

Bijlage III – probleembeschrijving SGP

A. START VAN DE EVALUATIE VAN HET EU ECONOMIC GOVERNANCE FRAMEWORK

Begin 2020, voor aanvang van de Covid-19 crisis, is de Europese Commissie gestart met de verplichte vijfjaarlijkse evaluatie van het *EU Economic Governance Framework*, bestaande uit het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), het Europese Semester en de Macroeconomische Onevenwichtigheidsprocedure (MEOP).¹ De Commissie merkte daarbij op dat het van belang is het framework aan te passen aan de nieuwe economische context en de uitdagingen voor de toekomst.² De Commissie stelt dat het *Six-pack* en *Two-pack* ertoe hebben geleid dat lidstaten hun economische doelen voor het begrotingsbeleid konden bereiken (zie ook **bijlage I**). Daarbij constateert de Commissie de volgende sterke punten van het *framework*: de correctie van buitensporige tekorten en macro-economische onevenwichtigheden, schokbestendigere lidstaten, economische convergentie in de EU en coördinatie van economisch beleid. Er zijn volgens de Commissie verbeteringen nodig op de volgende terreinen: de schuldpositie van sommige lidstaten, procyclisch begrotingsbeleid, complexe regels, *ownership* door de politiek en de kwaliteit van publieke financiën, in het bijzonder voor investeringen.

Bovendien wordt het voeren van begrotingsbeleid een belangrijker element in het stabiliseren van de economie en het stimuleren van convergentie en groei in de EU, omdat monetair beleid minder effectief is nu de beleidsrente dichtbij de zogenoemde *effective lower bound* (dichtbij nul) zit. Daarmee is het niet mogelijk een significante renteverlaging door te voeren om de economie te stimuleren (zie ook box 1).

Box 1: begrotingsbeleid ten tijde van lage rente

Rente staat voor de prijs van geld op de financiële markten. Zo daalt de rente, als het aanbod van geld groter is dan de vraag. De huidige lage rentetarieven worden veroorzaakt door mondiaal hoge spaarniveaus die op hun beurt worden beïnvloed door structurele factoren zoals vergrijzing, lage investeringen en lage productiviteitsgroei. Daarnaast heeft de kwantitatieve verruiming van de ECB, die zorgt voor een toename van de geldvoorraad en is bedoeld om de economie te stimuleren, bijgedragen aan lagere rentes.

De huidige basisherfinancieringsrente staat sinds medio 2019 op 0,00%.³ De basisherfinancieringsrente is de rente waartegen banken kunnen lenen van de ECB en vormt de basis voor de rentetarieven op de geldmarkt. Doordat de inflatie hoger is dan huidige rentepercentages, is reeds sprake van negatieve reële rentes.⁴ Indien de inflatie stijgt, bij gelijkblijvende rente, zal de reële rente verder dalen.

Nu sprake is van zeer lage nominale rentes wordt ook wel gesproken over de *effective lower bound*, namelijk de situatie waarin centrale banken niet meer in staat zijn om met conventioneel monetair beleid bij te dragen aan stabilisering van de economie door middel van het verlagen van de beleidsrente ten tijde van vraagschokken in de economie. Wanneer de nominale rente

¹ Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie, Evaluatie van de economische governance. Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU. COM (2020) 55 final.

² Europese Commissie (2020). Economic governance review: Taking stock at a time of new challenges. Factsheet #1

³ Zie <https://www.dnb.nl/de-euro-en-europa/monetair-beleid/ecb-rentetarieven/>

⁴ De reële rente is de nominale rente minus inflatie.

(dichtbij) nul is, kan deze namelijk niet of nauwelijks worden verlaagd, waardoor monetaire stimulering door het verlagen van de beleidsrente niet meer mogelijk is. Zo heeft de ECB haar rentes niet verder verlaagd tijdens de coronacrisis, maar heeft de bank het onconventioneel monetair beleid, namelijk door het vergroten van de geldhoeveelheid in de economie, verder verruimd om de economie te stimuleren.

De restrictie van de effective lower bound beperkt dus de instrumenten voor monetair beleid, waarmee monetair beleid minder effectief is in het stabiliseren van de economie. Lage renteniveaus zorgen tegelijkertijd voor een toename van de impact van begrotingsbeleid op de economie.⁵ Daarmee kan begrotingsbeleid een grotere rol spelen in het stabiliseren van de economie ten tijde van nominale rentes rond de effective lower bound.

Indien overheden onvoldoende buffers hebben opgebouwd, ontbreekt echter ruimte voor het voeren van stimulerend begrotingsbeleid. Ten tijde van een recessie is dan sprake van een trade-off tussen het stabiliseren van de conjunctuurencyclus en schuldhoudbaarheid, wat stabilisering van de economie door overheden kan ondermijnen.⁶ Dit werd sterk duidelijk in het begin van de Covid-19 pandemie, toen de risicopremies op staatsobligaties in een aantal lidstaten opliepen. Uiteindelijk heeft de Europese beleidsreactie (zie **bijlage I**) de financiële markten gerust gesteld, waardoor ruimte ontstond voor het voeren van stimulerend begrotingsbeleid om de crisis te bestrijden.

