EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2016
COM(2016) 730 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Ontwerpbegrotingsplannen 2017: Algemene beoordeling

Samenvatting

Deze mededeling is een samenvatting van de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen (OBP's) 2017 die zijn ingediend door de achttien lidstaten van de eurozone die niet aan een macro-economisch aanpassingsprogramma onderworpen zijn (EZ-18), met inbegrip van de OBP's bij ongewijzigd beleid die door Litouwen en Spanje zijn ingediend omdat die landen op het ogenblik van indiening regeringen van lopende zaken hadden. Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013 heeft de Commissie die plannen en de algehele begrotingssituatie en begrotingskoers in de eurozone als geheel beoordeeld.

De algehele beoordeling van de OBP's 2017 en de geaggregeerde begrotingskoers voor de eurozone kunnen als volgt worden samengevat.

1. De plannen van de lidstaten impliceren een gestage daling van het geaggregeerde nominale begrotingstekort in de eurozone in een context van een broos blijvend herstel en een aantal neerwaartse risico's. Het geaggregeerde tekort zou, na van 2,0 % van het bbp in 2015 te zijn gedaald naar 1,8 % van het bbp dit jaar, in 2017 nog verder teruglopen tot 1,5 % van het bbp. De geaggregeerde schuldquote, die in 2014 een piek had bereikt, zou op basis van de OBP's ook iets teruglopen, namelijk van net iets meer dan 90 % voor dit jaar tot 89 % van het bbp in 2017. Dit stemt overeen met een verslechtering in het structurele saldo in 2016 van 0,2 % van het bbp, dat in 2017 dus in grote lijnen ongewijzigd blijft.
2. In vergelijking met de middellangetermijnplannen die in de stabiliteitsprogramma's van het voorjaar 2016 zijn geformuleerd, is de beoogde vermindering van het tekort voor 2017 naar beneden bijgesteld en zou die voor de eurozone 0,2 procentpunt lager uitvallen, al is het startpunt een lichtjes lager tekort in 2016 dan in het voorjaar 2016 werd verwacht.
3. Het macrobudgettaire beeld dat uit de OBP's naar voren komt, wordt in grote lijnen bevestigd door de najaarsprognoses 2016 van de Commissie. De reële bbp-groei verzwakt naar verwachting lichtjes van 1,7 % dit jaar tot 1,5 % in 2017, terwijl de negatieve output gap naar verwachting verder verkleint naar 0,5 % van het potentiële bbp. De Commissie verwacht in 2017 ook een vermindering van het nominale tekort als in de OBP's (met 0,3 procentpunt), om op hetzelfde nominale saldo van -1,5 % van het bbp uit te komen. Volgens de prognoses van de Commissie loopt de geaggregeerde schuldquote in 2016 voor het tweede jaar op rij terug, namelijk tot 90 % van het bbp in 2016, en daalt deze in 2017 nog verder tot 89 %, wat aansluit bij de plannen die in de OBP's zijn opgenomen.
4. Net als in 2015 worden de begrotingssituaties van de lidstaten ondersteund door de significante dalingen van de leenkosten. Tijdelijke besparingen ten gevolge van de lage rentebetalingen kunnen volgens de begrotingssituatie van de lidstaat worden gebruikt, wat in landen met grote budgettaire onevenwichtigheden tot lagere tekorten leidt terwijl toekomstgerichte uitgaven sterker kunnen stijgen als daarvoor ruimte op de begroting is.
5. Op geaggregeerd niveau wijzen de OBP's en de prognoses van de Commissie op een grotendeels neutrale begrotingskoers in de eurozone over de periode 2014-2017, waardoor de onderbreking in de begrotingsconsolidatie die in 2013 begonnen is, blijft voortduren. Meer specifiek werd de begrotingskoers grotendeels neutraal in 2014-2015 en lichtjes expansief in 2016, tegen de achtergrond van een economisch herstel. Voor 2017 wijzen zowel de geaggregeerde OBP's van de lidstaten als de prognoses van de Commissie opnieuw op een grotendeels neutrale begrotingskoers. Dit moet worden getoetst aan de dubbele doelstelling van macro-economische stabilisatie op korte termijn en houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.
6. Zoals nader toegelicht in de mededeling van de Commissie "Naar een positieve begrotingskoers voor de eurozone", zijn er op dit ogenblik argumenten voor een lichtjes expansieve

begrotingskoers voor de eurozone als geheel, gelet op het trage herstel en de risico's in de macro-economische omgeving[1].

Het uitzetten van een passende begrotingskoers voor de eurozone is echter de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van de lidstaten. Die benadering wordt ook gevolgd in de voorgestelde aanbeveling voor het economisch beleid van de eurozone voor 2017-2018[2].

7. Bij de analyse van de vraag welke begrotingskoers in de eurozone passend is, wordt niet alleen gekeken naar het teken en de omvang van het begrotingssaldo, maar ook zeer sterk naar de kwaliteit en de samenstelling van de overheidsfinanciën die daartoe leiden. Op een breed niveau is geen significante wijziging van de structuren van belastinginkomsten gepland, terwijl ook de samenstelling van de uitgaven maar in beperkte mate groeivriendelijker wordt: de kapitaaluitgaven zijn nog altijd niet hersteld als percentage van het bbp. Daarnaast zouden verbeteringen in de nationale budgettaire governance, onder meer het opzetten van efficiënte uitgaventoetsingen, de overheidsuitgaven groeivriendelijker kunnen maken.

8. De beoordeling van de Commissie van de plannen van de afzonderlijke lidstaten kan als volgt worden samengevat:

Geen enkel OBP voor 2017 blijkt ernstig tekort te schieten in de naleving van de vereisten van het stabiliteits- en groeipact (SGP). In verscheidene gevallen heeft de Commissie echter vastgesteld dat de beoogde begrotingsaanpassingen niet voldoen, of dreigen niet te voldoen, aan de vereisten van het SGP.

Specifiek:

Met betrekking tot de vijftien landen die onder het <u>preventieve deel</u> van het SGP vallen:

- voor vijf landen (**Duitsland, Estland, Luxemburg, Slowakije en Nederland**) **voldoen** de OBP's aan de vereisten voor 2017 in het kader van het SGP;

- voor vier landen (**Ierland, Letland, Malta, Oostenrijk**) **voldoen de OBP's in grote lijnen** aan de vereisten voor 2017 in het kader van het SGP. Bij deze landen zouden de plannen kunnen leiden tot enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de respectieve middellangetermijndoelstellingen voor de begroting;

- voor zes landen (**België, Italië, Cyprus, Litouwen, Slovenië, Finland**) bestaat het **risico dat de OBP's niet voldoen** aan de vereisten voor 2017 in het kader van het SGP. De OBP's van deze lidstaten zouden kunnen leiden tot een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de respectieve middellangetermijndoelstellingen. **Finland** heeft echter gevraagd om de clausule inzake structurele hervormingen en de investeringsclausule te mogen toepassen. De Commissie zal bij de beoordeling van de vraag of Finland voor toepassing van de clausule in aanmerking komt, rekening houden met de onzekerheid over de ramingen van de output gap, die op hun beurt van invloed kunnen zijn op de beoordeling van de naleving. In het geval van **Litouwen** was in de OBP bij ongewijzigd beleid gevraagd om de clausule inzake structurele hervormingen te mogen toepassen. De volledige beoordeling van de vraag of zowel Finland als Litouwen voor flexibiliteit in aanmerking komen, zal plaatsvinden binnen de normale cyclus van het Europees semester, in het kader van de beoordeling van het stabiliteitsprogramma 2017.

Met betrekking tot de drie landen die momenteel onder het <u>corrigerende deel</u> van het SGP vallen (buitensporigtekortprocedure):

- voor **Frankrijk voldoet het OBP in grote lijnen** aan de vereisten voor 2017 in het kader van het SGP; het nominale tekort ligt volgens de najaarsprognoses 2016 van de Commissie lichtjes onder de referentiewaarde van het Verdrag van 3 % van het bbp, maar de begrotingsinspanning

[1] Zie COM(2016) 727 final, 16.11.2016.
[2] Zie COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

blijft significant onder het aanbevolen niveau en bij ongewijzigd beleid zou de correctie niet duurzaam zijn in 2018;

- voor **Spanje bestaat het risico dat het OBP niet voldoet** aan de vereisten voor 2017 in het kader van het SGP. Het gaat weliswaar om projecties bij ongewijzigd beleid, maar volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 wordt noch het tussentijdse streefcijfer voor het nominale tekort noch de aanbevolen begrotingsinspanning gehaald;

- voor **Portugal** bestaat het risico dat het OBP niet voldoet aan de vereisten voor 2017 in het kader van het SGP, maar de verwachte afwijking overschrijdt de drempel voor een significante afwijking met een heel kleine marge. De risico's lijken dus onder controle te zijn mits de nodige begrotingsmaatregelen worden genomen. Verwacht wordt dat Portugal, dat momenteel onder het corrigerende deel valt, dit jaar zoals aanbevolen de referentiewaarde van het Verdrag van 3 % van het bbp eerbiedigt. Het kan vanaf 2017 doorschuiven naar het preventieve deel indien tijdig een duurzame correctie van het buitensporige tekort wordt bereikt.

