onafhankelijk begrotingstoezicht noodzakelijk. De begrotingsautoriteit moet al in een vroeg stadium van budgettaire ontsparing kunnen ingrijpen. In de eurozone zijn de afgelopen jaren op geleidelijke wijze grote stappen in de goede richting gezet. Verdere versterkingen blijven echter nodig, vooral in het preventieve toezicht. Om geloofwaardig te zijn moet ook het beperkte sanctiepallet worden uitgebreid. Bovenstaande stappen bouwen voort op de aloude Maastrichtse principes en vereisen geen verregaande nieuwe overdracht van soevereiniteit.

Trefwoorden: Overheidsfinanciën, begrotingsdiscipline, EMU.

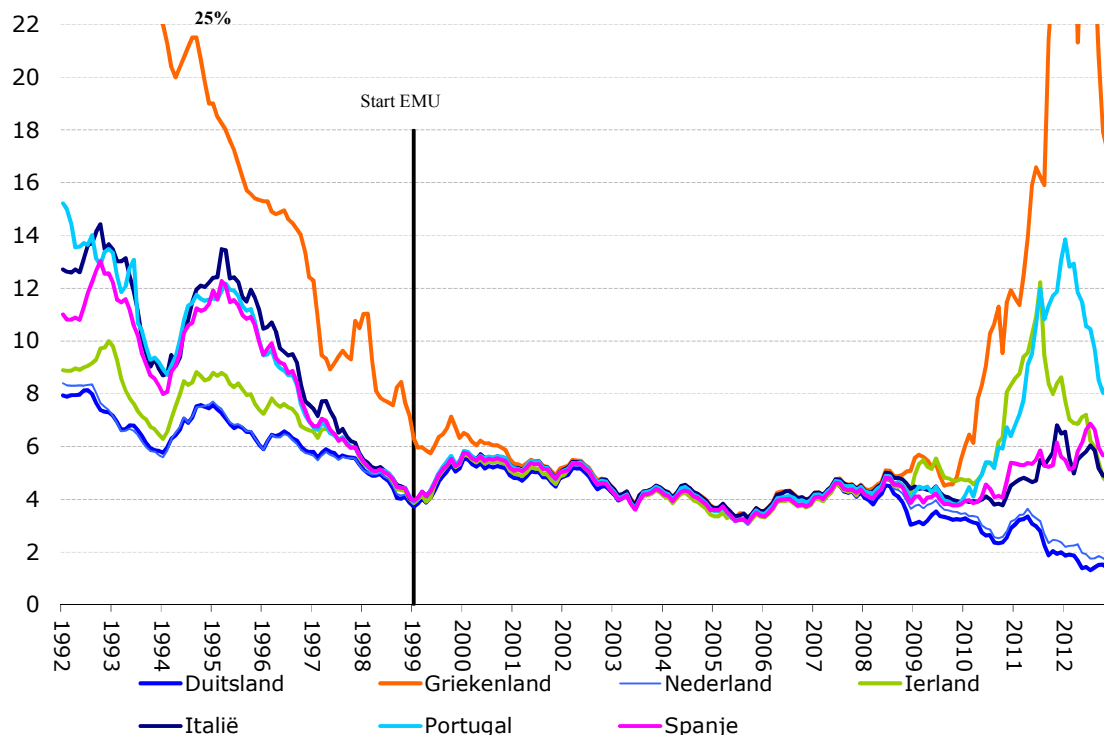
1 De noodzaak van Europese begrotingsregels

