COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.6.2007
COM(2007) 316 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
HET EUROPEES PARLEMENT, AAN DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO´S EN DE EUROPESE CENTRALE BA**

Openbare financiën in de EMU – 2007

Waarborgen van de doeltreffendheid van het preventieve deel van het SGP

{SEC(2007) 776}

I. INLEIDING

Het Verdrag schrijft voor dat het economische en begrotingsbeleid van de lidstaten aan toezicht moet worden onderworpen en moet worden gecoördineerd. Het stabiliteits- en groeipact (SGP) geeft nadere invulling aan de Verdragsbepalingen in de vorm van een reeks gezamenlijk overeengekomen regels, beginselen en procedures die de ontwikkeling van, het toezicht op en de coördinatie van het begrotingsbeleid in de EU-lidstaten bevorderen. Het SGP omvat een preventief deel en een corrigerend deel. De werking ervan verschilt al naargelang de tekorten als buitensporig dan wel niet als buitensporig worden aangemerkt. In het eerste geval voorziet de buitensporigtekortprocedure in vooraf bepaalde, wettelijk vastgelegde corrigerende maatregelen, aanbevelingen en sancties, die een afschrikkende rol vervullen. De werking van het preventieve deel van het SGP, waarmee wordt beoogd het ontstaan van buitensporige tekorten te vermijden en de economische en begrotingscoördinatie in de EU te garanderen, is verschillend. Dit deel berust weliswaar net als het corrigerende deel op een combinatie van numerieke en procedurele regels, maar anders dan het corrigerende deel concentreert het zich vooral op middellangetermijnplanning, wederzijdse ondersteuning en druk, en uitwisselingen van optimale werkwijzen. Het preventieve deel kan pas doeltreffend functioneren als er algemene overeenstemming bestaat over de uitdagingen voor het economische en begrotingsbeleid in de EU en er sprake is van een sterke politieke vastberadenheid om deze aan te pakken.

Eén van de hoofddoelstellingen van zowel de Commissie als de Raad bij de hervorming van het SGP in 2005 was de versterking van het preventieve deel van het pact. Dit doel werd gerealiseerd door de economische onderbouwing van de regels te verbeteren en een beleid in de hand te werken dat ruimte biedt voor een automatische stabilisatie van de productie. Tevens werd beoogd de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen en de kwaliteit en efficiëntie ervan te verhogen. Het herziene SGP eist niet langer dat lidstaten moeten streven naar een uniforme begrotingssituatie die op middellange termijn vrijwel in evenwicht is. Voortaan worden daarentegen voor elke afzonderlijke lidstaat gedifferentieerde middellangetermijndoelstellingen (MTD's) vastgesteld, waarbij met landspecifieke omstandigheden rekening wordt gehouden. In het kader van de SGP-hervorming zijn voorschriften vastgesteld om ervoor te zorgen dat over de hele conjunctuurcyclus bezien een symmetrisch begrotingsbeleid wordt gevoerd en dat de budgettaire consolidatie in de jaren na de correctie van het buitensporige tekort wordt voortgezet. Meer in het bijzonder werd gepreciseerd dat lidstaten die tot het eurogebied behoren of aan het WKM II deelnemen, voor de jaarlijkse structurele aanpassing een referentiepercentage van 0,5% van het BBP in acht moeten nemen. Tenslotte nam de hervorming mogelijke negatieve prikkels voor het doorvoeren van structurele hervormingen weg en zorgde zij ervoor dat in het kader van het begrotingstoezicht de nadruk sterker op de schuld en de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn kwam te liggen.

In deze mededeling worden de jongste begrotingsontwikkelingen en de recente werking van het EU-begrotingskader onder de loep genomen. Er wordt niet alleen gewezen op de probleemloze tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedures in het recente verleden, maar ook op een aantal afwijkingen van de beleidsregels van het preventieve deel van het SGP. Nu het merendeel van de EU-landen onlangs hun buitensporige tekort hebben verholpen of op het punt staan dit te doen, komt het erop aan de door het huidige gunstige conjunctuurklimaat geboden kans aan te grijpen om snel vooruitgang te boeken richting de MTD. De regels van het herziene SGP moeten daarom effectief worden toegepast en sommige aspecten van de SGP-hervorming van 2005 moeten verder worden uitgewerkt.