Portugal en **Spanje** hebben hun OBP's midden oktober ingediend, samen met verslagen over de maatregelen die zijn genomen in antwoord op de besluiten tot aanmaning van de Raad, die op 8 augustus 2016 zijn aangenomen overeenkomstig artikel 126, lid 9, van het Verdrag. De Commissie heeft inmiddels die documenten beoordeeld en een structurele dialoog met het Europees Parlement aangevat. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de buitensporigtekortprocedures van beide lidstaten moeten worden opgeschort. De gebeurtenis op grond waarvan een Commissievoorstel tot schorsing van onderdelen van de Europese structuur- en investeringsfondsen nodig was, is dus niet langer aanwezig; dat voorstel zal dus niet worden ingediend.

Inhoudsopgave

I. Inleiding 6

II. Belangrijkste bevindingen voor de eurozone 8

III. Overzicht van de OBP's 20

BIJLAGE I: Landenspecifieke beoordeling OBP's .....

BIJLAGE II: Methodiek en aannamen die aan de najaarsprognoses 2016 van de Commissie ten grondslag liggen .....

BIJLAGE III: Gevoeligheidsanalyse .....

BIJLAGE IV. Grafieken en tabellen .....

I. Inleiding

Krachtens de EU-wetgeving moeten de lidstaten van de eurozone hun ontwerpbegrotingsplan (OBP) voor het volgende jaar uiterlijk op 15 oktober bij de Commissie indienen, zodat een betere coördinatie van het nationale begrotingsbeleid in de economische en monetaire unie mogelijk wordt[3].

Die plannen zijn een samenvatting van de ontwerpbegrotingen die de regeringen aan de nationale parlementen voorleggen. De Commissie brengt over elk plan een advies uit waarin zij beoordeelt of het in overeenstemming is met de verplichtingen van de lidstaat in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP).

Ook moet de Commissie een algehele evaluatie van de begrotingssituatie en -vooruitzichten van de eurozone als geheel uit. Die laatste evaluatie is opgenomen in deze mededeling en ook in de mededeling van de Commissie "Naar een positieve begrotingskoers voor de eurozone"[4].

Achttien lidstaten van de eurozone moesten hun OBP 2017 uiterlijk op 17 oktober bij de Commissie indienen, overeenkomstig de bepalingen van het zogeheten twopack[5]. Griekenland, het enige land van de eurozone dat nog aan een macro-economisch aanpassingsprogramma onderworpen is, hoeft geen plan in te dienen omdat zijn begroting in het kader van het programma al nauwlettend wordt gemonitord.

Overeenkomstig de bepalingen van de gedragscode met betrekking tot het twopack[6] dienden twee landen, Litouwen en Spanje, OBP's bij ongewijzigd beleid in, omdat ze een regering van lopende zaken hebben. Zodra de nieuwe regeringen aantreden, moeten zij volledige OBP's indienen.

De adviezen van de Commissie bevatten, met eerbiediging van de begrotingsbevoegdheid van de lidstaten, objectieve beleidsaanbevelingen aan nationale regeringen en parlementen, zodat zij gemakkelijker kunnen beoordelen of de ontwerpbegrotingen aan de EU-begrotingsregels voldoen. Met het twopack is er een uitgebreid instrumentarium voorhanden om het economisch en het begrotingsbeleid als een zaak van algemeen belang binnen de eurozone te behandelen, zoals in het Verdrag wordt beoogd.

Daarnaast heeft de Raad de Eurogroep in juli 2015 gevraagd het begrotingsbeleid van de lidstaten van de eurozone en de gezamenlijke begrotingskoers voor de eurozone te monitoren en te coördineren om een groeivriendelijk en gedifferentieerd begrotingsbeleid te waarborgen[7]. De Raad heeft de lidstaten van de eurozone aanbevolen om, zonder af te wijken van de SGP-vereisten, "het begrotingsbeleid [te] coördineren om ervoor te zorgen dat de

---

[3] Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 473/2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone. Het is één van de twee verordeningen van het zogeheten twopack, die in mei 2013 in werking zijn getreden.

[4] Zie COM(2016) 727 final, 16.11.2016, en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

[5] Omdat de uiterste datum voor indiening van 15 oktober in 2016 op een zaterdag viel, werd de termijn volgens de toepasselijke rechtsregels verlengd tot maandag 17 oktober.

[6] Er is een geactualiseerd versie van de gedragscode met betrekking tot het twopack op komst. De huidige versie is te vinden op http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2014-11-07_two_pack_coc_amended_en.pdf

[7] Aanbeveling van de Raad van 14 juli 2015 inzake de uitvoering van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten die de euro als munt hebben (PB C 272 van 18.8.2015, blz. 100).

gezamenlijke begrotingskoers van de eurozone afgestemd is op de duurzaamheidsrisico's en de conjuncturele omstandigheden".

In november 2015 heeft de Commissie een geactualiseerde aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone voorgesteld, die in de Raad werd besproken en door de EU-leiders werd bekrachtigd op de bijeenkomst van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016[8].

Die aanbeveling is een anker voor de beoordeling van de Commissie. Als onderdeel van de jaarlijkse cyclus van het Europees semester stelt de Commissie naast dit pakket ook een nieuwe aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone voor 2017-2018 voor[9].

De doelstelling van deze mededeling is tweeledig. Om te beginnen wordt op basis van een horizontale beoordeling van de OBP's een totaalbeeld geschetst van het begrotingsbeleid op het niveau van de eurozone. Die exercitie is een afspiegeling van de horizontale beoordeling van de stabiliteitsprogramma's die in het voorjaar plaatsvindt. Het verschil is dat nu de nadruk ligt op de begrotingsplannen voor het komend jaar en niet op die voor de middellange termijn. Ten tweede wordt een overzicht van de OBP's per land gegeven, met een toelichting van de aanpak die de Commissie bij de toetsing van deze OBP's aan met name de SGP-vereisten volgt. De beoordeling verschilt naargelang een lidstaat onder het preventieve of onder het corrigerende deel van het SGP valt, en houdt ook rekening met de vereisten inzake de omvang en dynamiek van de overheidsschuld.

[8] Zie de aanbeveling van de Raad inzake het economisch beleid van de eurozone: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5540-2016-INIT/en/pdf

[9] Zie COM(2016) 726 final, 16.11.2016.

II. Belangrijkste bevindingen voor de eurozone

Economische vooruitzichten volgens de OBP's en de najaarsprognoses 2016 van de Commissie

De regeringen zien het herstel uit de economische en financiële crisis geleidelijk vooruitgaan maar niet versnellen in de eurozone. Volgens de macro-economische aannamen in de OBP's groeit het bbp in 2016 in de achttien betrokken lidstaten van de eurozone (EZ-18) met 1,7 %, hetgeen iets lager is dan de 1,8 % die in april 2016 ten tijde van de stabiliteitsprogramma's werd verwacht (tabel 1). Voor 2017 blijven de vooruitzichten voor de groei in de EZ-18 hetzelfde patroon volgen: 1,6 % van het bbp terwijl in de stabiliteitsprogramma's 1,7 % wordt verwacht. Naarmate het herstel blijft duren, weliswaar zonder aan kracht te winnen, wordt het verschil tussen de werkelijke en de potentiële output kleiner. Volgens de plannen loopt de output gap in de EZ-18 in 2016 naar verwachting terug tot -0,8 % van het potentiële bbp en in 2017 nog verder tot -0,5 %. In 2014 bedroeg de output gap nog dan -2 %. Deze tendens kan in de meerderheid van de lidstaten worden vastgesteld, al zijn er verschillen van land tot land. De inflatievooruitzichten blijven getemperd: het verwachte niveau van HICP-inflatie 2016 daalt met name in vergelijking met de stabiliteitsprogramma's die in het voorjaar zijn ingediend. Volgens de OBP's komt de inflatie in 2016 uit op 0,4 % maar loopt zij in 2017 op tot 1,2 % (lichtjes onder de projectie voor 2017 van 1,4 % uit de stabiliteitsprogramma's). Zeventien lidstaten voldoen aan het vereiste van Verordening (EU) nr. 473/2013 dat de ontwerpbegroting moet worden gebaseerd op onafhankelijk opgestelde of bekrachtigde macro-economische prognoses[10].

Het economische beeld dat uit de achttien OBP's naar voren, wordt in grote lijnen bevestigd door de prognoses van de Commissie. Het duidt ook op een gestaag, zij het gematigd economisch herstel ondanks de problematischere mondiale situatie. Volgens de prognoses van de Commissie verzwakt de reële bbp-groei lichtjes (van 1,7 % in 2016 tot 1,5 % in 2017). De binnenlandse vraag wordt momenteel geschraagd door een samenloop van omstandigheden, namelijk lage olieprijzen, overloopeffecten van een nog betrekkelijk lage eurowisselkoers en een accommoderend monetair beleid. Tegelijkertijd blijft de dynamiek achter de binnenlandse vraag traag. De mondiale economische situatie wordt door steeds meer onzekerheid gekenmerkt, met name in de nasleep van het referendum over het lidmaatschap van de EU in het Verenigd Koninkrijk en andere geopolitieke ontwikkelingen, terwijl de wereldhandel een vertraging heeft ondergaan. Het bovenstaande benadrukt dat de binnenlandse bronnen van groei moeten worden versterkt. Bovendien kan een aantal ontwikkelingen resulteren in een lagere groei dan door de Commissie wordt verwacht, zoals een verdere verslechtering van de wereldhandel. Het broze maar aan de gang zijnde herstel komt ook tot uiting in een verdere verkleining van het verschil tussen de werkelijke en de potentiële output in de prognoses van de Commissie. De negatieve output gap van 2,2 % van het potentiële bbp in 2014 krimpt dit jaar naar verwachting tot 0,8 % en in 2017 tot 0,5 %. Gelet op de aanhoudende onzekerheid over de metingen van de output gap in sommige lidstaten heeft de Commissie mogelijke manieren onderzocht om de methodologie en de toepassing daarvan te verbeteren, en tegelijkertijd de samenhang met de vaststaande beginselen voor de vaststelling van de begrotingsvereisten van de lidstaten te garanderen (zie kader 1 hieronder).