Momenteel is sprake van lage rentes gecombineerd met hoge inflatie, waarbij onzeker is of de inflatie van tijdelijke aard is of langer aan zal houden. De Fed, de centrale bank in de VS, verwacht de beleidsrente in stapjes te gaan verhogen, met waarschijnlijk een eerste renteverhoging in maart 2022.⁷ De ECB lijkt de deur open te zetten voor afbouw van de kwantitatieve verruiming en een renteverhoging aan het einde van 2022.⁸

De Commissie was voornemens de evaluatie eind 2020 af te ronden, waarna vervolgstappen konden worden bepaald. Naar aanleiding van de Covid-19 crisis is de evaluatie in maart 2020 opgeschort. In 2020 en 2021 hebben lidstaten een groot aantal steunmaatregelen getroffen om de economische schade van de coronacrisis te beperken, mede mogelijk gemaakt door de activering van de algemene ontsnappingsclausule van het SGP en vanwege het van toepassing verklaren van de bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen van het SGP (zie **bijlage II** voor een toelichting van de clausules). De extra getroffen maatregelen hadden in 2020 naar schatting een omvang van gemiddeld ruim 6,5% bbp.⁹ Daarbij dient gezegd te worden dat de impact van de crisis verschilt per lidstaat, mede afhankelijk van de mate waarin sprake is van een gediversifieerde economie.¹⁰

In 2021 voerden de lidstaten eveneens een expansief begrotingsbeleid, om zo de economie tijdens de voortdurende Covid-19 crisis zoveel mogelijk te ondersteunen. De Europese Commissie beveelt lidstaten met een lage schuld aan om ook in 2022

⁵ Bonam, D., De Haan, J., Soederhuizen B. (2017). The effects of fiscal policy at the effective lower bound. DNB Working Paper No. 565, July 2017.

⁶ Schnabel, I. (2021). Going negative: the ECB's experience. Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at the Roundtable on Monetary Policy, Low Interest Rates and Risk Taking at the 35th Congress of the European Economic Association.

⁷ Financieel Dagblad (2022). Ineens gaat het hard en is de Fed op oorlogspad. <https://fd.nl/financiele-markten/1428540/ineens-gaat-het-hard-en-is-de-fed-op-oorlogspad>.

⁸ Financieel Dagblad (2022). ECB zet de deur open naar een renteverhoging later dit jaar. <https://fd.nl/financiele-markten/1429128/ecb-handhaaft-beleid-ondanks-hogere-inflatie>.

⁹ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie, Coördinatie van het economisch beleid in 2021: COVID-19 overwinnen, het herstel ondersteunen en onze economie moderniseren. COM(2021) 500 final.

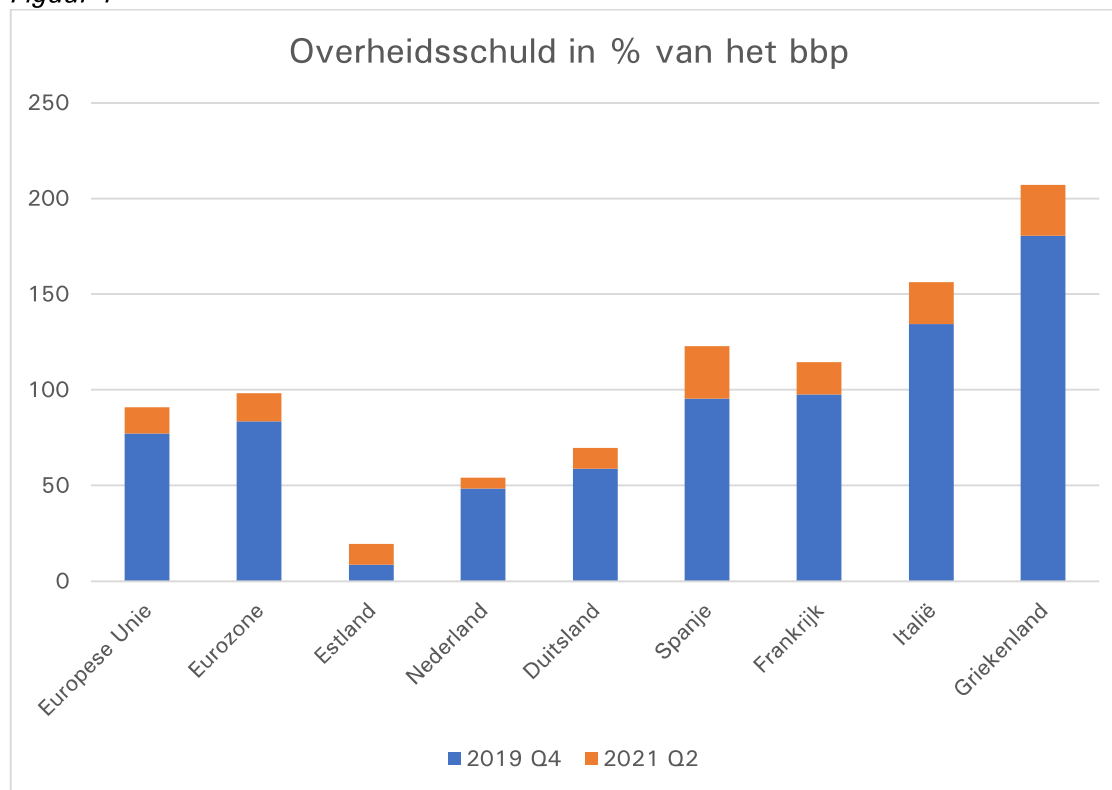
¹⁰ Een economie die bijvoorbeeld niet in grote mate afhankelijk is van toerisme.

