Nieuwe begrotingsregels op de weegschaal: hoe zwaar weegt de begrotingsdiscipline?

door Caroline Nagtegaal-van Doorn

De Europese Unie staat op het punt om een grootscheepse hervorming van de Europese begrotingsregels door te voeren. Deze regels, ook bekend als het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), bepalen hoe hoog de staatsschuld en het begrotingstekort van een lidstaat mogen zijn en leggen op deze manier een fundament onder de gemeenschappelijke markt en munt. Het belang ervan kan daarom moeilijk worden onderschat. Als Europarlementariër namens de VVD begeef ik mij momenteel midden in het oog van de storm rondom de onderhandelingen over deze nieuwe Europese begrotingsregels. Daarom zoom ik uit om het grote plaatje te schetsen. Tijd om door een liberale bril naar het SGP te kijken.

Liberale teugels

De euro is het belangrijkste en meest tastbare symbool van de Europese samenwerking. Decennia van economische integratie mondde ruim 20 jaar geleden uit in de gemeenschappelijke munt, die de handel zowel binnen de interne markt als met de rest van de wereld tot ongekende hoogten deed stijgen. Nooit meer geld wisselen als je aankomt op je vakantiebestemming, geen hoge transactiekosten voor bedrijven en met een Europese Centrale Bank als hoeder van een stabiele euro. De euro bracht ons onvoorstelbaar veel goeds. Maar om die euro stabiel te houden, zijn afspraken nodig. Die moeten ervoor zorgen dat een onverantwoord hoge schuldenberg in een euroland niet leidt tot

monetaire instabiliteit waar de gehele eurozone last van ondervindt. Het Stabiliteits- en Groeipact uit 1997 vormt de hoeksteen van deze afspraken.

De belangrijkste bestandsdelen van het SGP kennen we in de vorm van een tweetal percentages: 3 procent en 60 procent, welke vastliggen in het Europees Verdrag. Landen die de euro hebben ingevoerd, moeten in principe streven naar een sluitende begroting, maar mogen het begrotingstekort in tijden van economische tegenwind laten oplopen naar drie procent van het bruto binnenlands product (bbp). De totale staatsschuld mag niet boven 60 procent uitkomen. Deze getallen zijn enigszins arbitrair, er is geen wetenschappelijke consensus over de vraag wanneer een staatsschuld precies onhoudbaar wordt. Wat we wél weten is dat 60 procent een veilig niveau is. Zit een land daarboven, dan moet die deze in stappen van een twintigste terugdringen tot 60 procent.

Voor een liberaal is het van groot belang dat landen zich aan de afgesproken regels houden en de politiek de teugels niet onnodig laat vieren. Zo kunnen bedrijven optimaal profiteren van een stabiele munt en een renteniveau zonder hoge inflatiepremies. Burgers kunnen erop vertrouwen dat de rekening van politieke plannen niet wordt doorgeschoven naar toekomstige generaties en de staatsschuld indirect een nationaal herverdelingsinstrument wordt. Fiscale discipline voorkomt tevens dat landen in financiële problemen komen en de overige eurolanden te hulp moeten schieten in de vorm van grote reddingspakketten. Kortom, het SGP is het fiscale anker dat de Europese economie gezond houdt.

De euro in crisistijd

Ruim tien jaar geleden kreeg Europa de deksel op de neus: de begrotingsregels, die we zo netjes in het Europees Verdrag destijds hadden vastgelegd, waren dusdanig geschonden dat financiële markten hun vertrouwen in Zuid-Europese landen begonnen te verliezen. Met name Griekenland had de regels jarenlang aan de laars gelapt en zelfs bewust een verkeerde voorstelling van zaken gegeven. Na Griekenland vielen meer landen door de mand. Uiteindelijk moesten ook Spanje, Italië, Portugal en Ierland aan de Europese bedelstaf om faillissement te voorkomen. De grootste liberale nachtmerrie werd werkelijkheid: het gebrek aan begrotingsdiscipline leidde bijna tot de val van de euro. Een val die mogelijk het gehele Europese project op losse schroeven zou zetten en decennia van Europese samenwerking ongedaan zou maken. Met gigantische reddingspakketten werd Zuid-Europa op de been gehouden. Op pijnlijke wijze werd duidelijk waar het toe kan leiden als begrotingsdiscipline niet wordt nageleefd. De rentes gaan door het dak, de economie door een diep dal, bedrijven op de fles. Hoe pijnlijk ook, Europese politici pakten het probleem bij de wortel aan en kondigden grote bezuinigingsrondes aan om de nationale begrotingen weer in het gareel te brengen. In sommige landen kwam dat vanuit de overtuiging dat dit de enige manier was om de economie weer gezond te krijgen, in andere landen was dit een keiharde voorwaarde om overeind te worden gehouden door rijkere lidstaten. Het was niet eenvoudig, maar de economie herstelde uiteindelijk wel.

Het ging lange tijd goed, totdat Europa een nieuwe klap te verwerken kreeg: in 2020

raasde corona over het continent. En waar het overtreden van de begrotingsregels de oorzaak was van de eurocrisis, stonden juist deze regels in veler ogen in de weg om de economische gevolgen van de coronacrisis te lijf te gaan. Het resultaat: de zo 'rigide' regels werden opgeschort zodat lidstaten hun economieën konden voorzien van miljardensteun. Ook werd een Europees coronaherstelfonds van zo'n 800 miljard euro opgetuigd, dat grotendeels zou gaan investeren in de groene en digitale transities om zo een grote economische crisis bovenop de gezondheidscrisis te voorkomen. En ja, de Europese economie hield stand en herstelde wonderbaarlijk snel. Zo snel zelfs, dat met name linkse politici er als de kippen bij waren om de begrotingsregels hersendood te verklaren. Wat we hadden 'geleerd' van de vorige crisis is dat bezuinigen niet werkt en we ten tijde van economische tegenspoed juist fors moeten investeren. Waar men voor het gemak maar even aan voorbijging, is dat de eurocrisis zijn wortels had in een gebrekkige naleving van de begrotingsregels, terwijl de coronacrisis een schok van buitenaf betrof. Dit is een fundamenteel verschil. Wat veel beleidsmakers nog meer over het hoofd zagen, was dat het juist de bezuinigingsrondes waren geweest die de nationale regering in staat stelde om zo resoluut in te grijpen tijdens corona. Juist de Zuid-Europese landen, die nog altijd hadden verzuimd om de schulden weer tot 60 procent terug te dringen, moesten bogen op Europese solidariteit in de vorm van het coronaherstelfonds.

Een nieuwe aanpak

En hoewel de coronapandemie inmiddels gelukkig achter ons ligt, zijn de Europese begrotingsregels die 'tijdelijk' aan de kant werden geschoven om ruimte te maken voor economische steunpakketten, op dit moment nog steeds buiten werking. Officieel om het economisch herstel niet in de kiem te smoren. In werkelijkheid omdat iedereen weet dat een 'koude' terugkeer naar de oude regels niet realistisch is. Veel lidstaten hebben schuldniveaus die niet op een verantwoorde manier op korte termijn kunnen worden teruggedrongen naar 60 procent. Tegelijkertijd waren de begrotingsregels altijd al een wassen neus omdat ze nooit serieus werden gehandhaafd door de Europese Commissie. Toen politieke reuzen als Frankrijk en Duitsland niet werden terechtgewezen voor het overtreden van de regels, boette de Commissie als 'hoeder van de Verdragen' ernstig aan geloofwaardigheid in. De voor een liberaal zo belangrijke begrotingsregels waren een tandeloze tijger geworden. Die tandenloosheid, gecombineerd met de huidige situatie van een opgeschort SGP, heeft geleid tot de politieke voedingsbodem voor een modernisering van de regels.

Afgelopen zomer verscheen daarom een langverwacht voorstel om zowel de preventieve arm als de correctieve arm van de begrotingsregels grondig te herzien. Zo verdwijnt de een-twintigste-regel en ook de richtlijnen voor een structureel begrotingstekort zien we in de toekomst niet langer terug als het aan Brussel ligt. In plaats daarvan moeten lidstaten een nationaal fiscaal plan voor de middellange termijn indienen. Daarbij moeten overheden zich aan een uitgavenregel houden die ervoor moet zorgen dat de overheidsuitgaven niet harder groeien dan de economie bij kan houden. Lidstaten krijgen vier jaar de tijd om de begroting aan te passen aan de nieuwe regels, daarna