Om dit doel te bereiken, worden in deze mededeling concrete voorstellen geformuleerd op basis van de optimale werkwijzen die in de EU-landen worden gevolgd. Deze voorstellen sluiten volledig aan bij de geest van de politieke overeenkomst over de SGP-hervorming van 2005 en kunnen allemaal binnen het kader van de geldende wetgeving worden toegepast. Zij zijn erop gericht de geloofwaardigheid van en de nationale zeggenschap in de in de stabiliteits- en convergentieprogramma's opgenomen middellangetermijndoelstellingen te vergroten en willen het toezicht op het begrotingsbeleid in een ruimer economisch perspectief plaatsen, in overeenstemming met de vernieuwde Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid.

II. RECENTE BUDGETTAIRE ONTWIKKELINGEN WIJZEN EROP DAT STAPPEN MOETEN WORDEN ONDERNOMEN OM DE DOELTREFFENDE WERKING VAN HET PREVENTIEVE DEEL VAN HET SGP TE WAARBORGEN

De verbetering van de openbare financiën zet door

In 2006 is de begrotingssituatie in de EU en het eurogebied blijven verbeteren. Tegen de achtergrond van een gunstig economisch klimaat – de reële BBP-groei in de EU is versneld van 1,7% in 2005 tot 3,0% in 2006 – is het begrotingstekort in de EU teruggedrongen van 2,4% van het BBP in 2005 tot 1,7% van het BBP in 2006. Voor het eerst sinds 2002 is de schuldquote in zowel de EU als het eurogebied teruggelopen. Bovendien werd de verbetering van de algemene begrotingssituatie voor het tweede jaar op rij gekenmerkt door een aanzienlijke vermindering (met 0,9 procentpunt van het BBP) van het structurele tekort, d.w.z. het conjunctuurgezuiverde overheidstekort ongerekend eenmalige en tijdelijke maatregelen. Volgens berekeningen van de Commissie is het structurele tekort in de EU gereduceerd van bijna 3% van het BBP in 2004 tot minder dan 1½% van het BBP in 2006.

De vermindering van het overheidstekort in 2006 werd met name in de hand gewerkt door een sterk meevallende ontwikkeling van de belastingontvangsten. De groter dan verwachte toename van de overheidsontvangsten zou tot een verbetering van het overheidssaldo met ongeveer een procentpunt van het BBP hebben geleid in vergelijking met de plannen die de lidstaten in de geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's) van eind november 2005 hebben geformuleerd. Inmiddels zijn echter ook de overheidsuitgaven forser gestegen dan in een aantal EU-landen was gepland. Dergelijke ontwikkelingen doen twijfel rijzen over het duurzame karakter van de zich thans aftekenende verbetering van de openbare financiën.

Een herhaling van de fouten uit het verleden moet worden vermeden

Het feit dat de begrotingsaanpassing anders is samengesteld dan in de plannen, laat vermoeden dat in sommige gevallen belastingmeevallers, die van tijdelijke aard kunnen blijken, ten dele zijn aangewend om verhogingen van de overheidsuitgaven te financieren. Dit verschil wijst erop dat het risico bestaat dat in dezelfde beleidsfouten als in het verleden wordt vervallen. De huidige constellatie van een krachtige economische groei in combinatie met meevallende belastingontvangsten gelijkt immers sterk op de situatie die heerste rond de eeuwwisseling, toen een aantal beleidsfouten is gemaakt. In de jaren 1999-2001 lieten diverse lidstaten inderdaad na om van het gunstige economische klimaat te profiteren om hun openbare financiën te saneren. Later kwamen zij in een benauwde positie terecht toen de conjunctuurcyclus een minder gunstige fase doormaakte.

Vandaag heerst er een algemene consensus onder economen en beleidsmakers dat de inadequate begrotingsstrategie die in goede economische tijden is gevolgd, ten grondslag heeft gelegen aan de in de eerste helft van dit decennium ondervonden moeilijkheden om zich naar het stabiliteits- en groeipact te voegen. Nu de meeste EU-landen hun buitensporige tekort hebben gecorrigeerd (of op het punt staan dit te doen), komt het erop aan de dynamiek van de begrotingsconsolidatie tijdens de huidige periode van hoogconjunctuur vast te houden. De kans die door de economische opleving wordt geboden, moet worden benut om de schuldquote van de overheid in de EU-landen blijvend op een neerwaarts pad te brengen.

