

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel,
SEC(2008) 2014

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Verenigd Koninkrijk

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 104, lid 3, van het Verdrag

{SEC(2008) 2016}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

Verenigd Koninkrijk

Verslag opgesteld in overeenstemming met artikel 104, lid 3, van het Verdrag

1. INLEIDING

In dit verslag worden de huidige begrotings situatie in het Verenigd Koninkrijk en de budgettaire ontwikkelingen in het recente verleden beoordeeld en de vooruitzichten op korte en middellange termijn geanalyseerd in het licht van de algemene economische omstandigheden en het door de regering gevoerde beleid. Het verslag is opgesteld op grond van artikel 104, lid 3, van het Verdrag naar aanleiding van de mededeling door het Verenigd Koninkrijk van een *voorzien* tekort dat de referentiewaarde overtreft.

Artikel 104 van het Verdrag voorziet in een buitensporigtekortprocedure (BTP). Deze procedure wordt nader gepreciseerd in Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad "over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten"¹, die deel uitmaakt van het stabiliteits- en groeipact. Hoewel bovengenoemde voorschriften op dezelfde wijze van toepassing zijn op het Verenigd Koninkrijk als op andere landen die geen deel uitmaken van het eurogebied, zij eraan herinnerd dat in punt 5 van het Protocol betreffende enkele bepalingen met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is bepaald dat de verplichting uit hoofde van artikel 104, lid 1, van het Verdrag om buitensporige overheidstekorten te vermijden niet van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk, tenzij het land naar de derde fase van de EMU overgaat. Zolang het Verenigd Koninkrijk zich in de tweede fase van de EMU bevindt, is het land er krachtens artikel 116, lid 4, van het Verdrag echter toe gehouden "ernaar te streven buitensporige overheidstekorten te voorkomen".

Overeenkomstig artikel 104, lid 2, van het Verdrag dient de Commissie op basis van de volgende twee criteria na te gaan of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a) of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product (bbp) de referentiewaarde van 3% van het bbp overschrijdt (tenzij hetzij de verhouding in aanzienlijke mate en voortdurend is afgenomen en een niveau heeft bereikt dat de referentiewaarde benadert, hetzij de overschrijding van de referentiewaarde slechts van uitzonderlijke en tijdelijke aard is en de verhouding dicht bij de referentiewaarde blijft); en b) of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bbp de referentiewaarde van 60% van het bbp overschrijdt (tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert).

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6. Verordening gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1056/2005 (PB L 174 van 7.7.2005, blz. 5). In het verslag wordt ook rekening gehouden met de "*Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*" (specificaties inzake de uitvoering van het stabiliteits- en groeipact en richtsnoeren over de opzet en inhoud van stabiliteits- en convergentieprogramma's), door de Raad (Ecofin) op 11 oktober 2005 bekrachtigd, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm.

Artikel 104, lid 3, bepaalt dat indien een lidstaat niet voldoet aan deze of aan een van deze criteria, de Commissie een verslag dient op te stellen. In het verslag moet "er tevens rekening mee [worden] gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en [moeten] (...) alle andere relevante factoren in aanmerking [worden] genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn".

De vorige BTP ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk (de derde ten aanzien van het land²) is in oktober 2007 stopgezet. Deze BTP was in september 2005 ingeleid met de goedkeuring door de Commissie van een verslag overeenkomstig artikel 104, lid 3, nadat in de BTP-kennisgeving van augustus 2005 was meegedeeld dat het tekort in het begrotingsjaar 2004/2005 3,2% van het bbp had belopen³. In januari 2006 besloot de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 6, op aanbeveling van de Commissie dat er in het Verenigd Koninkrijk een buitensporig tekort bestond⁴. Tegelijkertijd richtte de Raad, eveneens op aanbeveling van de Commissie, overeenkomstig artikel 104, lid 7, aanbevelingen tot het Verenigd Koninkrijk om de buitensporigtekortsituatie uiterlijk in 2006/2007 te verhelpen. Op 12 september 2007 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een aanbeveling voor een beschikking van de Raad tot stopzetting van de procedure. Op 9 oktober 2007 besloot de Raad overeenkomstig artikel 104, lid 12, van het Verdrag de BTP te beëindigen.

Volgens de BTP-gegevens die de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in maart 2008 hebben meegedeeld⁵, zou het voorziene overheidstekort in het Verenigd Koninkrijk in 2008/2009 3,2% van het bbp bedragen en daarmee de referentiewaarde van 3% van het bbp overschrijden. De bruto overheidsschuld zou 43,0% van het bbp belopen⁶ en aldus onder de referentiewaarde van 60% van het bbp blijven, al laat zij een stijgende tendens zien. Deze percentages zijn identiek aan die vermeld in de begroting van maart 2008 van het Verenigd Koninkrijk. Als gevolg van een op 13 mei afgelegde beleidsverklaring tot verlaging van de personenbelasting in 2008/2009, een maatregel die met het opnemen van extra kredieten zou worden gefinancierd (zie punt 2), zullen de voorziene tekort- en schuld niveaus hoger uitkomen dan in de kennisgeving was aangegeven.