Dat binnen een monetaire unie stevige waarborgen voor gezonde overheidsfinanciën een vereiste zijn werd al ten tijde van het afsluiten van het Verdrag van Maastricht onderkend. In een monetaire unie ontstaan immers prikkels voor een ruimer begrotingsbeleid. Zo reageert binnen een monetaire unie als de EMU het monetaire beleid minder sterk op de inflatie in individuele lidstaten. Hierdoor wordt het effect van begrotingsbeleid op de conjunctuur in individuele lidstaten groter. Hier komt bij dat het wegvallen van het wisselkoersrisico het makkelijker maakt om (binnen andere EMU-landen) externe schuld op te bouwen. Door de grotere markt die door de euro gecreëerd is, wordt de financiering van schuld *ceteris paribus* goedkoper. Ook een groter aandeel van externe schuld in de totale overheidsschuld faciliteert expansief begrotingsbeleid, aangezien er minder verdringing van nationale investeringen optreedt. De keerzijde van deze medaille is dat investeringen in een lidstaat van de eurozone verdrongen kunnen worden door de toenemende schuld in één van de andere lidstaten. Er bestaat binnen een muntunie dus een *free-rider*-probleem waarbij landen de negatieve effecten van een te ruim begrotingsbeleid deels kunnen afwentelen op andere landen (zie onder meer Uhlig, 2002). Voor de muntunie als geheel kan dit leiden tot een suboptimale uitkomst. Een groot tekort of een grote schuld van een lidstaat zou ook een ongunstig effect op de koers van de euro kunnen hebben en daarmee op de prijsstabiliteit van de eurozone.

Bij de opzet van de euro werden daarom gemeenschappelijke begrotingsregels opgesteld. Hierbij werd ervan uitgegaan dat deze een aanvulling zouden vormen op marktdiscipline. Na de invoering van de euro viel de marktdiscipline echter weg. Alle eurolanden werden door de markt als ongeveer even veilig beoordeeld en konden tegen vergelijkbare tarieven geld lenen (grafiek 1). Vermoedelijk kwam dit doordat financiële markten ervan uitgingen dat de leden van de eurozone elkaar toch wel te hulp zouden

schieten als ze in budgettaire problemen zouden komen (Coeuré en Pisany-Ferry, 2005). Hierdoor nam de druk op overheden om hun begroting op orde te krijgen af.

Figuur 1. Rente op 10-jaars overheidsobligatie (procenten, maandgemiddelden)



Inmiddels is marktdiscipline in extreme mate terug in de EMU, maar er kan niet zonder meer van worden uitgegaan dat markten ook als de rust is wedergekeerd voldoende scherp blijven op begrotingsdiscipline. Bovendien is de afgelopen jaren steeds duidelijker geworden dat budgettaire problemen in één land grote kosten voor de eurozone als geheel met zich meebrengen. De noodzaak van afdwingbare begrotingsregels binnen de eurozone is hierdoor duidelijker dan ooit.

2 De noodzaak van onafhankelijke handhaving

Dat begrotingsregels afdwingbaar moeten zijn, impliceert op zichzelf niet automatisch dat er een onafhankelijke budgettaire scheidsrechter nodig is. Theoretisch kan begrotingsdiscipline immers worden afgedwongen met simpele, volautomatische regels: wanneer indicator X boven waarde Y komt, volgt sanctie Z. In de praktijk zijn er echter meerdere redenen waarom dit onwenselijk is. Zo heeft de schuldencrisis eens te meer duidelijk gemaakt dat in goede tijden grotere begrotingsoverschotten nodig zijn, om ten tijde van een recessie niet in de problemen te komen. De begrotingsregels moeten hiertoe rekening houden met de stand van de conjunctuur. Idealiter wordt bij het bepalen van het vereiste begrotingssaldo bovendien ook gelet op macro-economische onevenwichtigheden, zoals kredietbubbels. Deze kunnen namelijk een sterke impact hebben op de overheidsfinanciën. Zo bleek tijdens de kredietcrisis dat de opbouw van macro-economische onevenwichtigheden in de periode voorafgaand aan de crisis sterk

bijdroeg aan de verslechtering van de overheidsfinanciën tijdens de crisis (zie onder meer Gilbert en Hessel, 2012). Om rekening te kunnen houden met zowel de conjunctuur als andere relevante macro-economische variabelen zijn uitgebreide, veelomvattende en flexibele regels nodig. Dit gaat moeilijk samen met volledig automatisme.

