



Dwang? Over het naleving van de begrotingsafspraken in de EU en de gevolgen voor de bestuursstructuur

Bernard Steunenbergh

Hoe zal de huidige economische crisis aflopen? Zal het de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten lukken om de huidige crisis te bedwingen? En levert dat nieuwe afspraken op over de rol van de Unie? Dat zijn vragen die ons de afgelopen vier jaren al bezig houden. Opmerkelijk is dat toen de eerste Amerikaanse banken begonnen te wankelen en vervolgens de financiële maar vooral ook de politiek-bestuurlijke problemen in Griekenland aan het licht kwamen, niemand heeft voorzien hoe lang Europese politici met praten en het nemen van kleine stapjes die crisis hebben weten te rekken. De crisis lijkt nu een meer permanent karakter te hebben gekregen, waarbij het nemen van kleine stapjes het enige medicijn lijkt te zijn. Gaat het op deze manier wel lukken de crisis te bezweren? Met welke problemen kampen de huidige leiders? Hoe gaan we de afspraken die er zijn en worden gemaakt zo dadelijk uitvoeren en afdwingen?

We hebben een eurozone gebaseerd op een pakket van afspraken dat het Stabiliteit en Groei Pact (1997) wordt genoemd. Dat pakket, ontwikkeld tijdens de aanloop tot de euro, kent verschillende normen waaraan nationale begrotingen moeten voldoen. Begrotingstekorten zouden niet meer dan 3% van het BNP moeten bedragen, terwijl de staatsschuld niet meer dan 60% van het BNP zou mogen zijn. Verder kent het SGP de buitensporige tekortprocedure waarmee de Raad van Ministers (i.e. ECOFIN) op voorstel van de Europese Commissie een lidstaat kan verplichten het nationale begrotingstekort te verminderen. Dit zijn allemaal afspraken die we nu ook kennen met enkele aanpassingen.

In november 2003 ging het mis. Nadat Frankrijk en Duitsland voor de derde keer op rij een groter begrotingstekort dan 3% kenden, adviseerde de Europese Commissie om een buitensporige tekortprocedure te starten. Voor Portugal was die stap al gezet. Nederland, Oostenrijk, Finland en Spanje steunden de Commissie in dit voornemen, maar andere landen niet. Frankrijk en Duitsland wisten in de Raad van Ministers uitstel te krijgen met de belofte om in 2005 hun begrotingstekorten beneden de norm te brengen, dit tegen de zin van de Commissie. Het leidende argument was dat extra ombuigingen negatief zou uitpakken op de economische groei, en dat dit 'natuurlijk niet de bedoeling was van de afspraken van het pact'. Daarmee was de kiem gelegd voor groter leed later.

De muis had een staartje. De Commissie heeft dit besluit van de ECOFIN bij het Europese Hof van Justitie voorgedragen om het ongeldig te laten verklaren. Dat is inderdaad ook gebeurd in 2004. In het vonnis stelt het Hof onder meer dat de Raad niet zondermeer kan afwijken van de begrotingsregels die in een Verordening zijn neergelegd. Het verkeerde voorbeeld was echter al gegeven.

In het licht van de problemen in Griekenland zijn de begrotingsregels verder uitgewerkt en aangescherpt. In de eerste plaats is er in november 2011 de 'six pack' gekomen: een verzameling van verordeningen en richtlijnen waarin verschillende onderdelen van het financiële beleid worden uitgewerkt (waaronder eisen ten aanzien van het verzamelen en indienen van begrotingsgegevens) en het volgen van de macro-economische ontwikkelingen in de lidstaten.

In de tweede plaats is er de 'Fiscal Compact' van maart 2012. Dat is een verdrag met een aanscherping van de begrotingsnormen uit het SGP en de mogelijkheid om 'verkeerd' gedrag met boetes te bestraffen. Een structureel tekort mag nu niet meer dan 0,5% van het BNP bedragen en in uitzonderlijke gevallen 1%. Verder is de besluitvorming in de Raad aangepast: alleen op basis van een gekwalificeerde meerderheid kan de Raad de adviezen van de Commissie wijzigen of afwijzen ('omgekeerde' procedure). Daarmee wordt het moeilijker om die adviezen af te zwakken of niet aan te nemen. Dit verdrag moet nog worden geratificeerd.