² De eerste BTP ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk is in 1998 stopgezet. Nadat in 2002/2003 een feitelijk tekort van 3,2% van het bbp was geboekt, leidde de Commissie in april 2004 een tweede BTP in met een verslag overeenkomstig artikel, 104, lid 3. Aangezien werd aangenomen dat het buitensporige tekort in het daaropvolgende jaar wederom onder de referentiewaarde zou uitkomen, concludeerden de Commissie en het Economisch en Financieel Comité destijds dat het Verenigd Koninkrijk niet kon worden beschouwd als verkerende in een buitensporigtekortsituatie als omschreven in het Verdrag.

³ Het begrotingsjaar van het Verenigd Koninkrijk loopt van april tot en met maart. De BTP wordt op het Verenigd Koninkrijk toegepast op basis van het begrotingsjaar van het land (bijlage bij Verordening (EG) nr. 1467/97).

⁴ Alle BTP-documenten voor het Verenigd Koninkrijk zijn te vinden op de volgende website:
http://ec.europa.eu/economy_finance/netstartsearch/pdfsearch/pdf.cfm?mode=m2.

⁵ Overeenkomstig Verordening (EG) nr. 3605/93 van de Raad moeten de lidstaten de Commissie tweemaal per jaar in kennis stellen van hun voorziene en feitelijke overheidstekorten en schuld niveaus. De meest recente kennisgeving van het Verenigd Koninkrijk is te vinden op:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=2373.58110711&_dad=portal&_schema=portal.

⁶ Waarbij is gebruikgemaakt van de voor IGDFI gecorrigeerde versie van het bbp.

Tabel 1: Overheidstekort en -schuld^a

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09		2009/10	
					COM	Begroting 2008 ^b	COM	Begroting 2008 ^b
Overheidssaldo	3,5	3,1	2,6	2,9	3,3	3,2	3,3	2,8
Bruto overheidsschuld	39,7	41,7	42,5	43,2	46,2	45,2	47,5	46,1

Noot:

^a Als percentage van het bbp.

^b De in maart 2008 meegedeelde prognoses zijn identiek aan die welke in de begroting voor 2008 zijn vermeld.

Bronnen: Eurostat, voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie en begroting 2008.

Het in de kennisgeving voorkomende tekortcijfer voor 2008/2009 vormt een eerste bewijs van het feit dat er sprake is van een voorzien buitensporig tekort in het Verenigd Koninkrijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact, terwijl de meer recente beleidsverklaring een verder bewijs daarvan vormt. De Commissie heeft daarom besloten met de goedkeuring van dit verslag de buitensporigtekortprocedure ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk in te leiden. In punt 2 van het verslag wordt het tekortcriterium onderzocht en in punt 3 het schuld criterium. Punt 4 heeft betrekking op de overheidsinvesteringen en andere relevante factoren. De technische analyse waarin de conclusies van het verslag worden onderbouwd, is opgenomen in een meer gedetailleerd werkdocument van de diensten van de Commissie, dat parallel met dit verslag wordt bekendgemaakt⁷. In beide documenten wordt rekening gehouden met de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie, die op 28 april zijn gepubliceerd.

2. TEKORTCRITERIUM

Volgens de kennisgeving van maart 2008 zou het voorziene overheidstekort in 2008/2009 op 3,2% van het bbp uitkomen.

- Het voorziene tekort is weliswaar hoger dan 3% van het bbp, maar blijft toch dicht bij de referentiewaarde van het Verdrag.
- De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van 3% van het bbp is niet van uitzonderlijke aard. Zij is met name niet het gevolg van:

i) een ongewone gebeurtenis in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact;
 ii) een ernstige economische neergang in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. In 2006 en 2007 lag de bbp-groei met jaarcijfers van respectievelijk 2,9% en 3,0% boven het potentieel. Voor de jaren 2008 en 2009 kunnen de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie als een actuele beoordeling van de economische vooruitzichten voor het Verenigd Koninkrijk worden aangemerkt. Volgens deze prognoses zal de groei op jaarbasis in het Verenigd Koninkrijk in 2008 en 2009 vertragen tot onder het potentiële groeitempo. Deze ontwikkeling is het gevolg van een verzwakking van de binnenlandse vraag onder invloed van ongunstige kredietvoorwaarden naar aanleiding van de onrust op de financiële markten, een inzakkende woningmarkt en een hogere inflatie, die een negatief effect op de reële beschikbare inkomens sorteert. De voorjaarsprognoses 2008 zijn

⁷ Technical document by the Commission services accompanying the report on the United Kingdom prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty [ECFIN/G1/2008/REP 52966].

