



Position paper Europese begrotingsregels

Economische en financiële stabiliteit van de EMU is het meest gebaat bij simpele begrotingsregels gericht op de middellange termijn, zoals het meerjarig uitgavenkader dat in Nederland wordt gehanteerd. De uitgavenkaders zouden moeten passen bij een langetermijndoelstelling voor houdbare schuld. Daarom is het van belang een schulddoelstelling te kiezen die enerzijds de financiële risico's beheersbaar houdt en anderzijds een haalbaar en geloofwaardig afbouwpad mogelijk maakt voor lidstaten met te hoge schulden. Goede handhaving is daarbij essentieel.

Op verzoek van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer neemt het Centraal Planbureau (CPB) deel aan het rondetafelgesprek 'De toekomst van de Europese begrotingsregels: hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact'. Deze notitie bevat de inbreng van het CPB voor dit gesprek.

CPB Notitie

Pieter Hasekamp, Bert Smid

23 november 2021

Inbreng CPB voor het Rondetafelgesprek 'De toekomst van de Europese begrotingsregels: hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact'

- De financiële stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie (EMU) vraagt, vanwege de onderlinge afhankelijkheid van lidstaten, om begrotingsregels en economische beleidscoördinatie. De huidige regels zijn echter arbitrair, complex en mede daardoor ongeloofwaardig.
- Economische en financiële stabiliteit is het meest gebaat bij simpele begrotingsregels gericht op de middellange termijn, zoals het meerjarig uitgavenkader dat in Nederland wordt gehanteerd. De uitgavenkaders zouden moeten passen bij een langetermijndoelstelling voor houdbare schuld.
- Het is moeilijk een dergelijke schuldlimiet economisch exact te onderbouwen. Daarom is het van belang een schuld doelstelling te kiezen die enerzijds de financiële risico's beheersbaar houdt en anderzijds een haalbaar en geloofwaardig afbouwpad mogelijk maakt voor lidstaten met te hoge schulden. Goede handhaving is daarbij essentieel.

De huidige Europese begrotingsregels zijn arbitrair, complex en mede daardoor ongeloofwaardig. De kern van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) beslaat enkele grenswaarden (60% bbp voor de schuld, 3% bbp voor het tekort), een landenspecifieke doelstelling voor het structurele saldo op middellange termijn en een ontsnappingsclausule bij een crisis. De toepassing en verdere ontwikkeling van het SGP hebben geleid tot een complex bouwwerk van regels, procedures en uitzonderingen.¹ Er is geen heldere economische onderbouwing van de grenswaarden, die bovendien minder relevant lijken bij de huidige lage overheidsrentes. In de praktijk zijn de regels van het SGP beperkt nageleefd. Dat komt deels door de complexe regels, maar ook door de politiek-bestuurlijke vormgeving waardoor het moeilijk is om landen boetes te geven.

Voor lidstaten die samen de EMU vormen zijn wel begrotingsregels nodig, naast economische beleidscoördinatie. Beleidskeuzes in de ene lidstaat kunnen gevolgen hebben voor de andere lidstaten of het hele eurogebied.² Zo kan het verlies van het vertrouwen in de financiële houdbaarheid van de overheidsfinanciën van een EMU-lidstaat gevolgen hebben voor de financiële stabiliteit van de gehele Economische en Monetaire Unie (EMU). Begrotingsbeleid in de ene lidstaat kan via economische groei ook (positieve én negatieve) spillovers hebben naar andere lidstaten. De opgelopen overheidsschulden hebben de risico's vergroot, met name de gevoeligheid voor oplopende rentes is toegenomen. Naast Europese begrotingsregels is ook coördinatie van economisch beleid belangrijk. De aanbevelingen in de Macro-Economische Onevenwichtigheids Procedure (MEOP) zouden de onderlinge afhankelijkheden tussen landen moeten adresseren.

De risicodeling tussen EMU-landen is relatief beperkt, wat het belang van goede begrotingsregels en van economische beleidscoördinatie groter maakt. In de eurozone werkt een relatief groot deel van de landenspecifieke schokken door in de consumptie van het land waar de schok optreedt. In de Verenigde Staten worden deze schokken voor een groter deel tussen staten onderling gedempt.³ Dit komt door een lagere arbeidsmobiliteit in het eurogebied en ook doordat er minder risicodeling is via kapitaalmarkten. Daarnaast is er in de VS een zekere bijdrage via begrotingsoverdrachten, terwijl begrotingsoverdrachten tussen lidstaten in de eurozone nauwelijks een bijdrage leveren aan het dempen van landenspecifieke schokken. Ook is de bankenunie van de EMU nog niet voltooid, waardoor de verwevenheid tussen Europese banken en overheden nog steeds groter is dan nodig.⁴ De beperkte grensoverschrijdende schokabsorptie en grote verwevenheid tussen Europese banken en overheden vergroten de risico's op financiële instabiliteit. Prudent begrotingsbeleid dat de overheidsschulden niet te ver laat oplopen en economische coördinatie om onevenwichtigheden tegen te gaan, verminderen die risico's.