Recente ontwikkelingen maken een betere werking van het preventieve deel noodzakelijk

In haar eerdere beoordeling van de SGP-hervorming merkte de Commissie een jaar geleden op dat de hervorming tot een betere werking van de buitensporigetekortprocedure had geleid. Deze evaluatie wordt bevestigd door de recente ontwikkelingen. Landen met buitensporige tekorten hebben nuttig gebruik gemaakt van de in het kader van het hervormde SGP vastgelegde termijnen voor de correctie van deze tekorten en ernstige structurele inspanningen geleverd om hun buitensporigtekortsituatie te verhelpen. In 2006 hebben zij hun structurele overheidssaldo met gemiddeld bijna 1 procentpunt van het BBP weten te verbeteren. De budgettaire plannen van deze landen zijn er doorgaans op gericht de buitensporige tekorten te corrigeren binnen de termijnen die door de Raad zijn vastgesteld. In 2004 boekten nog tien lidstaten een tekort van meer dan 3% van het BBP, terwijl volgens de in de meest recente SCP's ontvouwen plannen in 2008 alleen Hongarije en Tsjechië in een buitensporigtekortsituatie zouden verkeren.

Daar staat evenwel tegenover dat de werking van het preventieve deel van het SGP zorgen blijft baren. Dit wordt bevestigd door ervaringen uit het verleden en verwachte toekomstige ontwikkelingen. In 2006 waren de budgettaire consolidatie-inspanningen van sommige lidstaten die hun middellangetermijndoelstelling nog niet hadden bereikt, ontoereikend gezien het verbeterende conjuncuurklimaat. Ook de budgettaire plannen zijn enigszins teleurstellend. In tegenstelling tot wat de Raad onlangs heeft aanbevolen[1], is de geplande verbetering van het structurele saldo in 2007 en de daaropvolgende jaren in een aantal tot het eurogebied en het WKM II behorende landen geringer dan de in het herziene SGP vastgelegde benchmark van 0,5% van het BBP, ondanks het feit dat het economische klimaat een verdergaande inspanning rechtvaardigt[2]. Volgens de economische voorjaarsprognoses 2007 van de Commissie, waarin wordt uitgegaan van de veronderstelling dat het beleid ongewijzigd blijft, zouden slechts tien van de zevenentwintig EU-landen in 2008 hun middellangetermijndoelstelling hebben verwezenlijkt na twee opeenvolgende jaren van een hoger dan trendmatige groei.

III. EEN DOELTREFFENDER PREVENTIEF DEEL OM VOORUITGANG IN DE RICHTING VAN HOUDBARE OPENBARE FINANCIËN TE BOEKEN

Het preventieve deel van het SGP berust op een regelmatige bewaking en een regelmatig toezicht op de openbare financiën in de lidstaten. Daartoe dienen de EU-landen jaarlijkse stabiliteits- en convergentieprogramma's (SCP's) in, waarin zij hun geplande begrotingssituaties voor de volgende drie of vier jaren presenteren. Lidstaten die hun middellangetermijnbegrotingsdoelstelling (MTD) nog niet hebben bereikt, schetsen in hun SCP het aanpassingstraject om dit doel te halen. Deze programma's worden vervolgens beoordeeld door de Commissie. De Raad brengt over elk van deze programma's advies uit.

Zoals gezegd zijn de budgettaire plannen die de lidstaten in hun SCP's formuleren, niet altijd in overeenstemming met het preventieve deel van het SGP, met name wat de jaarlijkse aanpassing betreft. Bovendien hebben sommige EU-landen in het verleden al moeilijkheden ondervonden om hun meerjarige begrotingsdoelstellingen te verwezenlijken. Deze moeilijkheden waren met name te wijten aan herhaalde uitgavenoverschrijdingen[3]. Dat de lidstaten er in de afgelopen twee jaar beter in zijn geslaagd om hun streefcijfers voor het begrotingssaldo te realiseren, is grotendeels toe te schrijven aan meevallende overheidsontvangsten.

---

[1] Tot de lidstaten van het eurogebied gerichte landspecifieke aanbeveling van de Raad van maart 2007 inzake de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid: de lidstaten van het eurogebied wordt aanbevolen dat zij "de gunstige conjunctuur benutten om een ambitieuze consolidatie van de begroting te bereiken of na te streven die gericht is op hun doelstellingen voor de middellange termijn conform het stabiliteits- en groeipact, om aldus een jaarlijkse structurele aanpassing te bereiken van minstens 0,5% van het BBP als referentiepercentage".