behoedzamer dan de begrotingsprognoses van het Verenigd Koninkrijk wat de snelheid betreft waarmee de omstandigheden op de kredietmarkten voor onder meer gedekte en ongedekte kredieten aan huishoudens zich zullen normaliseren: volgens de voorjaarsprognoses zal dit tot in 2009 duren. De verwachte verbetering van de netto-uitvoer zal de verzwakking van de binnenlandse vraag niet volledig kunnen opvangen. Dit neemt evenwel niet weg dat ervan uit wordt gegaan dat de bbp-groei op kwartaalbasis positief zal blijven en dat de bbp-groei op jaarbasis in 2008 op 1,7% en in 2009 op 1,6% zal uitkomen. Deze groeipercentages liggen in de lijn van het gemiddelde van de door het Britse ministerie van Financiën geïnventariseerde onafhankelijke voorspellingen van mei 2008⁸. Volgens de voorjaarsprognoses zou de bbp-groei in de begrotingsjaren 2008/2009 en 2009/2010 respectievelijk 1,4% en 1,8% bedragen.

- De voorziene overschrijding van de referentiewaarde van 3% van het bbp is niet van tijdelijke aard in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Uitgaande van de veronderstelling dat de regering zich zal houden aan de in de begroting voor 2008 aangekondigde plannen tot het doen van niet-conjuncturele primaire uitgaven, hebben de diensten van de Commissie in hun voorjaarsprognoses 2008 voor 2009/2010 een tekort van 3,3% van het bbp voorspeld, waarbij wordt aangenomen dat het sombere economische klimaat tot een trage stijging van de ontvangsten aanleiding zal geven. In schril contrast daarmee wordt in de begrotingsprognoses van maart 2008 voor 2009/2010 een tekort van 2,8% voorspeld, waarbij het grotere optimisme van de regering is gebaseerd op een vroeger inzettend en krachtiger economisch herstel dan waarmee in de voorjaarsprognoses van de diensten van de Commissie wordt gerekend: de groei van 1¾% in 2008/2009 zou aantrekken tot 2½ % in 2009/2010.

⁸ HM Treasury (2008): Forecasts for the UK economy – A comparison of independent forecasts, May 2008 (<http://www.hm-treasury.gov.uk/media/0/C/200805forcomp.pdf>).

Tabel 2: Macro-economische en budgettaire ontwikkelingen^a

	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09		2009/10	
					COM	Begroting 2008	COM	Begroting 2008
Reëel bbp (verandering in %) ^b	3,3	1,8	2,9	3,0	1,7	2,0	1,6	2½
Potentieel bbp (verandering in %) ^{b,c}	2,7	2,7	2,8	2,7	2,4	2½	2,3	2½
Output gap (% van het potentiële BBP) ^{b,c}	0,7	-0,1	0,0	0,4	-0,3	-0,6	-1,0	-0,6
Overheidssaldo	3,5	3,1	2,6	2,9	3,3	3,2	3,3	2,8
Primair saldo	-1,4	-1,0	-0,4	-0,7	-1,1	-1,2	-1,2	-0,8
Eenmalige en andere tijdelijke maatregelen	-	0,3	-	-	-	-	-	-
Bruto overheidsinvesteringen in vaste activa	1,8	0,6	1,8	1,9	2,0	2,0	1,9	2,0
Conjunctuurgezuiverd saldo ^{c,d}	-3,7	-3,0	-2,7	-3,0	-3,1	-2,9	-2,9	-2,6
Conjunctuurgezuiverd primair saldo	-1,7	-0,9	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6
Structureel saldo ^{d,e}	-3,7	-3,3	-2,7	-3,0	-3,1	-2,9	-2,9	-2,6
Structureel primair saldo	-1,7	-1,2	-0,6	-0,8	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6

Noten:

^a Als percentage van het bbp, tenzij anders aangegeven.

^b Gegevens op basis van een kalenderjaar. De cijfers in de kolom "2004/05" hebben betrekking op het kalenderjaar 2004.

^c De potentiële bbp-groei, output gaps en conjunctuurgezuiverde saldi in de kolom "Begroting 2008" zijn vermeld zoals herberekend door de diensten van de Commissie op basis van de in de begroting voorkomende informatie.

^d De in de begroting voor 2008 opgenomen raming van het conjunctuurgezuiverde en het structurele saldo voor 2007/2008 (zoals herberekend door de diensten van de Commissie) bedraagt 2,8% van het bbp.

^e Conjunctuurgezuiverd saldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.

Bronnen: Eurostat en voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie.

De voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie met betrekking tot de begroting (en het begrotingsverslag 2008) dateren evenwel van vóór de verklaring van de regering van 23 april 2008, waarin zij haar voornemen kenbaar maakte om compensaties te bieden aan een aantal van degenen die een nadelige invloed ondervinden van de afschaffing vanaf april 2008 van het laagste tarief van 10% van de personenbelasting (een van de in de begroting van maart 2007 aangekondigde maatregelen). Een eerste maatregel die op 13 mei 2008 is aangekondigd, is een met het opnemen van extra kredieten gefinancierde vermindering van de personenbelasting in 2008/2009. De maatregel zal in 2008/2009 in een stijging van het tekort met 0,2 procentpunt van het bbp resulteren, hetgeen tot een opwaartse bijstelling tot 3,5% van het bbp van de tekortprognose van de diensten van de Commissie leidt. In haar verklaring kondigde de regering aan dat zij voornemens is de steun voor lagere inkomensgroepen de komende jaren op hetzelfde peil te handhaven⁹. In de verklaring verbindt de regering er zich niet toe om de volledig met schulden gefinancierde compensaties die in 2008/2009 worden geboden, tot 2009/2010 uit te breiden (hetgeen de mogelijkheid openlaat om compenserende fiscale en uitgavenmaatregelen te nemen)¹⁰. Het risico is echter niet denkbeeldig dat het tekort voor 2009/2010 hoger uitvalt dan in de begrotingsplannen van maart 2008 werd aangenomen. Het effect op de voorspelling in de voorjaarsprognoses is onder overigens gelijkblijvende omstandigheden van dezelfde grootteorde.

⁹ Zie punt 35 van de verklaring van de minister van Financiën: http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/speeches/statement/Speech_statement_130508.cfm.

¹⁰ Verwacht wordt dat in het Pre-Budget Report van het najaar van 2008 verdere beleidsverklaringen zullen worden afgelegd.

Kortom, het voorziene tekort blijft dicht bij de referentiewaarde van 3% van het bbp, maar de voorziene overschrijding van de referentiewaarde is noch van uitzonderlijke, noch van tijdelijke aard in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Uit bovenstaande analyse blijkt dat niet is voldaan aan het tekortcriterium van het Verdrag.

3. SCHULDCRITERIUM

Naar het zich laat aanzien zal de bruto schuldquote van de overheid op middellange termijn onder de referentiewaarde van 60% van het bbp blijven, al vertoont zij volgens de projecties tot en met 2009/2010 een stijgende tendens. Volgens de voorjaarsprognoses 2008 is de brutoschuld eind 2007/2008 toegenomen tot 43,2% van het bbp en zou zij verder oplopen tot 46,2% van het bbp in 2008/2009 en 47½% in 2009/2010 (zie tabel 1). In het licht van de verklaring van 13 mei zouden deze percentages iets hoger kunnen uitvallen. De snellere stijging van de overheidsschuld is ten dele toe te schrijven aan de verslechtering van het primaire saldo. De voor 2008/2009 voorspelde toename van de schuldquote met 3 procentpunten ten opzichte van het voorgaande begrotingsjaar is echter ook terug te voeren op het noemereffect van de lagere groei van het reële bbp en de bbp-deflator en op een stock-flow adjustment van bijna 1% van het bbp als gevolg van de verwachte vervanging door directe overheidsfinanciering van de lening die de Bank of England vanaf september 2007 stapsgewijze aan de bank Northern Rock heeft verstrekt (zie punt 4.4).

Uit bovenstaande analyse blijkt dat is voldaan aan het schuld criterium van het Verdrag.

4. RELEVANTE FACTOREN

In artikel 104, lid 3, van het Verdrag is het volgende bepaald: "In het verslag van de Commissie wordt er tevens rekening mee gehouden of het overheidstekort groter is dan de investeringsuitgaven van de overheid en worden alle andere relevante factoren in aanmerking genomen, met inbegrip van de economische en budgettaire situatie van de lidstaat op middellange termijn." Deze factoren worden nader omschreven in artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, waarin ook wordt gepreciseerd dat terdege rekening moet worden gehouden met "alle andere factoren die naar het oordeel van de betrokken lidstaat relevant zijn om een uitvoerige kwalitatieve evaluatie van de overschrijding van de referentiewaarde te kunnen maken die deze lidstaat aan de Commissie en de Raad kenbaar heeft gemaakt".

In het licht van de bovenstaande bepalingen wordt in de volgende vier punten nader ingegaan op achtereenvolgens de economische situatie op middellange termijn (4.1), de budgettaire situatie op middellange termijn (inclusief de overheidsinvesteringen) (4.2), andere door de lidstaat kenbaar gemaakte factoren (4.3) en andere volgens de Commissie relevante factoren (4.4).

