



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 20 september 2016

De MEV 2017-raming en de Europese begrotingsregels

Wim Suyker

De MEV2017-raming en de Europese begrotingsregels

Wim Suyker

Inhoud

- 1 De MEV2017-raming en de Europese begrotingsregels—4
- 1.1 Feitelijk en structureel EMU-saldo—4
- 1.2 Begrotingsopdrachten—5
- 1.3 Ontwikkeling ten opzichte van de begrotingsopdrachten—7
- 1.4 Overheidsschuld—9
- 1.5 De middellangetermijnverkenning en de Europese begrotingsregels—10

1 De MEV2017-raming en de Europese begrotingsregels

1.1 Feitelijk en structureel EMU-saldo

Voor Nederland zijn momenteel de begrotingsregels van de preventieve arm van het Stabiteits- en Groeipact van belang. De preventieve arm ziet toe op het toegroeien naar en behouden van begrotingsevenwicht; een begroting is in evenwicht als het structurele EMU-saldo minimaal gelijk is aan de middellangetermijndoelstelling (MTO).¹ Voor de preventieve arm zijn de volgende vier variabelen relevant: het feitelijke EMU-saldo, het structurele EMU-saldo, de overheidsschuld en de (gecorrigeerde) overheidsuitgaven.

De belangrijkste norm is dat Nederland het feitelijke overheidstekort beneden de 3% bbp houdt. Nederland zou weer met een buitensporigtekortprocedure te maken kunnen krijgen als blijkt dat het feitelijke overheidstekort in het afgelopen jaar meer dan 3% bbp bedroeg, of als het geraamde tekort meer dan 3% bbp is.² In alle ramingsjaren blijft het tekort minder dan 3% bbp (Figuur 1.1 en tabel 1.1). Als aan de 3%-norm is voldaan, wordt getoetst op begrotingsevenwicht. Voor Nederland dient het structurele EMU-saldo uiteindelijk minimaal gelijk te zijn aan zijn middellangetermijndoelstelling van het EMU-saldo (MTO): -0,5% bbp.³ In 2015 en de twee ramingsjaren is het saldo negatiever dan de MTO (Figuur 1.1 en tabel 1.1).^{4 5} De begroting is daarmee niet in evenwicht.

¹ De correctieve arm ziet er op toe dat maatregelen worden genomen om het tekort, binnen de door de Raad vastgestelde termijn, te beperken tot minder dan 3% bbp. De begrotingsvoorwaarden zijn strenger in de correctieve arm dan in de preventieve arm. Zo kunnen aanvullende voorwaarden worden gesteld op basis van ramingen, terwijl in de preventieve arm alleen een procedure kan worden gestart op basis van realisaties.

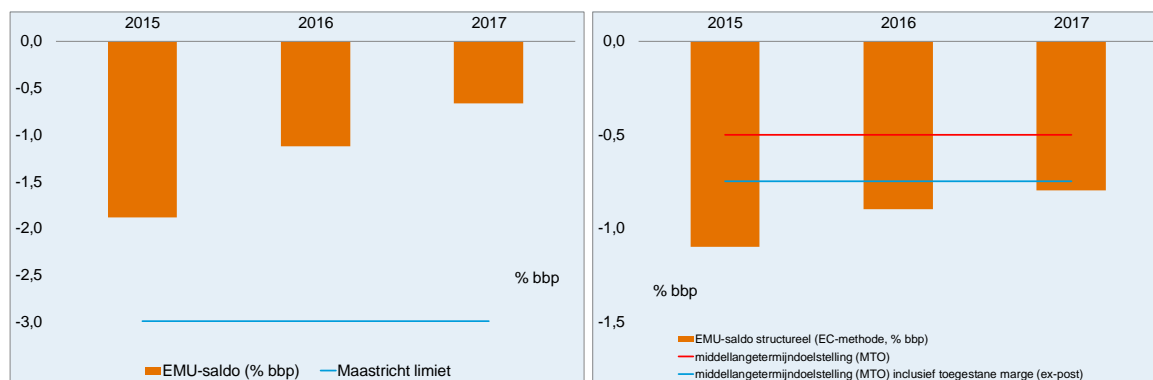
² Voor details, zie paragraaf 2.2.1.1 'Establishing non-compliance with the deficit criterion' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. ([link](#))

³ Hierbij hanteert de Europese Commissie in haar ex post beoordeling in het voorjaar van het volgende jaar vanwege schattingsonzekerheden een marge van 0,25% bbp om te bepalen of een lidstaat de MTO behaald heeft. Zie paragraaf 1.3.2.2 'Is the Member State at its MTO or on an appropriate adjustment path towards it? The change in the structural balance' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. ([link](#)). De marge van 0,25% bbp wordt niet gehanteerd bij de beoordeling in het najaar van de ontwerpbegroting.