[10] In het geval van Duitsland is er geen onafhankelijke instantie die belast is met het opstellen of bekrachtigen van macro-economische prognoses.

De gestage, zij het trage groei komt niet tot uiting in de prijsontwikkelingen: de inflatie blijft op geaggregeerd niveau beperkt. Volgens de prognoses van de Commissie komt de HICP-inflatie dit jaar uit op slechts 0,3 % en zou deze in 2017 door de verkleinende output gap en een zeer accommoderende monetaire koers moeten aantrekken tot 1,4 %. Ondanks verschillen tussen de lidstaten blijven de rentetarieven in 2017 op een historisch laag niveau. Tegelijk wordt volgens de ramingen in 2017 naar verwachting opnieuw veel meer gespaard dan geïnvesteerd: het externe overschot van de eurozone komt uit op 3,5 % van het bbp, wat maar net minder is dan het overschot van 2016 (3,7 % van het bbp).

Begrotingsvooruitzichten volgens de OBP's en de najaarsprognoses 2016 van de Commissie

Het geaggregeerde nominale begrotingstekort zou volgens de OBP's dit jaar en volgend jaar verder worden teruggedrongen. In de EZ-18 wordt in 2016 een tekort verwacht van 1,8 %, wat minder is dan de 2 % van vorig jaar[11]. In 2017 zou de geaggregeerde tekortquote afnemen tot 1,5 % van het bbp. Deze aanpassing is kleiner dan de terugdringing met 0,5 procentpunt in 2017 die in de stabiliteitsprogramma's wordt verwacht, al is het startpunt een lichtjes lager tekort in 2016 dan in het voorjaar werd verwacht. Rekening houdend met de marginaal verslechterde macro-economische vooruitzichten kan de geringere terugdringing van het tekort nog altijd het gevolg zijn van het feit dat de begrotingsinspanningen teruggeschroefd zijn (zie hieronder). De hogere uitgaven in verband met de vluchtelingencrisis en veiligheidsgerelateerde maatregelen dragen naar verwachting in enkele lidstaten bij aan de ontwikkelingen in de uitgaven.

Tabel 1: Overzicht van de economische en budgettaire aggregaten (EZ-18) voor 2016-2017

	2016			2017		
	Stabiliteits-program-ma's 2016 (april)	**Ontwerp-begrotings-plannen (oktober)**	**Najaars-prognoses 2016 van de Commissie (november)**	**Stabiliteits-program-ma's 2016 (april)**	**Ontwerp-begrotings-plannen (oktober)**	**Najaars-prognoses 2016 van de Commissie (november)**
Reële bbp-groei (mutatie in %)	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5
HICP-inflatie (mutatie in %)	1,2	0,4	0,3	1,4	1,2	1,4
Nominaal tekort (% bbp)	-1,9	-1,8	-1,8	-1,4	-1,5	-1,5
Mutatie structureel saldo (pp. bbp)	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,1	0,0

[11] Wanneer naar de plannen van de lidstaten wordt verwezen, berusten de gegevens voor 2015 op de cijfers in de OBP's. Daarin is dus geen rekening gehouden met eventuele herzieningen door Eurostat in het kader van de BTP-mededeling van het najaar 2016.

Schuld (% bbp)	90,3	90,1	90,1	89,0	89,0	89,1
Conjunctuur gezuiverde uitgaven-quote (% potentieel bbp)	47,3	47,4	47,5	46,9	47,2	47,3
Conjunctuur gezuiverde inkomsten-quote (% potentieel bbp)	46,0	46,1	46,2	45,9	46,0	46,1

De begrotingssituatie, gemeten als de mutatie in het geaggregeerd structureel saldo, blijft volgens de OBP's in grote lijnen stabiel over 2016-2017. Het structurele saldo zou in 2016 lichtjes verslechteren (0,2 % van het bbp), en volgend jaar worden gevolgd door een stijging van 0,1 % van het bbp. De tendens in de geaggregeerde structurele begrotingssituatie wordt in grote lijnen ook bevestigd door een alternatieve meting van de discretionaire begrotingsinspanning, ook wel bekend onder de Engelse afkorting DFE, die wijst op een negatieve aanpassing van 0,4 % in 2016 volgens de OBP's, en van 0,2 % in 2017. (grafiek A4.1 van bijlage 4)[12]. Gelet op de onzekerheid in verband met de ramingen van de output gap mogen de ontwikkelingen in 2016 echter niet worden overschat. Deze ontwikkelingen komen in grote lijnen overeen met de projecties voor de periode 2016-2017 die in de stabiliteitsprogramma's van het voorjaar zijn opgenomen. De onderbreking van de begrotingsconsolidatie vindt plaats tegen de achtergrond van een geleidelijke verbetering van de nog broze economische vooruitzichten en een gestage verkleining van de output gap. In combinatie met het feit dat slechts vijf lidstaten (waarvan slechts één lidstaat die tot de grootste economieën behoort) eind 2017 op of boven hun middellangetermijndoelstelling voor de begroting denken te zitten[13], wijst dit erop dat het beoogde tekort aan structurele aanpassing in 2017 duidelijk achterblijft bij hetgeen het SGP voorschrijft. De geaggregeerde aanpassing mag in dit verband echter slechts als illustratief worden beschouwd, omdat de belangrijke verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van de vereisten van het SPG daarin niet tot uiting komen; die komen aan bod in de landenspecifieke beoordelingen van de Commissie.

Volgens de najaarsprognoses 2016 van de Commissie daalt het geaggregeerde nominale tekort van 1,8 % van het bbp in 2016 tot 1,5 % van het bbp in 2017, waarbij het structurele saldo in grote lijnen stabiel blijft over de periode van twee jaar. In de door de Commissie verwachte stabiliteit van het structurele saldo in 2016 en 2017 is rekening gehouden met een verwachte daling in de rente-uitgaven van 0,2 % van het bbp in 2016 en 0,1 % van het bbp in 2017. Op geaggregeerd niveau daalt het structurele primaire saldo

[12] De discretionaire begrotingsinspanning is een voor analytische doeleinden ontwikkelde alternatieve indicator van de begrotingsinspanning en staat los van de indicatoren die worden gebruikt voor de toetsing aan het SGP. Zij bestaat uit een "bottom-up"-benadering voor de ontvangstenzijde, terwijl de benadering voor de uitgavenzijde in essentie "top-down" is. Voor nadere informatie wordt verwezen naar deel III van "Report on Public Finances in EMU 2013", *European Economy*, 4, 2013.

[13] Duitsland, Estland, Litouwen, Luxemburg en Nederland. Bovendien blijven twee lidstaten volgend jaar naar verwachting in de buitensporigtekortprocedure, namelijk Spanje en Frankrijk.

volgens de ramingen van de najaarsprognoses van de Commissie dus met 0,4 % van het bbp in 2016 en met 0,2 % van het bbp in 2017. Deze analyse wordt bevestigd door de discretionaire begrotingsinspanning, die een negatieve aanpassing van 0,5 % van het bbp laat zien in 2016 en van 0,3 % van het bbp in 2017. De baten ten gevolge van de historische lage rentetarieven op de overheidsschuld worden dus op geaggregeerd niveau grotendeels niet gebruikt om tekorten terug te dringen. De Eurogroep adviseerde om deze baten te gebruiken om de overheidsfinanciën te verbeteren en - afhankelijk van de landenspecifieke situatie - te investeren in infrastructuur of structurele hervormingen[14].

Het geaggregeerde beeld voor het tekort in de eurozone valt in grote lijnen samen tussen de OBP's en de prognoses van de Commissie. De verschillen tussen de afzonderlijke OBP's en de prognoses van de Commissie met betrekking tot het tekort kunnen betrekkelijk groot zijn, om redenen die van land tot land uiteenlopen. Voor het overgrote deel van de landen valt de tekortraming van de Commissie hoger uit dan die van de respectieve OBP's. Voor Slovenië, Portugal, België en Litouwen zijn de verschillen het grootst (tabel A4.1 en grafiek A4.4 van bijlage 4). De resterende positieve prognoseverschillen vallen allemaal binnen een marge van 0,3 procentpunt, terwijl de Commissie voor Duitsland, Cyprus, Estland, Letland, Nederland en Finland zelfs een lager tekort verwacht.

De verdeling van de mutatie in het geaggregeerde structurele saldo over de lidstaten lijkt geen afspiegeling te zijn van de positie van de lidstaten ten aanzien van de vereisten van het SGP en de beschikbaarheid van ruimte op de begroting. Er wordt met name verwacht dat sommige lidstaten, die relatief ver verwijderd zijn van hun middellangetermijndoelstellingen, ofwel een expansief beleid voeren ofwel erg weinig begrotingsaanpassing doorvoeren, met name Spanje, Frankrijk en Italië. Omgekeerd wordt verwacht dat sommige lidstaten die hun middellangetermijndoelstellingen overtreffen, geen gebruik maken van de ruimte op hun begroting, met name Duitsland.