Ook ten tijde van crises kunnen automatische, rigide regels aanzienlijke economische en maatschappelijke kosten met zich meebrengen (Beetsma en Debrun, 2005). Zo zou volledig automatische handhaving van de 3-procentnorm uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) kunnen betekenen dat het in een crisissituatie niet mogelijk is om het begrotingstekort tijdelijk te laten oplopen, zelfs niet als de situatie hier nadrukkelijk om vraagt. Dit kan ook het noodzakelijke draagvlak voor de begrotingsregels onder de bevolking doen afnemen. Er is daarom discretie nodig bij het handhaven van begrotingsregels. In goede tijden moet extra streng kunnen worden opgetreden bij onvoldoende begrotingsdiscipline, terwijl in crisissituaties flexibiliteit nodig kan zijn. Al bij het opstellen van het 'oude' SGP werd dit erkend: de Europese regeringen kregen veel vrijheid bij het handhaven van het SGP. Vooral in het preventieve begrotingstoezicht werd zelfs meer vertrouwd op *peer pressure* dan op harde regels: bij onvoldoende begrotingsdiscipline zouden de regeringsleiders elkaar dwingen om corrigerende maatregelen te nemen.

Er volgden echter nooit sancties, hoewel de 3-procentnorm meermaals werd overschreden. Toen in 2003 Frankrijk en Duitsland een waarschuwing dreigden te zullen krijgen, werd zelfs besloten om het 'te rigide' SGP te verspoelen. Regeringen bleken niet bij machte elkaar tot de orde te roepen. Het neerleggen van discretie bij politici is dan ook geen succes gebleken. Om toch flexibiliteit te behouden, maar tegelijkertijd zeker te zijn van handhaving, is het neerleggen van de handhavingsbevoegdheden bij een zo veel mogelijk onafhankelijke toezichthouder noodzakelijk.

3 Stand van zaken

Door middel van een stapeling van aanpassingen en uitbreidingen van het SGP, en diverse nieuwe afspraken, is reeds geleidelijk toe bewogen naar onafhankelijker en meeromvattend begrotingstoezicht. Zo is preventief begrotingstoezicht nu een volwaardig onderdeel van het SGP geworden. Ook is de rol van de Raad, die de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid heeft, ingeperkt door de positie van de Europese Commissie (EC) te versterken. In de *fiscal compact* is vastgelegd dat in de buitensporigtekortprocedure voortaan met omgekeerde gekwalificeerde meerderheid (RQMV¹) wordt besloten, waardoor de Raad aan invloed verliest ten opzichte van de EC. Onder de nieuwe stemregels binnen de Raad (ingaaend op 1-11-2014) betekent dit dat een meerderheid van 55 procent van de deelnemende lidstaten die bovendien ten minste 65 procent van de bevolking vertegenwoordigen vereist is om een voorstel van de EC tegen te houden. Het land over wie het gaat stemt niet mee. Door deze dubbele eis is het zelfs voor een alliantie van grote landen (bijvoorbeeld Italië, Spanje, Frankrijk en Duitsland) niet mogelijk om zonder steun van andere landen een Commissievoorstel tegen te houden, omdat zij gezamenlijk wel aan het bevolkingscriterium voldoen maar geen 55% van de lidstaten vertegenwoordigen. RQMV biedt hierdoor sterk verbeterde waarborgen tegen politieke inmenging in de handhaving van begrotingsregels. Dit is een

¹ Reverse qualified majority voting.

belangrijk verschil met het recente verleden, toen juist een aanzienlijke meerderheid van landen én bevolking nodig was om bijvoorbeeld een aanbeveling of sanctie van de EC wél doorgang te laten vinden. Doordat de Raad tegelijkertijd wel de eindverantwoordelijkheid draagt bij de besluitvorming, blijft de democratische legitimiteit van het Europese begrotingstoezicht zo veel mogelijk overeind.

