



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.12.2012
COM(2012) 761 final

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

**Tussentijds voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/85/EU van
de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten**

{SWD(2012) 433 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Tussentijds voortgangsverslag over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten

1. INLEIDING

Richtlijn 2011/85/EU van de Raad tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten¹ is in december 2011 in werking getreden. De richtlijn vormt een belangrijk onderdeel van het wetgevingspakket ter versterking van de economische governance (dat ook bekend staat als het "sixpack"). Deze richtlijn biedt de Europese Unie voor het eerst de gelegenheid minimumvoorschriften voor begrotingskaders vast te stellen en zo rechtszekerheid te verschaffen bovenop de landenspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees semester worden gedaan. Nu consolidatie in een groot aantal lidstaten dringend geboden is, komt het er thans in de eerste plaats op aan resultaat te boeken. Tegen deze achtergrond zijn de inspanningen ter versterking van de nationale begrotingskaders nauw verweven met het streven naar begrotingsconsolidatie, aangezien beide erop gericht zijn voor blijvende kwaliteitsverbeteringen in de begrotingsresultaten te zorgen.

Volgens de richtlijn is een begrotingskader het samenstel van regelingen, procedures, regels en instellingen dat aan het voeren van het begrotingsbeleid door de overheid ten grondslag ligt, en met name: i) stelsels voor begrotingsboekhouding en statistische rapportage; ii) regels en procedures voor het opstellen van prognoses voor begrotingsplanning; iii) landspecifieke cijfermatige begrotingsregels; iv) begrotingskaders voor de middellange termijn; en v) mechanismen die de budgettaire betrekkingen tussen overheidsinstanties in alle subsectoren van de overheid reguleren. Voor elk aspect stelt de richtlijn een aantal essentiële normen vast. De lidstaten moeten deze uiterlijk op 31 december 2013 in nationaal recht omzetten. In juli 2011 is aan de tenuitvoerlegging van de richtlijn een extra impuls gegeven door de politieke verbintenis van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de eurozone om deze uiterlijk eind 2012 in nationaal recht om te zetten². Ten slotte werd met de aanneming van het intergouvernementele Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) een vervolg gegeven aan de richtlijn. 25 lidstaten hebben er zich toe verbonden een binnenlandse regel inzake een structureel begrotingsevenwicht vast te stellen.

In artikel 15, lid 3, van de richtlijn wordt de Commissie gevraagd "*op basis van relevante informatie van de lidstaten een tussentijds voortgangsverslag op te stellen over de uitvoering van de belangrijkste bepalingen van deze richtlijn, dat uiterlijk op 14 december 2012 wordt voorgelegd*" aan het Europees Parlement en de Raad. Te dien einde heeft de Commissie het Comité voor de economische politiek in mei 2012 een vragenlijst doen toekomen die de lidstaten de kans gaf verslag uit te brengen over al bestaande maatregelen, reeds in gang gezette hervormingen of concrete plannen. Dit verslag is dan ook hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie die de lidstaten hebben verstrekt. Van de meeste lidstaten zijn de bijdragen in september 2012 ontvangen³. De informatie geeft dan ook de stand van zaken op dat moment

¹ PB L 306 van 23.11.2011, blz. 41.

² Verklaring van 21 juli 2011, blz. 4, punt 14.

³ NL, SI, LT, PT, IT en HU hebben in oktober geantwoord, CY, LV, MT en UK in november.

weer. Het bijgaande werkdocument van de Commissiediensten (SWD(2012) 433) bevat gedetailleerde landenfiches.

Doel van dit tussentijds voortgangsverslag is de Raad, het Europees Parlement en het publiek in te lichten over de vorderingen die bij de omzetting van de richtlijn zijn gemaakt. Het verslag mag derhalve niet worden opgevat als een volwaardige beoordeling van de conformiteit van de nationale bepalingen met de richtlijn. Overeenkomstig het EU-recht zal deze beoordeling na het verstrijken van de omzettingstermijn plaatsvinden. Om een adequaat overzicht te verschaffen, bevat afdeling 2 van dit verslag vijf onderafdelingen die betrekking hebben op de voornaamste bepalingen van de richtlijn. Deze afdeling wordt gevolgd door een conclusie waarin de voornaamste bevindingen worden samengevat.