verruimend begrotingsbeleid te blijven voeren. Tevens wordt alle lidstaten geadviseerd om duurzame en groeibevorderende overheidsinvesteringen te doen en structurele budgettaire hervormingen door te voeren. Die helpen bij het vinden van financiering voor beleidsprioriteiten en dragen bij aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.¹¹

B. GEWIJZIGDE UITGANGSSITUATIE NAAR AANLEIDING VAN DE CORONACRISIS

Naar aanleiding van de getroffen maatregelen en door een afname van economische groei en overheidsinkomsten zijn publieke schuldratio's gedurende de coronacrisis flink toegenomen. Zo is de staatsschuld van landen binnen de eurozone gegroeid van gemiddeld 83,6% bbp in het vierde kwartaal van 2019 naar 98,3% bbp in het tweede kwartaal van 2021.¹² Tussen lidstaten zijn grote verschillen: de staatsschuld van Griekenland is in het tweede kwartaal van 2021 het hoogst met ruim 200% bbp en die van Estland het laagst met 19,6% bbp. Daarbij is de staatsschuld van opvallend veel (grote) lidstaten hoger dan de schuldnorm van 60% bbp. De absolute groei van de staatsschuld is groter in lidstaten met reeds hoge staatsschulden (zie figuur 1).

Figuur 1



Bron: Eurostat, eigen bewerking

Zorgen over de betaalbaarheid van overheidsschulden kunnen de rente in lidstaten opstuwten, op het moment dat financiële markten hogere risicopremies verlangen voor staatsobligaties van bepaalde lidstaten. Daarmee kan de betaalbaarheid van schuld en de toegang tot de financiering van schuld voor lidstaten in gevaar komen. Dit risico

¹¹ Europese Commissie (2021). Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2021 van Nederland. COM(2021) 519 final.

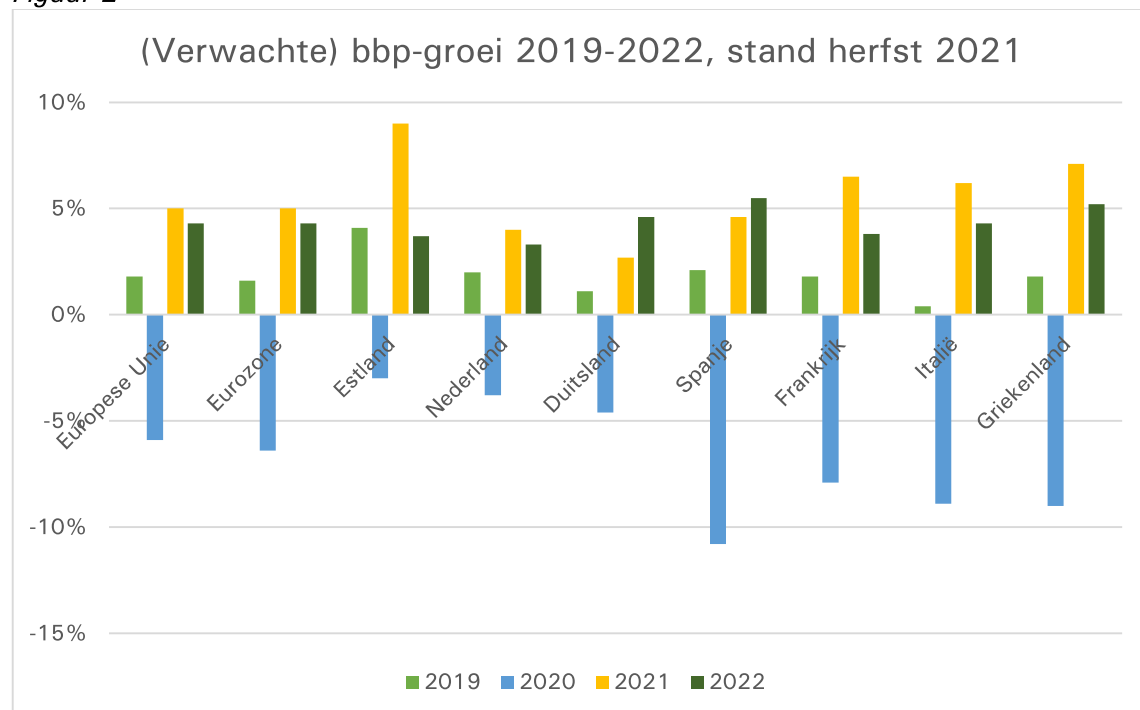
¹² Eurostat (2021), https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_10q_ggdebt&lang=en.

