

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@bua.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Op weg naar een duurzaam Europees begrotingspact

Het huidige Europees begrotingsbeleid is niet in staat om, conform de belofte van het Verdrag van Maastricht, de levensstandaard voor alle Europeanen te verhogen. Ook kunnen landen door de huidige begrotingsregels onvoldoende een groene en inclusieve energietransitie realiseren. Daarom zijn drie ingrepen vereist: flexibelere en meer landenspecifieke begrotingsregels, vergroening van het begrotingsbeleid, en tijdelijke transitiefondsen die EU-landen in staat stellen hun economieën rechtvaardig te ontwikkelen en te vergroenen.

door Harald Benink, Sara Murawski en Rens van Tilburg Benink is hoogleraar Banking & Finance aan Tilburg University en lid van het Sustainable Finance Lab (SFL), Murawski is SFL-onderzoeker, en Van Tilburg is SFL-directeur.¹

Het zijn gure tijden op het Europees continent: de hoge energieprijzen en de oplopende rente van de Europese Centrale Bank (ECB) krijgen hun weerslag op de economie. Met name de landen die er toch al minder goed voor stonden hebben hier last van. Tegelijkertijd hebben deze landen minder financiële ruimte om hun economie en bevolking te steunen. Juist nu Europa zucht onder de hoge prijs van fossiele energie, dreigt de duurzame energietransitie vanwege een gebrek aan investeringsruimte tot stilstand te komen.

Verdrag van Maastricht

Toen in 1992 het Verdrag van Maastricht werd ondertekend, spraken de betrokken landen met elkaar af dat zij zouden streven naar duurzame groei met respect voor het milieu, dat zij naar elkaar toe zouden groeien, dat zij zouden streven naar een hoog niveau van werkgelegenheid en sociale bescherming, en dat de levensstandaard voor alle Europeanen zou verbeteren. Dertig jaar na dato moeten we constateren dat deze doelen niet behaald zijn, en dat er zelfs tegengestelde ontwikkelingen zijn. Weliswaar was er in de eerste tien jaar na Maastricht sprake van convergentie van het bbp binnen de EU (een trend die vooral veroorzaakt werd door de inhaalslag van Oost-Europa), maar inmiddels is die convergentie gestagneerd of zelfs omgeslagen in divergentie (in het geval van Zuid-Europa).

Ontoereikende Unie

Vanaf het prille begin was duidelijk dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) onvolledig was; daar waar de ECB voortaan het rentebeleid bepaalde voor alle lidstaten, bleef begrotingsbeleid voornamelijk een nationale aangelegenheid. De Europese begroting is ongeveer 1 procent van het bbp, een schamel bedrag in vergelijking met andere monetaire unies, zoals de VS met 30 procent (hoewel de Verenigde Staten, in tegenstelling tot de EU, een federale staat zijn). Economen waarschuwden dat een monetaire unie een gemeenschappelijke begrotingscapaciteit vereist om economische schokken op te vangen en de convergentie (het naar elkaar toe groeien van economieën) te bevorderen.

Saillant genoeg wilde Nederland onder leiding van premier Lubbers begin jaren negentig forse stappen zetten richting een politieke unie, in aanloop naar de totstandkoming van de monetaire unie. Uiteindelijk was er onvoldoende steun voor de plannen en verdwenen deze van tafel – tot teleurstelling van Nederland, waar de gebeurtenis voortaan bekend zou staan als ‘zwarte maandag’. In plaats daarvan werd een bescheiden voorstel aangenomen dat intergouvernementele samenwerking bepleitte van onder meer economisch en monetair beleid en oorspronkelijk uit de koker van Luxemburg kwam.

Er werden wel regels afgesproken over de maximaal toegestane staatsschuld en het begrotingstekort, in het zogeheten Stabiliteits- en Groeipact van 1997. *One*

De begrotingstekortregel van 3 procent werd tussen 1999 en 2007 maar liefst 34 keer geschonden, onder meer door Frankrijk en Duitsland

size fits all, was de gedachte, maar 25 jaar later weten we dat deze eenvormige regels geen garantie op succes zijn. Zo hadden Ierland en Spanje staatsschulden van respectievelijk 24 en 34 procent van het bbp in 2007 (vlak voor de eurocrisis dus),²

terwijl Italië tussen 1995 en 2006 jaar op jaar primaire begrotingsoverschotten op de balans boekte³ – een beter resultaat dan Nederland en Duitsland. Tegelijkertijd werd de begrotingstekortregel van 3 procent tussen 1999 en 2007 maar liefst 34 keer geschonden, onder meer door Frankrijk en Duitsland aan het begin van de eeuw.