2. BIJ DE OMZETTING VAN DE VOORNAAMSTE BEPALINGEN VAN DE RICHTLIJN GEMAAKTE VORDERINGEN

2.1. Bepalingen betreffende de boekhouding, de statistieken en de transparantie (hoofdstuk II en artikel 14 van de richtlijn)

Een gedegen begrotingsbeleid dient op gedegen budgettaire rapportage te zijn gebaseerd. Alomvattende, tijdig beschikbare en correcte informatie over de begrotingsuitvoering is in diverse opzichten van essentieel belang voor beleidsmakers. Ten eerste wordt daardoor gegarandeerd dat de door wetgevingsorganen aangenomen begrotingen correct worden uitgevoerd. Ten tweede wordt er aldus voor gezorgd dat begrotingsautoriteiten elke afwijking van afgesproken begrotingstrajecten bijna op de voet kunnen volgen. Ten derde wordt op die manier uit toekomstgericht oogpunt een zo actueel mogelijke begrotingsplanning gewaarborgd doordat de basiseffecten als gevolg van opeenvolgende herzieningen van begrotingsgegevens tot een minimum beperkt blijven.

Tot voor kort liet de hoogfrequente budgettaire rapportage in de meeste lidstaten sterk te wensen over. De rapportageverplichtingen waren weliswaar duidelijk omschreven, maar de gegevens over de overheid als geheel werden verzameld bij verschillende onderdelen van de overheidssector die allemaal uitgingen van verschillende boekhoudregels of statistische beginselen wat frequentie, rapportagetermijnen of opstellingsmethoden betrof. Tegen deze achtergrond zijn negatieve budgettaire ontwikkelingen al te lang onopgemerkt gebleven, vooral wanneer deze bij decentrale overheidsentiteiten hun oorsprong vonden. Een van de eerste stappen die lidstaten met een economisch aanpassings- en groeiprogramma moesten ondernemen, bestond er dan ook in dat voor alle overheidsentiteiten hoogfrequente budgettaire verslagen moesten worden opgesteld⁴.

De richtlijn moet bijgevolg worden gezien als een belangrijke gelegenheid om de boekhoudkundige conventies binnen de overheid te harmoniseren, de rapportagelijnen te stroomlijnen en te komen tot een effectieve gegevensstroom in de richting van beleidsmakers en externe waarnemers. Het vastleggen van bestaande informele gegevensverzamelingsprocessen en nieuwe statistische voorschriften in wetgeving moet ervoor zorgen dat de honderden – en soms duizenden – overheidsentiteiten op adequate wijze in een alomvattend gegevensverzamelingsstelsel worden ingepast.

⁴ In dit opzicht is in Griekenland reeds veel werk verzet; zie European Economy - Occasional Paper nr. 94. "The Second Economic Adjustment Programme for Greece – March 2012".

Bijna alle rapporterende lidstaten stellen maandelijks gegevens op kasbasis of op andere boekhoudkundige basis over de centrale overheidsorganen beschikbaar (BG, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, MT, NL, AT, PT, RO, SK, FI, SE, SI en UK)⁵. Voor socialeverzekeringsentiteiten voldoet de beschikbaarheid van begrotingsgegevens echter bij lange na niet aan de richtlijn (BG, DK, EE, EL, NL, RO, PT en FI) en in AT, DE en ES zijn de aan de gang zijnde hervormingen met betrekking tot de entiteiten van de deelstaatoverheid nog niet voltooid⁶. Wat het lokale niveau betreft, waarvoor de richtlijn enigszins lagere eisen stelt (driemaandelijks rapportage op kasbasis of gelijkwaardig), rapporteren slechts elf lidstaten (BG, DK, EE, EL, IT, LT, MT, PT, RO, FI en UK) een aantal gegevens. In de meeste lidstaten dient voor de subsectoren van de decentrale overheid derhalve nog veel werk te worden verzet. Dit is bijzonder belangrijk gezien het soms omvangrijke aandeel van deze subsectoren in de totale overheidsuitgaven, vooral in sterk gedecentraliseerde staten.