geldt in het bijzonder voor lidstaten met een hoge schuld, zoals Griekenland, Italië, Portugal en Spanje. Daarnaast is de ontwikkeling van de inflatie een bron van onzekerheid, die ook opwaartse druk op de rente kan veroorzaken, waarmee de betaalbaarheid van schulden in gevaar kan komen.

Hoge schulden brengen niet alleen de houdbaarheid van overheidsfinanciën in gevaar, maar beperken ook de ruimte voor het voeren van begrotingsbeleid door lidstaten. Om staatsschulden in percentage van het bbp af te bouwen, kunnen lidstaten twee dingen doen: bezuinigen of schuldafbouw door middel van groei. Lidstaten hebben naar aanleiding van de eurocrisis flinke bezuinigingen doorgevoerd. Omdat op dat moment de economie in een laagconjunctuur zat en daarmee baat had bij stimulering door het voeren van anticyclisch begrotingsbeleid, hebben deze bezuinigingen bijgedragen aan vertraagd herstel, achterblijvende economische groei en daarmee tegenvallende overheidsinkomsten. Door het aanjagen van groei door productiviteitsgroei en/of werkgelegenheidsgroei kan de schuld als percentage van het bbp dalen, waarmee een lidstaat deels 'uit de schuld kan groeien'. Daarom stimuleert de Europese Commissie lidstaten actief om de investeringen te verhogen, mede geholpen door het Europese herstelfonds RRF.

Voornamelijk in de lidstaten met een hoge staatsschuld is het daarom van belang de economische groei aan te jagen. Tegelijkertijd zijn de lidstaten die reeds de hoogste staatsschulden hebben het hardst geraakt door de coronacrisis (zie figuur 2). Zo kromp de economie in Spanje met 10,8% in 2020, terwijl in Nederland de economische krimp beperkt bleef tot 3,8%.¹³ Om te voorkomen dat lidstaten verder divergeren en daarmee de stabiliteit van de EMU onder druk komt te staan, is het noodzakelijk dat lidstaten enerzijds hun schulden afbouwen en anderzijds de economische groei stimuleren.

Figuur 2



Bron: Eurostat (2019-2020) en Europese Commissie (2021-2022), eigen bewerking

¹³ Eurostat (2021), <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en>.

C. HERVATTING VAN DE EVALUATIE VAN HET EU ECONOMIC GOVERNANCE FRAMEWORK

In oktober 2021 heeft de Commissie de evaluatie van het *EU economic governance framework* hervat.¹⁴ Daarbij stelt de Commissie dat de in 2020 geschetste uitdagingen nog steeds relevant van aard zijn. Tegelijkertijd is de uitgangspositie veranderd. Zo zijn de publieke schuldratio's naar aanleiding van de coronacrisis flink toegenomen en zijn lidstaten onevenredig geraakt, waarmee de stabiliteit van de EMU onder druk komt te staan. Daarnaast heeft de pandemie bestaande uitdagingen zoals vergrijzing, zwakke productiviteitsgroei, en sociaal-economische ongelijkheid zichtbaarder en urgenter gemaakt. Bovendien is sprake van grote (investerings)opgaven op de terreinen klimaat en digitalisering.

D. PROBLEEMBESCHRIJVING HUIDIG FRAMEWORK

Naast de Europese Commissie hebben talloze instituties, denktanks en lidstaten afgelopen jaren gereflecteerd op de voor- en nadelen van het huidige *framework*, in aanloop naar de geplande evaluatie. Daaruit blijkt dat sprake is van meerdere problemen met het huidige framework, wat maakt dat vrij brede consensus bestaat dat het huidige SGP aanpassingen behoeft.

De probleemanalyse is onder te verdelen in een aantal categorieën, namelijk 1) complexiteit van de regels, 2) een groot aantal flexibiliteiten binnen de regels, 3) een lage investeringsquote, 4) procyclisch begrotingsbeleid, 5) gebrek aan middellange termijn planning en 6) beperkte naleving en handhaving.

1. Complexe regels binnen de preventieve arm

Het SGP bestaat uit de preventieve en correctieve arm. Het doel van de preventieve arm is om te voorkomen dat lidstaten worden geconfronteerd met te hoge tekorten. Op het moment dat lidstaten niet voldoen aan de regels binnen de preventieve arm, is het uitgangspunt dat lidstaten in de correctieve arm terecht komen (zie **bijlage II**).