⁴ Op basis van de huidige, gehanteerde OESO/Europese Commissie schatting van een begrotingselasticiteit van 0,65. Zie Mourre, G. et al, 2014, Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology, European Economy, Economic Papers 536 ([link](#)). En op basis van de Europees overeengekomen methodologie voor de output gap. Zie Havik, K., e.a., 2014, The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps, European Economy. Economic Papers. 535. ([link](#))

⁵ Net zoals door de Europese Commissie is het effect van de ratificatie van het Eigen Middelenbesluit gerekend tot de eenmalige en tijdelijke maatregelen in 2016 zonder consequenties voor voorgaande jaren. In 2017 is er een positieve one-off door de tijdelijke belastingopbrengst van de uitfasering van pensioen in eigen beheer.

Figuur 1.1 Feitelijk en structureel EMU-saldo



Tabel 1.1 EMU-saldo, 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
EMU-saldo (% bpb)	-2,3	-1,9	-1,1	-0,7
EMU-saldo, conjuncturele deel (EC-methode, % bpb)	-1,5	-0,8	-0,4	-0,2
EMU-saldo, eenmalige maatregelen en andere tijdelijke effecten (% bpb)	-0,1	0,0	0,3	0,3
EMU-saldo structureel (EC-methode, % bpb)	-0,6	-1,1	-0,9	-0,8
Mutatie in EMU-saldo structureel (EC-methode, % bpb)		-0,5	0,2	0,1

1.2 Begrotingsopdrachten

In het voorjaar wordt voor het komende jaar door de Europese Commissie de begrotingsopdracht geformuleerd op basis van het structurele saldo in het lopende jaar zoals geschat in haar lenteraming. Dit voorjaar raamde de Europese Commissie het structurele saldo in 2016 op -1,5% bpb.⁶ Gezien de omvang van de overheidsschuld (>60% bpb) en de beperkte output gap (tussen -1,5% en +1,5%) leidde dit voor 2017 tot een begrotingsopdracht van een verbetering van het structurele EMU-saldo van meer dan 0,5% bpb (tabel 1.2). Zoals in vergelijkbare situaties, heeft de Commissie een begrotingsopdracht van 0,6% bpb voorgesteld aan de Raad.⁷ De Raad heeft dit voorstel overgenomen.⁸

⁶ Europese Commissie, 2016, European Economic Forecast, Spring 2016. [\(link\)](#)

⁷ Europese Commissie, 2016, Recommendation for a Council Recommendation on the 2016 national reform programme of the Netherlands and delivering a Council opinion on the 2016 stability programme of the Netherlands. [\(link\)](#)

⁸⁸ Europese Raad, 2016, Aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2016 van Nederland met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2016 van Nederland. [\(link\)](#)

Tabel 1.2 Begrotingsopdracht voor verbetering structurele EMU-saldo

	Voorwaarde	Overheidsschuld minder dan 60% bbp en geen houdbaarheidsrisico	Overheidsschuld meer dan 60% bbp of houdbaarheidsrisico
Uitzonderlijk slechte tijden	Economische groei < 0 of output gap < -4	Geen aanpassing nodig	
Zeer slechte tijden	-4 ≤ output gap < -3	0	0,25
Slechte tijden	-3 ≤ output gap < -1,5	0 als groei onder potentiële groei ligt; 0,25 als groei boven potentiële groei ligt	0,25 als groei onder potentiële groei ligt; 0,5 als groei boven potentiële groei ligt
Normale tijden	-1,5 ≤ output gap < 1,5	0,5	>0,5 (a)
Goede tijden	output gap ≥ 1,5	>0,5 als groei onder potentiële groei ligt; ≥ 0,75 als groei boven potentiële groei ligt	≥ 0,75 als groei onder potentiële groei ligt; ≥ 1 als groei boven potentiële groei ligt

(a) Meer dan 0,5% bbp is "conventionally understood" minstens 0,6% bbp te zijn. Zie Box 1.6 in Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. [\(link\)](#).
Bron: A commonly agreed position on flexibility within the Stability and Growth Pact, Annex 17 in Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. [\(link\)](#). Dit bouwt voort op Annex 2 van Europese Commissie, 2015, Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact, Communication (2015)12. [\(link\)](#).