Parallel met de inspanningen van de lidstaten onderneemt ook de Commissie stappen op statistisch gebied. Om de lidstaten te helpen bij de praktische toepassing van de in de artikelen 3 en 14 van de richtlijn vervatte statistische bepalingen heeft Eurostat een taskforce in het leven geroepen die de gevolgen van de richtlijn voor de verzameling en verspreiding van budgettaire gegevens bestudeert. Het is de bedoeling dat de werkzaamheden van de taskforce uitmonden in de opstelling van een reeks templates en desbetreffende toelichtingen waarin melding wordt gemaakt van de methodologie, de verplichte mate van gedetailleerdheid, de periodiciteit en het tijdstip voor de nationale publicatie van individuele indicatoren. Deze moeten fungeren als leidraad voor de inspanningen van de nationale bureaus voor de statistiek. De meeste lidstaten hebben zich bereid verklaard met de conclusies van de taskforce rekening te houden bij hun inspanningen op statistisch gebied.

Bovendien is in artikel 16, lid 3, van de richtlijn het volgende bepaald: "*Uiterlijk op 31 december 2012 stelt de Commissie een beoordeling op van de geschiktheid van de Internationale normen voor overheidsboekhouding voor de lidstaten*". In dit verband zijn meer dan zestig bijdragen ontvangen in reactie op een openbare raadpleging van de Commissie. Het beoordelingsverslag zal vóór eind 2012 worden gepubliceerd en zal onder meer betrekking hebben op het belang en het nut van een boekhouding op transactiebasis en op de mate waarin lidstaten thans van een boekhouding op transactiebasis gebruikmaken. Het zal ook een samenvatting en een beoordeling van de geschiktheid van de internationale standaarden voor overheidsrekeningen (IPSAS, International Public Sector Accounting Standards) bevatten en handelen over de overeenkomsten en verschillen tussen IPSAS-boekhouden en statistisch boekhouden, de potentiële kosten van de toepassing van nieuwe boekhoudnormen en governancekwesties.

Wat ten slotte de toepassing van artikel 4, lid 7, van de richtlijn betreft, heeft Eurostat op 6 februari 2012 voor het eerst een speciaal periodiek persbericht over de driemaandelijks ontwikkeling van de overheidsschuld gepubliceerd, waarin gegevens voor de EU, de eurozone en de individuele lidstaten werden verstrekt. Voor de driemaandelijks ontwikkeling van het begrotingstekort bestaan plannen voor een soortgelijk initiatief.

⁵ Uit de rapportage van de lidstaten valt echter niet altijd meteen af te leiden of alle entiteiten en organen die niet in de begroting van de centrale overheid zijn opgenomen maar die wel tot de centrale overheid behoren, effectief in de gegevens zijn begrepen.

⁶ In sommige gevallen maakt de sociale zekerheid echter deel uit van de centrale overheid, terwijl er in tal van lidstaten geen volgens het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (S.1312) opgestelde begrotingen op regionaal niveau bestaan.

2.2. Macro-economische en budgettaire prognoses (hoofdstuk III van de richtlijn)

De voor de begrotingsplanning gehanteerde macro-economische en budgettaire prognoses worden reeds geruime tijd als een zwakke schakel in de opstelling van de jaarlijkse begrotingen beschouwd. Sommige lidstaten staan er immers al lange tijd om bekend dat hun budgettaire ramingen niet blijken te stroken met de werkelijkheid. In dergelijke gevallen kan van begrotingen die op foutieve aannamen zijn gebaseerd, dan ook nauwelijks worden verwacht dat zij een getrouw beeld van de stand van zaken schetsen ten behoeve van het parlement en het grote publiek. Daarom wordt in de richtlijn bijzondere aandacht aan prognoses besteed door een hoofdstuk aan deze kwestie te wijden. Daarin wordt in wezen voorgescreven dat de begrotingsplanning van de lidstaten moet zijn gebaseerd op realistische macro-economische en budgettaire prognoses die van de meest actuele informatie uitgaan.

