

## Hervorming Europese begrotingsregels: drie suggesties bij voorstel Commissie

Twee weken geleden kwam de Europese Commissie met een voorstel voor de hervorming van de Europese begrotingsregels. Het voorstel is een stap in de goede richting. Een aantal belangrijke tekortkomingen wordt alleen niet aangepakt én het voorstel leidt tot een aantal nieuwe problemen. Enkele suggesties.

Jasper H. van Dijk

### Onze suggesties

1. Leg de *governance* duidelijker vast
2. Versimpel de procedure rond groei-investeringen
3. Overweeg het oprichten van een nieuw crisisfonds.

#### 1. Leg de *governance* duidelijker vast

Het is niet effectief om voor elke lidstaat dezelfde schuldafbouweis te hanteren. De schuldafbouw is dan vaak onrealistisch groot, waardoor een nationale politicus het onmogelijk kan doorvoeren, of ineffectief klein, waardoor de schuld te weinig afneemt. Effectief is een op maat gemaakt schuldafbouwpad per lidstaat. Dit betekent alleen wel dat de Commissie de ruimte moet hebben om te bepalen wat dit schuldafbouwpad is.

Met het voorstel geeft de Commissie zichzelf deze ruimte. Dit wordt vormgegeven in een tweestappenproces: de Commissie stelt voor elk lidstaat een 'referentiep pad' op met het verwachte verloop van de schuld. Vervolgens beoordeelt de Commissie of de lidstaten in hun plannen genoeg aan schuldenafbouw doen (zie kader voor uitleg). De Commissie krijgt zo veel invloed op nationale processen.

De Commissie krijgt ook op een andere manier meer invloed. Omdat de Commissie bij alles wat niet hard is vastgelegd ruimte heeft om te bepalen hoe iets geïnterpreteerd moet worden, betekenen onduidelijke regels en processen meer macht voor de Commissie. En in het voorstel zitten enkele onduidelijkheden. Zo is het bijvoorbeeld niet helder wat de rol is van de 3%-tekortregel en is niet goed vastgelegd wanneer er gehandhaafd wordt bij afwijking van het uitgavenpad.

Meer macht voor de Commissie betekent dat er voor lidstaten meer te winnen is bij het beïnvloeden van de Commissie. Dat had eerder vaak een meer soepele omgang met de regels tot gevolg. Wij doen enkele suggesties om de *governance* te verbeteren.

- **Zorg voor meer toezicht en transparantie op het proces.** Politieke beïnvloeding kan tegengegaan worden door meer transparantie. Iedereen kan dan meekijken welke keuzes zijn gemaakt en zo oneerlijke behandeling identificeren. Het zou goed zijn afspraken te maken over welke processtappen wanneer openbaar worden. Ook kan er nagedacht worden over meer toezicht op de Europese Commissie.
- **Kom tot overeenstemming over de methodologie van de referentiepaden.** Het referentiep ad wat de Commissie opstelt wordt gemaakt aan de hand van een Debt

Sustainability Analysis (DSA). In een DSA hebben aannames sterke invloed op welk schuldpad eruit komt rollen. Er moeten daarom duidelijke afspraken komen over de te gebruiken aannames. Gevaar is dat we erachter komen dat we te sombere of rooskleurige aannames hebben gedaan voor lidstaten met grote gevolgen voor nationaal beleid. Hetzelfde kan dan gebeuren als bij de berekening van de *output gap*, die nodig is om het structurele begrotingssaldo uit te rekenen. Deze was voor veel zuidelijke lidstaten performatief: in laagconjunctuur gaven lage groeivoorspellingen minder begrotingsruimte wat leidde tot lagere overheidsuitgaven en daardoor, door de afname in effectieve vraag, tot lagere economische groei. Het omgekeerde gebeurde in hoogconjunctuur waarbij lidstaten te veel begrotingsruimte kregen.

### Werking voorstel Europese Commissie

De begrotingsregel die leidend wordt is de uitgavenregel. Deze geeft als norm een netto-uitgavenpad, waarbij beleidsmatige lastenverhogingen het pad verhogen en conjuncturele werkloosheidsuitgaven en rente-uitgaven buiten het pad gelaten worden. Wij schreven eerder over deze uitgavenregel. Zie ons eerdere rapport en onze eerdere analyse hierover.

Een nadeel van een uitgavenregel als begrotingsregel is dat het niet automatisch tot schuldafbouw leidt. Er moet een passend schuldafbouwpad geconstrueerd worden. De Europese Commissie stelt een proces voor waarbij lidstaten zelf een groot aandeel hebben in hoe deze schuldafbouw eruit komt te zien. Afhankelijk van of een lidstaat een substantieel, gemiddeld of laag schuldniveau heeft, moet het uitgavenpad voldoen aan verschillende eisen.