Ook de door EC-voorzitter Barroso gecreëerde 'supercommissaris' voor begrotingszaken is een stap in de juiste richting. Barroso heeft eind 2011 de positie van de begrotingscommissaris versterkt door besluiten omtrent het SGP niet meer in het college van Commissarissen, het beslissingsorgaan van de EC, te bespreken, maar per schriftelijke procedure af te ronden. Wie wil dat de schriftelijke procedure opgeschort wordt, moet dit schriftelijk met redenen omkleed aan de EC-voorzitter voorstellen (EC, 2011). De voorzitter kan daarna tot opschorting besluiten en het te nemen besluit voor adoptie op de agenda van de volgende Commissievergadering opnemen. Dit zou betekenen dat het besluit alsnog in het college besproken wordt. De begrotingscommissaris kan hierdoor relatief onafhankelijk van de overige commissarissen zijn werk doen. Dit is van belang omdat overheden niet alleen op budgettair terrein, maar ook op veel andere vlakken met de EC moeten samenwerken. Als andere commissarissen invloed hebben op de handhaving van de begrotingsregels, dan zouden overheden theoretisch kunnen proberen deze commissarissen te beïnvloeden door bijvoorbeeld medewerking op hun eigen beleidsterrein afhankelijk te maken van 'hulp' bij het tegenhouden van boetes.

Een andere stap voorwaarts is dat een begin is gemaakt met de nationale verankering van de Europese begrotingsregels. De *fiscal compact* verplicht de leden van de eurozone om het streven naar structureel begrotingsevenwicht in de nationale wetgeving vast te leggen. Dit biedt geen garanties voor begrotingsdiscipline, maar signaleert wel commitment van de nationale overheden aan de Europese regels. Ook kan dit een mogelijke interventie door 'Europa' politiek minder onacceptabel maken doordat derhalve de druk om actie te ondernemen niet alleen van 'Europa' komt maar ook van de binnenlandse regelgeving. De uiteindelijke vormgeving van de desbetreffende nationale wetgeving is daarbij in handen van de nationale parlementen.

Tot slot ligt momenteel nog het *two-pack* op tafel, waarin de EC onder meer voorstelt dat de nationale overheden hun concept-begrotingen vooraf moeten neerleggen voor een opinie. Indien de EC vindt dat de concept-begroting te veel afwijkt van de verplichtingen uit het SGP, kan het de lidstaat verzoeken om de begroting te herzien. Over het *two-pack* wordt nog onderhandeld tussen Raad, EC en het Europees Parlement (EP). Het is hierdoor nog onduidelijk in welke vorm dit uiteindelijk in werking zal treden.

4 Vervolgstappen

Voor de nabije toekomst is het cruciaal om de route richting onafhankelijke handhaving te blijven volgen. Concreet betekent dit vooral dat de onafhankelijkheid van de begrotingscommissaris ten opzichte van de Raad verder moet worden vergroot. Zoals betoogd, biedt besluitvorming met RQMV sterk verbeterde bescherming tegen ongewenste politieke invloed, terwijl de democratische legitimiteit van de besluitvorming gewaarborgd blijft doordat de Raad nog altijd het uiteindelijke beslissingsorgaan is. Uitbreiding van RQMV is dan ook mogelijk binnen de huidige politieke opzet van de E(M)U. Op dit moment wordt nog met gewone gekwalificeerde meerderheid besloten in het preventieve begrotingstoezicht, bij de schuldregel en in veel stappen van de macro-

economische onevenwichtigheden procedure (de MEOP, die als doel heeft om schadelijke economische ontwikkelingen met nadelige grensoverschrijdende externe effecten tijdig op te sporen en te corrigeren). Dit zou moeten veranderen: juist in het preventieve toezicht is het van belang dat er zo min mogelijk politieke inmenging plaatsvindt. Preventief toezicht is immers het moeilijkste toezicht: er moet opgetreden worden terwijl er op het oog nog weinig aan de hand is.