In de derde plaats wordt op dit moment een 'two pack' besproken waarmee het financieel-economische toezicht op de lidstaten nog verder wordt aangescherpt. Ingrediënten van deze maatregelen zijn een onafhankelijk nationaal toezicht op de begrotingsplannen, het in oktober indienen van die begrotingsplannen en het Commissie-advies aan nationale parlementen over de begroting. Verder wordt gedacht aan verplichte hervormingen in het geval een land in een 'excessive deficit procedure' terecht komt, inclusief nationale visitaties en toezicht, ook na de uitvoering van de opgelegde maatregelen.

Tot slot wordt op hoog politiek niveau gewerkt aan nog meer plannen ten aanzien van het Europese financieel-economische beleid. Van Rompuy heeft onlangs, in de vorm van het 'plan Van Rompuy' een voorlopige visie gepresenteerd over een Europese bankenunie, obligaties, een eigen belastinggebied en een grotere betrokkenheid van het Europese Parlement bij de beleidsvorming. In december komt meer.

Opvallend is dat de Europese reactie, vooral onder druk van Duitsland, tot zover een is van meer en meer regels en toezicht op lidstaten die een probleem voor de eurozone kunnen vormen. Ook zijn de normen, zoals die aanvankelijk waren gesteld, aangescherpt. Het structurele tekort mag maar zijdelings afwijken van een sluitende begroting. Er zijn nogal mechanische paden voorgesteld voor het verminderen van staatsschuld en de aanwijzingen uit Brussel krijgen een verplichtend karakter. Europees begrotingsbeleid lijkt daarmee vooral een beleid van dwang en boetedoening te worden. De weerzin waarmee sommigen het Griekse probleem willen aanpakken lijkt nu als norm te worden verheven. Indien een land zich niet aan de afspraken houdt, volgt een breed arsenaal van corrigerende maatregelen, of het nu in het belang van economische groei is of niet.

De focus op meer regulering moet naar mijn smaak worden bijgebogen naar een focus op het financieel-economische bestuur van de Unie. Ook levert de huidige aandacht op regels vragen op ten aanzien van de naleving ervan. *Zijn de Europese politici, die ook nationale politici zijn, in staat zichzelf de discipline op te leggen die de door hen opgestelde regels vragen?* De voorstellen die nu uit Brussel komen, gaan daar wel van uit. Is politieke zelfdiscipline of zelfbinding echter niet erg lastig? Waren het niet Duitsland en Frankrijk die eerder al hebben getoond om op kritieke momenten geen boodschap te hebben aan de ambtenaren van de Europese Commissie? Is dwang dan wel mogelijk? Daarom wil ik ingaan op twee aspecten, namelijk (1) de werking van normen of instituties, en (2) de Europese organisatie van de besluitvorming over financieel-economisch beleid.

Het eerste punt is de werking van instituties. Over de werking van instituties beschrijft William Riker in 1980 een leerzaam dilemma. Zijn vraag was hoe instituties, als structuren voor besluitvorming, dit proces kunnen reguleren op het moment dat de deelnemers niet gelukkig zijn met de uitkomsten ervan. Vergelijk deze vraag maar met die van een autobezitter. Na voortdurend op de snelweg te worden ingehaald, vraagt hij zich af of hij niet een nieuwe auto zou moeten kopen omdat zijn oude karretje nog amper de 100 haalt. Zo vergaat het ook instituties: zodra bestaande instituties te zeer een belemmering zijn, komt vervanging in zicht. Vergelijk bijvoorbeeld de wijze waarop wij in Nederland een regering vormen: waar voorheen de Koningin het voortouw nam, ligt nu het initiatief bij de Tweede Kamer. Maar, zo stelt Riker, wanneer instituties even als de uitkomsten van besluitvormingsprocessen de speelbal zijn van politici, dan is er voor deze normatieve structuren geen plaats meer. Instituties zijn dan uitkomsten. En met het ontbreken van deze hulpmiddelen voor collectieve besluitvorming, kunnen politici dan nog wel beslissingen nemen?