De uitgavenregel betekent dat als het structurele EMU-saldo gelijk is aan de MTO de overheidsuitgaven net zo hard kunnen toenemen als de trendmatige economische groei, of zelfs sneller, mits dit gedekt wordt door lastenverzwaringen. Als het structurele EMU-saldo negatiever is dan de MTO volgt een begrotingsopdracht voor de stijging van de gecorrigeerde overheidsuitgaven. Deze moet dan achterblijven bij de trendmatige groei. De begrotingsopdracht voor de gecorrigeerde overheidsuitgaven is dus afhankelijk van de trendmatige economische groei en de begrotingsopdracht voor het structurele EMU-saldo.⁹ Voor 2017 is dit voorjaar de begrotingsopdracht voor de gecorrigeerde overheidsuitgaven vastgesteld op een daling van 0,6%.¹⁰

Om lidstaten meer zekerheid te bieden over de begrotingsbeoordeling door de Europese Commissie wordt echter in het voorjaar op basis van de lenteraming van de Europese Commissie de vereiste mutatie van het structurele saldo voor het komende jaar bevroren (*structural balance, based on freezing*).¹¹ Een neerwaartse bijstelling van het structurele EMU-saldo heeft daardoor geen invloed op de begrotingsopdrachten.¹² Een positieve bijstelling werkt wel door en vermindert de begrotingsopdrachten. Op basis van de Macro

⁹ Zie paragraaf 1.3.26 'Is the Member State compliant with the requirements of the expenditure benchmark?' en Box 1.10. 'The convergence margin' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. [\(link\)](#).

¹⁰ European Commission, 2016, Assessment of the 2016 Stability Programme for The Netherlands, DG Ecfm staff note. [\(link\)](#)

¹¹ Voor een beschouwing hierover zie Box 1 'Bevriezen van ramingen' in Raad van State, 2015, Begrotingstoezicht 2015: Oplopend structureel tekort verzwart begrotingsvoorbereiding 2017, septemberrapportage. [\(link\)](#) Zie ook paragraaf 1.3.2.2 'Is the Member State at its MTO or on an appropriate adjustment path towards it? The change in the structural balance' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. [\(link\)](#).

¹² De onzekerheid over de schatting van het structurele saldo is hierdoor nooit ten nadelen van de lidstaat.

Economische Verkenning 2017 is dit het geval voor 2017, net zoals in 2014 (ziet tabel 1.3). De bijstelling van het geschatte structurele EMU-saldo in 2016 van -1,5% bbp naar -0,9% bbp vermindert de begrotingsopdracht voor 2017 voor de mutatie in het structurele EMU-saldo van 0,6% bbp naar 0,4% bbp. Dit werkt door in de begrotingsopdracht van de gecorrigeerde overheidsuitgaven van een daling met 0,6% naar een daling met 0,3%.

Tabel 1.3 Relevante schattingen door de Europese Commissie van het structurele EMU-saldo 2014-2015

	2014	2015	2016
	in % bbp		
Voorjaar 2014	-1,3		
Najaar 2014	-0,5		
Voorjaar 2015	-0,2	-0,3	
Najaar 2015	-1,1	-1,4	
Voorjaar 2016			-1,5
Najaar 2016 (indien gelijk aan MEV2017)			-0,9
Maximum	-0,2	-0,3	-0,9
	2015	2016	2017
Begrotingsopdracht Min([MTO (=0,5) – maximum (t-)]; 0,6)	-0,3	-0,2	0,4

1.3 Ontwikkeling ten opzichte van de begrotingsopdrachten

Wat het structurele saldo betreft, is de begrotingsopdracht in 2017 een verbetering van 0,4% bbp. Dit is op basis van het voorgenomen begrotingsbeleid niet het geval: de geraamde verbetering is met 0,1% bbp beperkter (tabel 1.4 en figuur 1.2).¹³

