**RONDETAFELGESPREK OVER TOEKOMST SGP-24 NOVEMBER 2021**

*Position paper Lex Hoogduin-Rijksuniversiteit Groningen*

De toetsing van de begrotingsuitkomsten aan het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) is op dit moment opgeschort. Er wordt nu zodanig afgeweken van de toelaatbare niveaus van de overheidsschuld dat een geloofwaardige terugkeer naar de bestaande regels op dat punt niet goed voorstelbaar en verstandig is. Er moet dus iets gebeuren.

Velen nemen als uitgangspunt hierbij dat zou zijn gebleken dat het SGP niet werkt en vaak tot schadelijke bezuinigingen leidt. Dat is een misvatting en ook onjuiste invalshoek.

Het punt van de onnodig grote bezuinigingen waartoe het SGP zou nopen, vindt ook in Nederland steun. Daarbij wordt dan vooral verwezen naar het zogenoemde Kunduz akkoord (26 april 2012) om het Nederlandse overheidstekort in 2013 onder de grenswaarde van 3% terug te brengen. Dat akkoord zou grote en onnodige schade aan onze economie hebben gedaan.

Die kritiek mist doel. Een regel die nooit bijt, is overbodig. En bezuinigingen en/of lastenverhogingen hebben op de korte termijn meestal een negatief effect op de groei en werkgelegenheid. Zonder een regel zouden politici nooit besluiten tot dergelijke “impopulaire” maatregelen. Toch moeten ze worden genomen voor een houdbare economische groei op lange termijn, met prijs- en financiële stabiliteit. Ze zorgen er ook voor dat in uitzonderlijke omstandigheden de overheid tijdelijk forse tekorten kan laten noteren om de economie te stabiliseren. Dat blijkt ook nu weer tijdens de coronacrisis. Een land met beheerste overheidsfinanciën is veerkrachtig.

Als politici begrijpen dat zij niet in staat zijn te zorgen voor een stabiele ontwikkeling op lange termijn, laten ze zichzelf als Odysseus aan de mast binden door begrotingsregels te formuleren en het nastreven van prijsstabiliteit over te laten aan een onafhankelijke centrale bank. In ons land hebben we een lange traditie op dat gebied die op zijn minst terug gaat tot de formulering van het zogenoemde structurele begrotingsbeleid in de jaren vijftig door Jelle Zijlstra. Het heeft ons geen windeieren gelegd.

Er is niet zo veel mis met de regels, maar des te meer met de wil en/of het vermogen eraan te voldoen (de landen) of ze te handhaven (de Europese Commissie). Bedenk ook dat de regels voor de overheidstekorten en –schulden deel uitmaken van de convergentiecriteria. Deze zijn bepalend voor de invoering van de euro en voor het duurzaam zijn voldaan aan de voorwaarden voor een houdbare euro. Aan die regels wordt op dit moment dus niet voldaan.

Bedenk verder dat de ECB door de problematische overheidsschuld in landen als Griekenland, Italië, Portugal, Spanje, Frankrijk en België in een erg moeilijke positie zit op het moment dat het nodig is om de rente te verhogen om prijsstabiliteit te handhaven. Renteverhoging kan in dat geval leiden tot een nieuwe financiële en economische crisis waarbij de houdbaarheid van de euro opnieuw ter discussie kan komen te staan en tot deflatie.

Dit risico zou de ECB te terughoudend kunnen maken om de rente te verhogen als dat nodig is voor het handhaven van prijsstabiliteit. Dat zou op termijn tot een hardnekkig gebrek aan prijsstabiliteit kunnen leiden. Dit gevaar is des te groter na de recente herziening van de strategie van de ECB. Bij deze herziening heeft de ECB helaas en onverstandig de lat voor verkrapping van het beleid nog hoger gelegd dan deze al lag.

Iedere herziening van het SGP moet dus primair worden bezien in het licht van het herstellen van het voldoen aan de voorwaarden van een houdbare euro en het verminderen van de kwetsbaarheid van het eurogebied en de ECB. Het voorkomen van een nieuwe financiële en economische crisis, nieuwe twijfel aan de houdbaarheid van de euro en/of duurzaam gebrek aan prijsstabiliteit is uiteraard ook een Nederlands belang.

Een aantal mogelijke wijzigingen van het SGP is in ieder geval niet verstandig:

1. Het invoeren van de zogenoemde Groene Gulden Financieringsregel, waarbij investeringen voor vergroening buiten de toetsing aan de 3% en 60% regel worden gehouden. Dit zou de integrale afweging van alle overheidsuitgaven en –ontvangsten tegen elkaar ondermijnen en daarmee de efficiëntie en effectiviteit van het overheidsbeleid. Bovendien is een dergelijke regel erg gevoelig voor manipulatie. De neiging zal zijn steeds meer uitgaven te classificeren als groene investeringen.
2. Het invoeren van regels die alleen maar verstandig zijn als de rente zeer laag is. Hieronder schaar ik pleidooien om het plafond voor de overheidsschuld op te trekken tot boven 60%
3. Verdragswijziging om het schuld- en of tekortplafond op te trekken.
4. Het vervangen van de huidige *regels* voor het begrotingsbeleid door meer *open normen*. Dit zou het alleen maar moeilijker maken om impopulaire beslissingen te nemen, ook als er een grote rol voor onafhankelijke buitenstaanders bij de uitvoering ervan zou worden gegeven.
5. De regels voor de overheidsfinanciën versoepelen om een betere coördinatie met het monetaire beleid te bewerkstelligen. Hiervoor wordt wel gepleit, omdat de ECB nauwelijks of geen ruimte meer heeft om de economie te stimuleren als dat nodig zou zijn voor het handhaven van prijsstabiliteit. De beleidsrente is al jaren negatief en verdere renteverlaging zal vermoedelijk contraproductief zijn. Er zou dus ruimte moeten worden gecreëerd voor de overheden om in dergelijke omstandigheden stimulerend beleid te kunnen voeren. Dit zou onvermijdelijk de begrotingsdiscipline aantasten en dus schadelijk zijn op de langere termijn. Meer stimuleren zal politici als muziek in de oren klinken, zeker als de centrale bank hen daartoe zelfs oproept. Van de noodzaak om dan ook die stimulering weer terug te draaien, zal weinig terecht komen. Discretionaire stimulering door de overheid moet alleen worden overwogen in noodsituaties en tijdig, tijdelijk en gericht zijn.

Wat zou kunnen worden gedaan:

1. Verminder de nadruk op de overheidsschuld. Schrap de afspraak om jaarlijks 5% van het verschil tussen de feitelijke overheidsschuld en 60% terug te brengen, als de schuld boven 60% is.
2. Stel het tekortcriterium centraal en handhaaf de afspraken om te streven naar een structureel evenwichtige begroting. Voortaan betekent structureel evenwicht ook werkelijk een tekort van 0% voor landen met een schuld boven 60% bbp en niet zoals thans een tekort van 0,5%. Landen met een schuld onder 60% mogen structureel een tekort van 1% hebben, conform de huidige afspraken.
3. Een veel gehoorde kritiek is dat de regels te complex zijn geworden. Dat is zo en er zijn ook te veel uitzonderingen en nuanceringen. Schrap zo veel mogelijk uitzonderingen en nuanceringen die niet rechtstreeks volgen uit het EU Verdrag.
4. Als landen uiteindelijk een structureel tekort van 1% nastreven, zal de lange termijn evenwichtswaarde voor de schuld “vanzelf” ruim onder de 60% uitkomen. Bijvoorbeeld: als de nominale groei van het bbp trendmatig 3,5% zou bedragen, zou de overheidsschuldquote tenderen naar een waarde van net iets onder 30% bbp. Landen met een schuld boven 60% en een begrotingstekort moeten parlementair goedgekeurde meerjarenprogramma’s indienen, waarin hun begrotingstekort binnen een redelijke termijn, zeg vier jaar, wordt weggewerkt.

In een aantal landen blijft de overheidsschuld als dit allemaal wordt gedaan nog steeds geruime tijd erg hoog en daarmee ook de kwetsbaarheid van de euro. De ECB blijft in een lastige positie zitten en de veerkracht van de economie van het eurogebied blijft beperkt.

Als dit onwenselijk wordt geacht, moet worden gedacht over een af te spreken eenmalig pakket maatregelen om waar relevant overheidsschulden (veel) sneller omlaag te brengen. Een dergelijk pakket zal ook voor landen zonder een te hoge schuld kosten met zich brengen. Daarzonder zal het immers niet tot stand komen. Die kosten moeten worden afgewogen tegen de baten ervan, in termen van de houdbaarheid van de euro, een comfortabelere positie van de ECB en een veerkrachtigere economie van het eurogebied. Hoe een dergelijk pakket eruit zou kunnen zien, wordt hier niet verder uitgewerkt. In het rapport van de Commissie Europese Economie zijn daarvoor verschillende benaderingen geschetst, afhankelijk van de politieke voorkeur.