

Herziening Europese Begrotingsregels

Dit position paper is geschreven als bijdrage aan het rondetafelgesprek over de toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) met de vaste Kamercommissie voor Financiën op 24 november 2021.

DeNederlandscheBank

EUROSYSTEEM

Naar meer houdbare, productieve en stabiliserende Europese overheidsfinanciën

Bij de vormgeving van de EMU zijn begrotingsregels afgesproken tussen Europese lidstaten om te zorgen dat er gezond begrotingsbeleid wordt gevoerd door lidstaten, zodat de financiële stabiliteit van de muntunie en de beleidsonafhankelijkheid van de Europese Centrale Bank (ECB) gewaarborgd worden. De bekendste begrotingsregels zijn de 60%-schuldnorm en de 3%-tekortnorm (de zogenoemde correctieve arm). Daarnaast bestaat er een preventieve arm waarin lidstaten worden getoetst op onder andere hun structurele saldo. Sinds de start van de EMU zijn de regels regelmatig verdiept en aangevuld.

Waarom een herziening van de begrotingsregels?

Al vóór de coronacrisis was er behoefte aan herziening van de Europese begrotingsregels, en sindsdien is de urgentie alleen maar toegenomen. In de eerste plaats bleken de regels, ondanks de goede ingebouwde intenties, procyclisch begrotingsbeleid niet te kunnen voorkomen. Er worden (te) weinig buffers opgebouwd in goede tijden, waardoor er fors moet worden bezuinigd in slechtere tijden. Bezuinigingen van lidstaten gingen vaak ook nog eens ten koste van publieke investeringen, die juist de potentie hebben om de groei structureel te verhogen. In de tweede plaats, doordat het begrotingskader onvoldoende stabiliserend werkte, was het te vaak vooral aan de ECB om de economie te stabiliseren. Door de aanhoudend lage rente is de beleidsruimte voor de ECB echter beperkt. Bovendien is juist bij een lage rente begrotingsbeleid veel effectiever als stabilisatie-instrument. Om meer balans te krijgen in de monetaire-budgettaire beleidsmix, zijn effectieve begrotingsregels met voldoende ruimte voor anticyclisch begrotingsbeleid dus van groot belang. Tenslotte zijn de begrotingsregels door de jaren heen en als gevolg van de vele "verbouwingen" te complex, soms zelf inconsistent, en daarmee slecht uitvoerbaar geworden.

Voor een gezonde economische ontwikkeling van het eurogebied zijn meer hervormingen nodig dan alleen begrotingsregels. Goede begrotingsregels zijn echter wel een belangrijk element van de werking van de muntunie. Begrotingsdiscipline blijft belangrijk; en de prikkels voor stabiliserend begrotingsbeleid kunnen beter. Tegelijkertijd zijn er veel structurele economische uitdagingen, denk aan klimaatverandering, die overheidsinvesteringen vereisen, terwijl schuldquoten in veel lidstaten een recordhoogte hebben bereikt. De huidige regels bieden geen geloofwaardig kader meer om aan bovenstaande uitdagingen tegemoet te komen. Hieronder schetst DNB een aantal oplossingsrichtingen.

Mogelijke oplossingsrichtingen

Aanpassing van schuld- en tekortnorm niet noodzakelijk om begrotingsregels beter te laten werken

Er is geen consensus over wat een geschikte maximaal houdbare schuldnorm is. Ook de huidige norm van 60% van het bruto binnenlands product (bbp) is niet gestoeld op economische inzichten¹. Dit roept de vraag op of de norm van 60% moet worden aangepast, ook om toenemende kosten van bijvoorbeeld vergrijzing en klimaatverandering op te kunnen vangen. Tegelijkertijd valt een vervangende schuldnorm moeilijk te bepalen, en maakt een structureel hogere staatsschuld lidstaten kwetsbaarder voor stijgende rentes. Bovendien

¹ De 60%-schuldnorm kwam overeen met het gemiddelde van de schuld van onderhandelende landen tijdens de onderhandelingen in 1989. Onder de aannames van een tekort van 3% en economische groei van 5%, tendert de schuld bovendien naar de 60%.

kunnen private investeringen onder druk komen te staan als hogere publieke schuld niveaus zich op termijn vertalen naar hogere risicopremies. Het is daarom zowel economisch als politiek lastig om de schuldnorm aan te passen, mede omdat dit unanimiteit vergt in de Raad². Tegen deze achtergrond is het praktischer om de huidige norm te handhaven en vooral te zoeken naar alternatieve aanpassingsmogelijkheden die de begrotingsregels beter laten aansluiten bij de economische omstandigheden.