De vaststelling van normen voor prognoses is een lastige opgave, maar dat neemt niet weg dat lidstaten zorgvuldig te werk moeten gaan bij de opstelling, publicatie en toetsing van hun prognoses. Tijdens de opstellingsfase zijn normaalgesproken onder meer de volgende stappen geboden: een duidelijke taakverdeling tussen de bij het prognoseproces betrokken entiteiten en een evaluatie achteraf. Laatstgenoemde evaluatie moet weliswaar niet elk jaar plaatsvinden, maar het is een waardevolle stap die de begrotingsautoriteiten attent kan maken op het bestaan van een probleem.

Bij prognoses kunnen ook onafhankelijke instellingen of functioneel autonome instanties worden betrokken, zoals wordt voorgesteld in het voorstel voor een verordening betreffende het monitoren van begrotingsplannen van de lidstaten van de eurozone⁷ (een onderdeel van het "twopack"), waarbij sommige bepalingen van de richtlijn worden uitgebreid en nader worden gepreciseerd. Wanneer de verordening uiteindelijk wordt aangenomen, is het niet uitgesloten dat zij effectief bijdraagt tot de verwezenlijking van de ter zake met de richtlijn nagestreefde doelstellingen.

Alles samen verklaart een derde van de lidstaten (BG, DE, DK, EE, PL, RO, SE, SI, SK en UK) te beschikken over gestructureerde processen waarbij meerdere instellingen of instanties betrokken zijn die de transparantie en de verantwoording van de prognoses verzekeren. Andere lidstaten zijn nog plannen aan het uitwerken of zijn nog niet verder gekomen dan vage intentieverklaringen. AT, BG, CY, DE, DK, EL, RO, SE en UK hebben medegedeeld dat zij alternatieve macro-economische en budgettaire scenario's opstellen – een degelijke anticiperende maatregel die het makkelijker maakt om tijdens de uitvoeringsfase van de begroting met budgettaire middelen te gaan schuiven wanneer de werkelijke parameters van het basisscenario afwijken. Slechts een minderheid van de lidstaten (BG, CY, DE, EE, EL⁸, FR, RO en SI) zegt dat zij hun prognoses vergelijken (of voornemens zijn te vergelijken) met die van de Europese Commissie, maar er zijn ook sommige lidstaten (EE en PL) die bepaalde aannamen van de Commissie als uitgangspunt voor hun eigen proces hanteren. Momenteel zijn er maar weinig lidstaten die melding maken van specifieke maatregelen om de kwaliteit van hun prognoses achteraf te toetsen in de zin van artikel 4, lid 6, van de richtlijn.

⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerp-begrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van het eurogebied – COM(2011) 821 definitief.

⁸ Dit gebeurt in het kader van bilaterale besprekingen in de context van het economische aanpassings- en groeiprogramma.

2.3. Nationale cijfermatige begrotingsregels (hoofdstuk IV van de richtlijn)

Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten beschikken over landspecifieke cijfermatige begrotingsregels die de naleving van de Verdragsverplichtingen op het vlak van het begrotingsbeleid doeltreffend bevorderen (artikelen 5, 6 en 7). De richtlijn geeft weliswaar geen gedetailleerde beschrijving van deze regels, maar zij moeten onder meer worden gekenmerkt door het volgende: de doelstellingen en het toepassingsgebied ervan zijn nauwkeurig omschreven, er is voorzien in een effectieve en tijdige onafhankelijke monitoring van de inachtneming ervan, er bestaan strikte nalevingsmechanismen, en alleen welomschreven ontsnappingsclausules zijn toegestaan⁹.