Wat de overheidsschuld betreft, zou de geaggregeerde schuldquote, na de piek van 93 % van het bbp in 2014, volgens de OBP's in 2016 en 2017 teruglopen, hetgeen aansluit bij de projecties waarop de stabiliteitsprogramma's gebaseerd zijn. Dit is het gevolg van de positieve primaire saldi en de gunstige stock-flow adjustments[15]. Achter de beoogde geaggregeerde schuldquote van 89 % van het bbp in 2017 gaat echter een breed spectrum van nationale schuldquotes schuil, die uiteenlopen van 133 % van het bbp in Italië tot 10 % van het bbp in Estland. Er zijn geen gegevens opgenomen voor Griekenland, dat te maken heeft met een uitzonderlijk hoog schuldniveau.

De prognoses van de Commissie sluiten aan bij de geaggregeerde schuld die door de lidstaten wordt verwacht. Hoewel de geaggregeerde schuldquote op een hoog niveau blijft, verwacht de Commissie dat hij dit jaar en volgend jaar daalt tot 89,1 % van het bbp in 2017, ten gevolge van dezelfde factoren als in de regeringsplannen (de daling van de rentelast en het zogeheten sneeuwbaleffect dat niet langer bijdraagt aan de stijgende schuld op geaggregeerd niveau). Wel moet worden bedacht dat de schuldreductie in de eurozone voor het overgrote deel aan Duitsland te danken is. Als Duitsland niet wordt meegeteld in de berekeningen, daalt de geaggregeerde schuldquote volgens de ramingen van de Commissie zowel in 2016 als in 2017 slechts met 0,2 procentpunt, terwijl dat op volledig geaggregeerd

[14] De Eurogroep heeft deze uitgangspunten op 5 oktober 2015 bevestigd: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2015/10/05/.

[15] De beoogde terugdringing van de geaggregeerde schuldquote valt veel lager uit wanneer Duitsland niet wordt meegeteld (-1,6 tegen -3,9 procentpunten over de periode 2015-2017).

niveau in beide jaren 1 procentpunt is. Daarnaast blijft zonder Duitsland het niveau van de geaggregeerde schuld significant hoger op 99 % van het bbp. Ook hier kunnen de verschillen tussen de OBP's en de prognoses van de Commissie groter zijn per lidstaat, om redenen die van land tot land uiteenlopen. De grotere positieve verschillen betreffen Portugal en Frankrijk, en daarnaast zijn er ook negatieve verschillen in een aantal landen, waar de schuldprojecties van de Commissie onder die van de lidstaten liggen (tabel A4.3 en grafiek A4.5 van bijlage 4). Op geaggregeerd niveau is de door de lidstaten verwachte mutatie van de schuld in 2017 groter dan die welke door de Commissie wordt verwacht, wat voornamelijk het gevolg is van stock-flow adjustments.

De geaggregeerde schuldquote van de eurozone kan niet worden beoordeeld op de naleving van de schuldvereisten van het SGP, omdat de SGP-status van de lidstaten waarop deze quote betrekking heeft, uiteenloopt[16]. Tien eurozonelidstaten die een OBP hebben ingediend, vallen echter onder de schuldreductiebenchmark. Volgens de prognoses van de Commissie voldoen zeven van die tien landen aan deze benchmark (of aan de overgangsregel voor de schuld, indien deze van toepassing is).

Toepassing van het stabiliteits- en groeipact

Gezien de flexibiliteit die in het SGP is ingebouwd, kan rekening worden gehouden met uitzonderlijke uitgaven die verband houden met buitengewone gebeurtenissen die buiten de macht van de overheid liggen, zowel in het preventieve als in het corrigerende deel van het pact. Net als in 2015 worden in een aantal OBP's (die van Oostenrijk, België, Italië, Slovenië en Finland) melding gemaakt van de gevolgen voor de begroting van de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen. In dezelfde geest hebben België, Italië en Oostenrijk in hun OBP's ook melding gemaakt van extra kosten in verband met de terreurdreiging. Daarnaast heeft Italië verzocht om een speciale behandeling in verband met de kosten ten gevolge van de recente aardbevingen. Finland heeft een verzoek ingediend om in 2017 de clausule inzake structurele hervormingen en de investeringsclausule te mogen toepassen, en ook Litouwen, dat weliswaar een OBP bij ongewijzigd beleid heeft ingediend gelet op de nationale verkiezingen, heeft kennis gegeven van zijn voornemen om een beroep te doen op de clausule inzake structurele hervormingen.

De aanpassingsvereisten in het kader van het SGP in zowel het preventieve als het corrigerende deel worden vastgesteld op basis van de mutatie van het structurele saldo. De Commissie zal de tijdelijke afwijking van de vereisten voor 2016 en 2017, die het gevolg is van de extra kosten die zowel in 2016 als in 2017 ten opzichte van het voorgaande jaar zijn ontstaan, achteraf en per geval beoordelen. In voorkomend geval geeft de Commissie in haar adviezen aan hoe zij het OBP zou beoordelen na correctie voor buitengewone gebeurtenissen, zoals de toestroom van vluchtelingen en de kosten in verband met de terreurdreiging.

Kader 1: Uitvoering van de aanpak van de "ingeperkte beoordeling" in het begrotingstoezicht van het najaar 2016

Akkoord om de aannemelijkheid van de ramingen van de output gap te onderzoeken

[16] De schuldvereisten waaraan een lidstaat in het kader van het SGP moet voldoen, hangen af van de vraag of hij onder het preventieve of onder het corrigerende deel valt, en of zijn schuldquote boven of onder 60 % van het bbp ligt.

De informele ECOFIN-Raad van april 2016 in Amsterdam vroeg dat de gezamenlijk overeengekomen methodologie voor de raming van de potentiële groei en de output gap zou worden verbeterd. Om dit mandaat van de Raad na te komen, zijn in oktober 2016 twee concrete stappen overeengekomen met de lidstaten.

Om te beginnen werd overeengekomen dat in de gezamenlijk overeengekomen methodologie een herziene methodologie voor de raming van het werkloosheidspeil waarbij de loonvorming geen invloed meer uitoefent op de tewerkstelling (*non-accelerating wage rate of unemployment*) zou worden opgenomen. Die verandering is al toegepast in de najaarsprognoses 2016 van de Commissie. Ten tweede werd overeengekomen dat een nieuw "aannemelijkheidsinstrument" zou kunnen worden gebruikt om gevallen te signaleren waarin de resultaten van de overeengekomen methodologie als economisch tegenintuïtief zouden kunnen worden uitgelegd.

Het aannemelijkheidsinstrument biedt een alternatieve landenspecifieke raming van het niveau van de output gap voor een bepaald jaar (in dit geval 2016) op basis van een statistische beoordelingsmethodologie die in de werkgroep output gap is besproken. Als het verschil tussen de alternatieve raming en de raming op basis van de gezamenlijke methode een bepaalde drempel overschrijdt, wijst dit erop dat de output gap op basis van de gezamenlijke methode misschien "tegenintuïtief" is.

De resultaten van het aannemelijkheidsinstrument

Als een output gap van een lidstaat tegenintuïtief wordt geacht, vormt het verschil tussen de output gap volgens de gezamenlijke methode en de alternatieve raming een "aannemelijkheidsbereik", waarbinnen een aannemelijk niveau van de output gap door de Commissie kan worden vastgesteld en met het oog op het begrotingstoezicht kan worden gebruikt (zie hieronder).

De aannemelijkheidsanalyse kan niet voor toekomstige jaren worden opgesteld. Om het aannemelijkheidsinstrument operationeel voor het begrotingstoezicht te maken, moet het aannemelijkheidsbereik van 2016 worden geëxtrapoleerd om voor 2017 een alternatieve raming van de output gap op te stellen. Het extrapoleren van een aannemelijkheidsbereik van 2016 naar 2017 betekent dat de afstand tussen de output gap volgens de gezamenlijke methode en de alternatieve raming in 2016 wordt doorgetrokken en direct wordt toegepast op de output gap volgens de gezamenlijke methode in 2017. Er is dus geen effect op de mutatie jaar na jaar in de output gap.

Opgemerkt zij dat de resultaten van het aannemelijkheidsinstrument geen effect hebben op de najaarsprognoses 2016 van de Commissie, omdat de ramingen van de output gap en van het structurele saldo in de prognoses op de gezamenlijke methode gebaseerd blijven. De resultaten van het aannemelijkheidsinstrument worden gebruikt als een extra kwalitatieve factor die in het kader van de beoordelingen van de begrotingen van de Commissie in aanmerking moet worden genomen.

Gebruik van de resultaten van het aannemelijkheidsinstrument in het begrotingstoezicht: "bevriezingsbeginselen" om de vereisten van de lidstaten te bepalen

In haar adviezen over de OBP's beoordeelt de Commissie of de begrotingsvereisten voor 2016 en 2017 die in de landenspecifieke aanbevelingen 2016 van de Raad zijn gegeven, zijn nageleefd. In het kader van het preventieve deel worden de begrotingsvereisten afgeleid uit de zogeheten matrix van vereisten die is opgenomen in het Gemeenschappelijk

overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het stabiliteits- en groeipact, dat het vereiste niveau van begrotingsaanpassing aanpast volgens de economische cyclus[17].