¹ CPB, 2020, SGP: evaluatie, ook (r)evolutie? ([link](#))

² Network of EU Independent fiscal institutions, 2021, EU Fiscal and Economic Governance Review ([link](#))

³ B. Smid en S. van Veldhuizen, 2019, Een budgettaire stabilisatiefunctie, CPB Policy brief ([link](#))

⁴ K. van der Wiel e.a., 2018, Risicorapportage financiële markten ([link](#))

Beleid bijsturen kost tijd, wat pleit voor simpele begrotingsregels gericht op de middellange termijn.⁵ De huidige begrotingsregels zijn deels gebaseerd op niet-observeerbare grootheden zoals de potentiële groei van de economie en de natuurlijke werkloosheid. Deze indicatoren worden met statistische technieken geschat, en fors en vaak herzien, ook voor gerealiseerde jaren. Sturen op deze variabelen vergroot de kans op procyclisch beleid. Dit pleit voor simpele regels met een focus op de middellange termijn, zoals het meerjarig uitgavenkader uit de Nederlandse begrotingsregels. Een focus op de middellange termijn vermindert de noodzaak om steeds ad hoc bij te sturen en verbetert ook de kwaliteit van de budgettaire besluitvorming. De uitgavenkaders zouden moeten passen bij een langetermijndoelstelling voor houdbare schuld.

Het is moeilijk om een exacte schuldlimiet te onderbouwen op basis van economische argumenten. Dat geldt ook voor de termijn waarop te hoge schulden teruggebracht moeten worden. De huidige referentiewaarde voor de overheidsschuld van 60% bbp uit het Verdrag van Maastricht kent geen duidelijke onderbouwing en is waarschijnlijk (veel) lager dan nodig om financiële stabiliteit te garanderen. Veel EMU-landen hebben nu schuld niveaus die (ver) boven deze 60% bbp liggen, en het zou voor enkele landen zeer ingrijpend zijn om in een termijn van twintig jaar dat niveau te bereiken. Er is geen consensus in de economische literatuur over welk schuld niveau acceptabele risico's impliceert bij de huidige lage rente. Ook is niet evident op welke termijn te hoge schulden teruggebracht moeten worden. Bij een kortere termijn moeten enkele landen fors bezuinigen, met negatieve (grensoverschrijdende) effecten op de economische groei en waarschijnlijk een beperkt politiek draagvlak. Bij een langere termijn blijven mogelijke stabiliteitsrisico's langer bestaan.

Bij vereenvoudiging van de begrotingsregels neemt het belang van een onafhankelijk oordeel over landenspecifieke omstandigheden toe. De meeste Nationale independent fiscal institutions (IFIs) hebben veel kennis over de nationale economie en overheidsfinanciën en kunnen inschatten of er goede redenen zijn om (tijdelijk) af te wijken van de Europese begrotingsregels. Het valt te overwegen om deze inschattingen van de IFIs standaard mee te nemen in de beoordeling door de Europese Commissie. Het instellen van minimumvereisten voor IFIs maakt het mogelijk dat IFIs in alle EU-landen deze rol ook goed kunnen vervullen. Het gaat dan om verplichte publicatie van rapporten, tijdige toegang tot relevante informatie, voldoende staf en bescherming tegen politieke druk.

De handhaving van de begrotingsregels is cruciaal. De huidige Europese begrotingsregels kennen een 'driedubbel slot': de harde maxima voor begrotingstekort en schuld, de boetes bij overtreding, en de *no-bailout*-clausule, zodat landen ook niet kunnen rekenen op steun van andere lidstaten. In de praktijk heeft dit driedubbel slot niet goed gewerkt.⁶ Bij overtredingen bleek het politiek onhaalbaar om boetes op te leggen, en de financiële verwevenheid tussen overheden en de financiële sector bleek te groot om de *no-bailout*-clausule onverkort in te zetten. Zonder een goede handhaving van de begrotingsregels is de kans groot dat landen de regels blijven overtreden.

Het is te overwegen de boetes bij overtredingen te vervangen door conditionele overdrachten en subsidies vanuit de Europese Commissie. Met de komst van de *Recovery and Resilience Facility* zijn de overdrachten naar lidstaten omvangrijker geworden. Het valt te overwegen het uitkeren van dergelijke middelen te laten afhangen van het naleven van de Europese begrotingsregels en de aanbevelingen uit de MEOP. Meer overdrachten vanuit Europa kunnen zowel de schokabsorptie in de EMU vergroten als werken als prikkel voor het naleven van de Europese begrotingsregels. Uiteindelijk werkt dit alleen als er politieke bereidheid is om enerzijds solidair te zijn met andere Europese landen en anderzijds de afgesproken begrotingsregels consequent te handhaven.

⁵ CPB, 2020, SGP: evaluatie, ook (r)evolutie? ([link](#))

⁶ Zie hoofdstuk "Schuld en boete" uit C. Teulings e.a., 2011, *Europa in crisis: Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de eurozone*.