Het is bekend dat goed opgezette, op regels gebaseerde kaders de begrotingsdiscipline sterk ten goede komen. Wanneer lidstaten dergelijke regels opstellen, moeten zij diverse vereisten in acht nemen. Eerst en vooral moeten de nationale begrotingsregels volledig verenigbaar zijn met het EU-begrotingskader. Ten tweede is het van belang dat twee tegengestelde valkuilen worden vermeden. Enerzijds zouden hiaten in het toepassingsgebied van de regels de doeltreffendheid van het gehele kader kunnen ondermijnen doordat mogelijkheden voor begrotingsoverschrijdingen worden geboden. Anderzijds kunnen al te veel nationale regels in een grotere kans op conflicten tussen die regels resulteren indien deze niet adequaat zijn opgesteld, met alle negatieve gevolgen van dien voor het algemene gezag ervan. Ten slotte kunnen regels pas echt een verschil maken en de begrotingsdiscipline effectief verzekeren als de naleving ervan periodiek wordt getoetst. Effectieve controle en toetsing achteraf zijn met name geboden wanneer regels complex zijn of wanneer er tal van nationale regels bestaan waarvan de interactie niet meteen te overzien is. Periodieke verificaties van controleinstanties met voldoende gezag zouden ook de gelegenheid bieden de belangstelling voor de houdbaarheid van de begroting te vergroten, en tevens een gezonde discussie met de begrotingsautoriteit en het grote publiek over gemeenschappelijke begrotingsdoelstellingen bevorderen.

Onder impuls van de invoering van de richtlijn en het VSCB zijn in twintig lidstaten (AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, IE, IT, FR, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK en SI) belangrijke hervormingen aangekondigd of reeds voltooid die tot een grondige herziening van de begrotingsregels hebben geleid. Als ook met voorgestelde wetgeving rekening wordt gehouden, zijn in elf lidstaten (CY, IE, ES, FR, IT, LT, LV, NL, PL, PT en SI) nieuwe regels inzake begrotingsevenwicht bekendgemaakt. Bovendien worden in vijf andere lidstaten (BG, DK, DE, EE en AT) de regels inzake begrotingsevenwicht momenteel geactualiseerd met het oog op een versterking ervan. Sommige regels inzake begrotingsevenwicht worden pas na een overgangsperiode onverkort van kracht. Dat is het geval in Duitsland (2016 voor de federale overheid, 2020 voor de deelstaten), Oostenrijk (2017) en Spanje (2020). In tien lidstaten (AT, CY, DK, EE, ES, IT, LT, LV, PL en PT) worden uitgavenregels vastgesteld en in vijf andere (BG, CZ, RO, SI en SK) worden deze hervormd. De vaststelling of versterking van nationale schuldregels is een nieuwe ontwikkeling die in twaalf lidstaten (AT, BG, CY, CZ, EE, IE, IT, ES, NL, PL, PT en SK) waar te nemen is. Daarnaast geldt voor de lidstaten met een aanpassingsprogramma een meerjarenkader waarmee meerdere doelstellingen worden nagestreefd. Dit kader legt beperkingen op aan hun begrotingsbeleid en fungeert dus als een feitelijke begrotingsregel met versterkte kenmerken wat monitoring en handhaving betreft.

⁹ Het intergouvernementele VSCB voorziet in een concrete toepassing van de richtlijn voor de lidstaten van de eurozone en voor andere lidstaten die het Verdrag op vrijwillige basis hebben bekrachtigd. Het stelt immers de invoering verplicht van een regel inzake een structureel begrotingsevenwicht op nationaal niveau. Net als elke andere nationale cijfermatige regel moet deze regel uiteraard aan de vereisten van de richtlijn voldoen.

Tal van lidstaten verklaren dat de nieuwe of geactualiseerde regels kenmerken zullen vertonen die aan de voorschriften van de richtlijn beantwoorden. Zo rapporteren diverse lidstaten (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, IT, LV, PL en SK) met name dat controle-instanties met de toetsing van de toepassing van de begrotingsregels zullen worden belast. In BG, CY, CZ, DK, DE, ES, IE, LV, AT, PL en SK zijn ontsnappingsclausules vastgesteld. De reikwijdte van de begrotingsregels wordt thans uitgebreid tot andere subsectoren van de overheid die niet tot de centrale overheid behoren. Voor de lokale of regionale overheid worden thans begrotingsregels ingevoerd: regels inzake het begrotingsevenwicht in BG, DE, ES, FR, LT, LU, NL, AT, RO, SE en SK, schuldregels in BG, CZ, EE, ES, IT, AT, PT, RO en SK, en uitgavenregels in BG, ES en AT. Al bij al lijkt het met de vaststelling van nationale cijfermatige gegevens de goede kant op te gaan. De specifieke kenmerken en de algemene consistentie ervan moeten uiteindelijk evenwel worden getoetst aan de vereisten van de artikelen 5 en 6 van de richtlijn.