[2] In het herziene SGP is gespecificeerd dat de tot het eurogebied behorende of aan het WKM II deelnemende lidstaten die hun MTD nog niet hebben bereikt, een jaarlijkse aanpassing van hun structurele saldo met 0,5% van het BBP als benchmark moeten nastreven. In goede tijden moeten hun inspanningen groter zijn, terwijl in slechte tijden de inspanningen beperkter mogen uitvallen.

[3] Voor een gedetailleerde analyse van de redenen waarom er zich problemen voordoen bij het halen van de begrotingsdoelstellingen, zie de uitgave van 2007 van het Commissieverslag met als titel "Public Finances in EMU".

Tegen deze achtergrond wordt in dit deel op basis van optimale werkwijzen in de EU-landen een aantal concrete voorstellen geformuleerd om tot een betere werking van het preventieve deel van het SGP te komen. Al deze voorstellen kunnen binnen het kader van de geldende wetgeving worden toegepast en sluiten aan bij de geest van de SGP-hervorming van 2005. Zij draaien rond de volgende vier hoofdthema's:

(i) de vraagstukken in verband met het begrotingsbeleid in een breder economisch perspectief plaatsen;

(ii) de nationale zeggenschap in de in de stabiliteits- en convergentieprogramma's vastgestelde middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen vergroten;

(iii) de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de in de SCP's opgenomen begrotingsplannen op middellange termijn versterken;

(iv) houdbare begrotingssituaties op middellange termijn nastreven.

De vraagstukken in verband met het begrotingsbeleid in een breder economisch perspectief plaatsen

De voordelen van een gedegen begrotingsbeleid zouden beter worden begrepen indien het begrotingstoezicht in een breder economisch perspectief zou worden geplaatst, met name in de context van de vernieuwde strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid. Dit zou inhouden in dat duidelijker moet worden uitgelegd hoe de begrotingsplannen op middellange termijn de macrofinanciële stabiliteit ten goede komen en hoe bij de voorgenomen wijzigingen in de omvang en structuur van uitgaven en belastingen en bij andere economische beleidsmaatregelen de juiste prioriteiten worden gesteld en prikkels worden gegeven voor het aanmoedigen van innovatie, het bevorderen van het concurrentievermogen en het stimuleren van particuliere investeringen en werkgelegenheid.

Teneinde het bereiken van de uiteindelijke doelstelling – namelijk het bewerkstelligen van een krachtige duurzame groei die bevorderlijk is voor de werkgelegenheid in de EU-landen – in de hand te werken, zou bij de beoordeling van de ontwikkelingen op het gebied van het begrotingsbeleid in de context van het preventieve deel van het SGP meer rekening kunnen worden gehouden met de algemene macro-economische situatie van het betrokken land, en tevens de kwaliteit en samenstelling van de begrotingsstrategieën in aanmerking kunnen worden genomen. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden besteed aan de risico's die aan de ontwikkelingen op het gebied van interne en externe onevenwichtigheden, inflatie en concurrentievermogen verbonden zijn, waarbij moet worden bedacht dat de effecten verschillend zijn al naargelang het land al dan niet tot het eurogebied behoort. Bij landen die deel uitmaken van het eurogebied, moet bijvoorbeeld meer aandacht worden geschonken aan reële wisselkoersaanpassingen, terwijl in het geval van convergentielanden de aandacht eventueel kan uitgaan naar het begrotingsbeleid om een houdbaar inhaalproces te ondersteunen.

Bij de beoordeling van de begrotingsplannen op middellange termijn die de lidstaten in hun SCP's ontvouwen, dienen de kwaliteit en de efficiëntie van de overheidsuitgaven, alsook de bijdrage ervan tot het verhogen van de potentiële groei systematischer te worden besproken. De schaarste aan publieke middelen, die in de hand wordt gewerkt door de uitgavendruk van de vergrijzing en een toenemende belastingconcurrentie, maakt het nog noodzakelijker dan in het verleden om prioriteiten te stellen bij de allocatie van publieke middelen en deze efficiënt aan te wenden, waarbij rekening dient te worden gehouden met de landspecifieke aanbevelingen van de Raad op basis van de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid. Indien in de SCP's en de beoordelingen sterker de nadruk zou worden gelegd op de voordelen op middellange termijn van structurele hervormingen die ingrijpende veranderingen in de omvang en structuur van de overheidsuitgaven en belastingen teweegbrengen, dan zou dit bijdragen tot een betere perceptie van deze hervormingen en van de rol die zij in het kader van een algemene strategie vervullen. De SCP's dienen derhalve systematisch informatie te verschaffen over de directe budgettaire kosten of besparingen van de voornaamste hervormingen die in het kader van de nationale hervormingsprogramma's zijn gepland.