Tabel 1.4 Structureel EMU-saldo en begrotingsopdracht op basis van CEP2016

	2014	2015	2016	2017
	in % bbp			
Structureel EMU-saldo (EC-methode)	-0,6	-1,1	-0,9	-0,8
Mutatie in structureel EMU-saldo		-0,5	0,2	0,1
Begrotingsopdracht		-0,3	-0,2	0,4
Afwijking van begrotingsopdracht (in jaar t)		-0,1	0,3	-0,3
Gemiddelde afwijking van begrotingsopdracht (in jaar t en t-1)			0,1	0,0
Mutatie structureel EMU-saldo conform begrotingsopdracht				
Een niet-significante afwijking. Verbetering structureel EMU-saldo minder dan 0,5% bbp per jaar of 0,25% bbp gemiddeld per twee jaar achter bij begrotingsopdracht				
Een significante afwijking. Een onderschrijding van de vereiste verbetering van het structureel EMU-saldo van meer dan 0,5% per jaar of meer dan 0,25% gemiddeld in twee jaar.				

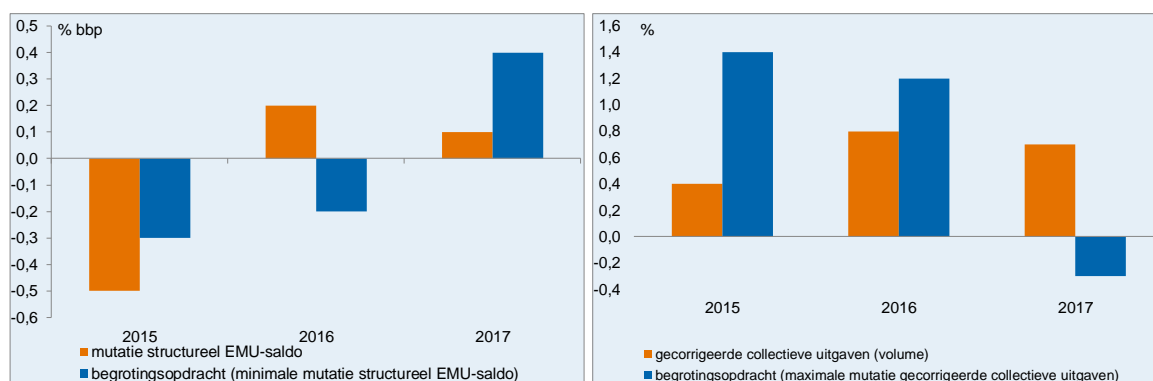
¹³ Voor de definitie van significante afwijking zie 1.1.1. 'Legal basis of the preventive arm' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. ([link](#)).

Tabel 1.5 Gecorrigeerde overheidsuitgaven op basis van de MEV2017-raming

		2013	2014	2015	2016	2017
in mld euro						
Totale overheidsuitgaven	(r1)	302,0	306,2	305,3	308,3	314,9
Rentebetalingen	(r2)	9,9	9,5	8,5	7,6	6,8
Overheidsuitgaven volledig gedekt door EU-middelen	(r3)	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3
Overheidsinvesteringen	(r7)	23,8	23,3	23,9	23,3	23,4
Overheidsinvesteringen (3-jaarsgemiddelde)	(r8)	25,0	24,2	23,8	23,6	23,5
NAIRU (EC-methode)	(r9a)	5,7	5,9	6,1	6,2	6,2
Werkloosheidspercentage	(r9b)	7,3	7,4	6,9	6,2	6,2
Conjuncturele werkloosheidsuitgaven	(r9): op basis van (r9a) en (r9b)	2,9	2,7	1,5	0,0	-0,1
Relevante overheidsuitgaven	(r14) = (r1) - (r2) - (r3) - (r7) + (r8) - (r9)	289,1	293,7	294,0	299,6	307,0
Beleidsmatige lastenontwikkelingen die niet voortvloeien uit bestaande wetten (a)	(r12a)	8,3	9,6	-3,2	-2,1	2,2
Beleidsmatige lastenontwikkelingen die voortvloeien uit bestaande wetten (zorgverzekeringspremie)	(r12d)	0,8	-2,6	-1,0	0,4	0,2
Totale beleidsmatige lastenontwikkelingen	(r12) = (r12a) + (r12d)	9,1	7,0	-4,2	-1,7	2,4
Gecorrigeerde overheidsuitgaven	(r15) = (r14) - (r12)	280,1	286,7	298,2	301,3	304,5
Gecorrigeerde overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	(r16) = [(r15)/(r14)(t-1) - 1] * 100	-4,6	-0,9	1,5	2,5	1,6
bbp-deflator (b)	(r17)	1,5	1,5	1,2	1,7	1,0
Gecorrigeerde overheidsuitgaven (reële mutatie in %)	(r18) op basis van (r16) en (r17)		-2,4	0,4	0,8	0,7
bbp	(r19)	652,7	663,0	676,5	691,7	709,2
Begrotingsopdracht (maximale stijging gecorrigeerde overheidsuitgaven)	(r20)		0,7	1,4	1,2	-0,3
Afwijking in jaar t (ln % bbp) (+ = overschrijding begrotingsopdracht)	(r21) op basis van (r18), (r20), (r14) en (r19)			-0,5	-0,2	0,4
Gemiddelde afwijking in jaar t en t-1 (in % bbp)	(r22) op basis van (r21)				-0,3	0,1
(a) Inclusief het budgettaire effect van verlaging van de gasproductie.						
(b) Voor 2014 t/m 2016 het gemiddelde van de Voorjaars- en Najaarsraming van de Europese Commissie; voor 2017 het gemiddelde van de Voorjaarsraming van de Europese Commissie en de MEV van het CPB.						
Geen overschrijding van de maximale uitgavengroei						
Een niet-significante overschrijding. Een overschrijding van de maximale uitgavengroei van minder dan 0,5% bbp per jaar of 0,25% bbp gemiddeld in twee jaar						
Een significante overschrijding. Een overschrijding van de maximale uitgavengroei van meer dan 0,5% bbp per jaar of meer dan 0,25% bbp gemiddeld in twee jaar.						