Riker's dilemma doet sterk denken aan de vraag die Baron von Muenchhausen zijn lezers stelt. Kan iemand door aan zijn eigen haren te trekken zich uit het moeras losmaken? Riker's antwoord (maar niet op de vraag van de baron) is transactiekosten. Aangezien instituties dieper in het politieke speelveld zijn geworteld, is het lastiger om die normen te veranderen dan de dagelijkse onderwerpen die de politieke agenda passeren. Het is echter ook een waarschuwing: indien een norm te veel een keurslijf wordt tegen de huidige maatschappelijke verhoudingen, kunnen instituties veranderen. Daarmee blijven instituties kwetsbaar voor de politiek. Men moet dan maar hopen dat transactiekosten als dijken hoog genoeg zijn tegen het donkere water van de politiek.

Een tweede probleem is de organisatie van de besluitvorming in Europa. De deelnemende landen moeten beslissingen nemen over de monetaire samenwerking, inclusief de beoordeling van nationale begrotingen en macro-economische kwetsbaarheden. Het is een sterk intergouvernementele vorm van samenwerken. De vetospeler theorie, ontwikkeld door onder meer George Tsebelis en Fritz Scharpf, geeft aan dat hierdoor een sterke trek ontstaat naar het bestaande, of het minimale. In een groep waarin alle leden een beslissing kunnen tegenhouden (dus de mogelijkheid van een veto hebben), is het erg moeilijk om tot beslissingen te komen. Dat verklaart bijvoorbeeld waarom de Unie maar stap-voor-stap en op incrementele wijze de eurocrisis aanpakt.

Lukt het toch een besluit te nemen, dan zal de inhoud van dat besluit vooral worden gekleurd door het lid dat het minste wil, dat wil zeggen, zo min mogelijk wil afwijken van de bestaande situatie. Dat levert een resultaat van de 'kleinste gemeenschappelijk deler' op. Uit de speltheorie weten we dat een uitkomst waarbij spelers elkaar in de weg zitten, niet de 'beste' keuze hoeft te zijn voor de groep als geheel. Dit is het verschil tussen een evenwicht zoals John Nash dat voorstelt en een Pareto-optimale keuze. De 'beste' individuele keuzes leveren dus niet noodzakelijkerwijs de 'beste' collectieve keuze op. Dit maakt het intergouvernementele bestuursmodel kwetsbaar. Soms kunnen we dus geen 'goed' beleid voeren indien alle meningen in de beslissing over het beleid tot uitdrukking moeten komen. Dat leidt vaak tot inertie. Zo hebben we politieke besluitvorming niet in Nederland geregeld, dus waarom zouden we dat wel in Europa moeten doen?

Om in Europa gemeenschappelijk monetair en financieel-economisch beleid te voeren, moeten we een ander en meer supranationaal bestuursmodel gaan hanteren. Laat ik deze stelling ondersteunen met de recente ingreep ten aanzien van de buitensporige tekortprocedure. In die procedure kon tot voor kort een blokkerende minderheid het advies van de Commissie tegenhouden; nu is de regel dat een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten dit voorstel kan wegstemmen. Dit moet voorkomen dat de landen met een te hoog tekort zich tegen de voorgenomen maatregelen verzetten, zoals Frankrijk en Duitsland dat in 2003 hebben gedaan. Tegelijkertijd is die nieuwe werkwijze nog steeds een noodverband, omdat de 'beklaagde' kan meebeslissen in de Raad over de maatregelen die de Unie wil gaan opleggen. Dat maakt het arrangement nog steeds kwetsbaar voor de macht van grote lidstaten.