Voorstel 1. Teneinde de spoedige totstandbrenging van houdbare begrotingssituaties te bewerkstelligen en tegelijkertijd de bijdrage van het begrotingsbeleid tot de groei en de werkgelegenheid te vergroten, zou zowel in de SCP's als in de beoordelingen daarvan door de Commissie sterker het accent kunnen worden gelegd op de kwaliteit en efficiëntie van de openbare financiën. De lidstaten zouden duidelijker kunnen aangeven in hoeverre hun beleidsvoornemens de structuur en/of efficiëntie van de overheidsuitgaven en belastingen beïnvloeden en de groei en de werkgelegenheid kunnen bevorderen. Daarbij zou ook kunnen worden benadrukt welke verbanden er bestaan met de nationale hervormingsprogramma's die passen in het kader van de strategie van Lissabon. Om de uitwisseling van optimale werkwijzen mogelijk te maken, zouden de lidstaten ook informatie kunnen verstrekken over hervormingen van begrotingsinstellingen waarmee wordt beoogd de kwaliteit en efficiëntie van de openbare financiën te verbeteren – bv. invoering van technieken voor resultaatgericht begroten of nieuwe begrotingsregels die de reallocatie van uitgaven naar andere prioriteiten bevorderen.

Voorstel 2. Bij de beoordeling van het nationale begrotingsbeleid zouden de lidstaten en de Commissie meer rekening kunnen houden met de algemene macro-economische situatie van het betrokken land. Daarbij kan bijzondere aandacht worden geschonken aan ontwikkelingen op het gebied van externe onevenwichtigheden, inflatie en concurrentievermogen. Het zou de bedoeling zijn een vlotte werking en interne aanpassing binnen het eurogebied te garanderen en een houdbaar inhaalproces in de convergentielanden te ondersteunen. Een meeromvattende economische beoordeling zou het met name makkelijker maken om zich een algemener oordeel te vormen over de vraag of de economie "goede tijden" doormaakt en welke de gevolgen zijn voor het voeren van het begrotingsbeleid.

De nationale zeggenschap in de in de stabiliteits- en convergentieprogramma's vastgestelde middellangetermijnbegrotings-doelstellingen vergroten

Dankzij de SGP-hervorming van 2005 is de nationale zeggenschap in de EU-begrotingsregels veel verbeterd. De degelijker economische redenering achter de regels en de invoering van landspecifieke middellangetermijndoelstellingen voor de begroting hebben daar in belangrijke mate toe bijgedragen.

In de context van de SGP-hervorming van 2005 heeft de Raad de regeringen van de lidstaten ook verzocht de SCP's en de adviezen van de Raad daarover aan hun nationale parlementen voor te leggen. Op dit gebied is de afgelopen twee jaar weinig vooruitgang geboekt. Een recent onderzoek van de Commissie heeft uitgewezen dat er op nationaal niveau van onvoldoende politieke inzet sprake is om de in de SCP's vervatte middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen te realiseren. In slechts een paar EU-landen wordt over het SCP gestemd of is het opgesteld op basis van een eerder door het nationale parlement aangenomen document. Bovendien is het zo dat hoewel de SCP's begrotingsprognoses voor de gehele overheidssector bevatten, er in sommige gevallen weinig of geen coördinatie tussen de diverse deelsectoren van de overheid plaatsvindt voordat de doelstellingen worden vastgesteld.

Dit alles heeft tot gevolg dat er in de EU-landen doorgaans slechts een vrij zwak verband bestaat tussen de in de SCP's vastgelegde meerjarige begrotingsplannen en de opstelling van de begrotingen voor de volgende jaren. In sommige gevallen hebben de in de SCP's vervatte begrotingsprognoses slechts een indicatieve waarde en wordt er nauwelijks rekening mee gehouden bij de opstelling van de begrotingen voor de volgende jaren. Dit leidt tot ingrijpende herzieningen om de begrotingsplannen die in de SCP's worden ontvouwen, in overeenstemming te brengen met de doelstellingen die in de begrotingen voor de volgende jaren worden vastgelegd. Al bij al laat de huidige situatie vermoeden dat er een grote kloof bestaat tussen wensen en werkelijkheid wat de opstelling en status van de SCP's in de lidstaten betreft.