4.1. Economische situatie op middellange termijn

Heersende conjuncturomstandigheden en potentiële groei

Volgens de voorjaarsprognoses 2008 zal de economie van het Verenigd Koninkrijk, na in 2006 en 2007 een expansie te hebben vertoond die iets boven het potentiële groeitempo lag, in 2008 en 2009 een periode van zwakke groei doormaken in vergelijking met het potentieel. Deze groeivertraging is vooral toe te schrijven aan een algemene verzwakking van de binnenlandse vraag, die evenwel vergezeld gaat van een verbetering van de buitenlandse vraag als gevolg van een forse depreciatie van het Britse pond. Laatstgenoemde ontwikkeling zal bijdragen tot een correctie van het tekort op de lopende rekening van het Verenigd Koninkrijk, dat in 2007 4,2% van het bbp beliep. Bij een potentiële groei die op iets minder dan 2½% wordt geraamd, zal de verwachte bbp-groei van 1,7% en 1,6% in respectievelijk 2008 en 2009 resulteren in een negatieve output gap van circa 1% aan het einde van de prognoseperiode. Een dergelijk profiel van de output gap kan weliswaar worden gezien als een afglijden naar slechte economische tijden in de jaren 2008 en 2009, maar is geen ernstige economische neergang.

Recente structurele hervormingen

Ondanks de vrij krachtige groei van de afgelopen jaren en zeer flexibele arbeids-, kapitaal- en productenmarkten lijkt het Verenigd Koninkrijk nog steeds voor een productiviteitsuitdaging te staan. In 2006 lag het bbp per gewerkt uur in het Verenigd Koninkrijk 4% onder het gemiddelde voor het eurogebied. Het Verenigd Koninkrijk heeft echter reeds een inhaalbeweging achter de rug: in de periode 2001-2006 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse toename van de arbeidsproductiviteit in het Verenigd Koninkrijk immers 2,1%, tegen 1,0% in het eurogebied. In overeenstemming met de prioriteiten die in het nationale hervormingsprogramma van het Verenigd Koninkrijk (en in het laatste uitvoeringsverslag van 2007) in de context van de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid zijn geformuleerd, waren de structurele beleidsmaatregelen vooral gericht op een verbetering van de vaardigheden, O&O en innovatie, de wetenschappelijke basis, de regelgeving, de concurrentieregels en de productiviteit van de openbare diensten. Volgens de Comprehensive Spending Review van 2007 zullen de uitgaven voor wetenschapsdoeleinden in het Verenigd Koninkrijk de komende drie jaar stabiel blijven op ongeveer 0,4% van het bbp. Indien de hervormingen onverkort worden doorgevoerd, zal het langetermijneffect van de hervormingsinspanningen op de groei (en dus op de begrotingssituatie) naar verwachting positief uitvallen.

4.2. Budgettaire situatie op middellange termijn

Structureel tekort en begrotingsconsolidatie in goede tijden

Na de opmerkelijke begrotingsconsolidatie die aan het einde van de jaren negentig is gerealiseerd, zijn de budgettaire teugels aan het begin van dit decennium enigszins gevierd, vooral als gevolg van de uitdrukkelijke beleidsdoelstelling om de uitgaven voor openbare diensten aanzienlijk te verhogen. Het overheidssaldo van het Verenigd Koninkrijk is daardoor omgeslagen van een overschot aan het einde van de jaren negentig in een nominaal tekort van 3,5% van het bbp in 2004/2005, hetgeen neerkomt op een verslechtering van het structurele saldo met 4½ procentpunt van het bbp¹¹ tussen 1999/2000 en 2004/2005. In 2005/2006 en

¹¹ Schatting van de diensten van de Commissie, waarbij de gemeenschappelijke methode voor de raming van output gaps is toegepast.

2006/2007 heeft de sterke stijging van de opbrengst van de vennootschapswinstbelasting – onder impuls van hogere belastingontvangsten uit de financiële sector als gevolg van bijzonder sterk presterende aandelenmarkten en een hoge fusie- en overnameactiviteit – tot een verbetering van de geraamde nominale en structurele tekorten bijgedragen. De onderliggende begrotingssituatie is in 2007/2008 echter verslechterd, ondanks het feit dat er sprake was van goede economische tijden. Als gevolg van een procyclisch begrotingsbeleid in 2007/2008 zou het structurele tekort in dat begrotingsjaar met $\frac{1}{4}$ procentpunt zijn opgelopen tot 3% van het bbp. Vooruitblikkend voorspelden de diensten van de Commissie in de voorjaarsprognoses 2008 een verdere achteruitgang van de begrotingssituatie in 2008/2009, waarbij de economische verzwakking tot een tragere stijging van de ontvangsten aanleiding zal geven. De in mei 2008 door de regering aangekondigde versoepeling van het begrotingsbeleid houdt in dat het nominale tekort thans naar verwachting 3,5% van het bbp zal bedragen en dat het structurele tekort vermoedelijk met $\frac{1}{4}$ procentpunt zal toenemen. In de voorjaarsprognoses 2008 was ervan uitgegaan dat het structurele tekort in 2009/2010 circa 3% van het bbp zou belopen, $\frac{1}{3}$ procentpunt minder dan de laatste raming van het structurele tekort voor 2008/2009. Deze vermindering is ten dele het gevolg van het gecombineerde effect van discretionaire maatregelen (zoals onder meer de in de begroting voor 2008 aangekondigde verhoging van de accijnsrechten op alcohol en van de verkeersbelasting op de autovoertuigen) en de aanhoudende tragere toename van de overheidsuitgaven. De toezegging van de regering om ook na 2008/2009 compensaties van een niet nader gespecificeerde omvang aan huishoudens met een laag inkomen te blijven bieden, brengt evenwel een aanzienlijk risico met zich mee dat de feitelijke reductie van het structurele tekort in 2009/2010 beperkter uitvalt dan bovengenoemd percentage.