Het organiseren van *dwang* moet een belangrijk onderdeel zijn in de oplossing van de problemen in Europa. Daarbij realiseer ik me dat de huidige crisis vele aspecten en daarmee oplossingsrichtingen kent. Ik wil me vooral concentreren op de bestuurlijke problemen die de crisis heeft blootgelegd. Dat is natuurlijk een belangrijke beperking om in het oog te houden. Mijn voorstel is om (1) belangrijke hoekstenen van het beleid als norm te laten groeien en (2) de belangen van individuele landen meer te ontkoppelen van het belang van de Unie of de eurozone.

Het eerste element is *het borgen van de gemaakte afspraken*. Daarvoor is het belangrijk dat die uitgroeien tot normen, zodat sprake is van naleving. Dit betekent, in lijn met de analyse van Riker, dat de transactiekosten van het veranderen van die normen zo groot mogelijk zouden moeten zijn. Hoe kan dat?

In de eerste plaats kunnen de financiële markten Europese politici dwingen om afspraken te respecteren. Een oplopende rente op de geld- en obligatiemarkten biedt politici een prikkel om hun beleid te herzien, zeker wanneer de opgelopen rentebetalingen een groter beslag op publieke middelen leggen. De verschillen in de rentevoet voor 10-jaarlijkse obligaties voor sommige Zuid-Europese landen in vergelijking met Duitsland (het land met de laatste rente in de eurozone) is illustratief en geeft aan wie moet bewegen en tot ombuigingen, inclusief hervormingen, moet besluiten. We hebben nu te maken met *dwang via de markt*. Ook de ingrijpende veranderingen die in Brussel worden besproken zijn daar een voorbeeld van. De keerzijde is dat markten niet volkomen zijn, en informatieachterstanden en de concentratie van macht de beoogde werking kan verstoren. Verder geven markten ook niet aan welke keuzes moeten worden gemaakt. Het is een noodzakelijk maar geen voldoende middel.

Een tweede, meer politicologische visie gaat ervan uit dat burgers vooral als kiezers optreden en bij verkiezingen opletten of politici de juiste financieel-economische keuzen voorstellen. Populariteit bij verkiezingen wordt dan gekoppeld aan het respecteren van eerdere keuzes en het gewenste beleid. Er is dan sprake van *dwang via verkiezingen en het electoraat*. De vraag is alleen of verkiezingen in voldoende mate politici disciplineren. Verkiezingen worden vaak om de vier à vijf jaren gehouden, terwijl campagnes zich vaak lijken te concentreren op een beperkt aantal issues. Daarnaast vergeten kiezers vaak veel over wat in een afgelopen periode is gebeurd, waardoor de relatie tussen daden en beloftes een losse is. Een goede optie maar op zichzelf nog niet voldoende.

De derde visie is afkomstig van James Buchanan die, als constitutioneel econoom, stelt dat een norm feitelijk onderdeel zou moeten zijn van een maatschappelijke constitutie. In zijn optiek is een grondwet niet alleen een juridisch basisdocument maar ook een maatschappelijk gedragen verzameling van waarden, die diep bij burgers is geworteld. Dat levert dus *dwang op door maatschappelijke druk*. Dit mechanisme wordt ook aangetroffen in het werk van Johan Olsen die de normativiteit als gedragsregulerend middel benadrukt. De norm bestaat dan uit de gemeenschappelijke overtuiging bij een groep of samenleving dat iets niet kan of op een bepaalde wijze moet worden gedaan. Het zijn sociale gedragsregels die richting geven, maar tegelijkertijd ook zijn ingebed in een context waarbij afwijkingen daarvan worden geminimaliseerd. Daarmee wordt duidelijk dat de burger ook de bewaker van het 'gemeenschappelijke' optreedt.

