



Aanpassingsvoorstellen Europese begrotingsregels schieten tekort

De voorstellen van de Europese Commissie om bij de regels voor nationaal begrotingsbeleid nadruk te leggen op de middellange termijn, is een stap in de goede richting. Toch zijn er serieuze kanttekeningen te plaatsen bij deze hervormingen.

IN HET KORT

- De voorstellen van de Europese Commissie zijn een bijstelling van het huidige kader en geen fundamentele heroriëntatie.
- De nadruk op de landspecifieke houdbaarheid van de overheidsschuld op de langere termijn is een verbetering.
- Het behoud van de drieprocents-tekortregel leidt echter tot kortetermijndenken en procyclisch begrotingsbeleid.

JAKOB DE HAAN

Hoogleraar aan de
Rijksuniversiteit
Groningen

FABIAN AMTENBRINK

Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

De huidige regels voor nationaal begrotingsbeleid in de Europese Unie (EU) schieten te kort. Hoewel de bestaande begrotingsregels wel hebben geleid tot terugdringing van de tekorten van de lidstaten (De Jong en Gilbert, 2019), hebben de regels ook serieuze beperkingen. Dit blijkt uit de aanhoudend hoge schuld niveaus in sommige lidstaten, en het feit dat het begrotingsbeleid van de lidstaten veelal procyclisch is (De Haan en Gootjes, 2023). Bovendien zijn de regels zeer complex, mede door de hervormingsmaatregelen die werden genomen in reactie op de Europese schuldencrisis (Amttenbrink en De Haan, 2023). Daarnaast zijn de regels voor een groot deel gebaseerd op moeilijk te meten indicatoren, die onderhevig zijn aan uitgebreide herzieningen (European Fiscal Board, 2019). Denk aan de outputgap (het verschil tussen het feitelijke en het potentiële bbp) en het structurele begrotingssaldo (het begrotingssaldo gecorrigeerd voor conjuncturele invloeden).

Deze complexiteit draagt bij aan een zwakke naleving van de regels. Bovendien tonen diverse studies aan dat lidstaten de tekortnorm van drie procent als een richtsnoer voor het nationale begrotingsbeleid zagen, in plaats van als een maximum dat niet mag worden overschreden (Caselli en Wingender, 2018; Kamps en Leiner-Killinger, 2019). Het gevolg was dat de tekorten van veel lidstaten zelfs in economisch goede tijden rond de drie procent van het bbp schommelden, en de referentiewaarde regelmatig werd overschreden bij een conjuncturele neergang. Noch de Euro-

pese Commissie, noch de Raad Economische en Financiële Zaken (Ecofin) was vervolgens bereid om sancties op te leggen aan lidstaten die zich niet aan de regels hielden.

Deels in reactie op deze onevenwichtigheden is er nu verandering op komst. In april 2023 heeft de Europese Commissie haar voorstellen gepubliceerd voor een aanpassing van de huidige regels, met betrekking tot het multilaterale begrotingstoezicht en de procedure bij buitensporige tekorten (Europese Commissie, 2023a; 2023b). En in december heeft de Europese Commissie van de lidstaten een mandaat gekregen om over de voorstellen te onderhandelen met het Europees Parlement. Hoewel de hervormingen een stap in de juiste richting zijn, leidt het behoud van de drieprocentsregel tot een onnodige focus op de korte termijn en stimuleert dit procyclisch beleid.

Voorstel van de Europese Commissie

Centraal in de voorstellen van de Europese Commissie staat de invoering van nationale budgettaire-structurele plannen voor de middellange termijn die de huidige jaarlijkse convergentie- en stabiliteitsprogramma's moeten vervangen. Beoogd wordt dat deze plannen de budgettaire, hervormings- en investeringsplannen van de lidstaten behelzen.

Focus op middellange termijn

Het belangrijkste onderdeel van de plannen is een tijdpad, over een periode van ten minste vier jaar, voor de netto primaire overheidsuitgaven. Dat zijn uitgaven exclusief rentebetalingen en cyclische werkloosheidsuitgaven. Het tijdpad moet zodanig worden vastgesteld dat de overheidsschuld zich uiterlijk aan het einde van de periode op een plausibel neerwaarts tijdpad bevindt, of op een prudent niveau wordt gehandhaafd. Bovendien moeten de plannen ervoor zorgen dat het overheidstekort op de middellange termijn onder de referentiewaarde wordt gebracht of gehouden.