De normen van de preventieve arm van het SGP bestaan uit de middellange termijn doelstelling (MTO) en de uitgavenregel. Deze vereisten dienen ervoor te zorgen dat lidstaten anticyclisch begrotingsbeleid voeren en bevatten een veiligheidsmarge ten opzichte van het maximaal toegestane begrotingstekort uit de correctieve arm van 3% bbp. Daarmee dient te worden voorkomen dat landen in de correctieve arm van het SGP terecht komen. Echter, de combinatie van deze twee vereisten draagt bij aan de complexiteit van het SGP.¹⁵

De MTO is landspecifiek en wordt voor drie jaar vastgesteld in de vorm van een structureel saldo (feitelijk begrotingstekort geschoond voor conjuncturele invloeden en incidentele budgettaire baten en kosten). Indien lidstaten de MTO niet hebben bereikt, dienen ze in een pad van 0,5% bbp naar de MTO toe te groeien. Voor Nederland is de vastgestelde MTO -0,5% bbp, waarmee het structureel saldo jaarlijks niet lager mag zijn dan deze waarde. Voor de berekening van het structureel saldo is onder meer de

¹⁴ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie, De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance. COM(2021) 662 final.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1806. Nederlandse inbreng consultatiesessies inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), december 2021.

waarde van de output gap benodigd. De output gap is het verschil tussen de feitelijke productie en de potentiële productie in een land en dient als maatstaf voor de stand van de conjunctuur. Bij deze berekening spelen veronderstellingen over de stand van de economie, die niet exact te meten is, een rol. Dit maakt dat het structureel saldo ten dele afhankelijk is van niet-observeerbare factoren. In praktijk is het saldo, dat twee keer per jaar dient te worden berekend, erg volatiel waardoor regelmatig met terugwerkende kracht niet wordt voldaan aan de MTO, indien waarnemingen en realisaties worden toegevoegd en gewijzigd.¹⁶

De uitgavenregel binnen de preventieve arm vereist dat de overheidsuitgaven niet harder mogen stijgen dan de potentiële economische groei, waarbij ook rekening gehouden wordt met de afstand tot de MTO. Conjuncturele inkomstenmeevallers mogen daarbij niet worden ingezet voor extra meerjarige uitgaven. Belastingverhogingen mogen wel worden ingezet voor hogere uitgaven. De overheidsuitgaven worden gecorrigeerd voor onder andere de conjuncturele component van de werkloosheidsuitgaven (waardoor niet hoeft te worden bezuinigd op werkloosheidsuitgaven in een laagconjunctuur), voor de rentelasten en voor fluctuaties in de investeringsuitgaven. De gedachte achter de uitgavenregel is dat de inkomsten meebewegen met de economische conjunctuur en de uitgaven niet harder stijgen dan de potentiële economische groei, waarmee het structureel saldo niet verslechtert.¹⁷ De uitgavenregel is, net als het structureel saldo, deels afhankelijk van niet-observeerbare factoren. In praktijk is deze regel echter minder volatiel en daarmee een stabielere waarde dan het structureel saldo.¹⁸

In haar analyse over het *framework* stelt de Europese Commissie dan ook dat de afhankelijkheid van niet-observeerbare factoren heeft geleid tot complexiteit, maar ook tot vermindering van de transparantie van de regels.¹⁹ Tevens wordt een aantal indicatoren, zoals de output gap, vaak herzien. Dit belemmert het *ownership* van lidstaten en maakt het begrotingsbeleid weinig voorspelbaar.²⁰ Daarmee is de preventieve arm van het SGP minder effectief gebleken dan de correctieve arm.²¹

Niet alleen de afhankelijkheid van niet-observeerbare factoren heeft geleid tot complexiteit, maar ook het groot aantal sturingsvariabelen binnen de preventieve en correctieve arm (tekort, schuld, schuldafbouwpad, structureel saldo, uitgavenregel, uitzonderingen binnen deze regels om onder meer anticyclisch begrotingsbeleid te stimuleren) leidt tot een complex SGP.²²

¹⁶ Centraal Planbureau (2012). Structureel saldo: veel gebruikt maar veranderlijk. Kader in de MEV 2012.

¹⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35300 nr. 1.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1806. Nederlandse inbreng consultatiesessies inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), december 2021.

¹⁹ Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie, Evaluatie van de economische governance. Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU. COM (2020) 55 final.

²⁰ EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review. A contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.

²¹ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie, De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance. COM(2021) 662 final.

²² Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie, Evaluatie van de economische governance. Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU. COM (2020) 55 final.

2. Groot aantal flexibiliteiten binnen de regels

Naast een veelheid aan indicatoren, bestaan er ook meerdere uitzonderingen op de regels van het SGP. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de flexibiliteiten binnen de preventieve arm en de flexibiliteiten binnen de correctieve arm.

