



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.12.2004
COM(2004) 832 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**NAAR EEN EUROPESE GOVERNANCESTRATEGIE VOOR
BEGROTINGSSTATISTIEKEN**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

NAAR EEN EUROPESE GOVERNANCESTRATEGIE VOOR BEGROTINGSSTATISTIEKEN

1. INLEIDING

In het kader van het economisch beleid van de EU wordt aan de hand van kwantitatieve criteria voor het overheidstekort en de overheidsschuld onderzocht of de begrotingsdiscipline in acht wordt genomen. De kwaliteit van de begrotingsstatistiek is daarom van essentieel belang voor een goede uitvoering van het overeengekomen raamwerk voor het toezicht op en een effectieve coördinatie van het begrotingsbeleid. In november 2002 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd over de noodzaak en de methoden om de kwaliteit van de begrotingsstatistieken te verbeteren¹. Zij stelde de Ecofin-Raad voor een gedragscode voor de opstelling en kennisgeving van gegevens in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten te bekrachtigen. De Ecofin-Raad heeft op 18 februari 2003 conclusies goedgekeurd waarin een gedragscode is opgenomen.

De laatste tijd is er meer aandacht gekomen voor de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de voor het begrotingstoezicht benodigde cijfers over tekorten en schulden. Er zijn omvangrijke herzieningen van de gemelde begrotingscijfers geweest en soms stond de geloofwaardigheid van het begrotingstoezicht op het spel.

De Raad van Ministers (Ecofin) van 2 juni 2004 erkende dat er tekortkomingen waren bij de opstelling van begrotingsstatistieken en bij de kennisgeving ervan aan de Commissie, en met name dat deze statistieken gevoelig waren voor politieke en verkiezingscycli. Nadat de Raad had opgemerkt dat *"betrouwbare begrotingsstatistieken van essentieel belang [zijn] voor de geloofwaardigheid van de buitensporigtekortprocedure"*, verzocht hij de Commissie *"het toezicht op de kwaliteit van de gemelde begrotingsgegevens te versterken en vóór eind 2004 aan de Raad verslag uit te brengen"*. Verder verzocht hij de Commissie om uiterlijk in juni 2005 een voorstel te doen voor de ontwikkeling van *"Europese minimumnormen [...] voor de institutionele structuur van de statistische autoriteiten [...] die de onafhankelijkheid, integriteit en verantwoordingsplicht van de nationale statistische instituten van de lidstaten versterken. Door middel van deze normen zou men tevens beter moeten kunnen inspelen op de specifieke wensen inzake de kwaliteit van begrotingsstatistieken."*

Op 3 september 2004 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd, getiteld "Versterking van de economische governance en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van het stabiliteits- en groeipact" (COM (2004) 581 definitief). In deze mededeling geeft de Commissie aan hoe het begrotingskader in de EU beter zou kunnen worden geëerbiedigd en gehandhaafd:

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de noodzaak en de methoden om de kwaliteit van de begrotingsstatistieken te verbeteren (COM(2002) 670 definitief).

"De tenuitvoerlegging van het begrotingskader en de geloofwaardigheid ervan zijn ook afhankelijk van de kwaliteit, de tijdige beschikbaarheid en de betrouwbaarheid van begrotingsstatistieken en de beoordeling van de begrotingssituaties. Een verbeterde controle op EU-niveau van de verstrekte gegevens draagt daartoe bij: overeenkomstig de conclusies van de Raad (Ecofin) van 2 juni 2004 zal de Commissie Europese minimumnormen opstellen wat betreft de institutionele inrichting van statistische autoriteiten."

De door Griekenland in september 2004 verstrekte begrotingsgegevens bevatten een aanzienlijke herziening van de cijfers voor de tekorten en de schuld voor de jaren 2000 tot en met 2003. Op grond hiervan ontstond bezorgdheid over de betrouwbaarheid van de voordien door Griekenland verstrekte cijfers en kwam aan het licht dat het toezicht op de begrotingsstatistieken wellicht tekortkomingen vertoonde.

In zijn verklaring van 23 september 2004 over de herziening van de Griekse cijfers voor het overheidstekort en de overheidsschuld zei Commissaris Almunia dat in de EMU-architectuur statistieken ook onder de nieuwe grondwet een nationale verantwoordelijkheid zullen blijven, zodat het van het grootste belang is dat de onafhankelijkheid, integriteit en verantwoordingsplicht van de nationale bureaus voor de statistiek van de lidstaten worden versterkt. Ook zei hij dat de Commissie, zoals gezegd in haar mededeling over economische governance en overeenkomstig de conclusies van de Ecofin-Raad van 2 juni 2004, binnenkort met voorstellen zou komen.

Op 1 december 2004 heeft de Commissie een Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad goedgekeurd, getiteld "Report on the accountability issue related to the revision of Greek budgetary data"², waarin een algemene analyse van de problemen in verband met het systeem wordt gegeven.