2.4. Begrotingskaders voor de middellange termijn (hoofdstuk V van de richtlijn)

Krachtens de richtlijn moeten de lidstaten een geloofwaardig, doeltreffend begrotingskader voor de middellange termijn vaststellen, zodat zij van een budgettaire planningshorizon van meer dan een jaar kunnen uitgaan en op die manier tot een consistentere, efficiëntere en potentieel ambitieuzere beleidsvorming op middellange termijn kunnen komen. Het begrotingskader voor de middellange termijn moet meerjarige begrotingsdoelstellingen omvatten in combinatie met prognoses voor elke belangrijke uitgaven- en ontvangstenpost bij ongewijzigd beleid, waarbij wordt uitgelegd hoe corrigerende beleidsmaatregelen op middellange termijn de kloof tussen de prognoses bij ongewijzigd beleid en de beleidsdoelstellingen overbruggen. Daarnaast moet het een beoordeling bevatten van de wijze waarop de voorgenomen beleidsmaatregelen de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën zouden kunnen beïnvloeden.

De richtlijn wijdt een apart hoofdstuk aan begrotingskaders voor de middellange termijn (artikelen 9, 10 en 11), maar het is van belang dat de vaststelling van een dergelijk nationaal kader niet als een op zichzelf staande maatregel wordt beschouwd. De timing van de vaststelling van het begrotingskader voor de middellange termijn en de inpassing ervan in de jaarlijkse begrotingscyclus moeten zorgvuldig worden afgewogen, zodat het kader ten volle als een strategisch document voor de staat kan fungeren, parallel met de gebruikelijke jaarlijkse begrotingsdocumenten. Waar nodig dient het begrotingskader voor de middellange termijn de bestaande planningdocumenten te vervangen of deze bijeen te voegen tot één enkel welbepaald strategisch document. Consistentie is van kritiek belang en dat in meerdere opzichten. Ten eerste moet het begrotingskader voor de middellange termijn echt dienen als uitgangspunt voor de opstelling van de jaarlijkse begroting. Ten tweede dienen de cijfers die voortvloeien uit de bindende meerjarige begrotingsregels die sommige lidstaten hebben ontwikkeld, automatisch te fungeren als input voor het begrotingskader voor de middellange termijn. Ten slotte moet het document met het begrotingskader voor de middellange termijn ook consistent zijn in de tijd en op gedetailleerde en transparante wijze de cijfermatige aanpassingen aangeven, ongeacht of deze het gevolg zijn van basiseffecten, afwijkende resultaten of discretionaire wijzigingen.

Volgens de ontvangen antwoorden bestaan er meerjarenkaders of zijn er concrete plannen om dergelijke kaders in te voeren in tweeëntwintig lidstaten (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, FR, HU, IT, LT, LV, NL, AT, PL, PT, RO, SE, SI, SK en UK). Bijna al deze kaders hebben een voortschrijdend karakter en zullen bijgevolg ten minste elk jaar worden geactualiseerd met toevoeging van een volgend jaar. NL actualiseert zijn kader echter alleen om met