Flexibiliteiten binnen de preventieve arm

- Indien lidstaten de MTO niet hebben bereikt, dienen ze in een pad van 0,5% bbp naar de MTO toe te groeien. Het pad richting de MTO kan echter worden aangepast afhankelijk van de economische omstandigheden en de hoogte van de staatsschuld.²³
- Een lidstaat die grote structurele hervormingen doorvoert met positieve langetermijneffecten op de overheidsfinanciën mag tijdelijk afwijken van de MTO of het pad daar naartoe. Deze flexibiliteit dient lidstaten de mogelijkheid te bieden om de implementatiekosten van een structurele hervorming te kunnen financieren. De afwijking mag niet groter zijn dan 0,5% bbp en lidstaten dienen hun MTO binnen vier jaar te bereiken. Tevens mag het begrotingstekort niet boven de 3% bbp uitkomen.²⁴
- Een lidstaat mag tijdelijk afwijken van de MTO of het pad daar naartoe als hij publieke investeringen doet die te vergelijken zijn met grote structurele hervormingen. Bij deze investeringsclausule wordt rekening gehouden met de landspecifieke situatie.²⁵
- De algemene ontsnappingsclausule, die aan het begin van de coronacrisis is geactiveerd, geeft lidstaten de mogelijkheid om uitgaven te doen in het geval van een ernstige economische neergang. Toepassing van de ontsnappingsclausule betekent dat het lidstaten wordt toegestaan om tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting de MTO, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.²⁶
- De bepaling inzake buitengewone gebeurtenissen biedt lidstaten, in het geval van een buitengewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en die een aanzienlijke invloed heeft op de financiële positie van de overheid, of in perioden van ernstige economische neergang in het eurogebied of in de Unie, de mogelijkheid tijdelijk af te wijken van het aanpassingstraject richting de MTO, mits de houdbaarheid van de begroting op middellange termijn daardoor niet in gevaar komt.²⁷
- *Broad compliance*: Een afwijking van (het pad naar) de MTO wordt getolereerd als deze onder 0,5%-punt blijft of gemiddeld 0,25% over twee jaar is.²⁸
- *Margin of discretion*: Grotere afwijkingen van (het pad naar) de MTO dan 0,5%-punt leiden niet automatisch tot de conclusie dat de preventieve arm niet is nageleefd.²⁹

²³ Kamerstukken II 2021/22, 21501-07, nr. 1806. Nederlandse inbreng consultatiesessies inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP), december 2021.

²⁴ European Council (2016). Encouraging structural reforms and investment: flexibility of the Stability and Growth Pact rules. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/stability-growth-pact-flexibility/>.

²⁵ Idem voetnoot 24.

²⁶ Artikel 5, eerste lid, artikel 6, derde lid, artikel 9, eerste lid en artikel 10, derde lid van Verordening 1466/97.

²⁷ Artikel 5, eerste lid (laatste alinea) Verordening 1466/97.

²⁸ Idem voetnoot 23.

²⁹ Idem voetnoot 23.

Flexibiliteiten binnen de correctieve arm

- De Commissie moet relevante economische en budgettaire factoren in beschouwing nemen vóór een buitensporigtekortprocedure (BTP) mag worden geopend of voordat deadlines voor het voldoen aan de normen wordt gesteld. Hiervoor is ook een uitzondering gemaakt voor lidstaten die grote structurele hervormingen plannen.³⁰
- Het 1/20^e schuldafbouw criterium binnen de correctieve arm heeft in de praktijk tot nu toe nooit geleid tot de conclusie dat er sprake is van een buitensporig tekort en tot het openen van een buitensporigtekortprocedure. De Commissie beschouwt *broad compliance* met de preventieve arm als relevante factor (zie punt hierboven), waarmee dit als voldoende garantie voor een daling van de schuld op lange termijn wordt gezien.³¹

Flexibiliteiten binnen de regels zijn noodzakelijk voor het realiseren van anticyclisch beleid.³² Tegelijkertijd draagt het grote aantal bestaande flexibiliteiten, vooral binnen de preventieve arm, bij aan verdere complexiteit van het SGP en vermindert daarmee ook de transparantie van het pact. Doordat lidstaten volop gebruik maken van de flexibiliteiten binnen het SGP, leidt dit ook tot zwakke handhaving van de regels door de Europese Commissie en de Raad.³³

3. Een lage investeringsquote

Ondanks de investeringsclausule binnen de preventieve arm van het SGP, is het niet gelukt het niveau van publieke investeringen op peil te houden.³⁴ De nadruk na de eurocrisis is door lidstaten voornamelijk gelegd op het op orde brengen van de overheidsfinanciën.³⁵ Tevens krijgen consumptieve uitgaven met economische effecten op de korte termijn vaak door de politiek de voorkeur boven publieke investeringen gericht op de lange termijn. Terwijl met een hoger publiek investeringsniveau economische groei kan worden aangejaagd (zodat lidstaten 'uit hun schuld kunnen groeien'). Ook kunnen investeringen bijdragen aan het oplossen van uitdagingen op de lange termijn.

³⁰ Idem voetnoot 24.

³¹ Idem voetnoot 23.