Deze mededeling biedt een samenhangende strategie van de Commissie voor versterking van de EU-governance voor begrotingsstatistieken. Hierbij staan drie actiepunten centraal:

- de bepalingen over de kwaliteit van de statistische gegevens die in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten worden gebruikt, moeten worden verduidelijkt. Er zal een voorstel worden ingediend om de bestaande regels aan te vullen met mechanismen ter intensivering van het toezicht op de gegevens. Volgens de huidige wetgeving is de Commissie (Eurostat) niet bevoegd de berekeningen van de overheid direct te controleren. De bestaande regels moeten worden uitgebreid, zodat Eurostat, als statistische instantie, de door de lidstaten gemelde gegevens effectief kan controleren;
- de operationele capaciteit van de Commissie, met name van Eurostat en het directoraat-generaal Economische en financiële zaken, moet worden verbeterd. Een systematische planning van de bestaande bezoeken en langere en grondiger inspectiebezoeken zijn vereist. Ook is het noodzakelijk alle bestaande expertise, ook die op nationaal niveau, te mobiliseren;
- er moeten Europese normen voor de onafhankelijkheid, integriteit en verantwoordingsplicht van de nationale bureaus voor de statistiek worden vastgesteld.

² COM(2004) 784 definitief.

2. OP DE ERVARING VOORTBOUWEN

2.1. Het wettelijk kader van de EU

Artikel 104 van het EG-Verdrag bepaalt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten moeten vermijden en dat de Commissie moet toezien op de ontwikkeling van de begrotingssituatie en de omvang van de overheidsschuld in de lidstaten, teneinde aanzienlijke tekortkomingen vast te stellen en na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline.

Het aan het Verdrag gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten bepaalt onder meer dat de lidstaten de Commissie onverwijld en regelmatig in kennis moeten stellen van hun voorziene en feitelijke tekorten en van de omvang van hun schuld. Verder is bepaald dat de voor de toepassing van het protocol benodigde statistische gegevens door de Commissie worden verstrekt.

De gedetailleerde voorschriften in het protocol (met inbegrip van de procedure voor de kennisgeving aan de Commissie) worden uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad³ (gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 475/2000 van de Raad⁴ en Verordening (EG) 351/2002 van de Commissie⁵). De in het protocol en de verordening gebruikte termen (zoals "overheid" of "tekort") zijn gedefinieerd overeenkomstig het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen ("ESR 1995"), dat is ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad⁶. Het ESR 1995 is het statistische referentiekader voor de normen, definities en boekhoudkundige bepalingen, dat ten doel heeft de samenhang en de vergelijkbaarheid van de door de lidstaten verstrekte gegevens te garanderen.

De Raad Economische en Financiële Zaken van 18 februari 2003 heeft op voorstel van de Commissie⁷ een gedragscode voor de opstelling, indiening en bekendmaking van de gegevens in het kader van de procedure bij buitengewone tekorten goedgekeurd met de bedoeling de procedures van de lidstaten en de Commissie te verduidelijken.

Volgens de gedragscode wordt de rol van de Commissie als statistische instantie in het kader van de procedure bij buitengewone tekorten waargenomen door Eurostat. De Commissie verzamelt de overheidsgegevens evenwel niet zelf in de lidstaten, maar is afhankelijk van gegevens die de nationale instanties hebben opgesteld en ingediend.

³ Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad van 22 november 1993 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 332 van 31.12.1993, blz. 7).

⁴ Verordening (EG) nr. 475/2000 van de Raad van 28 februari 2000 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 3605/93 betreffende de toepassing van het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten (PB L 58 van 3.3.2000, blz. 1).

⁵ Verordening (EG) nr. 351/2002 van de Commissie van 25 februari 2002 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad, wat verwijzingen naar het ESR 1995 betreft (PB L 55 van 26.2.2002, blz. 23).

⁶ Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (PB L 310 van 30.11.1996, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1267/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2003 (PB L 180 van 18.7.2003, blz. 1).

⁷ COM(2002) 670 definitief.

De gedragscode bevat ook bepalingen ter waarborging van de kwaliteit van de begrotingsgegevens: richtsnoeren voor de oplossing van methodologische vraagstukken en voor toezicht op de inachtneming van de boekhoudregels bij de vaststelling van de gegevens.

De recente ontwikkelingen en met name de omvangrijke herziening van de door Griekenland ingediende statistische gegevens over zijn overheidstekort en overheidsschuld laten zien dat de huidige regelgeving moet worden aangevuld.