- **Leg via een norm vast wanneer een procedure begint.** Een lidstaat komt in een buitensporigtekortprocedure terecht als de afwijking van het uitgavenpad 'substantieel' is. Dit betekent dat er veel ruimte is voor de Commissie om te beoordelen wanneer iets als 'substantieel' gezien kan worden. Dit verleidt regeringen van lidstaten om het randje op te zoeken. Een regering kan steeds meer afwijken van het uitgavenpad om te kijken hoever het kan gaan, totdat de Commissie haar tanden laat zien. Dit kan voorkomen worden door vast te leggen (door bijvoorbeeld een bepaald percentage te nemen) wanneer een afwijking 'substantieel' is.
- **Creëer duidelijkheid over de rol van de 3%-tekortregel.** Het lijkt erop dat de 3%-tekortregel alleen nog gebruikt wordt om te toetsen of de *voorspelde* tekorten op de middellange termijn niet groter worden dan 3%. Daarmee wordt vermeden dat de stand van de conjunctuur invloed heeft op overtreding van de regels. Dit is een goede stap: lidstaten worden zo niet gedwongen te bezuinigen in laagconjunctuur. Maar het voorstel stelt dit niet expliciet, waardoor onduidelijkheid kan blijven bestaan wat er moet gebeuren als een lidstaat door een conjuncturele schok tóch een groter tekort dan 3% krijgt.

## 2. Versimpel de procedure rond groei-investeringen

Een nadeel van de huidige Europese begrotingsregels is dat zij niet goed rekening houden met investeringen. Als lidstaten de afgelopen jaren moesten bezuinigen om aan de Europese begrotingsregels te voldoen deden ze dat vaak door minder publieke investeringen te doen, wat het groeivermogen van de lidstaat op de langere termijn raakte. Het voorstel van de Commissie lost dit op door het effect van investeringen op groei en schuld mee te nemen bij de begrotingsplannen van lidstaten. Dit is een goede stap. Om dit goed te laten werken moeten er alleen wel duidelijke afspraken komen, bijvoorbeeld via een Europese werkgroep, hoe deze investeringseffecten gekwantificeerd worden.

Maar de Commissie maakt het ook onnodig complex. In het voorstel van de Commissie kan een land versoepeling van haar schuldpad aanvragen als daar investeringen of hervormingen tegenover staan. Om te controleren of een lidstaat dit ook echt gaat uitvoeren wil het een nieuwe "tool" ontwikkelen. Het is onduidelijk hoe dat eruit gaat zien.

Naast de mogelijkheid tot het invoeren van een buitensporigtekortprocedure is er dan nóg een weg waar gesteggeld kan worden over naleving van de regels. Het is simpeler en effectiever dat een eventuele goedkeuring van extra hervormingen en investeringen leidt tot een correctie op het al eerder vastgestelde uitgavenpad, net als beleidsmatige lastenverhogingen dat doen. Zo blijft het bij één leidende begrotingsregel met één handhavingsprocedure.

## 3. Overweeg het oprichten van een nieuw crisisfonds

De olifant in de kamer is de vormgeving van een nieuw crisisfonds. De effecten van een grote crisis op lidstaten kunnen niet opgelost worden met begrotingsregels en vergen in de praktijk additionele steun. Het is opmerkelijk dat de Commissie geen voorstel doet hoe een nieuw crisisfonds eruit moet komen te zien.

Tijdens de coronacrisis werd duidelijk dat het huidige crisisfonds-instrumentarium niet voldoet. Het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) werd gepasseerd; om de oplopende paniek op de staatsobligatiemarkt te temperen werd besloten om op korte termijn nieuwe fondsen op te richten, zoals de Herstel- en Veerkrachtfaciliteit (RRF) en het SURE-fonds.

Het is onvermijdelijk dat er weer een keer een begrotingscrisis ontstaat. Het is belangrijk om nú na te denken hoe noodsteun er dan uit komt te zien. Als onder de hoge druk van een crisis moet worden besloten hoe lidstaten geholpen moeten worden, kan er een fonds opgericht worden dat niet optimaal werkt.

Er is een kans dat dit dan een fonds is waar Nederland niet tevreden mee is. Dit gebeurde tijdens de coronacrisis. Minister van Financiën Hoekstra wilde geen extra steun geven aan andere lidstaten en hield vast aan het ESM. Nederland werd door zuidelijke lidstaten, die door de eurocrisis slechte ervaringen hebben met ESM, uitgemaakt voor 'leninghaai'. Nieuwe fondsen werden opgericht op instigatie van Duitsland en Frankrijk. Deze fondsen, gefinancierd door eurobonds, waren ver verwijderd van de Nederlands standpunten.

Wil Nederland invloed hebben hoe een crisis noodfonds vormgegeven moet worden moet het nú met voorstellen komen. Er is veel te kiezen. In het FD schetsten wij een half jaar geleden [enkele mogelijkheden](#) over hoe zo'n fonds vormgegeven kan worden.