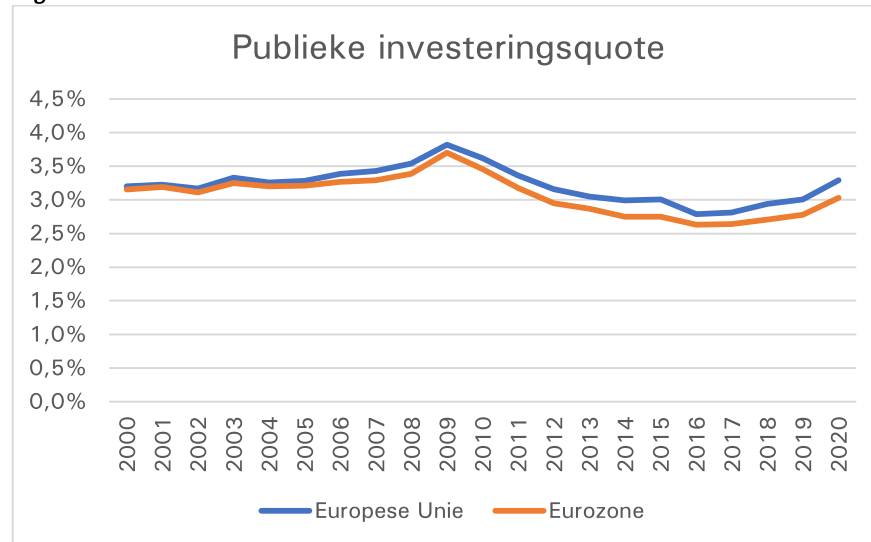
³² Idem voetnoot 23.

³³ EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review. A contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.

³⁴ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie, De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance. COM(2021) 662 final.

³⁵ European Stability Mechanism (2021). EU fiscal rules: reform considerations. Discussion Paper Series/17, October 2021.

Figuur 3



Bron: Eurostat, eigen bewerking

4. Procyclisch begrotingsbeleid

Het SGP tracht lidstaten te prikkelen om in economisch goede tijden buffers op te bouwen, zodat er in mindere tijden begrotingsruimte is om de economie aan te jagen. Het begrotingsbeleid van lidstaten was echter al vóór de financiële crisis veelal procyclisch. Dit is sindsdien niet veranderd, ondanks dat na de financiële crisis de anticyclische componenten in de preventieve arm van het SGP zijn versterkt, zodat automatische stabilisatoren in slechte tijden beter hun werk kunnen doen.³⁶ Lidstaten hebben zowel in goede als in slechte tijden voornamelijk procyclisch beleid gevoerd, waarbij in slechte tijden sprake was van extra bezuinigingen of lastenverzwaringen en in goede tijden van extra uitgaven of lastenverlichtingen.³⁷ Voornamelijk de lidstaten met reeds hoge publieke schulden of lidstaten met begrotingstekorten dichtbij de 3% bbp hebben procyclisch beleid gevoerd in de periode tussen de eurocrisis en de coronacrisis.³⁸ Lidstaten zagen de 3% tekortnorm dan ook vooral als een anker om op te sturen, in plaats van als een plafond, met een gebalanceerde begroting (geen overschot en geen tekort) als sturingsvariabele.³⁹

De veelvuldige bijstellingen van de potentiële economische groei en de output gap, vanwege de meetbeperkingen door niet-observeerbare indicatoren, hebben bijgedragen aan procyclisch begrotingsbeleid. Dit komt niet ten goede aan de geloofwaardigheid van de begrotingsregels.⁴⁰ Deze procycliciteit wordt veroorzaakt doordat schattingen van de potentiële groei sterk samenhangen met de waargenomen economische groei, wat leidt

³⁶ Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie, Evaluatie van de economische governance. Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU. COM (2020) 55 final.

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 21501-07, nr. 1734. Brede bespiegeling inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

³⁸ EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review. A contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.

³⁹ European Stability Mechanism (2021). EU fiscal rules: reform considerations. Discussion Paper Series/17, October 2021.

⁴⁰ Idem voetnoot 38.

tot onderschattingen van de output gap tijdens een neergaande conjunctuurfase of overschattingen tijdens een opwaartse conjunctuurfase met een procyclische uitwerking als gevolg.⁴¹⁴²

5. Gebrek aan middellange termijn planning

Het SGP is doorgaans niet in staat gebleken ruimte te bieden voor anticyclisch begrotingsbeleid. Het sturen op niet-observeerbare indicatoren in de preventieve arm, die vaak worden herzien en op basis waarvan begrotingsbeleid vaak moeten worden bijgestuurd, vergroot de kans op procyclisch beleid.⁴³ Middellange termijn planning, waarbij uitgaven meerjarig worden uitgesmeerd, creëert meer ruimte voor anticyclisch begrotingsbeleid en stabiliseert het begrotingsbeleid. Dit zorgt voor schuldreductie in goede tijden, waarmee begrotingsruimte voor slechte tijden wordt gecreëerd.⁴⁴ Zo kunnen scherpe uitgavenreducties in laagconjunctuur worden vermeden.⁴⁵ De meerjarige focus vermindert de noodzaak om ad hoc bij te sturen en verbetert de kwaliteit van de budgettaire besluitvorming.⁴⁶ Een voorbeeld van middellange termijn planning zijn meerjarige uitgavenkaders, die zijn verankerd in de Nederlandse begrotingssystematiek.⁴⁷