2.2. De ervaring met statistisch toezicht

Voor een accuraat toezicht op de begrotingsontwikkelingen in de lidstaten zijn omvangrijke, betrouwbare en actuele begrotingsstatistieken nodig. Ingevolge de EU-wetgeving moeten de aan de Commissie meegedeelde begrotingscijfers in overeenstemming zijn met de definities in het Europees systeem van rekeningen, het ESR 1995. Begrotingscijfers die aan de statistische normen in het ESR 1995 voldoen, zijn geschikt voor vergelijkende analyses.

De lidstaten delen hun cijfers over het overheidstekort en de overheidsschuld volgens het ESR al sinds de invoering van de procedure bij buitensporige tekorten in 1994 aan de Commissie mee. Uit de ervaring is gebleken dat de kwaliteit van die gegevens in de loop van deze tien jaar voortdurend is verbeterd.

De ervaring laat echter ook zien dat verdere verbeteringen nodig zijn omdat de kwaliteit van de statistieken nog steeds door allerlei problemen wordt beïnvloed, en dat het thans zinvol is maatregelen te nemen om een geharmoniseerde uitvoering van de regels op dit belangrijke gebied te waarborgen. In het derde deel van dit stuk wordt hierop nader ingegaan.

Het is in dit verband belangrijk ervoor te zorgen dat de boekhoudregels van het ESR 1995 correct worden geïnterpreteerd en dat de noodzakelijke methodologische eisen op consistente wijze ten uitvoer worden gelegd. Bovendien is het belangrijk ervoor te zorgen dat de lidstaten een toereikende statistische capaciteit hebben om binnen de overeengekomen termijnen betrouwbare gegevens te verstrekken. Tenslotte is het van wezenlijk belang te bevestigen dat de lidstaten stabiele systemen voor de opstelling en indeling van de belangrijkste overheidsgegevens bezitten, dat zij kwalitatief goede begrotingsrekeningen produceren en dat zij de statistici de kwantitatieve gegevens binnen de noodzakelijke termijnen verstrekken.

Eurostat heeft de belangrijke taak ervoor te zorgen dat de gegevens die voor het EU-begrotingstoezicht worden gebruikt, aan de noodzakelijke statistische kwaliteitsnormen voldoen. Hiervoor is een regelmatige, uitvoerige dialoog met de nationale bureaus voor de statistiek nodig. Eurostat heeft zijn toezicht op de kwaliteit van de in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten verstrekte gegevens voortdurend geïntensiveerd. In de loop der jaren is in de EU statistische wetgeving goedgekeurd om de dekking en de actualiteit van de door de lidstaten bij Eurostat ingediende gegevens over de overheidsrekeningen overeenkomstig het ESR 1995 verder te ontwikkelen.

3. DE COMMISSIE STELT DRIE ACTIEPUNTEN VOOR

Om aan de huidige situatie het hoofd te kunnen bieden, heeft de Commissie in haar mededeling over de verantwoordingsplicht ten aanzien van de herziening van de Griekse begrotingsgegevens⁸ drie actiepunten voorgesteld: opbouw van het wetgevend raamwerk, verbetering van de operationele capaciteiten van Eurostat en het directoraat-generaal Economische en financiële zaken (DG ECFIN) en vaststelling van Europese normen voor de onafhankelijkheid van de nationale bureaus voor de statistiek. De belangrijkste doelstelling is om op Europees niveau te zorgen voor een krachtiger, gemeenschappelijk toezicht op de governance van de begrotingsstatistiek, wat zelf ook weer van wezenlijk belang is voor de economische governance.

3.1. Voltooiing van het wettelijk raamwerk

De Commissie stelt voor om de mechanismen voor toezicht op de gegevens te versterken door de bestaande regels aan te vullen. De huidige wetgeving geeft de Commissie niet het recht zelf toezicht op de overheidsrekeningen uit te oefenen, en al helemaal niet om in plaats van de lidstaten gegevens op te stellen. Door het subsidiariteitsbeginsel kan de Commissie haar prerogatieven niet zover uitstrekken dat zij binnen een systeem voor het verzamelen, opstellen en meedelen van gegevens de plaats van de lidstaten inneemt, wanneer de wetgever hierin niet heeft voorzien. Omdat Eurostat als statistische instantie de verstrekte gegevens feitelijk moet kunnen verifiëren, moeten de huidige bepalingen worden aangevuld met een instrument waarin de volgende aspecten worden gecombineerd:

- de erkenning van audits op basis van documenten, zodat de Commissie zelf de overheidsrekeningen kan onderzoeken, in combinatie met de verplichting van de nationale instanties om alle relevante informatiebronnen beschikbaar te stellen;
- de invoering van inspecties ter plaatse in de vorm van verificatiebezoeken, met een nauwkeurige afbakening van de bevoegdheden van de Commissie bij deze bezoeken, zoals een gegarandeerde toegang tot alle locaties, alle bescheiden en alle personen;
- een nauwkeurige afbakening van de uitzonderingen op de geheimhouding wanneer de lidstaten hierop een beroep doen en dit in feite betrekking heeft op legitieme belangen; daar staat tegenover dat de Commissie verplicht moet zijn de geheimhouding te handhaven;
- de regels die op deze controles van toepassing zijn, bijvoorbeeld of deskundigen van andere nationale overheden aan deze controles mogen deelnemen.