In 2017 dienen de gecorrigeerde overheidsuitgaven met 0,3% af te nemen. Dit is op basis van de huidige beleidsuitgangspunten niet het geval: de gecorrigeerde uitgaven stijgen met 0,7% (tabel 1.5 en figuur 1.2).

Figuur 1.2 Het structurele saldo (links), de uitgavenregel (rechts) en Europese begrotingsopdracht



1.4 Overheidsschuld

De overheidsschuld dient minder dan 60% bbp te zijn, of dient in ieder geval met een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar af te nemen. Het gaat daarbij om een afname met een twintigste per jaar gemiddeld in het betreffende jaar en de twee voorgaande jaren.¹⁴ Deze norm geldt vanaf 2017.¹⁵ De Commissie kan de buitensporigtekortprocedure starten bij onvoldoende vermindering van de overheidsschuld. Dit kan zowel op basis van realisaties als op basis van ramingen.¹⁶

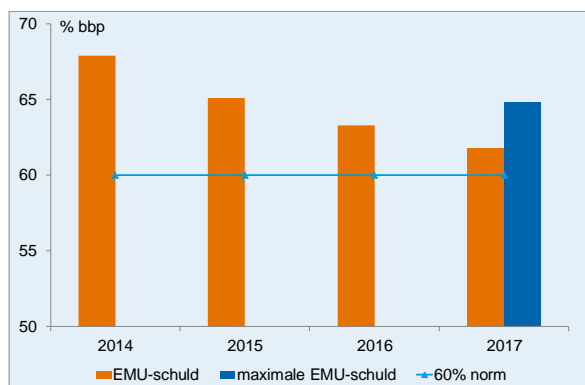
De geraamde overheidsschuld in 2017 ligt onder deze norm op basis van de ontwikkeling sinds 2014 (tabel 1.6 en figuur 1.3).

¹⁴ De ontwikkeling van de schuld wordt niet alleen bekeken t.o.v. 2016 maar ook ten opzichte van 2015 en 2014. De formule om de maximale schuld uit te rekenen is $60\% + 0.95/3 (bt-1 - 60\%) + 0.95^2/3 (bt-2 - 60\%) + 0.95^3/3 (bt-3 - 60\%)$ waarbij b de EMU-schuld is in % bbp. Mocht terugkijkend niet zijn voldaan aan het schuld criterium dan kan worden gekeken of dit wel naar verwachting het geval is voor de komende jaren. Zie 2.2.1.2. 'Establishing non-compliance with the debt criterion' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. ([link](#)).

¹⁵ Er geldt een overgangperiode voor landen zoals Nederland die in 2011 een buitensporigtekortprocedure hadden. In de drie jaar nadat het overheidstekort weer beneden de 3% bbp is gekomen, dient er een zodanige ontwikkeling te zijn, dat aan het einde van deze overgangperiode de schuld met ten minste een twintigste van het verschil met de 60%-norm per jaar afneemt. Voor details, zie paragraaf 2.2.1.3 'Establishing non-compliance with the debt criterion in the transition period' in European Commission, 2016, Vade mecum on the Stability and Growth Pact, European Economy, 2016 edition, Institutional Paper 021. ([link](#)).