moeten de staatsschulden zich op een dalend pad bevinden. Deze periode kan met maximaal drie jaar worden verlengd indien er ook substantiële hervormingen en investeringen plaatsvinden. Brussel heeft de blik namelijk ook op de toekomst. Europa staat voor grote investeringsopgaven, met name op het gebied van de groene en digitale transities, maar zeker ook op gebied van defensie. Door prikkels in te bouwen voor hervormingen en investeringen, moeten de nieuwe begrotingsregels zorgen voor de flexibiliteit die in het verleden nog weleens ontbrak. Door landen zelf een plan op te laten stellen, wil Brussel er bovendien voor zorgen dat landen zich niet gedwongen voelen door Europa, maar zelf het probleem onder ogen zien en er een oplossing voor verzinnen. Dat moet de naleving – die in het verleden zo notoir ondermaats was – ten goede komen.

De liberale bril

De Europese begrotingsregels vormen een belangrijke pijler onder het Europees macro-economisch beleid. Ze zijn geënt op het liberale principe van begrotingsdiscipline, dat ervoor moet zorgen dat de monetaire unie blijft functioneren en er geen nieuwe schuldencrisis ontstaat. Toch hebben onvoldoende naleving en een zwakke handhaving ervoor gezorgd dat een liberaal schrikbeeld kon ontstaan. Een liberale visie op de hervorming is daarom van groot belang in de Europese politiek. Allereerst omdat de steun van de Europese liberale fractie Renew Europe nodig zal zijn om in het Europees Parlement een meerderheid te vinden. Daarnaast hebben zowel Frankrijk als Duitsland momenteel een liberale minister van Financiën. Een vergelijk tussen deze twee economische en politieke reuzen zal noodzakelijk zijn om in de Raad tot een overeenkomst te kunnen komen. Al met al is de liberale invloed op de nieuwe begrotingsregels dus groot. Tegelijkertijd zien we veel verschillen tussen de Franse en Duitse positie die in het verlengde liggen van de meer klassieke Noord-Zuid verdeling die Europa op dit thema altijd in zijn greep lijkt te hebben. De Duitsers pleiten voor strenge waarborgen om zowel de schuldnorm als de tekortnorm onder de respectievelijke grenzen van 60 procent en 3 procent te houden. De Fransen leggen meer nadruk op het belang van flexibiliteit en de ruimte die behouden moet worden voor investeringen in de groene en digitale transities. Nederland hamert traditioneel op begrotingsdiscipline, maar stelt zich vanwege de diplomatieke verhoudingen ditmaal constructiever op dan menig Zuid-Europeaan had gevreesd. Met andere woorden, ook het liberalisme is niet immuun voor nationale belangen en zienswijzen.

Voor een liberaal is en blijft het principe van begrotingsdiscipline van groot belang. Toch is dat principe jarenlang met voeten getreden. De Commissie stond erbij en keek ernaar, maar deed weinig. Als regels wel deugen maar niet worden nageleefd, moet je de oplossing dan in nieuwe regels zoeken? In feite beloon je daarmee slecht gedrag. Of blijf je hameren op regels die in de praktijk niet altijd realistisch zijn? Daarmee loop je het risico terug te keren naar een papieren werkelijkheid. Om dit dilemma op liberale wijze te kunnen navigeren is een liberaal kompas nodig. Waar moet een liberaal SGP in de praktijk toe leiden? Voorop dient te staan dat de nationale begrotingen in de Europese Unie op orde zijn. Niet omdat een sluitende begroting een doel op zichzelf is, maar om-

dat begrotingsdiscipline de monetaire unie laat functioneren en zorgt voor een gezonde, groeiende economie. Begrotingsregels zijn uiteindelijk het middel om dat liberale doel te bereiken. Nog altijd zijn staatsschulden in veel, vooral Zuid-Europese landen, gevaarlijk hoog. Het heeft dan ook de hoogste prioriteit dat nieuwe begrotingsregels in de praktijk daadwerkelijk tot schuldreductie leiden. Zolang dat in de lijn der verwachting ligt, zou een liberaal de nieuwe begrotingsregels moeten omarmen.

Caroline Nagtegaal-van Doorn is namens de VVD lid van het Europees Parlement en heeft zitting in de Commissie voor Economische en Monetaire Zaken.