Vereenvoudiging van de regels en meer ruimte voor stabiliserend begrotingsbeleid

De Europese Commissie toetst lidstaten nu op meerdere variabelen, zoals het feitelijke en structurele saldo, de schuldquote en de uitgavenregel. Het toetsen aan meerdere variabelen maakt het begrotingsraamwerk onnodig complex. Daarbij komt dat de schuldquote en het feitelijk saldo vanwege conjuncturele invloeden moeilijk te beheersen zijn door de overheid en het structureel saldo niet waarneembaar is. Een oplossing kan zijn om de uitgavenregel centraal te stellen, waardoor begrotingsregels eenvoudiger, effectiever en tegelijkertijd minder procyclisch worden. Concreet houdt dit in dat de maximaal toegestane groei van de uitgaven gelijk wordt gesteld aan de (trendmatige of potentiële) economische groei, met een correctie zodat de schuld met het gewenste tempo convergeert naar de schuldnorm³. De schuldnorm blijft dus het anker op de lange termijn. De 3%-tekortnorm blijft daarbij wel bestaan, en dient als een soort vangrail, maar mag (zoals nu ook het geval is) overschreden worden bij onverwachte schokken. Lidstaten worden echter in hun beoordeling door de Europese Commissie niet primair afgerekend op de gerealiseerde daling van de schuld, maar op naleving van de uitgavenregel. Doordat de uitgavenregel corrigeert voor werkloosheidsuitgaven en inkomstenfluctuaties toestaat, laat deze ruimte voor automatische stabilisatie. Hierdoor vermindert de procycliciteit van het begrotingsbeleid. Voor de stabiliteit van het begrotingsbeleid is het wenselijk om de maximaal toegestane uitgavengroei voor meerdere jaren vast te leggen. Deze systematiek sluit nauw aan bij de Nederlandse begrotingsregels waarvan blijkt dat ze over het algemeen goed hebben gewerkt.

Schuldenafbouw en noodzaak voor publieke investeringen: "How to square the circle"

Mede als gevolg van de coronacrisis is de gemiddelde schuldquote van de EU-lidstaten opgelopen tot ruim 100% bbp. Veel lidstaten zullen de komende jaren de schuldquote moeten afbouwen, vooral om buffers op te bouwen voor nieuwe schokken. Tegelijkertijd worden alle EU-lidstaten geconfronteerd met grote uitdagingen, die ontegenzeggelijk ook publieke investeringen vereisen. De vraag is hoe de begrotingsregels deze op het eerste gezicht tegenstrijdige behoeften kunnen verenigen.

De huidige begrotingsregels stellen dat lidstaten hun schuld elk jaar gemiddeld met 1/20^e van het gedeelte boven de 60% moeten afbouwen. Voor landen met een hoge schuld is dit een flinke of zelfs onrealistische opgave, die procyclisch kan uitpakken. Hierdoor wordt de regel in de praktijk nu al niet strikt gehandhaafd. Om schulden toch op een geloofwaardige manier terug te brengen, zal de schuldafbouwregel realistischer en minder procyclisch moeten worden vormgegeven². Naast een trager afbouwtempo kunnen bij de bepaling van het afbouwpad ook objectieve land-specifieke factoren worden meegewogen. Daarbij kan worden gedacht aan de groei- en renteontwikkelingen, de omvang van de initiële schuld of de aard van een bepaalde

² Het aanpassen van de norm van 60% en/of het 1/20^e schuldafbouwpad vergt unanimiteit in de Raad van Ministers (Ecofin). De Raad kan zelfstandig, na raadpleging van het EP en de ECB, bij unanimiteit besluiten tot wijziging van de 60%-schuldnorm en de 3%-tekortregel.

³ De overheid kan de uitgaven wel sneller laten groeien dan de norm toestaat als dit gefinancierd wordt met extra lastenmaatregelen. Andersom kan de overheid ook de belastingen verlagen, mits de uitgaven dan minder snel stijgen.

schuldtoename (zoals opgelopen schulden n.a.v. onvoorziene schokken, zoals de coronacrisis). Hierbij bestaat echter een afruil met de vereiste eenvoud en transparantie van de regels.

Voldoende publieke investeringen zijn van belang voor economische groei, en daarmee ook voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën⁴. Mede als gevolg van bezuinigingen in de nasleep van de financiële crisis zijn publieke investeringen in de EU onder druk komen te staan. Om groeibevorderende investeringen te beschermen, kan overwogen worden deze binnen de begrotingsregels een uitzonderingspositie te geven. Hiervoor zou wel aan enkele randvoorwaarden moeten worden voldaan. Zo moet het mogelijk zijn om goed af te bakenen om welke investeringen het gaat. Ook mag een uitzondering van investeringen niet ten koste gaan van de schuldhoudbaarheid, bijvoorbeeld door een maximum te hanteren.

Governance: grotere rol voor nationale Independent Fiscal institutions

Ofschoon de bedoelingen van de Europese begrotingsregels vaak goed zijn, zijn ze in het verleden niet consequent toegepast. De begrotingsregels kennen meerdere elementen die afbreuk doen aan de geloofwaardigheid ervan. Zo zijn de regels complex door de vele voorwaarden en uitzonderingen, hebben de Europese Commissie en de Raad veel ruimte voor interpretatie van de regels en worden handhavingsboetes in de praktijk niet gebruikt. Om problemen met interpretaties te voorkomen is het van belang om een grotere rol toe te kennen aan zogenoemde nationale Independent Fiscal Institutions⁵. Deze beoordeling moet bovendien publiek zijn en de Europese Commissie en de Raad moeten deze zoveel als mogelijk volgen. Ook bij een objectieve beoordeling van meer landspecifieke factoren bij de schuldafbouw en een uitzonderingspositie van publieke investeringen zouden IFIs een grotere rol moeten spelen. De uitvoering van op papier perfecte regels staat of valt bij een goede en sterke governance die voorkomt dat regels niet of inconsequent worden toegepast en eraan bijdraagt dat het begrotingskader geloofwaardig blijft.

⁴ Bij schuldhoudbaarheid wordt niet alleen gekeken naar de schuld/bbp-ratio, maar vooral ook de terugbetaalcapaciteit, toekomstig verdienvermogen, economische groei en de rentelasten. De rentelasten worden afgezet tegen wat de overheid in de toekomst kan ontvangen aan inkomsten.

⁵ In Nederland zijn dit de Raad van State en het Centraal Planbureau.