Het vereiste voor 2017 is vastgesteld in het voorjaar van 2016 op basis van de projectie van de output gap voor 2017. Zodra de vereisten zijn vastgesteld, worden ze als bevroren beschouwd. De beschikbaarheid van een nieuwe reeks informatie over de conjuncturele situatie van de lidstaat leidt slechts in een zeer klein aantal gevallen tot een ontdooiing van het vereiste:

i) als uit een nieuwe beoordeling blijkt dat een lidstaat zich in een zeer slechte of uitzonderlijk slechte economische situatie bevindt, gemeten als een output gap onder -3,0 % van de potentiële output;

ii) als het niveau van het structurele saldo van een lidstaat is herzien, zodat de lidstaat zijn middellangetermijndoelstelling zou overtreffen als hij zijn oorspronkelijke vereiste moet naleven.

Deze overeengekomen bevriezingsbeginselen zullen ook van toepassing zijn met betrekking tot de implicaties van de resultaten van het aannemelijkheidsinstrument voor de vereisten van de lidstaten, met name wanneer de uit de matrix afgeleide vereisten in aanmerking worden genomen. Daarom worden in de praktijk gevallen waarbij de output gap volgens de gezamenlijke methode te negatief kan zijn, niet onderzocht, omdat ze niet tot een lager vereiste kunnen leiden.

Het is belangrijk opnieuw erop te wijzen dat dit proces niet zal leiden tot een werkelijke herziening van het formele vereiste dat in de landenspecifieke aanbevelingen is vastgesteld. In plaats daarvan zal het resultaat van de analyse bij de algemene beoordeling van de naleving in aanmerking worden genomen als een kwalitatieve factor.

Daarnaast kan de verandering van niveau die door de alternatieve output gaps wordt geïmpliceerd, ook een effect hebben op het feit dat sommige lidstaten een beroep kunnen doen op de clausule inzake structurele hervormingen en de investeringsclausule.

Omdat het instrument geen aanwijzingen oplevert over de mutatie in de output gap, die effect heeft op de meting van de begrotingsinspanning via het structurele saldo, is er geen effect op de meting van de begrotingsinspanning in 2017.

Effect op de beoordelingen van de OBP's van de lidstaten

Op basis van de najaarsprognoses 2016 van de Commissie kunnen zes landen van de eurozone volgens het aannemelijkheidsinstrument mogelijk een output gap hebben die significant negatiever is dan wanneer die volgens de gezamenlijke methodologie wordt geraamd: Oostenrijk, Finland, Italië, Luxemburg, Letland en Slovenië. In al die landen, op Finland na, bleek uit de nadere analyse dat de resultaten van het aannemelijkheidsinstrument geen effect hebben op de beoordeling van de Commissie van de naleving van het SGP door het land. In het geval van Finland wees de analyse erop dat de output gap wellicht hoger is dan geraamd volgens de gezamenlijke methodologie, waardoor het land naar verwachting de veiligheidsmarge naar de referentiewaarde van het Verdrag van 3 % van het bbp eerbiedigt, wat een drempel is om een beroep te kunnen doen op de clausule inzake structurele hervormingen en de investeringsclausule.

[17] http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14345-2015-INIT/en/pdf

De Commissie zal de komende maanden met de lidstaten blijven samenwerken om na te gaan op welke manieren de methodologie van de output gap en de toepassing daarvan nog kunnen worden verbeterd.

Samenstelling van de begrotingsaanpassing

Voor de eurozone als geheel gezien bevatten de OBP's slechts erg beperkte mutaties in de samenstelling van de overheidsfinanciën in 2016-2017 (tabel A4.5 en grafieken A4.2a-b van bijlage 4). De overheidsuitgavenquote zou in 2017 met 0,4 procentpunt dalen. Daarvan is 0,1 procentpunt echter gekoppeld aan besparingen in de rente-uitgaven. De overblijvende, ogenschijnlijk forse daling hangt evenwel hoofdzakelijk samen met de conjuncturele situatie. Gecorrigeerd voor het effect van de economische cyclus geeft de primaire uitgavenquote in feite een daling van slechts 0,1 procentpunt te zien. Deze daling wordt gedeeltelijk gecompenseerd door de beoogde belastingverlagingen, zoals blijkt uit de lichte daling van de conjunctuurgezuiverde ontvangstenquote (0,1 procentpunt in 2017). In dit opzicht hebben de lidstaten in de voorbije jaren hun plannen om de uitgaven als percentage van de potentiële output terug te dringen, in geaggregeerde zin nauwelijks verwezenlijkt. De najaarsprognoses 2016 van de Commissie bevestigen deze analyse. De in grote lijnen unitaire belastingelasticiteit waarvan zowel de OBP's als de prognoses van de Commissie impliciet uitgaan, wijst erop dat de daling van de ontvangsten het gevolg is van overheidsmaatregelen (tabel A4.6 van bijlage 4).

De beoogde aanpassing pakt naar verwachting niet schadelijk uit voor de groeivooruitzichten op middellange termijn, hoewel er mogelijk ruimte is voor groeivriendelijkere keuzes bij de verlaging van de uitgaven. De meeste uitgavencategorieën geven als percentage van de output naar verwachting een daling te zien, waarbij zoals gezegd de algemene kleine daling in de uitgaven het gevolg is van cyclische factoren. De grootste dalingen betreffen de lonen van werknemers en rente-uitgaven: de lidstaten realiseren significante besparingen op de rente-uitgaven (wat nader wordt besproken in het volgende punt). Aangezien de meest productieve uitgaven in hoofdzaak niet worden geraakt, pakt de beoogde aanpassing naar verwachting niet schadelijk uit voor de groeivooruitzichten op middellange termijn, hoewel er mogelijk ruimte is voor groeivriendelijkere keuzen. Met name de kapitaaluitgaven stijgen niet, hoewel de huidige niveaus historisch laag zijn. Daarnaast zouden verbeteringen in de nationale budgettaire governance, onder meer het opzetten van efficiënte uitgaventoetsingen, de overheidsuitgaven groeivriendelijker kunnen maken. Zie kader 2 hieronder in verband met de leidende beginselen voor doeltreffende uitgaventoetsingen, zoals die door de Eurogroep zijn overeengekomen. De prognoses van de Commissie komen in grote lijnen overeen met de OBP's en bevestigen de grootste dalingen in de rentebetalingen en de salarissen in de overheidssector, hoewel die laatste volgens de prognoses van de Commissie iets minder dalen dan volgens de OBP's.

De rente-uitgaven dalen naar verwachting nog meer in 2017, wat middelen vrijmaakt om consolidatie en hogere toekomstgerichte uitgaven mogelijk te maken als er ruimte op de begroting is. Met een tienjaarsrente van momenteel 0 % tot 1,75 % in de vier grootste lidstaten van de eurozone blijft het rendement op staatsobligaties van de eurozone echter historisch laag. Als gevolg daarvan blijven de totale rentebetalingen van de overheid als percentage van het bbp afnemen. Volgens de informatie in de OBP's dalen de rente-uitgaven voor de eurozone als geheel naar verwachting van 2,4 % van het bbp in 2015 tot 2,1 % in 2016, en wordt ervan uitgegaan dat ze volgend jaar verder teruglopen tot 2,0 % van het bbp,

ruim onder 3,0 % van het bbp, het cijfer dat in 2012 werd opgetekend op het hoogtepunt van de staatsschuldcrisis van de eurozone. Het beeld dat uit de OBP's van de lidstaten naar voren komt, wordt in grote lijnen bevestigd door de prognoses van de Commissie. De kosten van het nakomen van de schuldverplichtingen binnen de eurozone blijven de komende jaren wellicht historisch laag, maar het gebruik van de besparingen ten gevolge van lage rentebetalingen om blijvende stijgingen in de overheidsuitgaven te financieren of de belastingen te verlagen, zou een risico kunnen vormen omdat die besparingen niet blijvend zijn.

De maatregelen in de OBP's zouden slechts een zeer beperkt effect sorteren op de fiscale samenstelling voor de geaggregeerde EZ-18 voor 2017. Na correctie voor de cyclus daalt de ontvangstenquote met ongeveer 0,1 % van het bbp. Van de drie belangrijkste ontvangstencategorieën dalen naar verwachting de sociale bijdragen en de indirecte belastingen als percentage van het bbp, terwijl de directe belastingen stijgen. Het gaat echter slechts om marginale veranderingen, waarbij hun relatieve gewicht niet significant wijzigt. Aan de ontvangstenzijde zijn de prognoses van de Commissie in overeenstemming met de OBP's (grafiek A4.3b van bijlage 4).

Kader 2: Leidende beginselen voor doeltreffende uitgaventoetsingen

In tijden met hoge staatsschuld en lage economische groeipercentages is het meer dan ooit nodig om ervoor te zorgen dat het geld van de belastingbetaler efficiënt wordt gebruikt. Al te vaak hebben historische uitgavenlijnen uit besluiten van vroeger echter de neiging om in de loop van de jaren bijna automatisch te stijgen. Er zijn uitgaventoetsingen aan de gang of aangekondigd in meer dan de helft van de lidstaten van de eurozone, en dit op uiteenlopende gebieden en volgens uiteenlopende tijdschema's. De Eurogroep nam de nationale ervaringen onder de loep en bekrachtigde op zijn bijeenkomst van september 2016 een aantal beginselen die in acht moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat uitgaventoetsingen een zo groot mogelijk effect hebben op de kwaliteit van de overheidsuitgaven[18].