prijsonthikkelingen in de loop van een regeerperiode rekening te houden, terwijl FR het om de twee jaar bijwerkt. SI werkt met een tweejaarlijkse begroting via elk jaar doorgevoerde aanpassingen, in combinatie met een uitgavenkader voor drie jaar. De gerapporteerde meerjarenkaders hebben betrekking op drie jaar (BG, CY, FR, IT, LT, LV, HU, RO, SE en SK), vier jaar (CZ, DK, EE, EL, NL, PL, AT, PT en SI) of vijf jaar (DE en UK). Wettelijke bepalingen die de consistentie tussen nationale meerjarenkaders en de overeenkomstige jaarlijkse begrotingsprocessen garanderen bestaan in BG, CZ, EE, LV, PL en SK. Meerjarenkaders zijn ook een veelgebruikt instrument voor de vaststelling van uitgavenplafonds of –doelstellingen (CZ, DK, EE, EL, FR, LT, LV, NL, AT, PT, SE en SI), al volstaat de presentatie van uitgavenontwikkelingen op middellange termijn op zich niet om als begrotingskader voor de middellange termijn in de zin van de richtlijn te worden aangemerkt. Ten slotte meldt slechts een beperkt aantal lidstaten dat meerjarenprognoses bij ongewijzigd beleid worden gepresenteerd, ondanks het feit dat het van cruciaal belang is om een basisscenario vast te stellen in combinatie met beleidsmaatregelen die ervoor moeten zorgen dat de begrotingsdoelstellingen of de uit bestaande begrotingsregels voortvloeiende waarden worden gehaald.

2.5. Coördinatiemechanismen voor de subsectoren van de overheid (artikelen 12 en 13 van de richtlijn)

Artikel 12 schrijft voor dat de maatregelen waarin de richtlijn voorziet, consequent op alle subsectoren van de overheid moeten worden toegepast. Dit hangt samen met het feit dat de oorspronkelijke inspanningen om de begrotingskaders te verbeteren, uitsluitend op de centrale overheid waren toegespitst. De richtlijn schept het kader voor een brede uitbreiding van de beginselen inzake boekhouding, statistieken, prognoses en begrotingsregels tot de socialeverzekeringsinstellingen en de lokale overheid, die samen een aanzienlijk deel van de totale uitgaven voor hun rekening nemen. Met het oog op een goed bestuur wordt in artikel 13 van de richtlijn tevens benadrukt hoe belangrijk het is dat de budgettaire verantwoordelijkheden van alle overheidssectoren duidelijk worden afgebakend. In dat artikel wordt ook het volgende beginsel vastgelegd: *"De lidstaten stellen passende coördinatiemechanismen voor de subsectoren van de overheid vast om te bewerkstelligen dat alle subsectoren van de overheid consequent worden meegenomen in de begrotingsplanning, de landspecifieke cijfermatige begrotingsregels, alsook bij het opstellen van begrotingsprognoses en een meerjarenplanning, zoals met name in het meerjarige begrotingskader is bepaald."*

Daaruit volgt dat de nationale wettelijke bepalingen ervoor moeten zorgen dat de beperkingen die de begrotingsdoelstellingen met zich meebrengen voor de overheid als geheel, op alle niveaus van de overheid naar behoren in aanmerking worden genomen. Dergelijke gedetailleerde bepalingen kunnen enkel een landspecifiek karakter hebben, gezien de specifieke kenmerken van de soms complexe horizontale en verticale herverdelingsregelingen tussen en binnen overheidssectoren. Hoewel duidelijke en effectief gehandhaafde regels en procedures in dit verband van essentieel belang zijn, dienen deze instrumenten idealiter te worden gecombineerd met fora die vertegenwoordigers van overheidsentiteiten de gelegenheid bieden om op strategisch niveau van gedachten te wisselen over en deel te nemen aan de gehele jaarlijkse begrotingscyclus voordat elk overheidsniveau volgens zijn eigen procedurele regels zijn jaarlijkse begroting opstelt.