De plannen moeten verder aangeven welke overheidsinvesteringen prioriteit krijgen, en welke hervormingen er zullen worden doorgevoerd. De plannen moeten ook in overeenstemming zijn met de Ecofin-aanbevelingen om de eventuele macro-economische onevenwichtigheden te corrigeren en die de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU op het gebied van energie en klimaat en digitalisering ten goede zullen komen.

Lidstaten krijgen de mogelijkheid om de reguliere aanpassingsperiode van ten minste vier jaar – zoals voor-

zien in de nationale budgettaire-structurele plannen – met maximaal drie jaar te verlengen wanneer ze betekenisvolle hervormings- en investeringsverbintenissen aangaan die wederom aan allerlei criteria moeten voldoen. Zo moeten de maatregelen groeibevorderend zijn, de houdbaarheid van de begroting ondersteunen, en rekening houden met de gemeenschappelijke EU-beleidsprioriteiten.

Europese Commissie nauw betrokken bij plannen

De Europese Commissie speelt een belangrijke rol bij het opstellen van de nationale plannen. Voor lidstaten met een tekort en/of een schuldquote boven de referentiewaarden zou de Commissie namelijk verplicht worden om een ‘technisch traject’ voor de netto-uitgaven uit te stippelen dat een aanpassingsperiode van minimaal vier jaar bestrijkt, en dat ervoor moet zorgen dat de overheidsschuldquote op een plausibel neerwaarts tijdspad wordt gebracht of gehouden, of op een prudent niveau blijft. Daarnaast zou het technische traject ervoor moeten zorgen dat het overheidstekort onder de referentiewaarde van drie procent van het bbp wordt gebracht en gehouden. Ook dient de inspanning voor de budgettaire aanpassing tijdens de looptijd van het budgettaire-structurele plan ten minste evenredig te zijn aan de totale inspanning tijdens de gehele aanpassingsperiode, zodat uitstel van de aanpassing wordt voorkomen. Bovendien moeten de uitgaven minder toenemen dan de economische groei.

Voor lidstaten met een tekort en een schuldquote beneden de drempelwaardes zou de Commissie ‘technische informatie’ moeten geven over het structurele primaire saldo dat nodig is om ervoor te zorgen dat het tekort zonder aanvullende beleidsmaatregelen onder de referentiewaarde van drie procent blijft, gedurende een periode van tien jaar na afloop van het nationale plan.

De lidstaten stellen vervolgens hun nationale plannen op. Hierbij kunnen ze afwijken van de technische trajecten/informatie van de Commissie, maar de plannen moeten wel aan de eisen voldoen. De Commissie beoordeelt de nationale plannen. Op basis van deze beoordeling van de Commissie dienen de nationale plannen tot slot door de Raad van de Europese Unie te worden bekrachtigd. Wanneer de Raad van oordeel is dat het plan niet aan de vereisten voldoet, beveelt hij, op aanbeveling van de Commissie, de betrokken lidstaat aan om een herzien plan in te dienen. Indien een lidstaat geen adequaat (herzien) plan indient, dient de Raad op instigatie van de Commissie, de betrokken lidstaat aan te bevelen dat het door de Commissie vastgestelde technische traject het netto-uitgavenpad wordt van die lidstaat.

Handhaving regels

In het Commissievoorstel wordt het toezicht van de Europese Commissie op de naleving van de Europese regels toegespitst op de uitvoering van de overeengekomen nationale budgettaire-structurele plannen. In de Commissievoorstellen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de overschrijding van de referentiewaarden voor het tekort enerzijds en de overheidsschuld anderzijds.

Het is de bedoeling dat overschrijdingen van de referentiewaarde van drie procent voor het tekort direct leiden tot een buitensporige-tekortenprocedure (BTP). Net als bij de huidige procedure zou een tekort van meer dan drie

procent echter wel als uitzonderlijk kunnen worden aangemerkt indien de Raad heeft vastgesteld dat er sprake is van een ernstige economische neergang in het eurogebied of de EU als geheel, of van uitzonderlijke omstandigheden waarover de lidstaat geen controle heeft en die een aanzienlijke invloed hebben op zijn overheidsfinanciën.

Daarentegen zou een overschrijding van het schuldenplafond van zestig procent op zich niet langer leiden tot het starten van een BTP. Dit zou alleen nog het geval zijn als er sprake is van een afwijking van het in het budgettaire-structurele plan overeengekomen tijdspad voor de netto-uitgaven. Immers, als een lidstaat zich houdt aan dit tijdspad, zou de schuldquote van die lidstaat worden beschouwd als “in voldoende mate af te nemen en de referentiewaarde in een bevredigend tempo te benaderen” (artikel 126, lid 2, punt b, VWEU). Dit is een duidelijke afwijking van het huidige systeem, waarin een schuldquote van meer dan zestig procent, ongeacht de algemene economische situatie van de lidstaat in kwestie, in principe alleen als uitzonderlijk kan worden aangemerkt als de schuld gedurende de voorgaande drie jaar gemiddeld met een twintigste per jaar is afgenomen (1/20-regel).