Uitgaventoetsingen hebben tot doel uitgavenbesluiten terug te koppelen aan beleidsprioriteiten *(wordt dit beleid gefinancierd met overheidsgeld?)* en uitgavenniveaus terug te koppelen aan de resultaten die voor de betrokken burgers en ondernemingen zijn behaald *(wat is met het overheidsgeld gekocht?).* Het instrument bestaat in de analyse van bestaande afzonderlijke basisuitgaven, waarbij naar het volgende wordt gekeken:

- mogelijkheden tot stopzetting van financiering van beleid dat niet langer prioritair is, of financiering die geen effect sorteert voor de beleidsdoelstelling,
- efficiëntieverbeteringen, d.w.z. kunnen de publieke goederen of diensten goedkoper wordt geleverd of kunnen kwalitatief betere publieke goederen of diensten tegen marginaal dezelfde kosten worden geleverd?

Dit gaat doorgaans gepaard met hervormingen op het gebied van publiek gefinancierde maatregelen, in de organisatie van publieke diensten, in de onderliggende processen en in de personele middelen van de overheidsdiensten.

[18] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/09-eurogroup-statement/

Het resultaat moet een betere toewijzing van de uitgaven aan de beleidsgebieden zijn dankzij besparingen (met inbegrip van marges om groeivriendelijk beleid te financieren) en/of kwalitatief betere publieke diensten.

Beoordeling van de oriëntatie van het begrotingsbeleid in de eurozone

Al bij al wordt de begrotingskoers van de eurozone, na de significante begrotingsconsolidatie in 2011-2013, in het algemeen als neutraal ingeschat over 2014-2017. De begrotingskoers werd in het algemeen neutraal in 2014-2015 en lichtjes expansief in 2016, tegen de achtergrond van een economisch herstel. Voor 2017 wijzen zowel de geaggregeerde OBP's van de lidstaten als de prognoses van de Commissie opnieuw op een grotendeels neutrale begrotingskoers.

Kader 3: Analyse van de begrotingskoers

De discussie over de begrotingskoers is een belangrijk aspect van de inspanningen van de Commissie om de collectieve discussie over het algemeen belang van de eurozone te versterken[19]**.** In de EU en de eurozone krijgt het nationaal begrotingsbeleid voornamelijk vorm door het regelgevingskader dat bestaat uit het Verdrag en het SGP. Daarnaast kan bij een analytisch onderzoek van het begrotingsbeleid worden beoordeeld of het uitgevoerde begrotingsbeleid daadwerkelijk de voorwaarden creëert voor solide duurzame groei, prijsstabiliteit en, meer in het bijzonder, of de discretionaire ruimte binnen het kader zo goed mogelijk wordt gebruikt. Het helpt om te wijzen op de geaggregeerde gevolgen van het nationale beleid en de overloopeffecten tussen de lidstaten.

De begrotingskoers van de eurozone moet het juiste evenwicht vinden tussen duurzaamheid en stabilisatie. De buitensporige schuldniveaus moeten worden teruggedrongen en de begrotingsbuffers moeten worden heropgebouwd. Een voorzichtige benadering van schuldvermindering is vooral nodig om het effect van nieuwe schokken te kunnen opvangen. Tegelijkertijd gaat het herstel traag vooruit; de werkloosheid daalt slechts geleidelijk, terwijl de inflatieverwachtingen nog steeds achterblijven bij de doelstelling van prijsstabiliteit.

De methodologie om de begrotingskoers te meten en te analyseren is niet gemakkelijk. De begrotingskoers is een begrip waarvoor geen universeel aanvaarde definitie bestaat, hoewel er binnen de economische gemeenschap wel een ruime overeenstemming over bestaat. De begrotingskoers wordt doorgaans begrepen als de oriëntatie die aan het begrotingsbeleid wordt gegeven door de discretionaire beslissingen van regeringen over belastingen en uitgaven. Traditioneel wordt de begrotingskoers weergegeven door de mutatie in het primaire structurele saldo, hoewel ook andere indicatoren kunnen worden gebruikt om hem te kenmerken. In deze kader worden de consolidatiebehoeften gemeten met de S1-indicator, die wordt berekend als de begrotingsinspanning die nodig is om ervoor te zorgen dat de staatsschuld van een lidstaat in 2031 60 % van het bbp bereikt. Een gedetailleerde beoordeling van de verschillende indicatoren en de soliditeit daarvan kan worden gevonden in *The 2016 SCPs: Horizontal Overview and Implications for the Euro Area Fiscal Stance* (European Commission Institutional Papers nr. 34, 2016).

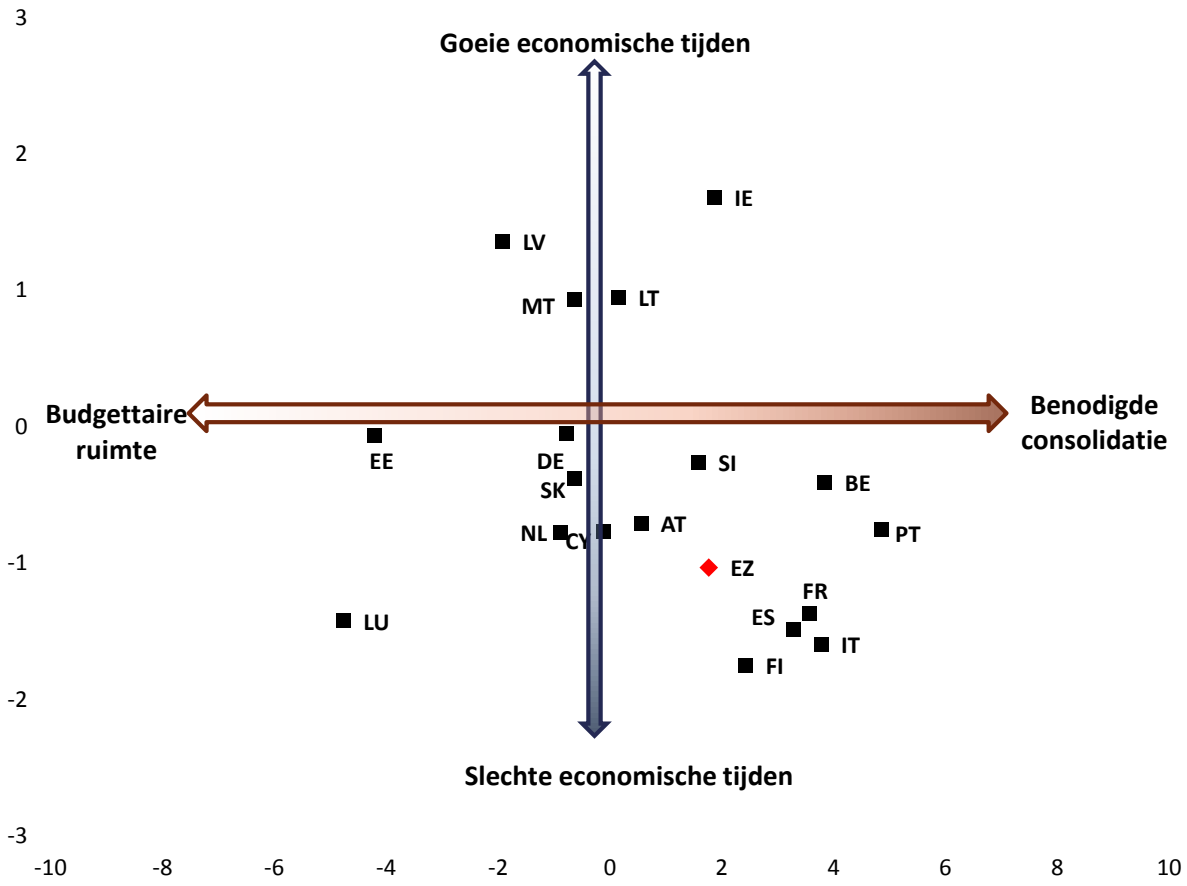
Voor de eurozone als geheel is er in de huidige omstandigheden een verdere afweging tussen de houdbaarheidsbehoeften en de stabilisatiebehoeften. De eurozone is

[19] Zie COM(2016) 727 final, 16.11.2016.

gelokaliseerd in het zuidoostelijke kwadrant van de begrotingskaart als die afweging wordt gemaakt, zie grafiek 1. Hieruit blijkt het bestaan van een aanpassingskloof ten aanzien van een traject om schuld in de toekomst op solide wijze te doen dalen, terwijl de mate van economische slapte significant blijft, hoewel die geleidelijk kleiner wordt. Ook als andere indicatoren worden gekozen, is deze conclusie kwalitatief solide, hoewel de precieze omvang kan verschillen.

Vanuit economisch oogpunt zou de koers van de eurozone als geheel moeten worden gedifferentieerd afhankelijk van de situatie van de landen qua duurzaamheid en stabilisatie. Een aantal lidstaten in het zuidoosten van de begrotingskaart hebben nog altijd significante consolidatiebehoeften. Het zuidwestelijke kwadrant toont de lidstaten die ruimte op de begroting hebben en waarvan de economieën gebaat zouden zijn bij beperkte stimulansen. In dit verband zouden de OBP's kunnen worden verbeterd. Met name plannen die in sommige grote landen naar de stabilisatiedoelstelling overhellen, zouden op meer consolidatie kunnen worden afgestemd, terwijl de overblijvende ruimte op de begroting zou kunnen worden gebruikt om groei op korte en lange termijn te ondersteunen, met name door investeringen aan te moedigen.