¹⁶ Analyse van de relevante factoren kan ertoe leiden dat de Commissie aan de Raad voorstelt om toch geen buitensporigtekortprocedure te starten. Dit was in 2015 het geval voor Italië, België en Finland. Zie European Commission, 2015, European Semester 2015: College decisions, persbericht, 25 februari ([link](#)). Zie ook achterliggende stukken.

Figuur 1.3 Overheidsschuld



Tabel 1.6 Overheidsschuld

	2014	2015	2016	2017
EMU-schuld	67,9	65,1	63,3	61,8
Maximale schuld op basis van schuld criterium				64,9

1.5 De middellangetermijnverkenning en de Europese begrotingsregels

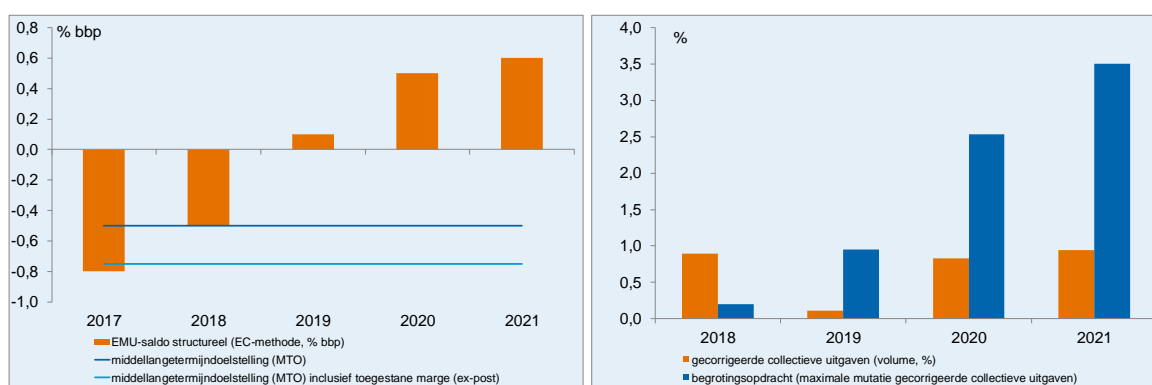
De Macro-Economische Verkenning 2017 bevat een actualisatie van de middellangetermijnverkenning 2018-2021. De overheidsbegroting gaat van een tekort van 0,7% in 2017 naar een overschot van 0,9% bpb in 2021 (tabel 1.7). Vanaf 2018 ligt de overheidsschuld onder de 60% bpb. Vanaf 2018 voldoen de Nederlandse overheidsfinanciën aan de Europese begrotingsregels met betrekking tot het structurele EMU-saldo en de overheidsuitgaven, met uitzondering van een niet-significante afwijking bij de overheidsuitgaven in 2018 (figuur 1.4).¹⁷ Bij ongewijzigd beleid is het geraamde structurele EMU-saldo duidelijk positiever dan de middellangetermijndoelstelling (MTO).

¹⁷ Voor de berekeningswijze in de middellangetermijnperiode zie tekstkader 'berekening van het structurele EMU-saldo' in CPB, 2016, Middellangetermijnverkenning 2018-2021. [\(link\)](#) en Suyker, W. en H. Kranendonk, 2016, The Dutch medium-term outlook and the European budgetary rules, CPB Background document. [\(link\)](#)

Tabel 1.7 Kerngegevens collectieve financiën 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
% bbp						
Bruto collectieve uitgaven	44,5	44,1	44,1	43,6	43,3	43,2
Collectieve lasten	38,2	38,7	38,9	39,3	39,4	39,5
Niet-belastingmiddelen	5,1	4,8	4,8	4,7	4,6	4,6
EMU-saldo	-1,1	-0,7	-0,3	0,4	0,7	0,9
w.v. EMU-saldo lokale overheid	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
EMU-saldo structureel (EC-methode)	-0,9	-0,8	-0,5	0,1	0,5	0,6
EMU-schuld	63,3	61,8	59,9	57,5	55,1	52,3

Figuur 1.4 Structureel EMU-saldo en overheidsuitgaven op middellange termijn



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2016