Uitwerking tekortenprocedure

Zodra een BTP is gestart, zullen de eisen die aan een lidstaat worden gesteld voor herstelplannen verschillen qua overschrijdingen van de referentiewaarden voor het tekort en voor de overheidsschuld. In het geval van een overschrijding van het tekort zou de lidstaat moeten worden verzocht om een meerjarig aanpassingsprogramma voor de netto-uitgaven uit te voeren dat strookt met een minimale jaarlijkse aanpassing van de uitgaven van ten minste 0,5 procent van het bbp als benchmark. Deze vereiste aanpassingen wijken dus af van de huidige vereiste aanpassing van een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5 procent van het bbp van het structurele begrotingsaldo (ongerekend de eenmalige en tijdelijke maatregelen).

Voor overschrijdingen van de schuldquote voorziet het voorstel van de Commissie niet in een streefcijfer, maar dient het aangepaste meerjarige pad voor de netto-uitgaven te resulteren in een schuldquote die in een plausibele neerwaartse richting wordt omgebogen of op een prudent niveau wordt gehouden. Tevens moet ervoor worden gezorgd dat de gemiddelde jaarlijkse op aanpassing gerichte begrotingsinspanning in de eerste drie jaar ten minste even groot is als de gemiddelde jaarlijkse begrotingsinspanning van de volledige aanpassingsperiode. Ook hier wijkt het voorstel dus af van de huidige eis dat het schuldniveau met gemiddeld een twintigste per jaar dient te worden verminderd.

Een eventueel op te leggen boete bij niet-naleving van de BTP bedraagt maximaal 0,05 procent van het bbp voor een periode van zes maanden. De boete moet elke zes maanden worden betaald, totdat de Raad oordeelt dat de betrokken lidstaat effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling. Tegelijkertijd wordt er een maximum ingevoerd, aangezien het gecumuleerde bedrag van de boetes niet hoger mag zijn dan 0,5 procent van het bbp.

Beoordeling van de voorstellen

Middels een stapsgewijze beoordeling schatten we de effectiviteit van de beoogde hervormingen in.

Landspecifieke afbouwpaden

In het voorstel van de Commissie wordt er niet langer uitgegaan van een algemene norm die zonder onderscheid van toepassing is op alle lidstaten, ongeacht hun schuldhoudbaarheid en hun specifieke begrotingssituatie, maar komt de nadruk te liggen op de naleving van landspecifieke meerjarige tijdpaden voor de netto-uitgaven. Dit is een verbetering. Het biedt lidstaten met houdbare schuld niveaus meer vrijheid om hun begrotingsbeleid te bepalen en creëert daarmee ook een extra stimulans voor de lidstaten die onder verscherpt beleidstoezicht staan om toe te werken naar houdbare overheidsfinanciën, door zich te houden aan het afgesproken tijdpad voor de uitgaven gericht op schuldreductie.

Uitgavenregel

Het voorgestelde kader voor het begrotingstoezicht stelt de houdbaarheid van de overheidsschuld centraal via een netto-uitgavenregel. De focus op het meerjarige pad voor de netto-uitgaven in plaats van het (structurele) begrotingssaldo is een belangrijke verbetering. Het begrotingstekort kan voor een groot deel namelijk niet door de overheid worden bepaald. Overheden kunnen daarentegen het grootste deel van hun eigen uitgaven rechtstreeks beïnvloeden, wat pleit voor het gebruik van een uitgavenregel (Wieland et al., 2018). Bovendien zijn de overheidsuitgaven minder afhankelijk van de stand van de conjunctuur dan het begrotingstekort en zijn de prognosefouten dus relatief kleiner.

De Commissie stelt echter ook voor om de netto-uitgaven te corrigeren voor cyclische werkloosheidsuitgaven. Dit is vragen om voorspelfouten en manipulaties. Bovendien druist het in tegen de doelstelling van de Commissie om de regels minder afhankelijk te maken van moeilijk te bepalen variabelen. De bepaling dat het pad voor de netto-uitgaven de schuldquote in een “plausibele neerwaartse richting” moet ombuigen is bovendien niet erg duidelijk. In bijlage 5 van het Commissievoorstel staan allerlei tamelijk vage bepalingen hieromtrent, zodat er veel ruimte lijkt te bestaan voor hetzelfde soort politiek geknutsel als onder het huidige kader.

Behoud drieprocentregel

De drempel van drie procent voor het begrotingssaldo wordt daarentegen gehandhaafd in het kader van de BTP. Volgens de Commissie is deze regel namelijk een beproefd element van EU-begrotingstoezicht dat het begrotingsbeleid effectief heeft beïnvloed en door beleidsmakers en het grote publiek goed wordt begrepen. Deze positieve kijk op de rol van de drieprocentregel wordt echter tegengesproken door het feit dat deze regel, zoals hierboven uiteengezet, er in het verleden vooral toe heeft geleid dat nominale aanpassingsstrategieën te sterk gericht waren op deze drempelwaarde in plaats van op middellange-termijndoelstellingen.

Bovendien maakt het gebruik van de drieprocentdrempel het kader procyclisch, waardoor een van de voordelen van de voorgestelde focus op de netto-uitgavenregel wordt ondermijnd. Als we de juridische implicaties even buiten beschouwing laten, zou het vanuit economisch oogpunt consistentere zijn geweest om de referentiewaarde van drie procent voor het tekort helemaal af te schaffen en het begin van de BTP alleen afhankelijk te maken van het over-

schrijden van het meerjarige pad voor de netto-uitgaven zoals overeengekomen in de nationale budgettaire-structurele plannen. De vereiste corrigerende maatregelen die worden verlangd van een lidstaat met een te hoog tekort (een minimale jaarlijkse aanpassing van ten minste 0,5 procent van het bbp als benchmark) kunnen tot procyclisch beleid leiden.

Conclusie

Vanuit een juridisch perspectief zijn de voorstellen van de Europese Commissie eerder een bijstelling van het huidige kader voor economische governance dan een fundamentele heroriëntatie, zoals al duidelijk wordt uit het feit dat de drieprocent- en zestigprocentregels van kracht blijven. Dit is niet verwonderlijk, gelet op het feit dat een dergelijke heroriëntatie een juridisch complexe wijziging van de Europese verdragen (en meer specifiek het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) zou vereisen, waarvan de politieke uitvoerbaarheid allesbehalve zeker zou zijn. Bij het bestuderen van de voorstellen van de Commissie valt de juridische gymnastiek op die soms is toegepast om ervoor te zorgen dat de voorgestelde wijzigingen niet in strijd zijn met de huidige bepalingen in het primaire Unierecht inzake de economische governance. Of dit de vereenvoudiging van de regels ten goede is gekomen, valt te betwijfelen.

De focus op de middellange termijn, de differentiatie tussen lidstaten, en de voorgestelde uitgavenregel gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën zijn goede stappen. Helaas is de ingezette denkrichting niet consequent doorgevoerd in de voorstellen van de Commissie. Bovendien wijst weinig in de plannen van de Commissie erop dat de handhaving in het voorgestelde kader niet even zwak zal zijn als in het huidige raamwerk. Hier heeft de, om de hierboven vermelde redenen, begrijpelijke keuze om een wijziging van de Europese verdragen te vermijden een prijs, aangezien de Raad in principe verantwoordelijk blijft voor de besluitvorming.

Literatuur

- Amtenbrink, F. en J. de Haan (2023) The European Commission's approach to a reform of the EU fiscal framework: A legal and economic appraisal. *European Law Review*, te verschijnen.
- Caselli, F. en P. Wingender (2018) *Bunching at 3 percent: The Maastricht fiscal criterion and government deficits*. IMF Working Paper, 18/182.
- European Fiscal Board (2019) *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. European Fiscal Board Rapport, augustus. Te vinden op commission.europa.eu.
- Europese Commissie (2023a) *Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de doeltreffende coördinatie van het economisch beleid en het multilaterale begrotingstoezicht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad, COM(2023) 240 final*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Commissie (2023b) *Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, COM (2023) 241 final*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Haan, J. de, en B. Gootjes (2023) National fiscal policy in EMU: Insufficient sustainability and stabilisation? In: D. Adamski, F. Amttenbrink en J. de Haan (red.), *The Cambridge handbook on European monetary, economic and financial integration*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Jong, J.F.M. de, en N.D. Gilbert (2020) Fiscal discipline in EMU? Testing the effectiveness of the Excessive Deficit Procedure. *European Journal of Political Economy*, 61, 101822.
- Kamps, C. en N. Leiner-Killinger (2019) *Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform*. ECB Occasional Study, 231.
- Wieland, V., C. Schmidt, I. Schnabel en L. Feld (2018) *Refocusing the European fiscal framework*. VOXEU Column, 12 september. Te vinden op cepr.org.