De convergentie die in de eerste periode van de euro plaatsvond, werd vooral gefinancierd met leningen vanuit de kern aan de periferie. Veel van deze investeringen belandden in vastgoed. Toen de kredietstromen in 2010 abrupt opdroogden en het begin van de eurocrisis markeerden, kreeg Zuid-Europa steunpakketten aangeboden in ruil voor bezuinigingen. Doordat alle landen in de eurozone tegelijkertijd op de rem traptten, werd de recessie verdiept en verlengd, en stegen uiteindelijk de schulden ten opzichte van de economie, zoals later werd vastgesteld door het IMF.⁴ Ondertussen werden in de nasleep van de crisis de begrotingsregels aangescherpt en kwamen er nieuwe, strengere regels bij. Ook werd de macro-economische-onevenwichtigheidsprocedure geïntroduceerd om onevenwichtigheden, zoals grote private schulden of tekorten of overschotten op de handelsbalans, tegen te gaan.

Sindsdien heeft de EU bewezen dat ze in staat is om lessen te trekken uit het verleden, zoals duidelijk werd uit de aanpak van de coronapandemie. Aan het begin van de pandemie schortte de EU de begrotingsregels op, zodat landen de ruimte

kregen om crisismaatregelen te treffen en hun economieën te stutten. Tegelijkertijd werden er nieuwe, tijdelijke gemeenschappelijke begrotingsinstrumenten gecreëerd, om de werkloosheid te bestrijden (SURE) en om financiële middelen te scheppen voor toekomstgerichte investeringen, waaronder in de duurzame en digitale transitie (het Europees herstellfonds). Hoewel dit welkome stappen waren om Europese integratie te bevorderen op een manier die bijdraagt aan de langetermijndoelen van Maastricht, leert een blik op de uitdagingen waar de EU voor staat, dat het nog niet genoeg is.

Grote uitdagingen

De hoge energieprijzen en de daarmee gepaard gaande inflatie raken alle EU-burgers, maar de kwetsbaren het meest. Al voor de crisis was duidelijk dat veel huishoudens moeite hadden om het hoofd boven water te houden. Bijna één op de zes EU-werknemers verdient een laag loon,⁵ terwijl armoede onder werkenden toeneemt.⁶ De absolute inkomensverschillen tussen Noord-Europese en Zuid-Europese landen zijn de afgelopen tien jaar gestegen.⁷ Ondertussen blijven investeringen binnen de EU laag, bijvoorbeeld als het gaat om R&D-investeringen.⁸ Ook de overheidsinvesteringen in onderwijs zijn met zo'n 20 procent afgenomen sinds de eurocrisis.⁹

Tegelijkertijd begint klimaatverandering steeds meer haar tol te eisen, ook op het Europese continent, met overstromingen of juist droogte die tot bosbranden leiden. De transitie- en fysieke risico's die gepaard gaan met klimaatverandering hebben een onevenredige impact op EU-

landen. De landen die kampen met de hoogste schulden, met name in het Zuiden, zullen naar verwachting de grootste sociaal-economische gevolgen van klimaatverandering ondervinden. Ondertussen

is het zogenoemde jaarlijkse groene investeringsgat (het bedrag dat de publieke en private sector onvoldoende investeren om te voldoen aan de doelstellingen van de Green Deal) geschat op 520 miljard.¹⁰

Dan is er nog de vergrijzing, die een grote impact zal hebben op Europese economieën. De ratio van ouderen (65+) versus jongere leeftijdsgroepen zal naar verwachting toenemen van 34 procent in 2019 naar 59 procent in 2070.¹¹ Dat betekent dat er straks navenant minder werkenden en meer gepensioneerden zijn, wat de overheidsuitgaven aan gezondheidszorg en pensioenkosten verder onder druk zet.

