

Fiche 4: richtlijn minimumvereisten nationale begrotingsraamwerken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn voor minimumvereisten aan nationale begrotingsraamwerken van lidstaten.

Datum Commissiedocument

29 september 2010

Nr. Commissiedocument

COM (2010)523

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:EN:PDF>

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject (Europese) Raad

De conceptribrichtlijn zal de komende tijd besproken worden in het AEFC (Alternates Economic and Financial Committee) en het EFC (Economic and Financial Committee). Onbekend is nog wanneer inhoudelijke behandeling in de Ecofin Raad zal plaatsvinden.

Eerstverantwoordelijke Ministerie

Ministerie van Financiën.

2. Essentie voorstel

Inhoud van het voorstel

Het voorstel maakt onderdeel uit van een pakket van zes voorstellen van de Commissie om de economische beleidscoördinatie in de EMU te versterken. De voorliggende richtlijn wordt voorgesteld in aanvulling op de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact. Kwalitatief goede nationale begrotingsraamwerken zijn essentieel voor een effectieve handhaving van het Stabiliteits- en Groeipact. Europese afspraken en regels moeten daarom hun weerslag krijgen in nationale begrotingsregels. Ook zullen eisen worden gesteld aan nationale budgettaire raamwerken:

- In de richtlijn worden eisen gesteld aan de basiselementen van nationale begrotingsraamwerken: boekhoudkundige en statistische vraagstukken en ramingsmethoden, zoals maandelijkse rapportageverplichtingen over kasgegevens van de overheid en periodieke aansluiting van deze kasgegevens op de ESA95-methode.
- Met de richtlijn wordt bijgedragen aan het minimum van Europese standaarden ten aanzien van transparantie en monitoring van ontwikkelingen in de overheidsfinanciën.

- Tevens worden eisen gesteld aan het in gebruik hebben van goed functionerende nationale meerjarenramingen om de middellangetermijn ontwikkeling van de EMU te kunnen monitoren, en moeten lidstaten kwantitatieve doelstellingen opnemen die bijdragen aan het respecteren van de Verdragswaarden met betrekking tot het begrotingsaldo en overheidsschuld. Ook moeten lidstaten de middellangetermijndoelstelling (MTO) respecteren.
- Lidstaten moeten er zorg voor dragen dat de eisen in de richtlijn gelden voor alle lagen van de overheid.
- Nationale autoriteiten moeten de transparantie van het begrotingsproces garanderen door gedetailleerde informatie te verschaffen over 1) bestaande fondsen die buiten de reguliere begroting staan, 2) belastinguitgaven en 3) voorwaardelijke verplichtingen.

3. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De richtlijn is gebaseerd op artikel 126 (14, derde alinea) VWEU. Volgens Nederland is dit de correcte rechtsbasis. De richtlijn is bedoeld om de verplichtingen van lidstaten die voortvloeien uit artikel 3 van het protocol (Nr. 12) concreet in te vullen.

b) Functionele toets

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief

Onderbouwing:

Nederland beoordeelt de subsidiariteit positief. Voor een goed functionerende EMU, waarbij de regels van het Stabiliteits- en Groeipact gerespecteerd worden door de lidstaten, is het noodzakelijk dat lidstaten hun nationale budgettaire raamwerken op orde hebben.

De economische crisis heeft de lidstaten hard geconfronteerd met de tekortkomingen in de manier waarop veel lidstaten nationale begrotingsraamwerken georganiseerd hebben, wat heeft bijgedragen aan de huidige slechte budgettaire situatie in veel lidstaten. Het verbeteren van nationale begrotingsraamwerken heeft vooral tot doel dat de EU-afspraken hierin worden gerespecteerd en er zorg voor te dragen dat de Commissie en de Raad in staat zijn om naleving van de Europese regels adequaat te monitoren. De afgelopen tijd is immers gebleken hoe dringend en noodzakelijk adequate rapportage hierover is.

Ook de proportionaliteit beoordeelt Nederland positief. De afgelopen jaren is te weinig aandacht uitgegaan naar de kwaliteit van de nationale begrotingsraamwerken. De Griekse casus heeft aangetoond dat betrouwbare informatievoorziening over de overheidsfinanciën in een lidstaat van groot belang is. Het voorliggende voorstel voorziet in minimumvereisten voor de kwaliteit van nationale begrotingsraamwerken. Een richtlijn lijkt het meest geschikte wetgevingsinstrument, aangezien lidstaten verschillende overheidsstructuren (bijvoorbeeld wel of geen federale structuur) hebben. Hierbinnen krijgen lidstaten de vrijheid om aan de minimumvereisten uit de richtlijn te voldoen.

c) Voorlopig Nederlands oordeel

Nederland is positief over deze voorstellen en over de timing ervan. We moeten van het momentum gebruik maken om de regels van het SGP en de handhaving daarvan aan te scherpen, en daarin de belangrijke rol voor nationale budgettaire raamwerken, te vergroten. Dat deze voorstellen nu op tafel liggen, is een grote stap vooruit.

Nederland heeft in de Werkgroep Van Rompuy veelvuldig aandacht gevraagd voor initiatieven die Commissie nu ontplooit, zoals minimumvereisten met betrekking tot de kwaliteit van informatievoorziening en statistieken, de aansluiting tussen kasgegevens en ESA95-gegevens en het gebruik van prudente budgettaire ramingen bij het opstellen van de begroting. Voor een oordeel over de belangrijkste onderdelen van de conceptrichtlijn wordt verwezen naar paragraaf 7.

4. Financiële implicaties

De richtlijn heeft geen implicaties voor de EU-begroting of voor de nationale begroting. De richtlijn brengt enkele additionele rapportageverplichtingen met zich mee. Zo moeten lidstaten aangeven op welke manieren nationale wetten, regels en afspraken zijn aangepast als gevolg van de richtlijn. De Commissie is bovendien voornemens de nationale begrotingsraamwerken te monitoren en spreekt lidstaten aan op onvolkomenheden.

Vooralsnog lijken de extra lasten voor Nederland beperkt: Nederland voldoet al in grote mate aan de eisen die in de richtlijn worden gesteld aan de kwaliteit van de nationale begrotingsraamwerken. Voor medeoverheden betekent de richtlijn een – beperkte – verzwaring van de administratieve lasten. Momenteel wordt niet maandelijks gerapporteerd over de kascijfers van deze overheden. Mogelijk zullen de voorstellen leiden tot statistische en financiële gevolgen voor het CBS. Omdat nadere details ontbreken, is het op dit moment echter moeilijk om hier een concrete inschatting van te maken.

5. Juridische implicaties

Nederland voldoet al in ruime mate aan de gestelde kwaliteitseisen. De juridische implicaties van deze richtlijn zijn voor Nederland beperkt. Lidstaten moeten de richtlijn binnen drie jaar na het van kracht worden ervan hebben geïmplementeerd. Nederland acht deze termijn ruim voldoende.

6. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voorzien voor (de belangen van) ontwikkelingslanden, aangezien deze richtlijn ingaat op de minimumeisen voor nationale budgettaire raamwerken in de EU-lidstaten, opdat de lidstaten zich aan de budgettaire afspraken van de EU houden.

7. Nederlandse positie

- Nederland kan de richtlijn volop steunen. De Griekse casus heeft aangetoond dat betrouwbare en nauwkeurige informatie over de overheidsfinanciën essentieel is. Deze richtlijn legt de basis voor betere en meer betrouwbare informatievoorziening over de overheidsfinanciën. Dat deze voorstellen nu op tafel liggen, is een grote stap vooruit. De Europese begrotingsafspraken zijn gebaat bij goed functionerende nationale budgettaire raamwerken die deze begrotingsafspraken complementeren.
- Voor Nederland heeft de richtlijn beperkt consequenties. Nederland voldoet al in grote mate aan de kwaliteitseisen die in de richtlijn worden gesteld. Op een aantal punten wil Nederland nog – beperkte - wijzigingen zien in de richtlijn:

De richtlijn regelt de informatievoorziening over kasgegevens van alle lagen van de overheid en de aansluiting van deze kasgegevens op het Europees Stelsel van Rekeningen. De Nederlandse inzet is om deze aansluiting op kwartaalbasis te maken. De richtlijn laat momenteel nog in het midden hoe vaak deze aansluiting moet plaatsvinden.

- Nederland pleit al jaren voor het gebruik van onafhankelijke raminginstituten zoals het CPB en zal dit ook blijven doen. Aangezien er in Europa geen draagvlak lijkt te zijn om dit als verplichting op te leggen, is het gebruik van Commissieramingen als uitgangspunt positief. Gezien de uitstekende reputatie van het CPB op het gebied van onafhankelijke macro-economische en budgettaire ramingen lijkt het bovendien goed mogelijk om eventuele afwijkingen ten opzichte van de Commissieramingen voor Nederland te onderbouwen.
- Het is, wat Nederland betreft, overbodig op dit punt aanvullende regels op te leggen aan lidstaten die de zaken al goed op orde hebben. De richtlijn moet wat Nederland betreft dan ook zo aangepast worden dat lidstaten met onafhankelijke raminginstituten zoals het CPB kunnen volstaan met een periodieke evaluatie van de werkzaamheden van deze instituten. De verplichting tot het op regelmatige basis auditen van macro-economische en budgettaire ramingen moet alleen gelden voor landen zonder onafhankelijke raminginstituten. Dit zou tevens als (impliciete) stimulans kunnen dienen voor lidstaten om een onafhankelijk raminginstituut in te stellen, waar Nederland voorstander van is.
- De richtlijn lijkt nu te impliceren dat alle lagen van de overheid hetzelfde boekhoudkundige systeem moeten hanteren. Dat is voor Nederland een stap te ver. De keuze voor boekhoudkundige systemen is een nationale aangelegenheid. Dit laat onverlet dat Nederland een groot voorstander is van het bijhouden van de overheidsfinanciën in een kasboekhouding en via de ESA95-methode. Ook wanneer een ander boekhoudsysteem gehanteerd wordt (een kas-verplichtingenstelsel of een baten-lastenstelsel) moet de aansluiting met kasgegevens en ESA95-gegevens regelmatig gemaakt worden en kwalitatief goed zijn. De Griekse casus heeft aangetoond dat

kwalitatief goede kasgegevens en een goede aansluiting naar de ESA95-methode essentieel is.

- Nederland is het eens met de lijn dat alle subsectoren van de overheid inzicht moeten kunnen geven in hun voorwaardelijke verplichtingen. Deze informatie moet beschikbaar zijn op het niveau waar er verantwoordelijkheid is. Het op nationaal niveau verzamelen en publiceren van dergelijke verplichtingen gaat voorbij aan de verantwoordelijkheden van medeoverheden en is wat Nederland betreft een onnodige verplichting.