Wat de lidstaten van het eurogebied betreft, zou de nationale zeggenschap in de coördinatie van het begrotingsbeleid in het kader van het preventieve deel ook gebaat zijn bij de opstelling van een gemeenschappelijk publiek document waarin een beknopt overzicht wordt gegeven van de budgettaire meerjarenplannen van alle lidstaten van het eurogebied. Dit *Stabiliteitsprogramma voor het eurogebied* zou de bijdrage van elke lidstaat tot de beleidsmix van het eurogebied belichten. Het zou op basis van een beoordeling van de Commissie in een vroeg stadium van de toezichtexercitie door de ministers van de Eurogroep kunnen worden besproken en zodoende de analyse van de individuele stabiliteitsprogramma's van de lidstaten van het eurogebied versterken.

Voorstel 3. De lidstaten zouden zich beter aan hun begrotingsplannen op middellange termijn kunnen houden indien zij ervoor zouden zorgen dat alle nationale actoren die bij het voeren van het begrotingsbeleid zijn betrokken, zich beter inzetten om een beleid te voeren dat consistent is met de middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen die in de SCP's zijn vastgelegd. Daartoe zouden de lidstaten, zoals in het kader van de SGP-hervorming van 2005 is overeengekomen, kunnen overwegen de *nationale parlementen* nauwer bij de opstelling van de SCP's en bij de follow-up van de adviezen van de Raad te betrekken. Het zou tevens de voorkeur verdienen de meerjarige begrotingsdoelstellingen pas vast te stellen nadat een adequate *coördinatie* tussen de diverse overheidsniveaus heeft plaatsgevonden.

Voorstel 4. Om de nationale zeggenschap in de in de SCP's geformuleerde middellangetermijndoelstellingen te versterken en de samenhang tussen de SCP's en de daaropvolgende jaarlijkse begrotingen te vergroten, zouden de lidstaten kunnen overwegen hun binnenlandse begrotingskaders aan te vullen met nationale meerjarige begrotingsregels die stroken met de SCP-doelstellingen. Daarbij zou kunnen worden voortgebouwd op de positieve ervaring in sommige lidstaten, waar *op regels gebaseerde meerjarige uitgavenkaders* garanderen dat strikt de hand wordt gehouden aan de begrotingsplannen op middellange termijn – met name aan de uitgavenzijde – en dat deze plannen consistent zijn met de daaropvolgende jaarlijkse begrotingen.

De betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de in de SCP's opgenomen begrotingsplannen op middellange termijn versterken

Het hoofddoel van SCP's is binnen een meerjarenperspectief een goede coördinatie van het begrotingsbeleid in de EU te bevorderen. In sommige EU-lidstaten worden SCP's ook voor binnenlandse doeleinden gebruikt als middel om de tijdshorizon van de jaarlijkse begrotingscyclus voor het voeren van het begrotingsbeleid te verruimen. Indien de in het verleden waargenomen herhaalde afwijkingen van de begrotingsplannen voor de middellange termijn zich blijven voordoen, zal dit de geloofwaardigheid van de projecties zodanig ondermijnen dat zij hun betekenis verliezen.

Een aspect dat in dit verband van bijzonder belang is, is de opstelling van de macro-economische prognoses die voor de begrotingsprojecties worden gehanteerd. Deze projecties bepalen op hun beurt hoeveel middelen er op middellange termijn beschikbaar zijn voor de financiering van beleidsmaatregelen. In het verleden waren de begrotingsprojecties voor de middellange termijn soms op al te optimistische macro-economische prognoses gebaseerd. Dit was vooral het geval bij conjunctuuroplevingen. De neiging om de groeiprognoses op middellange termijn tijdens periodes van krachtige groei opwaarts te herzien, lijkt sinds de hervorming van het SGP evenwel sterk te zijn verminderd. De lidstaten dienen hun begrotingsprojecties op realistische aannames te blijven baseren. Zij zouden tevens het gebruik kunnen overwegen van zogeheten *voorzichtigheidsfactoren*, zoals budgettaire noodreserves die alleen in specifieke omstandigheden kunnen worden aangesproken.