Ondertussen zijn de schulden van de meeste EU-landen historisch hoog. Griekenland heeft een staatsschuld van 182,1 procent, Italië van 150,2 procent, Portugal van 123,4 procent, Spanje van 116,1 procent en Frankrijk van 113,1 procent.¹² Hoge schulden hoeven geen probleem te zijn; zo zijn de schulden in de VS en Japan respectievelijk 149 procent en 259 procent, een stuk hoger dan het eurogemiddelde van 95 procent.¹³ Het verschil is echter dat de VS en Japan beide één land met één munt zijn, terwijl de eurozone een groep van negentien landen is die één munt delen. Deze groep van negentien landen moet in het bestuur van de ECB overeenstemming bereiken over het al dan niet opkopen van staatsobligaties – een complex proces. Landen in de periferie van de eurozone zijn kwetsbaar vanwege blootstelling aan financiële markten. Want als de financiële markten denken dat

De landen met de hoogste schulden zullen de grootste sociaal-economische gevolgen van klimaatverandering ondervinden

bijvoorbeeld Italië zijn schulden niet meer kan terugbetalen, is een nieuwe eurocrisis zo geboren.

Kortom: de huidige begrotingsregels werken niet, zijn onrealistisch en bieden landen onvoldoende ruimte om noodzakelijke en toekomstgerichte investeringen te doen.

Een duurzaam begrotingspact voor Europa

Begin november presenteerde de Europese Commissie haar plannen voor de herziening van het economisch bestuur van de EU, ofwel de begrotingsregels. De Commissie wil onder meer de 1/20 regel, waarbij schulden boven de 60 procent in twintig jaar moeten worden afgebouwd, schrappen. In plaats daarvan stelt de Commissie landenspecifieke schuldafbouwpaden voor die geloofwaardig en continu dalend moeten zijn, zonder daar een specifiek percentage aan te hangen. Vervolgens is het aan lidstaten om plannen in te dienen die aansluiten bij het begrotingspad zoals voorgesteld door de Commissie. Daarbij wordt de uitgavenregel, die de overheidsuitgaven jaarlijks normeert, leidend.

Deze stappen geven blijk van inzicht in het belang van flexibeler en meer landenspecifiek begrotingsbeleid. Tegelijkertijd zal het niet genoeg zijn om te voldoen aan de belofte van Maastricht en het snel verduurzamen van onze Europese economieën.

Het aanpassen van de begrotingsregels zal niet genoeg zijn voor landen die al onder een te hoge schuldenlast gebukt gaan

Het Sustainable Finance Lab doet daarom een drietal voorstellen om te komen tot een werkelijk duurzaam begrotingspact voor Europa. Deze betreffen achtereenvolgens begrotingsregels, vergroening

van begrotingsbeleid en Europese transitiefondsen:

1. Lidstaten moeten de begrotingsruimte waarover zij beschikken kunnen benutten. Van belang is dat het voorstel voor een begrotingspad van de Europese Commissie, in combinatie met een uitgavenregel, ruimhartig genoeg geformuleerd wordt. Daarbij is het van belang groene en productieve investeringen te stimuleren en anders te behandelen dan andere uitgaven, bijvoorbeeld door ze niet mee te tellen bij het begrotingstekort en het uitgavenplafond. Daarnaast dient de 60 procentnorm te worden verruimd.
2. Het Europees begrotingsbeleid dient dringend te worden vergroend. De huidige macro-economische-onevenwichtighedenprocedure (MEOP) waarschuwt landen voor ontwikkelingen die de economische stabiliteit in gevaar brengen. De procedure is nu gericht op indicatoren zoals publieke en private schulden en overschotten of tekorten op de handelsbalans. We zien vandaag de dag dat bosbranden, overstromingen en droogte een grote impact hebben op de economie. Deze risico's zullen de komende jaren alleen maar toenemen. De MEOP zou daarom ook de gevolgen van klimaatverandering moeten meewegen via indicatoren die gericht zijn op klimaat- en andere milieugerelateerde risico's. Hieronder vallen het groene investeringsgat, overheidsgeld dat naar vervuilende activiteiten vloeit en de mate waarin een land groene belastingen heeft ingevoerd.

3. Het aanpassen van de begrotingsregels zal niet genoeg zijn voor landen die al onder een te hoge schuldenlast gebukt gaan. Om noodzakelijke uitgaven en investeringen te doen in hun economie hebben zij geen extra leningen, maar subsidies nodig. Gemeenschappelijk gefinancierde tijdelijke fondsen om gerichte groene en productieve hervormingen en investeringen te financieren bieden uitkomst. Het Europees herstellfonds, dat onder meer gericht was op EU-doelstellingen als de Green Deal en de digitale transitie, kan als een lichtend voorbeeld dienen. Daarbij is de voorwaarde dat landen zelf plannen indienen om groene en productieve hervormingen en investeringen te doen, en pas beloofd worden als zij zich daaraan houden.