Grafiek 1: Een begrotingskaart voor de eurozone in 2016



Noot: gebaseerd op de najaarsprognoses 2016 van de Europese Commissie. Goede (slechte) economische tijden worden gemeten aan de hand van de output gap in 2016, in % van het bbp. De consolidatiebehoeften of de ruimte op de begroting worden gemeten met de S1-indicator van de Commissie van risico's voor de houdbaarheid, ook in % van het bbp, op basis van de berekeningen van de najaarsprognoses 2016 en met 2016 als basisjaar.

De oriëntatie van de begrotingssituatie in 2016-2017 kan worden getoetst aan de tweeledige doelstelling van houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn enerzijds en macro-economische stabilisatie op korte termijn anderzijds (zie kader 3 hierboven)**.** Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn moet de overheidsschuld op een houdbaar traject worden gebracht en gehouden, waarbij wordt uitgegaan van de huidige omvang van de schuld en de verwachte toekomstige vergrijzingsgerelateerde uitgaven[20]. Macro-economische stabilisatie kan worden gebaseerd op het in een passend tempo en op korte tot middellange termijn dichten van de output gap, terwijl in de huidige situatie ook moet worden gezorgd voor een meer uitgesproken overschakeling van externe naar binnenlandse bronnen van groei. Omdat het monetair beleid al erg accommoderend is, met de nominale rente bijna op nul terwijl de inflatie erg laag is, gaat de aandacht uit naar het begrotingsbeleid.

Zoals gezegd in de bijgaande mededeling van de Commissie "Naar een positieve begrotingskoers voor de eurozone"[21], is het vaststellen van een passende begrotingskoers voor de eurozone de individuele en collectieve verantwoordelijkheid van de lidstaten. De mededeling geeft een extra analyse van de begrotingskoers en richtsnoeren voor de implicaties daarvan voor het begrotingsbeleid in de eurozone.

[20] Houdbaarheidsindicator S1 van de Commissie laat zien welke totale inspanning in de periode 2016-2021 nodig is om, rekening houdend met voorwaardelijke, uit de vergrijzing voortvloeiende verplichtingen, de schuld in 2031 op 60 % van het bbp te brengen. Deze indicator duidt op een extra aanpassing van circa 1,8 % van het bbp voor de eurozone over de volgende vijf jaar. Dit komt neer op een extra jaarlijkse aanpassing van ongeveer 1/3 % van het bbp in 2016 en de vier volgende jaren.

[21] http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/budgetary_plans/index_en.htm

III. Overzicht van de OBP's

De adviezen van de Commissie over de OBP's zijn toegespitst op de vraag of het SGP en de op basis daarvan gedane aanbevelingen worden nageleefd. Voor de lidstaten in de buitensporigtekortprocedure (BTP) wordt in de adviezen van de Commissie de balans opgemaakt van de correctie van de buitensporige tekorten, ten aanzien van zowel de nominale tekortdoelstellingen als de doelstellingen op het gebied van structurele inspanningen. Voor de lidstaten die onder het preventieve deel van het SGP vallen, wordt in de adviezen van de Commissie nagegaan of aan de middellangetermijndoelstelling voor de begroting wordt voldaan, of vooruitgang in de richting van de middellangetermijndoelstelling wordt geboekt en of de schuldregel in acht wordt genomen. Op basis daarvan wordt geverifieerd of het plan in overeenstemming is met het SGP en de budgettaire landenspecifieke aanbevelingen (LSA's) die op 12 juli 2016 door de Raad aan de lidstaten zijn gedaan.

Alle niet-programmalidstaten van de eurozone dienden hun OBP's tijdig in, overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EU) nr. 473/2013.

Bij geen enkel OBP bleek er sprake te zijn van een "bijzonder ernstige niet-nakoming" van het SGP in de zin van artikel 7, lid 2, van Verordening (EU) nr. 473/2013. Wel geven enkele ingediende plannen aanleiding tot bezorgdheid.

De tabellen 2a en 2b geven een overzicht van de beoordelingen van de OBP's van de afzonderlijke landen op grond van de door de Commissie op 16 november vastgestelde adviezen, alsook de beoordelingen van de vooruitgang die met de budgettair-structurele hervormingen is geboekt. Deze beoordelingen berusten op de najaarsprognoses 2016 van de Commissie. Omwille van de onderlinge vergelijkbaarheid van de plannen wordt de beoordeling ervan in drie brede categorieën onderverdeeld. De inhoud van de categorieën hangt af van de vraag of ten aanzien van een lidstaat een BTP loopt of niet.

- **Voldoet:** volgens de prognoses van de Commissie is het **niet nodig om** in het kader van de nationale begrotingsprocedure **de begrotingsplannen aan te passen** om ervoor te zorgen dat de begroting 2017 aan de regels van het SGP voldoet.

- **Voldoet in grote lijnen:** volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 voldoet het OBP naar verwachting in grote lijnen aan de regels van het SGP.

  Voor de lidstaten in de BTP: volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 wordt hetzij het tussentijdse streefcijfer voor het nominale tekort gehaald, hetzij het buitensporige tekort tijdig gecorrigeerd, maar omdat de begrotingsinspanning duidelijk achterblijft bij het aanbevolen niveau, bestaat het gevaar dat niet aan de BTP-aanbeveling wordt voldaan.

  Voor de lidstaten die onder het preventieve deel van het SGP vallen: volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 is enige afwijking van de middellangetermijndoelstelling of het aanpassingstraject in de richting daarvan mogelijk, maar ook al wordt niet aan het vereiste voldaan, toch is er geen sprake van een significante afwijking van de aanbevolen aanpassing. Het oordeel met betrekking tot deze lidstaten luidt dat zij voldoen aan de schuldregel indien van toepassing.

- **Risico van niet-naleving:** volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 voldoet het OBP niet aan de regels van het SGP.

Voor de lidstaten in de BTP: volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 wordt noch de aanbevolen begrotingsinspanning gedaan noch het tussentijdse streefcijfer voor het nominale tekort gehaald, en wordt evenmin het buitensporige tekort tijdig gecorrigeerd.

Voor de lidstaten die onder het preventieve deel van het SGP vallen: volgens de prognoses van de Commissie voor 2017 is er een significante afwijking van de middellangetermijndoelstelling of het vereiste aanpassingstraject in de richting daarvan en/of wordt de schuldreductiebenchmark, indien deze van toepassing is, niet gehaald.

Na het Gemeenschappelijk overeengekomen standpunt over flexibiliteit binnen het stabiliteits- en groeipact, dat door de ECOFIN-Raad op 12 februari werd bekrachtigd, hebben Finland en Litouwen in hun OBP om flexibiliteit verzocht op basis van de clausule inzake structurele hervormingen en de investeringsclausule. Finland heeft in zijn OBP verzocht om tijdelijke afwijkingen van het aanbevolen aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling in 2017, gelet op de uitvoering van grote structurele hervormingen met een positief effect op de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën (verzoek om flexibiliteit ten belope van 0,5 % van het bbp) en gelet op nationale uitgaven voor projecten met medefinanciering van de EU uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (verzoek om flexibiliteit ten belope van 0,1 % van het bbp). Op basis van najaarsprognoses 2016 is er onzekerheid over de raming van de output gap van Finland, omdat het land niet voldoet aan de minimumbenchmark. Een gedetailleerde beoordeling van de raming van de output gap voor 2016 impliceert dat Finland in 2017 aan de minimumbenchmark zou voldoen[22]. Als extra verzekering heeft de regering van Finland zich publiekelijk voorgenomen om indien nodig in 2017 de extra maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het SGP wordt nageleefd, met inbegrip van de naleving van de referentiewaarde van het Verdrag van 3 % van het bbp. In het geval van Litouwen heeft het verzoek in het OBP bij ongewijzigd beleid betrekking op de beoogde uitvoering van grote structurele hervormingen van de arbeidsmarkt en pensioenhervormingen met een positief effect op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn (verzoek om flexibiliteit ten belope van 0,6 % van het bbp). Op basis van de najaarsprognoses 2016 van de Commissie lijkt het dat Litouwen voldoende ruimte op de begroting heeft om in aanmerking te komen voor een tijdelijke afwijking van het vereiste aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling. De volledige beoordeling van de vraag of zowel Finland als Litouwen voor flexibiliteit in aanmerking komen, zal plaatsvinden binnen de normale cyclus van het Europees semester in het kader van de beoordeling van het stabiliteitsprogramma's 2017.