Een andere verbetering zou erin bestaan meer transparantie te verschaffen over de aard en omvang van de budgettaire uitdagingen die de in de SCP's opgenomen begrotingsdoelstellingen inhouden. De lidstaten zouden met name duidelijker in de SCP's kunnen aangeven hoe de belangrijkste budgettaire aggregaten zich naar verwachting bij ongewijzigd beleid zullen ontwikkelen. Met name zou het basisscenario "bij ongewijzigd beleid" nader kunnen worden gespecificeerd. In het SGP en ook in de *gedragscode over de inhoud en vorm van SCP's,* die de lidstaten een leidraad verschaft voor de opstelling van SCP's, wordt reeds gepreciseerd dat in de programma's de budgettaire en andere economische beleidsmaatregelen dienen te worden beschreven die zullen worden genomen of voorgesteld om de begrotingsdoelstellingen te bereiken[4]. In de praktijk wordt in de SCP's echter vrij weinig informatie over de voorgenomen corrigerende maatregelen aangetroffen.

> **Voorstel 5.** Ter bevordering van de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van hun middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen zouden de lidstaten in hun SCP's duidelijker aan kunnen geven of deze doelstellingen haalbaar zijn bij ongewijzigd beleid, dan wel of zij aanvullende beleidsmaatregelen vereisen. In laatstgenoemd geval is het van belang dat in de SCP's wordt gespecificeerd hoe groot het verschil is tussen de voornaamste begrotingsdoelstellingen (overheidssaldo, overheidsuitgaven) en de ontwikkelingen van de openbare financiën bij ongewijzigd beleid. Tevens zouden zij een zo gedetailleerd mogelijke beschrijving moeten bevatten van de voorgenomen maatregelen om het verschil tussen de begrotingstendensen en de begrotingsdoelstellingen te overbruggen.

Houdbare begrotingssituaties op middellange termijn nastreven

De voornaamste doelstelling die in de EU-landen met het begrotingsbeleid wordt nagestreefd, is de totstandbrenging van begrotingssituaties die verenigbaar zijn met de houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn. In de meeste EU-landen is voor het bewerkstelligen van de houdbaarheid een algemene strategie vereist die zowel een discretionaire begrotingsconsolidatie als structurele hervormingen omvat. In sommige lidstaten moeten belangrijke keuzes worden gemaakt met betrekking tot de vraag welke houdbaarheidsproblemen moeten worden aangepakt door middel van consolidatie op middellange termijn en welke door middel van hervormingen van arbeidsmarkten, pensioenen en gezondheidszorgstelsels. De middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen moeten ambitieus genoeg zijn om de houdbaarheid grotendeels te bewerkstelligen.

---

[4] Zie het document met de specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en de richtsnoeren inzake de vorm en de inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's, door de Raad (Ecofin) in september 2005 bekrachtigd.

Het maken van snelle vorderingen in de richting van gezonde begrotingssituaties vereist ook dat een beter inzicht wordt verworven in de oorzaken van de in het verleden voorgekomen afwijkingen van de begrotingsplannen op middellange termijn om dergelijke afwijkingen in de toekomst te vermijden. In het kader van de beoordelingen van de SCP's door de Commissie en de Raad dient sterker de nadruk te worden gelegd op het toezicht op de uitvoering van eerdere begrotingsplannen. Aangezien de lidstaten gewoonlijk op uitgaven gebaseerde begrotingsconsolidaties plannen en afwijkingen van de plannen op middellange termijn hoofdzakelijk voortvloeien uit uitgavenoverschrijdingen, dient bij een versterking van het toezicht bijzondere aandacht te worden geschonken aan de ontwikkeling van de uitgaven[5]

Voor de landen van het eurogebied kan de samenhang tussen eerder vastgestelde middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen en de jaarlijkse begrotingen eventueel worden bewaakt in het kader van de tussentijdse evaluatie van het begrotingsbeleid. Tijdens deze tussentijdse evaluatie worden elk jaar in het voorjaar de budgettaire beleidsplannen voor het volgende jaar besproken. Op die manier wordt een adequate coördinatie van het nationale begrotingsbeleid in het eurogebied gewaarborgd en wordt wederzijdse steun betuigd voor het voeren van een gedegen begrotingsbeleid op nationaal niveau. De Eurogroep heeft onlangs besloten deze excercitie om te vormen tot een volwaardig strategisch beleidsdebat, dat plaatsvindt juist voordat in de lidstaten de cruciale beslissingen over de begrotingsplannen voor het volgende jaar worden genomen[6]