Overheidsinvesteringen

De bruto overheidsinvesteringen in vaste activa zijn toegenomen van 1,2% van het bbp in 2000/2001 tot 1,9% in 2007/2008. Deze stijging is toe te schrijven aan het door de regering gevoerde beleid om de overheidsinvesteringen op te trekken ten opzichte van de vrij lage niveaus van de afgelopen jaren. Sinds 2002/2003 ligt de tekortquote van de overheid evenwel steeds hoger dan de verhouding tussen de bruto investeringen in vaste activa en het bbp. Volgens de prognoses van de diensten van de Commissie zal de tekortquote van de overheid deze verhouding gedurende de gehele prognoseperiode blijven overtreffen. Verwacht wordt dat de investeringsquote van de overheid tussen 2007/2008 en 2008/2009 met 0,1 procentpunt zal toenemen tot 2,0% van het bbp, terwijl (vóór de verklaring van 13 mei) werd aangenomen dat het nominale tekort met 0,4 procentpunt zou stijgen.

Kwaliteit van de openbare financiën

De afgelopen jaren is de uitgavenquote met ruim 5 procentpunt gestegen van 39% in 1999/2000 tot 44% in 2006/2007. Ter vergelijking: in zowel 1999 als 2006 bedroeg het EU-gemiddelde circa 47%. De stijging in het Verenigd Koninkrijk is het gevolg van het door de regering gevoerde beleid om de uitgaven voor openbare diensten te verhogen, waarbij bijzondere nadruk wordt gelegd op het optrekken van de overheidsinvesteringen ten opzichte van de vrij lage niveaus van eerdere jaren. In de Comprehensive Spending Review (CSR) van 2007 – die in oktober 2007 samen met het Pre Budget Report van 2007 is gepubliceerd – zijn de uitgavenplannen en -prioriteiten van de verschillende overheidsdepartementen voor de begrotingsjaren 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011 opgenomen. De uitgavenplannen voor de door de CSR van 2007 beschouwde periode voorzien in een veel tragere uitgavenstijging dan in de vorige Spending Reviews. Verwacht wordt dat de totale overheidsuitgaven in de door de CSR van 2007 beschouwde periode een reële stijging met gemiddeld 2,1% per jaar te

zien zullen geven, tegen een gemiddelde van 4,0% in de Spending Reviews die op de periode april 1999-maart 2008 betrekking hebben. Teneinde de uitgavenplannen van de overheidsdepartementen te ondersteunen en het mogelijk te maken middelen voor prioritaire doeleinden uit te trekken, heeft de regering in de context van de CSR van 2007 ook een hele reeks initiatieven ontplooid met de bedoeling de efficiëntie en doeltreffendheid van de overheidsuitgaven te verhogen. Deze initiatieven omvatten onder meer een doelmatigheidsprogramma (value for money programme) en een performance management framework. Er kan nu nog niet worden uitgemaakt of de getroffen maatregelen ook daadwerkelijk tot een echte verhoging van de efficiëntie van de overheidsuitgaven zullen leiden. Het risico bestaat dat sommige zogenaamde efficiëntiewinsten loutere kostenbesparingen zijn, die tot een lagere kwaliteit of productie van overheidsdiensten leiden. Bovendien zijn de doelstellingen van dien aard dat zij moeilijk te evalueren vallen.

Houdbaarheid van de openbare financiën op lange termijn

Wat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën betreft, lijkt het Verenigd Koninkrijk een middelgroot risico te lopen. Hoewel de bruto schuldquote toeneemt, blijft zij thans nog altijd ver onder de in het Verdrag vastgelegde referentiewaarde van 60% van het bbp. Van de vergrijzing gaat in het Verenigd Koninkrijk een langetermijneffect op de begroting uit dat dicht bij het EU-gemiddelde ligt. De pensioenuitgaven van de overheid stijgen iets minder dan gemiddeld in de EU het geval is. Dit komt deels doordat particuliere pensioenregelingen in het Verenigd Koninkrijk een belangrijker rol spelen dan in andere EU-landen. De ingrijpende hervormingen van het pensioenstelsel in 2007, die de bezorgdheid over mogelijk ontoereikende toekomstige pensioenvoorzieningen moeten wegnemen, zullen waarschijnlijk leiden tot een iets sterkere stijging van de leeftijdsgebonden uitgaven. Uit een analyse die de Commissie op basis van de begrotingssituatie in het kalenderjaar 2007 heeft uitgevoerd, blijkt dat de houdbaarheid van de openbare financiën gevaar loopt. Deze conclusie wordt nog kracht bijgezet wanneer ook rekening wordt gehouden met het langetermijneffect van de vergrijzing op de begroting. Als hoge primaire overschotten worden gerealiseerd, zouden de risico's voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verminderen.