Voorts hebben een aantal lidstaten melding gemaakt van het budgettaire effect van de grotere toestroom van vluchtelingen en van extra veiligheidsmaatregelen. Op grond van artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 3, van Verordening (EG) nr. 1466/97 is een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting mogelijk voor dergelijke extra uitgaven, in de mate waarin de toestroom van vluchtelingen alsook de ernst van de terreurdreiging buitengewone gebeurtenissen vormen, hun effect op de overheidsfinanciën significant is en de houdbaarheid niet in het gedrang zou komen. In dit

[22] De Commissie heeft in overleg met de lidstaten een screeninginstrument ontwikkeld om gevallen te signaleren waarin de resultaten van de overeengekomen methodologie als economisch tegenintuïtief zouden kunnen worden uitgelegd. In die gevallen is een gedetailleerde kwalitatieve analyse verricht, onder meer van de mogelijke implicaties voor de vereisten van de betrokken lidstaten op grond van het SGP (zie kader 1).

stadium heeft de Commissie een mogelijke tijdelijke afwijking voor vluchtelinggerelateerde kosten in 2015 en 2016 in aanmerking genomen (België, Italië, Oostenrijk, Slovenië en Finland) en voor veiligheidsgerelateerde kosten in 2016 en 2017 (België, Italië en Oostenrijk). De Commissie zal een definitieve beoordeling maken, ook wat de in aanmerking komende bedragen betreft, op grond van de feitelijk waargenomen gegevens die de autoriteiten zullen verstrekken. De Commissie staat klaar om te gelegener tijd in 2017 extra afwijkingen voor migratiegerelateerde uitgaven in overweging te nemen. Daarnaast heeft Italië op grond van de clausule inzake buitengewone gebeurtenissen verzocht om een speciale behandeling met betrekking tot het budgettaire effect van een preventief investeringsplan voor de bescherming van het nationale grondgebied tegen seismische risico's. De Commissie erkent dat Italië de afgelopen maanden te maken kreeg met seismische activiteit zonder weerga, hetgeen het verband tussen preventie en noodinterventies minder duidelijk maakt. De Commissie is dus van mening dat de middelen die de regering daarvoor in 2017 heeft uitgetrokken, ook voor een tijdelijke afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de middellangetermijndoelstelling voor de begroting in aanmerking komen, mits de Italiaanse autoriteiten vooraf en achteraf de nodige gegevens verstrekken.

Portugal en Spanje hebben hun OBP's midden oktober ingediend, samen met verslagen over de maatregelen die zijn genomen in antwoord op de besluiten tot aanmaning van de Raad, die op 8 augustus 2016 zijn aangenomen overeenkomstig artikel 126, lid 9, van het Verdrag. De Commissie heeft inmiddels die documenten beoordeeld en een structurele dialoog met het Europees Parlement aangevat. De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de buitensporigtekortprocedures van beide lidstaten moeten worden opgeschort. De gebeurtenis op grond waarvan een Commissievoorstel tot schorsing van de ESI-middelen nodig was, is dus niet langer aanwezig; dat voorstel zal dus niet worden ingediend.

Ten slotte heeft de Commissie voorlopig beoordeeld hoeveel vooruitgang is geboekt met de uitvoering van de budgettair-structurele hervormingen die zijn uiteengezet in de landenspecifieke aanbevelingen die de Raad op 12 juli 2016 heeft aangenomen. De beoordeling van de OBP's kan in de volgende vijf brede categorieën worden onderverdeeld: geen vooruitgang, beperkte vooruitgang, enige vooruitgang, aanzienlijke vooruitgang en volledig uitgevoerd. In de landenverslagen 2017 en in het kader van de landenspecifieke aanbevelingen die de Raad in 2017 moet doen, zal een diepgaande beoordeling worden verricht van de vooruitgang die bij de uitvoering van de landenspecifieke aanbevelingen is geboekt.

Tabel 2a: Overzicht van de afzonderlijke adviezen van de Commissie over de OBP's - Lidstaten die momenteel aan het preventieve deel van het SGP onderworpen zijn

Lidstaten	Mate waarin het OBP aan het SGP voldoet		Voortgang o.g.v. de budgettair-structurele hervormingen die in de LSA's 2016 zijn aanbevolen
	Algemene conclusie op basis van de najaars-prognoses 2016 van de Commissie	Naleving van de vereisten van het preventieve deel in 2016-2017	
BE*	Risico van niet-naleving	2016: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; op het eerste gezicht niet-naleving van de overgangsregel voor de schuld; 2017: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD in 2017, maar risico van een significante afwijking over de hele periode 2016-2018; op het eerste gezicht niet-naleving van de schuldreductiebenchmark	Geen vooruitgang
DE	Voldoet	2016: MTD overtroffen; naleving van de schuldreductiebenchmark; 2017: MTD overtroffen; naleving van de schuldreductiebenchmark	Beperkte vooruitgang
EE	Voldoet	2016: MTD overtroffen; 2017: geen afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD	N.v.t.
IE	Voldoet in grote lijnen	2016: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de overgangsregel voor de schuld; 2017: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de overgangsregel voor de schuld	Enige vooruitgang
IT*	Risico van niet-naleving	2016: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; zonder de volledige tolerantie van 0,75 % van het bbp die op grond van de clausule inzake structurele hervormingen en de investeringsclausule wordt toegestaan, risico van een significante afwijking van het vereiste aanpassingstraject in de richting van de MTD in 2016; op het eerste gezicht niet-naleving van de schuldreductiebenchmark; 2017: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; op het eerste gezicht niet-naleving van de schuldreductiebenchmark	Enige vooruitgang
CY	Risico van niet-naleving	2016: MTD overtroffen; naleving van de overgangsregel voor de schuld; 2017: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de overgangsregel voor de schuld	Enige vooruitgang

LT**	Risico van niet-naleving	2016: geen afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; 2017: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD op basis van het OBP bij ongewijzigd beleid	N.v.t.
LV	Voldoet in grote lijnen	2016: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; 2017: geen afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD in 2017, maar risico van een kleine afwijking over de hele periode 2016-2017	Beperkte vooruitgang
LU	Voldoet	2016: MTD overtroffen; 2017: MTD overtroffen	Beperkte vooruitgang
MT	Voldoet in grote lijnen	2016: geen afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de schuldreductiebenchmark; 2017: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD	Geen vooruitgang
NL	Voldoet	2016: MTD bereikt; naleving van de overgangsregel voor de schuld; 2017: MTD overtroffen; naleving van de schuldreductiebenchmark	Geen vooruitgang
AT***	Voldoet in grote lijnen	2016: geen afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de overgangsregel voor de schuld; 2017: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD	Beperkte vooruitgang
SK	Voldoet	2016: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; 2017: geen afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD	Enige vooruitgang
SI	Risico van niet-naleving	2016: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de overgangsregel voor de schuld; 2017: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; naleving van de overgangsregel voor de schuld	Beperkte vooruitgang
FI****	Risico van niet-naleving	2016: risico van enige afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; 2017: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD	Enige vooruitgang

* Op 18 mei 2016 heeft de Commissie een verslag uitgebracht op grond van artikel 126, lid 3, van het VWEU, omdat de lidstaat in 2015 onvoldoende vooruitgang had geboekt in de richting van de naleving van de schuldregel. De conclusie van het verslag, na beoordeling van alle relevante factoren, was dat het schuldcriterium als in acht genomen moest worden beschouwd. De Commissie zal binnenkort een nieuw verslag uitbrengen.

** OBP ingediend door een regering van lopende zaken op basis van ongewijzigd beleid.

*** Deze conclusie wordt bereikt zodra de huidige raming van de gevolgen voor de begroting in 2016 van de uitzonderlijke toestroom van vluchtelingen en van de veiligheidsmaatregelen (waarvoor Oostenrijk in 2017 nog in aanmerking komt om een gelijke behandeling te garanderen van de lidstaten die verder verwijderd zijn van hun middellangetermijndoelstelling) van het vereiste wordt afgetrokken.

**** Op 18 mei 2016 heeft de Commissie een verslag op grond van artikel 126, lid 3, van het VWEU opgesteld omdat de Finse overheidsschuld in 2015 meer dan 60 % van het bbp bedroeg. De conclusie van het verslag, na beoordeling van alle relevante factoren, was dat het schuldcriterium als in acht genomen moest worden beschouwd.

Tabel 2b: Overzicht van de afzonderlijke adviezen van de Commissie over de OBP's - Lidstaten die aan het corrigerende deel van het SGP onderworpen zijn

Lid-staten	Mate waarin het OBP aan het SGP voldoet		Voortgang o.g.v. de budgettair-structurele hervormingen die in de LSA's 2016 zijn aanbevolen
	Algemene conclusie op basis van de najaars-prognoses 2016 van de Commissie	Algemene conclusie op basis van de najaarsprognoses 2016 van de Commissie	
ES*	Risico van niet-naleving	2016: tussentijds streefcijfer voor het nominale tekort gehaald; begrotingsinspanning niet geleverd; 2017: tussentijds streefcijfer voor het nominale tekort niet gehaald; begrotingsinspanning niet geleverd op basis van het OBP bij ongewijzigd beleid	Beperkte vooruitgang
FR	Voldoet in grote lijnen	2016: tussentijds streefcijfer voor het nominale tekort gehaald; begrotingsinspanning niet geleverd; 2017: verwacht nominaal tekort net onder 3 % van het bbp; begrotingsinspanning niet geleverd	Beperkte vooruitgang
PT**	Risico van niet-naleving	2016: verwachte tijdige en duurzame correctie van het buitensporige tekort; begrotingsinspanning geleverd 2017: risico van een significante afwijking van het aanpassingstraject in de richting van de MTD; op het eerste gezicht niet-naleving van de overgangsregel voor de schuld	Beperkte vooruitgang

* OBP ingediend door een regering van lopende zaken op basis van ongewijzigd beleid.

** Portugal is momenteel aan het corrigerende deel van het SGP onderworpen, maar zou vanaf 2017 aan het preventieve deel onderworpen kunnen worden indien tijdig een duurzame correctie wordt bereikt.