> **Voorstel 6.** Zoals in de context van de SGP-hervorming is overeengekomen, zullen de Commissie en de lidstaten hun inspanningen intensiveren om de verbanden tussen het begrotingsbeleid op middellange termijn en de begrotingsdynamiek op lange termijn te versterken. In het kader van landspecifieke middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen (MTD's) zal beter rekening worden gehouden met houdbaarheidsproblemen. Het is de bedoeling waar nodig ambitieuzere landspecifieke MTD's vast te stellen die de lidstaten kunnen helpen om de houdbaarheid van de openbare financiën in aanzienlijke mate te bevorderen.
>
> **Voorstel 7.** Bij de beoordeling van SCP's zal de Commissie sterker het accent leggen op de vraag in hoeverre de begrotingsdoelstellingen van de vorige SCP's zijn gehaald, waarbij zij bijzondere aandacht zal besteden aan de ontwikkeling van de overheidsuitgaven. Wat de landen van het eurogebied betreft, zal tevens in de context van de tussentijdse evaluatie van het begrotingsbeleid toezicht worden uitgeoefend op de samenhang tussen eerder vastgestelde middellangetermijnbegrotingsdoelstellingen – met name streefcijfers voor de overheidsuitgaven – en de jaarlijkse begrotingen.

---

[5] Zie het Commissieverslag "Public Finances in EMU – 2007" voor een nadere analyse van de redenen waarom er zich problemen voordoen bij het halen van de begrotingsdoelstellingen die in de SCP's zijn vastgesteld.

[6] In de praktijk verstrekt elke lidstaat de overige lidstaten en de Commissie informatie over de budgettaire beleidsvoornemens voor het volgende jaar. Op grond van deze informatie wordt dan besproken of deze voornemens passend zijn, zowel voor het betrokken land als uit het oogpunt van het eurogebied als geheel.

IV. CONCLUSIE

In deze mededeling worden de jongste budgettaire ontwikkelingen en de recente werking van het EU-begrotingskader onder de loep genomen. Er wordt gewezen op de voortdurende verbetering van de begrotingssituaties en de probleemloze tenuitvoerlegging van de buitensporigtekortprocedures. Er wordt echter ook stilgestaan bij de bezorgdheid van de zijde van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het preventieve deel van het SGP. Deze bezorgdheid vloeit met name voort uit het feit dat de lidstaten die hun MTD's nog niet hebben verwezenlijkt, onvoldoende budgettaire consolidatie-inspanningen leveren ondanks een gunstig conjunctuurklimaat. In sommige lidstaten worden onverwachte stijgingen van de belastingontvangsten immers gedeeltelijk aangewend om verhogingen van de overheidsuitgaven te financieren. Dergelijke ontwikkelingen doen twijfel rijzen over het structurele karakter van de huidige begrotingsconsolidatie.

Tegen deze achtergrond en in een context waarin de meeste EU-landen hun buitensporig tekort onlangs hebben gecorrigeerd of op het punt staan dit te doen, komt het erop aan het thans heersende gunstige conjunctuurklimaat aan te grijpen om beslissende vooruitgang te boeken in de richting van de MTD's.

Om de doeltreffendheid van het preventieve deel van het SGP te verhogen, worden in deze mededeling dan ook concrete voorstellen geformuleerd die voortbouwen op de SGP-hervorming van 2005. Deze voorstellen zullen de komende maanden met de lidstaten worden besproken. Zij hebben betrekking op de wijze waarop regeringen hun begrotingsstrategieën op middellange termijn uitstippelen en uitvoeren, alsook op de wijze waarop het toezicht op en de coördinatie van het economische en begrotingsbeleid op EU-niveau dienen te worden versterkt om tot een duurzaam begrotingsbeleid te komen dat bevorderlijk is voor een hogere groei en werkgelegenheid. De recente ervaring van de landen en empirische werkzaamheden hebben uitgewezen dat het doorvoeren van deze voorstellen de inspanningen van de lidstaten om naar houdbare begrotingssituaties te convergeren en tegelijkertijd meer groei en banen te genereren, daadwerkelijk zou ondersteunen.