Het CDA schrijft in zijn verkiezingsprogramma dat het Nederlands belang ligt in een sterk Europees blok dat in de wereld een rol van betekenis kan spelen.¹⁴ Daarbij is een ketting zo sterk als haar zwakste schakel. Als geheel staat de EU er financieel en economisch goed voor. Die kracht moeten we benutten. Dat vereist stappen vooruit op het gebied van een begrotingsunie, wat de stabiliteit, welvaart en vergroening van het continent ten goede komt. Deze opdracht past ook in de geest van de christendemocratische traditie van rentmeesterschap. Premier Lubbers was zich in zijn tijd zeer bewust van het belang van Europese integratie. Dit belang is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden.

Er zijn stappen nodig op het gebied van een begrotingsunie, wat de stabiliteit, welvaart en vergroening van het continent ten goede komt



Bron: iStock

Artikel in het kort:

- * Nederland wilde onder leiding van premier Lubbers begin jaren negentig, in aanloop naar de totstandkoming van de monetaire unie, forse stappen zetten richting een politieke unie. Deze voorstellen haalden het niet (zwarte maandag)
- * Als *second best* werden regels aangaande de maximaal toegestane staatsschuld en het begrotingstekort afgesproken in het zogeheten Stabiteits- en Groeipact van 1997
- * De huidige one-size-fits-all-begrotingsregels werken niet, zijn onrealistisch en bieden landen onvoldoende ruimte om noodzakelijke en toekomstgerichte investeringen te doen
- * De EU heeft in de coronacrisis flexibiliteit en leervermogen getoond. Nu is het zaak de inzet voor een meer landenspecifiek begrotingsbeleid te verstevigen door deze te koppelen aan vergroening en economische transitiefondsen
- * Deze maatregelen passen in de christendemocratische traditie van rentmeesterschap en doen recht aan de vooruitziende blik van Lubbers inzake het belang van Europese integratie

- 1 Het Sustainable Finance Lab is een informeel netwerk van merendeels academici van verschillende disciplines en universiteiten in Nederland die lid zijn op persoonlijke titel. Daarnaast werkt een aan de Utrecht University School of Economics (U.S.E.) verbonden secretariaat samen met de leden.
- 2 Richard Baldwin e.a., *Rebooting the Eurozone. Step 1 – agreeing a crisis narrative* (CEPR Policy Insight No. 85). Z.p.: Centre for Economic Policy Research, november 2015.
- 3 Carlo Bastasin, Manuela Mischitelli en Gianni Toniolo, *Living with high public debt. Italy 1861-2018*. Rome: Luiss School of European Political Economy, 2019.
- 4 Olivier Blanchard en Daniel Leigh, *Growth forecast errors and fiscal multipliers* (IMF Working Paper). International Monetary Fund, 2013.
- 5 Eurostat, *Earnings statistics*, maart 2021. Zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Earnings_statistics#General_overview
- 6 Ramón Peña-Casas, Dalila Ghailani, Slavina Spasova en Bart Vanhercke, *In-work poverty in Europe. A study of national policies*. Brussel: Europese Commissie, European Social Policy Network, 2019.
- 7 Sustainable Finance Lab, *A sustainable fiscal pact for Europe* (Position paper). Z.p.: SFL, 2022.
- 8 UNESCO Institute for Statistics, *How much does your country invest in R&D?* Zie <http://uis.unesco.org/apps/visualisations/research-and-development-spending>
- 9 Lifelong Learning Platform, *Public investment on education and training in the EU. Trends, challenges and future prospects*. Brussel: LLLPlatform, 2022.
- 10 Europese Commissie, *De EU-economie na COVID-19. Gevolgen voor de economische governance*. Straatsburg: Europese Commissie, 19 oktober 2021.
- 11 Europese Commissie, *The 2021 ageing report. Underlying assumptions & projection methodologies* (Institutional paper 142). Luxemburg: Publications Office of the European Union, 2020, p. 17.
- 12 Eurostat, 'Government debt down to 94.2% of GDP in euro area', *Euro indicators* (2022), nr. 119, p. 2. Zie <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/15131955/2-21102022-BP-EN.pdf/eeb714b8-83c4-cd8c-56b8-e9aa7c5798a8>
- 13 OECD Data, *General government debt*. Zie <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>
- 14 CDA, *Nu doorpakken. Verkiezingsprogramma 2021-2025*. Den Haag: CDA, 2020, p. 90.