4.3. Andere door de lidstaat kenbaar gemaakte factoren

In een brief van 20 mei 2008 hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad een aantal relevante factoren kenbaar gemaakt. De autoriteiten merkten op dat de in de begroting voor 2008 opgenomen prognoses met betrekking tot de openbare financiën zijn gebaseerd op behoedzame hypothesen die aan een onafhankelijke controle zijn onderworpen. Een dergelijke benadering heeft niet alleen ten doel een extra veiligheid in de nominale begrotingscijfers in te bouwen, maar moet ook bescherming bieden tegen onvoorziene gebeurtenissen. In de prognoses is rekening gehouden met eventuele negatieve effecten en neerwaartse bijstellingen op diverse terreinen, zoals onder meer bij de belastingontvangsten afkomstig van de financiële sector en de vastgoedmarkt. De autoriteiten wijzen erop dat de in de begroting voor 2008 voorspelde stijging van het tekort toe te schrijven is aan zowel de werking van de automatische stabilisatoren als niet-discretionaire factoren op korte termijn, die samenhangen met de uitzonderlijke verstoring van de mondiale financiële markten. In de brief wordt opgemerkt dat uit de prognoses van het Verenigd Koninkrijk blijkt dat het begrotingstekort van het land in 2009/2010 zal dalen tot onder de referentiewaarde van 3%, hetgeen duidt op de uitzonderlijke en tijdelijke aard van de overschrijding van de referentiewaarde van 3%. De autoriteiten wijzen ook op: de schuld niveaus, die ver onder het referentiepeil liggen, wat volgens hen manoeuvreerruimte biedt voor verdere investeringen in

overheidsdiensten; de gedane toezeggingen om de efficiëntie en het rendement van de overheidsuitgaven te verbeteren; de uitgavenplannen, die tot betere overheidsdiensten moeten leiden; de met het oog op de tenuitvoerlegging van de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid aangegane belangrijke verbintenissen, onder meer wat de uitgaven voor wetenschapsdoeleinden, het technologieprogramma en het onderwijzend personeel in het hoger onderwijs betreft; en de geplande uitgaven voor officiële ontwikkelingshulp (Official Development Assistance – ODA). In bovenstaande analyse worden alle door de autoriteiten kenbaar gemaakte factoren onder de loep genomen, met uitzondering van de opmerking van de autoriteiten over de door het Verenigd Koninkrijk aangegane verbintenissen inzake internationale hulp. Hieronder valt volgens de autoriteiten het programma van het Verenigd Koninkrijk om zijn internationale ontwikkelingsbijdrage te verhogen, met name in de context van de collectieve verbintenis van de EU om tegen 2010 gemiddeld 0,56% van het bruto nationaal inkomen als officiële ontwikkelingshulp te verstrekken. Het Verenigd Koninkrijk is voornemens dit niveau in 2010/2011 te halen.

In 2005 en 2006 bedroeg de verhouding tussen de netto officiële ontwikkelingshulp van het Verenigd Koninkrijk en het bruto nationaal inkomen van het land respectievelijk 0,47% en 0,51%¹². De ODA-gegevens voor deze twee jaar omvatten de schuldverlichting die de in de Club van Parijs verenigde crediteuren aan Nigeria hebben toegestaan. In 2007 gaf de ODA evenwel een daling tot 0,36% van het bruto nationaal inkomen te zien omdat minder schuldverlichting is toegestaan.

4.4. Andere volgens de Commissie relevante factoren

In de voorjaarsprognoses 2008 van de diensten van de Commissie wordt aangenomen dat niet van de in het kader van de Comprehensive Spending Review van 2007 aangekondigde plannen tot het doen van niet-conjuncturele primaire uitgaven zal worden afgeweken. In de zes jaar tussen 2002/2003 en 2007/2008 lagen de feitelijke jaarlijkse *totale* uitgaven echter telkens hoger dan de *oorspronkelijke* bedragen van de totale uitgaven die in eerdere Spending Reviews waren vastgelegd. Het verleden wijst evenwel uit dat de uitgavenoverschrijdingen gewoonlijk kleiner zijn in het eerste jaar van de door de Spending Review bestreken periode, wat zou betekenen dat het risico dat de uitgaven hoger uitvallen dan gepland relatief geringer is voor de tekortprognose voor 2008/2009, maar in 2009/2010 zou toenemen.