De *eerste conclusie* is dat indien de naleving van Europese afspraken een probleem is, het verstandig is om naast markten en kiezers, vooral maatschappelijke steun te zoeken voor die afspraken. Zorg dat een breed scala van organisaties, van nationale banken, belangengroepen en de burger betrokken is bij en op een effectieve wijze invloed kan uitoefenen op de besluitvorming. *Dit betekent naar mijn smaak dat dwang op politici juist via democratie moet worden georganiseerd.*

Soms worden de ideeën van Buchanan op een sterk formele wijze uitgelegd en dat levert nog een variant op. Aangezien het vaak lastig is om bijvoorbeeld de bepalingen van grondwet te wijzigen, zijn die bepalingen vaak meer dwingend voor de politiek dan andere. Door essentiële normen in de grondwet op te nemen kan ook dwang ontstaan. Het gaat dan om *dwang door procedurele barrières*. Deze weg wordt in feite bewandeld in de 'Fiscal Compact' om landen op te roepen de nieuwe begrotingsnormen vooral (grond-)wettelijk te verankeren.

Het is een weg, die op korte termijn kan helpen, maar uiteindelijk ook de normatieve steun nodig heeft van de samenleving.

De *tweede conclusie* is de noodzaak van het ontkoppelen van het belang van een lidstaat van het belang van de Unie in het besluitvormingsproces. Dat zijn twee verschillende zaken, waarbij het lidstatelijke belang het Unie belang niet mag overstijgen. Het intergouvernementele model, zoals we hebben gezien, functioneert in dat opzicht in onvoldoende mate. Deelbelangen kunnen daarin verstikkend werken, zeker wanneer landen thuis een belangrijk probleem hebben, en leveren geen slagvaardig bestuur op. In plaats van het principe van de kleinste gemeenschappelijk deler is een meer integrale belangenafweging noodzakelijk bij het bepalen van het te voeren Europese beleid, zeker wanneer het gaat om financieel-economisch beleid. *Dat beleid vraagt om een supranationaal bestuursarrangement*. Dat is mijn tweede conclusie. Gecombineerd met de eerste conclusie, is het dus noodzakelijk een arrangement te kiezen waarbij een democratische debat gevoerd wordt. Het Europese Parlement, dat op dit moment vooral in een bescheiden rol is gedrukt, moet in die structuur een belangrijke plaats krijgen.

Sommige internationale economen vinden dat politici sowieso onvoldoende geloofwaardigheid hebben om pijnlijke financieel-economische keuzes te maken en bepleiten daarom het instellen van een 'fiscal policy committee'. De onafhankelijke deskundigen in deze commissie zouden dan de contouren van het beleid moeten bepalen. Het probleem van die suggestie is dat de politiek hierbij weg gedefinieerd wordt. Economische ontwikkeling en verdelingsvraagstukken zijn onlosmakelijk verbonden en vergen daarom een politieke keuze, zoals we dat recent gezien hebben bij de haperende start van het tweede kabinet Rutte. Het alternatief dat ik voorstel en waarbij de politiek politiek blijft, is het opschalen van het bestuurlijke arrangement naar het niveau waar het thuishoort, namelijk het supranationale. Dat betekent dat wij uiteindelijk een financieel-economische regering op Europees niveau krijgen, met een Europese minister van Financiën en Prinsjesdag niet in Den Haag maar in Brussel.

Dit is overigens niet de enige weg: er is een alternatief, namelijk het opgeven van de monetaire samenwerking en terugkeer naar een nationale munt en een daaraan gekoppeld financieel-economisch beleid. De vraag is echter of we dat wel echt willen.

Een probleem voor vele, zittende politici blijft: hoe vertellen we de kiezer dit, terwijl we die nog steeds voorhouden dat belangrijke keuzes juist in Den Haag worden gemaakt? Misschien is daarmee het gevecht over Europa ook een over het voortbestaan van nationale politieke partijen en de nationale politiek. Die partijen zouden zich de vraag moeten stellen of het wellicht tijd is de stap naar Europa te maken.

Voor meer informatie over deze research note kunt u contact zoeken met Bernard Steunenberg, Leiden University Jean Monnet Center of Excellence in Den Haag via het email adres b.steunenberg@cdh.leidenuniv.nl. De tekst is gebruikt voor de Lezing voor de Netwerk Bijeenkomst Wetenschap en Markt, 20 november 2012, Kamer van Koophandel, Koningskade 30, Den Haag.

This project has been funded with support from the European Commission. This publication [communication] reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.