De Commissie is voornemens wetgeving voor te stellen om een grondige verificatie van de cijfers mogelijk te maken. Deze voorstellen zullen ook maatregelen bevatten om de lidstaten werkelijk verantwoordelijk te maken voor de begrotingscijfers die zij aan de Commissie sturen, met name door degenen die de cijfers verstrekken voor deze cijfers aansprakelijk te stellen.

⁸ COM(2004) 784 definitief.

Bovendien zullen in de voorstellen een aantal initiatieven ter verbetering van de transparantie worden opgenomen, zoals verspreiding van de tabellen waarin de begrotingscijfers worden meegedeeld en bekendmaking van de rapporten over de verificatiebezoeken aan de lidstaten.

Het voorstel zal voortbouwen op de ervaringen die met de uitvoering van de gedragscode zijn opgedaan. Het is de bedoeling controlemechanismen in te voeren, methodologische kwesties op te lossen en de verantwoordingsplicht en transparantie te vergroten. De Commissie zal de wijze van tenuitvoerlegging van de verordening van de Raad uitwerken en goedkeuren, en daarbij rekening houden met de opgedane ervaring.

De Commissie denkt dit wetgevingsvoorstel in de loop van de eerste maanden van 2005 goed te keuren.

3.2. Ontwikkeling van de operationele capaciteit

In de tweede plaats moet iets worden gedaan aan de operationele capaciteit van Eurostat en aan de wijze waarop de statistische controles van Eurostat in wisselwerking staan met het begrotingstoezicht van DG ECFIN in het kader van het Groei- en stabiliteitspact. Dit behelst de volgende aspecten:

- een systematische programmering van verificatiebezoeken naast de bezoeken die nu al worden afgelegd;
- mobilisatie van alle beschikbare expertise: de intellectuele middelen op het uiterst technische terrein van de nationale rekeningen, en met name die van de overheid, zijn niet onbepaald. Daarom zou Eurostat de mogelijkheid moeten krijgen te profiteren van de expertise die in de lidstaten bij de nationale instanties en deskundigen op statistisch gebied beschikbaar is;
- financiële ondersteuning met het oog op een versterkte, systematische controle van de rekeningen van de nationale overheden. De behoeften aan menselijke en financiële middelen moeten worden geanalyseerd en eventueel anders worden ingezet, opdat Eurostat en DG ECFIN in staat zijn de begrotingsstatistiek en de begrotingsposities grondig te evalueren.

3.3. Naar Europese minimumnormen

Het derde actiepunt betreft de ontwikkeling van Europese minimumnormen voor de institutionele inrichting van de statistische autoriteiten. Dit vereist niet alleen diepgaand overleg met de bevoegde nationale instanties, wat moet leiden tot een samenhangend, vergelijkbaar en efficiënt raamwerk dat zo spoedig mogelijk wordt toegepast, maar ook een zorgvuldig onderzoek van de rechtgrond, waarbij rekening moet worden gehouden met het subsidiariteitsbeginsel.

De Commissie werkt momenteel aan richtsnoeren om de statistische governance te verbeteren. Ter versterking van de onafhankelijkheid, integriteit en verantwoordingsplicht van de nationale bureaus voor de statistiek moeten Europese minimumnormen op statistisch gebied worden vastgesteld. Zo kan worden voldaan aan de uitnodiging van de Ecofin-Raad van 10 september 2004. De Commissie onderzoekt momenteel diverse mogelijke

rechtsinstrumenten om dit raamwerk te organiseren; zo zou een gedragscode of een richtlijn in aanmerking kunnen komen.

Het doel van deze normen is tweeledig: verbetering van het vertrouwen in de statistische autoriteiten door bepaalde institutionele en organisatorische regelingen voor te stellen, en versterking van de geloofwaardigheid en de kwaliteit van de statistieken die zij produceren en verspreiden door een samenhangende toepassing van de beste internationale statistische beginselen, methoden en werkwijzen door alle opstellers van officiële statistieken in Europa te bevorderen.

In het kader van het Comité statistisch programma was Eurostat in november 2004 in de gelegenheid de hoofdlijnen van zo'n gedragscode met de lidstaten te bespreken, onder meer met de directeuren-generaal van de nationale bureaus voor de statistiek. In de eerste maanden van 2005 worden de werkzaamheden voortgezet door een taskforce met vertegenwoordigers van Eurostat en de lidstaten, teneinde de Europese minimumnormen in juni 2005 te voltooien, zoals de Ecofin-Raad verlangde.