De nationalisering op 22 februari 2008 van de bank Northern Rock, die sinds september 2007 als gevolg van de kredietschaarste met ernstige liquiditeitsproblemen werd geconfronteerd, heeft voorlopig geen directe gevolgen voor de overheidsrekeningen. Het is echter nog niet helemaal duidelijk of de lening die de Bank of England aan de bank heeft verstrekt en die eind maart 2008 24,1 miljard GBP of 1,7% van het bbp bedroeg, reeds als overheidsschuld had moeten zijn gerapporteerd; deze lening is immers namens de staat en met staatsgarantie toegekend. Deze kwestie wordt momenteel besproken tussen het Britse bureau voor de statistiek en Eurostat. Inmiddels blijven de liquiditeitssteun van de Bank of England en de garanties van het ministerie van Financiën aan de andere crediteuren van de bank (ongeveer 30 miljard GBP of 2,0% van het bbp) als een voorwaardelijke verplichting geboekt staan.

¹² Bijlage I bij het jaarverslag over 2008 van het Department for International Development: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/departmental-report/2008/Annexes-bcov.pdf>.

Over de boekhoudkundige behandeling van sommige overeenkomsten inzake publiek-private samenwerking (PPS) wordt nog gediscussieerd tussen Eurostat en het Britse bureau voor de statistiek¹³. De Commissie is ervan op de hoogte dat de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk voornemens zijn om vanaf 2009/2010 op de International Financial Reporting Standards over te stappen voor de opstelling van de jaarrekening van de overheidsdepartementen en andere overheidsinstanties. Als gevolg van deze overstap is het niet uitgesloten dat sommige van de lopende PFI-projecten (Private Finance Initiative) die thans niet in de balans zijn opgenomen, in de boeken van de overheidssector verschijnen. Deze herclassificaties zullen niet noodzakelijkerwijze een negatief effect op de overheidsrekeningen sorteren. Het blijft niettemin mogelijk dat de wijzigingen in de boekhoudkundige behandeling, zoals onder meer de wijzigingen om zich te voegen naar de richtsnoeren van Eurostat voor het boeken van PPS-projecten in de overheidsrekeningen, eventueel tot een geringe opwaartse bijstelling van de raming van het overheidstekort voor 2009/2010 leiden, onder meer al naargelang het gedeelte van de niet in de balans voorkomende PPS-projecten dat uiteindelijk in de overheidsrekeningen terechtkomt.

In zijn advies over het meest recente geactualiseerde convergentieprogramma¹⁴ concludeerde de Raad dat met het programma wordt bevestigd dat de begrotingssituatie van het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk verslechtert. In combinatie met een macro-economisch klimaat dat waarschijnlijk zwakker is dan waarop wordt gerekend, bestaat er een reëel risico dat het overheidstekort van 3% van het bbp als referentiewaarde op korte termijn wordt overschreden. De Raad heeft het Verenigd Koninkrijk daarom verzocht de nodige maatregelen te treffen opdat het tekort de referentiewaarde van 3% van het bbp niet overschrijdt.

5. CONCLUSIES

Het voor 2008/2009 voorziene overheidstekort voor het Verenigd Koninkrijk, zoals meegedeeld in maart 2008, bedraagt 3,2% van het bbp, hetgeen boven maar dicht bij de referentiewaarde van 3% van het bbp is. De in mei 2008 door de regering aangekondigde versoepeling van het begrotingsbeleid houdt in dat de tekortquote in 2008/2009 naar verwachting nog eens 0,2 procentpunt hoger zal uitkomen. De voorziene overschrijding van de referentiewaarde kan niet worden aangemerkt als uitzonderlijk in de zin van het Verdrag en het stabiliteits- en groeipact. Bovendien kan zij niet als tijdelijk worden beschouwd. Hieruit blijkt dat niet is voldaan aan het tekortcriterium van het Verdrag.

De overheidsschuld blijft onder de referentiewaarde van 60% van het bbp. Er is voldaan aan het schuld criterium van het Verdrag.

Conform het Verdrag zijn in dit verslag ook "relevante factoren" onderzocht. Aangezien het tekort niet voldoet aan de tweeledige voorwaarde dat het dicht bij de referentiewaarde moet blijven en van tijdelijke aard moet zijn, kunnen deze factoren overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact niet in aanmerking worden genomen in de stappen die leiden tot het besluit over het al dan niet bestaan van een buitensporig tekort.

¹³ Zie punt 6.6 van het verslag over het laatste BTP-bezoek van Eurostat aan het Verenigd Koninkrijk: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_DS_GFS/PGE_DS_GFS_9/FINDINGS%20FROM%20THE%20MISSION%20TO%20THE%20UK%20ON%2025-26%20JANUARY%202007_WEBSITE.PDF.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:049:0025:0028:NL:PDF>.