Ook de positie van de begrotingscommissaris binnen de EC kan verder worden versterkt. Naast de belangrijke stappen die al door Barroso gezet zijn, zou de commissaris idealiter in alle stappen van SGP-procedures zonder interventie van de rest van de EC moeten kunnen besluiten. Vanuit het oogpunt van de democratische legitimiteit is het dan wel wenselijk dat het Europees Parlement deze individuele commissaris kan wegsturen (nu kan alleen het college als geheel worden weggestemd). Tot slot zijn er nog grote stappen noodzakelijk op het gebied van effectieve en geloofwaardige sancties. In het 'oude' SGP waren sancties alleen in het correctieve toezicht aanwezig en bedoeld als afschrikmiddel. Inmiddels zijn ook in het preventieve toezicht sancties geïntroduceerd en is door aanpassing van de stemprocedures de kans dat sancties worden uitgedeeld vergroot. Het sanctiepallet zelf is echter onveranderd beperkt en bestaat louter uit financiële sancties.

Waar financiële sancties in het preventieve toezicht functioneel kunnen zijn, is in het correctieve toezicht de introductie van politieke sancties wenselijk. In het preventieve deel van het SGP, als de budgettaire problemen nog klein zijn, is een boete van een beperkte omvang een geloofwaardige optie, omdat het land op dat moment nog in staat is om de boete te kunnen dragen zonder dat daardoor de budgettaire problemen verergerd worden. Het is bovendien moeilijk denkbaar dat al in deze fase (op basis van onzekere schattingen van het structurele tekort) zware politieke sancties worden opgelegd. Overwogen kan worden om, naast boetes, ook positieve prikkels te introduceren, zoals een (financiële) beloning bij het doorvoeren van structurele hervormingen.

In het correctieve deel van het SGP zijn economische sancties minder ongeloofwaardig omdat ze de budgettaire problemen alleen maar verergeren. Geloofwaardige politieke sancties kunnen landen wel ontmoedigen om hun budgettaire posities te laten ontsporen. De zwaarte van de politieke sancties kan toenemen van intensieve monitoring door de EC tot het verplicht verschijnen van de nationale regeringsvertegenwoordigers in het EP en, in het laatste stadium, het opschorten van het stemrecht in bijvoorbeeld de Europese Raad.

Bovenstaande stappen kunnen grotendeels gerealiseerd worden zonder in te grijpen in het budgetrecht van parlementen of verregaande nieuwe overdracht van soevereiniteit. Al bij het Verdrag van Maastricht hebben de lidstaten van de EU een deel van hun budgettaire soevereiniteit opgegeven. Tegelijkertijd bleven landen vrij om te beslissen over de taken van de overheid en de omvang en samenstelling van inkomsten en uitgaven. De stappen die tot op heden zijn gezet bij het versterken van de Europese begrotingsregels, en bovenstaande suggesties tot vervolgstappen, bouwen voort op deze aloude Maastrichtse principes.

Niels D. Gilbert en Bahar Öztürk

* De auteurs zijn werkzaam als econoom bij de divisie Economisch Beleid & Onderzoek van De Nederlandsche Bank. De gebruikelijke disclaimer is van toepassing.

Literatuur

Beetsma, Roel en Xavier Debrun (2005), Implementing the Stability and Growth Pact: enforcement and procedural flexibility, *IMF Working Papers*, 05/59.

Benoît Coeuré en Jean Pisany-Ferry (2005), Fiscal policy in EMU: towards a sustainability and growth pact?, *Oxford Review of Economic Policy*, (4), 598-617.

European Commission (2011), *Decision of the President of the European Commission on the Vice-President responsible for economic and monetary affairs and the Euro*.

Gilbert, Niels en Jeroen Hessel (2012), De Europese overheidsfinanciën tijdens de crisis, *Economisch Statistische Berichten*, 97(4631), 166-169.

Uhlig, Harald (2002), One Money, but Many Fiscal Policies in Europe: What Are the Consequences?, *CEPR Discussion Papers*, 3296.