Afgezien van de vaststelling van begrotingsregels voor (of de uitbreiding daarvan tot) subnationale overheden, maken de lidstaten ook melding van een verscheidenheid aan coördinatie-instrumenten in diverse stadia van het jaarlijkse begrotingsproces. In BG vindt

tijdens de opstelling van het begrotingskader voor de middellange termijn overleg met de gemeenten plaats. De notulen van dit overleg worden in aanmerking genomen bij de bespreking door de ministerraad van de ontwerpwet op de overheidsbegroting. In DK zal een nauwer verband tot stand worden gebracht tussen overeengekomen doelstellingen en subsidies van de centrale overheid aan gemeenten. In DE maken leden van de federale overheid en van de deelstaten deel uit van de controle-instantie voor de regel inzake begrotingsevenwicht (Stabiliteitsraad). De reeds geruime tijd gebruikelijke praktijk om gezamenlijk in een comité de opbrengst van gedeelde belastingen te voorspellen, is ook een vorm van "ingebouwde" coördinatie. In ES zijn bij de nieuwe organieke wet schuldplafonds per overheidsniveau vastgelegd, waarbij voor subnationale overheden correctieprocedures gelden. Een dergelijk soort binnenlands stabiliteitspact wordt tevens aangetroffen in AT, waar ook per overheidsniveau tekortdoelstellingen worden vastgesteld, waarbij een bemiddelingsorgaan eventuele geschillen tussen overheidsniveaus regelt. In NL wordt met de ontwerpwet houdbare overheidsfinanciën beoogd de verplichting voor lokale overheden om een billijke bijdrage aan de verwezenlijking van de middellangetermijndoelstelling te leveren, wettelijk te verankeren. Het missen van gemeenschappelijke doelstellingen kan resulteren in het opleggen van boetes aan alle "tekortschietende" overheidsniveaus. In RO geeft het ministerie van overheidsfinanciën in een kaderbrief aanwijzingen aan lokale overheden met betrekking tot de opstelling van lokale begrotingen, het macro-economische kader en de plafonds voor de budgettaire overdrachten uit de staatsbegroting. Daarnaast overwegen BE, DE, IE, FI, FR, LU en SI aanpassingen aan hun coördinatieregelingen.

3. CONCLUSIE

Alles samen hebben de lidstaten melding gemaakt van aanzienlijke maar ongelijke vorderingen bij de omzetting van de richtlijn. Met betrekking tot hoofdstuk II van de richtlijn hebben de lidstaten nog enige weg af te leggen om tot tijdig beschikbare en alomvattende statistische gegevens over alle subsectoren van de overheid te komen. In diverse lidstaten zijn de gerapporteerde bepalingen met betrekking tot het opstellen van prognoses onvoldoende gedetailleerd. Wat de cijfermatige begrotingsregels zoals omschreven in hoofdstuk IV van de richtlijn betreft, is iets meer vooruitgang geboekt: er wordt gewerkt aan een breed scala aan nationale instrumenten om de uitstippeling van het nationale begrotingsbeleid te ondersteunen. Het elkaar versterkende karakter van alle wetgevingsteksten die deel uitmaken van het "sixpack" en die op de hervorming van het stabiliteits- en groeipact betrekking hebben, in combinatie met de extra impuls die van het VSCB uitgaat, heeft er mede voor gezorgd dat deze kwesties hoog op de hervormingsagenda van de lidstaten zijn komen te staan. Tal van lidstaten delen mee dat er begrotingskaders voor de middellange termijn in de zin van hoofdstuk V van de richtlijn bestaan of gepland zijn, maar de bijzonderheden die zij daarover verstrekken zijn soms schaars en onvoldoende om uit te maken of die kaders volledig aan de specificaties van de richtlijn zullen voldoen. Ten slotte wordt in tal van lidstaten werk gemaakt van doeltreffende coördinatieregelingen voor subnationale overheden, maar de goede bedoelingen waarvan melding wordt gemaakt, dienen uit te monden in concrete regelingen waaraan de hand kan worden gehouden. Een aantal lidstaten dat als goed presterende lidstaten op begrotingsgebied wordt beschouwd, heeft in dit stadium minder voltooide hervormingen gerapporteerd, maar overweegt een deel van hun momenteel informele kader te formaliseren met het oog op een grotere efficiëntie. De Commissie zal doorgaan met de tenuitvoerlegging van de delen van de richtlijn waarvoor zij verantwoordelijk is en zal na het verstrijken van de omzettingstermijn overgaan tot een grondige beoordeling van de naleving ervan volgens de geijkte EU-procedures.