6. Beperkte naleving en handhaving

Het *framework* is na instelling, net als de rest van de EMU (zie **bijlage I**), meerdere keren hervormd met versterking als doel. De toevoeging van nieuwe regels en procedures hebben het *framework* complex gemaakt.⁴⁸ De hoeveelheid aan sturingsvariabelen in het pact, de complexiteit van deze variabelen en de veelvoud aan flexibiliteiten hebben daarbij geleid tot een weinig transparant *framework*. Dit belemmert de voorspelbaarheid van het begrotingsbeleid en het *ownership* van lidstaten.⁴⁹ Daarbij is sprake van zwakke handhaving van de Commissie en de Raad, door de inzet van deze flexibiliteiten in de regels en procedures, die rekening houden met de verschillende economische situaties in lidstaten.⁵⁰ Door versterking van de discretionaire bevoegdheid van de Commissie in de beoordeling van het SGP met de invoering van het Six-Pack (2011) en het Two-Pack

⁴¹ Centraal Planbureau (2015). Hoe anticyclisch is het Nederlandse discretionaire begrotingsbeleid? CPB achtergronddocument, 15 september 2015.

⁴² Europese Commissie (2019). European Economic Forecast, chapter 3.3 The procyclicality of potential output. Autumn 2019.

⁴³ Hasekamp, P., Smid, B. (2021). Position paper Europese begrotingsregels. CPB-notitie.

⁴⁴ Europese Commissie (2020). Mededeling van de Commissie, Evaluatie van de economische governance. Verslag over de toepassing van de Verordeningen (EU) nrs. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 en 473/2013 en over de geschiktheid van Richtlijn 2011/85/EU. COM (2020) 55 final.

⁴⁵ EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review. A contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.

⁴⁶ Hasekamp, P., Smid, B. (2021). Position paper Europese begrotingsregels. CPB-notitie.

⁴⁷ De Nederlandsche Bank (2021). Herziening Europese Begrotingsregels. Bijdrage aan het rondetafelgesprek over de toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) met de vaste Kamercommissie voor Financiën op 24 november 2021.

⁴⁸ European Stability Mechanism (2021). EU fiscal rules: reform considerations. Discussion Paper Series/17, October 2021.

⁴⁹ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie, De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance. COM(2021) 662 final.

⁵⁰ EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review. A contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.

(2013) is de politieke rol van de Commissie toegenomen.⁵¹ En doordat de regels complex zijn en veel ruimte bieden voor flexibiliteit en beoordeling, ontstaat ook de mogelijkheid tot politieke druk om ze soepel toe te passen.⁵² Met als gevolg dat handhavingsboetes in de praktijk niet worden opgelegd door de Commissie en de Raad.⁵³ Dit zorgt voor verdere vermindering van het *ownership* van lidstaten.

Doordat de Commissie meerdere rollen heeft als ramer, als toetser, en als degene die de oordelen formuleert en aanbevelingen doet aan de Raad, heeft ze meerdere petten op. Daar komt dus bij dat de beoordelende rol na verloop van tijd politieker is geworden. De nationale begrotingsautoriteiten (Independent Fiscal Institutions, de IFI's) zijn in 2013 met invoering van het Two-Pack in het leven geroepen en controleren of de nationale begrotingsregels worden nageleefd. Samen met de ontwikkeling van nationaal begrotingsbeleid door vastlegging in nationale wetgeving (Fiscal Compact, 2013) hebben de IFI's het nationaal eigenaarschap van begrotingsdiscipline vergroot. Echter, de effectiviteit van de nationale begrotingssystematiek verschilt per lidstaat.⁵⁴ Additionele complexiteit wordt veroorzaakt door inconsistentie tussen de nationale begrotingssystematiek, die is ingesteld ten tijde van het Fiscal Compact dat sindsdien geen update heeft gekend, en het Europese *framework*, dat na het Fiscal Compact verder is aangepast.⁵⁵

⁵¹ European Stability Mechanism (2021). EU fiscal rules: reform considerations. Discussion Paper Series/17, October 2021.

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 21501-07, nr. 1734. Brede bespiegeling inzake het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).

⁵³ De Nederlandsche Bank (2021). Herziening Europese Begrotingsregels. Bijdrage aan het rondetafelgesprek over de toekomst van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) met de vaste Kamercommissie voor Financiën op 24 november 2021.

⁵⁴ Europese Commissie (2021). Mededeling van de Commissie, De EU-economie na COVID-19: gevolgen voor de economische governance. COM(2021) 662 final.

⁵⁵ EU Independent Fiscal Institutions (2021). EU Fiscal and Economic Governance Review. A contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions.