

## HET MEERJARIG FINANCIËEL KADER VAN DE EUROPESE UNIE, 2014-2020

A.R. Leen \*

### Samenvatting

De begroting van de Europese Unie geldt voor een kalenderjaar. Deze jaarbegroting moet passen binnen het raam van een meerjarig financieel kader. De bevoegde autoriteiten stellen dit kader vast voor een periode van zeven jaar. Na slepende onderhandelingen is eind 2013 het *Meerjarig Financieel Kader 2014-2020* beklonken. Op papier voorzien de vastgelegde begrotingsafspraken voor de komende jaren in krimpende EU-uitgaven, althans indien deze uitgaven worden uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal inkomen van de Unie. In de praktijk zal deze krimp waarschijnlijk niet in de in beleidsdocumenten gepresenteerde mate optreden.

Trefwoorden: begroting van de Europese Unie, meerjarig financieel kader (MFK) van de EU

### 1 Inleiding

Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw moet het jaarbudget van de Europese Unie (EU) passen in het korset van een meerjarig financieel kader. Dit MFK geeft de begrotingsautoriteiten van de EU – de Europese Commissie, de Europese Raad en het Europees Parlement – de mogelijkheid om vooraf voor een meerjarige periode besluiten over de begroting te nemen. Vóór 2009 had het MFK geen juridische basis in de Europese verdragen. Het *Meerjarig Financieel Kader 2014-2020*<sup>1</sup> is het eerste kader dat wortelt in het Verdrag van Lissabon. Artikel 312, eerste lid, EU-Verdrag stelt dat het jaarlijkse budget van de Unie in overeenstemming moet zijn met het meerjarig financieel kader.<sup>2</sup> Het Verdrag bepaalt dat, op basis van een voorstel van de Commissie, de Raad met eenparigheid van stemmen beslist over het MFK. Dit na goedkeuring van het Europees Parlement, dat zich uitspreekt bij meerderheid van stemmen.

Het MFK is geen meerjarenbegroting. Het is in het leven geroepen als mechanisme om zeker te stellen dat de uitgaven planmatig verlopen en dat bij de uitgaven de vereiste budgettaire discipline in acht wordt genomen. Op basis van politieke prioriteiten worden de maximale bedragen bepaald voor elke onderscheiden categorie uitgaven. Het MFK is dus zowel een politiek als een budgettair raamwerk. Binnen dit kader moeten de budgettaire autoriteiten van de Unie elk jaar tot overeenstemming komen over het budget voor het daaropvolgende kalenderjaar.

De onderhandelingen die hebben geleid tot het huidige zogenoemde 'MFK-pakket' zijn gekarakteriseerd als een politiek machtsspel tussen de daarbij betrokken Europese instanties.<sup>3</sup> Deze bijdrage analyseert de resultaten van deze 'oorlog van veto's tussen de betrokken partijen, waarbij alle verantwoordelijkheid om tot een coherente uitkomst te komen, is overgelaten aan geselecteerde bemiddelaars'.<sup>4</sup> Onderdeel 2 bespreekt de

---

<sup>1</sup> Europese Unie (2013).

<sup>2</sup> Europese Unie (2008).

<sup>3</sup> Dhéret *et al.* (2012). Voor een overzicht van het politieke machtsspel zelf en de politieke koehandel die daarmee gepaard ging, zie: Europees Parlement (2013). Zie verder: *Europees financieel kader 2014-2020*, europa-nu.nl (laatst bezocht 14 november 2014).

<sup>4</sup> Benedetto en Milio (2012), 172.

beweegredenen voor de invoering van het MFK-pakket. Onderdeel 3 stipt het nut van begrotingsregels aan. Onderdeel 4 gaat in op de vraag in hoeverre het MFK effectief zal functioneren als bindend begrotingskader. Onderdeel 5 concludeert: het sleutelwoord bij het duiden van de onderhandelingsresultaten die in het MFK zijn neergeslagen, is de toegenomen budgettaire flexibiliteit, die zowel het Europees Parlement als de Europese Commissie speelruimte geven om de EU-uitgaven op te voeren.

## 2 De ratio van begrotingsregels

Het Internationaal Monetair Fonds (IMF) definieert een begrotingsregel als een permanente beperking van de vrijheid van beleidsmakers, die vorm krijgt via eenvoudige getalsmatige grenzen aan begrotingstotalen.<sup>5</sup> Idealiter kan zo'n begrotingsregel eenvoudig worden geoperationaliseerd, gecommuniceerd en gecontroleerd.<sup>6</sup> Begrotingsregels verwijzen evenwel ook naar budgettaire instanties en procedures. Zelfs de aanwijzing van instellingen en gremia die overheden gebruiken om het budget voor te bereiden kunnen als een begrotingsregel worden beschouwd.<sup>7</sup> Een op regels gebaseerd budgettair frame is op te vatten als een incompleet constitutioneel contract.<sup>8</sup>

Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie bestaat uit een set begrotingsregels. Dit kader vormt het noodzakelijke en logische complement van de uitbreiding van de doelstellingen van de EU. De voorloper van de Unie – de Europese Economische Gemeenschap – was primair gericht op het tot stand brengen van één interne markt, gekenmerkt door vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen. Het oorspronkelijke Verdrag van Rome kon daarom volstaan met slechts een beperkt aantal begrotingsregels.<sup>9</sup> In de loop van de tijd heeft de Unie zich in toenemende mate ontwikkeld tot producent van (publieke) goederen en ontpopt als herverdelingsmachinerie.<sup>10</sup> Die herverdeling blijkt uit de nettopositie van de 28 lidstaten. Sommige landen dragen netto bij – Nederland in 2015 circa 3,6 miljard euro.<sup>11</sup> Andere landen – vooral de later toegetreden landen uit Oost-Europa – zijn netto-ontvanger, vooral dankzij uitkeringen uit de cohesie- en structuurfondsen.

In lijn met de geschetste ontwikkeling kwam de noodzaak van een sterk en transparant financieel raamwerk naar voren. Al was het alleen maar om, gezien de groei van de uitgaven, de jaarlijks terugkerende begrotingsonderhandelingen in goede banen te leiden. Het doel van een meerjarig kader was af te komen van het jaarlijkse geruzie over de verdeling van de beschikbare middelen, waaraan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Commissie zich bezondigden. De strijd om de beschikbare middelen werd in de regel beslecht door het sluiten van vreemde compromissen, die eerst laat in de avond van de laatste onderhandelingsdag uit de bus kwamen.

Dit is de achtergrond van het Inter-institutioneel Akkoord over de EU-begroting dat de Raad, de Commissie en het Europees Parlement sluiten voor een meerjarige periode van minimaal vijf jaar. Deze budgettaire innovatie stamt uit de late jaren tachtig van de vorige eeuw. Door de voortgaande groei van de doelstellingen van de Unie was het niet langer voldoende de bestaande budgettaire regels wat bij te schaven. Een 'constitutionele' hervorming was gewenst.<sup>12</sup> In het Verdrag van Lissabon is de status van het meerjarig financieel kader, voordien financieel perspectief geheten, geformaliseerd.

<sup>5</sup> Internationaal Monetair Fonds (2009).

<sup>6</sup> Zie Schuknecht (2004) en Debrun *et al.* (2008).

<sup>7</sup> Poterba (1996), 4.

<sup>8</sup> Buchanan (2000).

<sup>9</sup> Treaty establishing the European Economic Community (1957), Title II Financial Provisions, artikel 199-206.

<sup>10</sup> Blankart (1996).

<sup>11</sup> Tweede Kamer (2014-2015), 34.

<sup>12</sup> Vergelijk Buchanan (2000), 213.

### 3 De effectiviteit van begrotingsregels

De geschetste ontwikkeling in de Europese Unie staat niet op zichzelf. In de afgelopen halve eeuw adopteerde een groeiend aantal landen een complex van begrotingsregels, vaak mede met het expliciete oogmerk de houdbaarheid van de overheidsschuld te garanderen. Zulke regels ter versterking van het budgettaire raamwerk hebben bijvoorbeeld betrekking op de implementatie van periodieke beleidsevaluaties en de verplichte publicatie van rapporten, dit laatste met het oog op grotere transparantie en versterkte publieke controle.<sup>13</sup>

De literatuur is verdeeld, of een dergelijk samenstel van begrotingsregels effectiever is dan het werken met slechts enkele budgettaire vuistregels. Enerzijds zijn er auteurs die begrotingsinstituties weinig relevant achten. Volgens deze – inmiddels wat gedateerde – literatuur kunnen beleidsmakers budgettaire regels desgewenst betrekkelijk gemakkelijk ontlopen door boekhoudkundige regels aan te passen. Voorbeelden zijn manipulatie van de cijfers door tijdsperioden aan te passen of over te gaan op een andere classificatie van belastingen en uitgaven.<sup>14</sup> Anderzijds tonen recente empirische studies overtuigend aan dat goed gehandhaafde budgettaire regels leiden tot verbeterde uitkomsten, zoals een sterker cyclisch aangepast evenwicht in de primaire begroting.<sup>15</sup> In Nederland is het met ingang van 1995 ingevoerde trendmatig begrotingsbeleid over het geheel genomen een groot succes geweest,<sup>16</sup> dat internationaal tot voorbeeld strekt. Daarnaast verbeteren begrotingsregels de accuratesse van projecties van de toekomstige ontwikkeling van de overheidsfinanciën.<sup>17</sup> De vraag is in hoeverre het MFK 2014-2020 voldoet aan de eisen van een gewenst bindend begrotingskader.

### 4 MFK 2014-2020: bindend begrotingskader?

Het MFK 2014-2020 is het eerste dat is gebaseerd op het Verdrag van Lissabon, dat in werking trad op 1 december 2009. Het ‘constitutionele’ MFK is geregeld in artikel 312 van het EU-Verdrag, in aanvulling op de al bestaande regels over evenwicht op de begroting (artikel 310) en de bepalingen inzake de eigen middelen (artikel 311).<sup>18</sup> Bij de onderhandelingen over het MFK gaat het om een heel pakket, waarover de onderhandelaars overeenstemming moeten zien te bereiken.<sup>19</sup> Naast het eigenlijke MFK bestaat het uit een Inter-institutioneel Akkoord (IIA).<sup>20</sup> Daarnaast omvat het pakket een aantal verklaringen (*declarations*) over bijvoorbeeld de eigen middelen, de aanpak van de jeugdwerkloosheid en de herziening van het MFK.<sup>21</sup> Het gehele MFK-pakket bestrijkt zowel de uitgaven als de inkomsten van de Unie.

Het MFK 2014-2020 brengt de financiële verplichtingen die de Unie mag aangaan (de vastleggingskredieten) stapsgewijs terug van 1,12 procent van het bruto nationaal inkomen van de Unie tot iets minder dan 1 procent (tabel 1). Het plafond voor de te verrichten betalingen (de betalingskredieten) daalt van 1,06 procent tot 0,95 procent van het bruto

<sup>13</sup> Internationaal Monetair Fonds (2009).

<sup>14</sup> Poterba (1997).

<sup>15</sup> Zie: Von Hagen en Harden (1995), Debrun *et al.* (2008) en Internationaal Monetair Fonds (2009).

<sup>16</sup> Zie voor een toelichting op het trendmatig begrotingsbeleid: Donders en Gradus (2012), 143-155 en Vos *et al.* (2013), 46-52.

<sup>17</sup> Luechinger en Schaltegger (2013).

<sup>18</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union (2008).

<sup>19</sup> Europese Raad (2013).

<sup>20</sup> Europese Raad (2013).

<sup>21</sup> Europese Commissie (2013).

nationaal inkomen (bni).<sup>22</sup> Worden deze cijfers gerealiseerd, dan zou het nu geldende kader voorzien in de eerste (relatieve) budgetverlaging uit de geschiedenis van de Unie.

Om te kunnen nagaan hoe groot de kans op zo'n reductie in de praktijk is, dient de invloed van enkele veranderingen in de opzet van het MFK te worden geanalyseerd. Het betreft achtereenvolgens:

- het opnemen van het MFK in het Verdrag van Lissabon (de 'constitutionalisering' van het MFK)
- het afschaffen van de ratificatie van het MFK door de nationale parlementen en het stellen van een absolute bovengrens aan de verplichtingen die mogen worden aangegaan, en
- de toegenomen flexibiliteit, doordat met uitgaven binnen het budget (aanzienlijk) meer kan worden geschoven.<sup>23</sup>

*Tabel 1 Meerjarig uitgavenkader Europese Unie, 2014-2020 (miljard euro)<sup>a</sup>*

Vastleggingskredieten	2014	2020	Totaal 2014-2020	%
Economische groei en de regio's	60	70	450	47
Landbouw en platteland <sup>b</sup>	56	50	375	39
Overige uitgaven	18	20	135	14
	----	----	----	----
Totaal	134	140	960	100
% bruto nationaal inkomen	1,03	0,98	1,00	

a. In prijzen van 2011.

b. Officieel aangeduid als 'sustainable growth: natural resources'.

#### *De constitutionalisering van het MFK*

Doordat het MFK in 2009 is opgenomen in het Verdrag van Lissabon, kreeg het een 'grondwettelijke' basis. Een sterkere verplichting tot begrotingsdiscipline kan een overheid jegens haar burgers en zichzelf bijna niet aangaan. Wijziging van de regeling vergt immers verdragsverandering. Als gevolg van deze hoge drempel kan het MFK minder gemakkelijk dan vroeger tussentijds worden gewijzigd. Instituties die het MFK niet zouden respecteren, lijden voortaan groter reputatieverlies. Tussentijdse verhoging van het uitgavenplafond of het *ad hoc* op de rails zetten van nieuw beleid is minder gemakkelijk geworden. Op het eerste gezicht heeft de constitutionalisering van het MFK dus de macht ingeperkt van partijen die grotere flexibiliteit bij de uitvoering van de begroting (lees: hogere uitgaven) wensen.

#### *Afschaffen van nationale ratificatie en invoering van absoluut verplichtingenplafond*

De afschaffing van het moeizame en tijdrovende proces van ratificatie door (thans 28) nationale parlementen heeft de armslag van de boven-nationale begrotingsinstanties verruimd. Dit laat onverlet dat nationale parlementen nog steeds vooraf invloed (kunnen) uitoefenen op de besluitvorming over de begroting, zeker voor zover die plaatsvindt in de Raad, door hun minister met een bepaalde opdracht het Europese strijdperk in te sturen.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> In het EU-budget wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de verplichtingen die jaarlijks maximaal kunnen worden aangegaan en die vaak eerst in latere jaren tot betalingen leiden (vastleggingskredieten), en anderzijds het jaarlijkse plafond voor de daadwerkelijke betalingen (betalingskredieten), dat lager ligt.

<sup>23</sup> Voor een vergelijking van het MFK 2007-2013 (IIA) en het MFK 2014-2020, zie: Benedetto (2012), 43-54.

<sup>24</sup> Zie voor een bespreking: Hagemann (2012), 24-28.

Het instellen van een absolute bovengrens aan de verplichtingen, die jaarlijks gedurende de looptijd van het MFK mogen worden aangegaan, beperkt duidelijk de speelruimte van de Europese begrotingsinstanties.<sup>25</sup> Onder artikel 272, negende lid, van het oude Verdrag konden Commissie, Raad en Europees Parlement nog eendrachtig beslissen over een maximale en een daadwerkelijk hogere stijging van de zogenaamde ‘niet-verplichte uitgaven’.

### *Flexibiliteit*

Idealiter verzekert het MFK bij de voorbereiding en de uitvoering van de EU-begroting een (veel) grotere stabiliteit in de tijd, zowel bij de inkomsten als bij de uitgaven. Het kader werpt een dam op tegen jaarlijkse gevechten om de centen, zowel binnen de EU-bureaucratie zelf (‘stammenoorlog’) als tussen de lidstaten onderling.<sup>26</sup> Tegelijkertijd is bij de uitvoering van de begroting een zekere mate van flexibiliteit gewenst, opdat beleidsmakers kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Tijdens de onderhandelingen over het jongste MFK was flexibiliteit dan ook een issue.

De nagestreefde grotere flexibiliteit kan op verschillende manieren vorm krijgen. Ten eerste door sommige algemene begrotingsregels wat ruimer te formuleren of ze rekkelijker te interpreteren. Die regels krijgen daarmee het karakter van een instrument ten dienste van een flexibeler begrotingsuitvoering. Een alternatief is de mogelijkheid te openen dat ‘tijdens de rit’ alsnog bedragen worden gewijzigd, die in eerste aanleg aan de onderscheiden bestemmingen zijn toegewezen. Ook is het mogelijk flexibiliteit te scheppen door het eenvoudiger te maken op bepaalde regelingen een beroep te doen.<sup>27</sup>

Het MFK-pakket omvat een Inter-institutioneel Akkoord (IIA) op basis van artikel 312, vijfde lid, EU-Verdrag. Het bedoelde artikellid heeft betrekking op de budgettaire discipline en de samenwerking van de lidstaten over budgettaire aangelegenheden.<sup>28</sup> Het IIA bevat aanvullende regelingen over flexibiliteitsinstrumenten, die niet in het MFK zijn begrepen. In tegenstelling tot de oude situatie, hoeft de EU ongebruikt gebleven gelden niet langer terug te geven aan de lidstaten. Verschillen tussen de bedragen uit het verplichtingenplafond en de daadwerkelijk uitgegeven gelden kunnen naar een volgend jaar worden overgebracht. Net zo kunnen vertraagde betalingen naar een volgend jaar worden meegenomen. Het IIA staat toe dat overschietende bedragen worden besteed op andere terreinen van het budget.<sup>29</sup> Los hiervan opent het MFK thans de mogelijkheid beschikbare fondsen in het algemeen over te hevelen naar andere uitgavencategorieën.<sup>30</sup> De genoemde aanpassingen leiden er hoogstwaarschijnlijk toe dat alle ruimte onder het verplichtingenplafond in de komende jaren daadwerkelijk tot uitgaven zal leiden (zij het soms met een jarenlange vertraging).

Behalve deze algemene instrumenten introduceert het IIA specifieke instrumenten. Zo is er een speciale flexibiliteitsregeling inzake de uitgaven voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid en voor de kosten van onderzoek. Zonder beperkt te worden door bestaande uitgavenplafonds, kunnen in deze gevallen gelden tot een totaalbedrag van 2.543 miljoen euro (prijzen van 2011) in een eerder jaar tot besteding komen (*frontloading*). Evenzo kunnen bedragen uit het Europees Solidariteits Fonds een jaar naar voren worden gehaald.

<sup>25</sup> Zie artikel 312, derde lid, EU-Verdrag.

<sup>26</sup> Europees Parlement (2013).

<sup>27</sup> Molino en Zuleeg (2011).

<sup>28</sup> Europese Raad (2013).

<sup>29</sup> Europese Raad (2013), Part I, artikel 12.

<sup>30</sup> Europese Raad (2013), Part I, artikel 13 en artikel 14.

Daarnaast bestaat de ultieme mogelijkheid voor beleidsmakers om op onvoorziene omstandigheden te reageren. Hiertoe is een algemene contingentiemarge ter grootte van 0,03 procent bni in het leven geroepen.<sup>31</sup>

De flexibiliteit bij de begrotingsuitvoering is tevens gediend met de herzieningsclausule die is verwerkt in het MFK 2014-2020. Tijdens de looptijd van het kader dienen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie te bezien of de politieke prioriteiten – zoals die tot uiting komen in de aanvankelijk begrote verplichtingen en inkomsten – aanpassing behoeven (*mid term review*). Deze aanpassing dient op haar laatst in 2016 te gebeuren. Alsdan staat zeker op de agenda, zo heeft het Europees Parlement bedongen, een discussie over de introductie van twee nieuwe eigen middelen. Het ligt in de bedoeling dat in de toekomst de EU veertig procent van haar eigen middelen verkrijgt uit (1) een EU-btw op basis van de feitelijke btw-inkomsten en (2) een financiële transactiebelasting.<sup>32</sup> Parlement en Commissie zijn beide voorstander van deze nieuwe eigen middelen. Beide instellingen krijgen zo meer invloed op de inkomstenkant van het EU-budget. Dit in tegenstelling tot de huidige situatie, waarin driekwart van de begroting wordt gedekt met een bijdrage van de lidstaten die is gebaseerd op het bni. Daarnaast is ruim tien procent van de EU-begroting gedekt met een bijdrage op basis van de geharmoniseerde grondslag van de nationale btw. De verdeling over de lidstaten van de btw-bijdragen verschilt overigens nauwelijks van die van de bni-bijdragen.

#### *Buiten het budget om*<sup>33</sup>

Overheden, zoals de vijftig Staten die samen de Verenigde Staten van Amerika vormen, kunnen andere publieke instellingen gebruiken om door de constitutie gestelde grenzen aan hun schuld of uitgavenpeil te omzeilen.<sup>34</sup> In de VS had de introductie van budgettaire beperkingen in het verleden inderdaad tot gevolg dat overheden in ruimere mate hun toevlucht namen tot het doen van uitgaven buiten de begroting om (*off-budget items*), met name door de inschakeling van instellingen en ondernemingen van buiten de overheidsorganisatie.<sup>35</sup> Net zo gebruikt de Europese Unie onder andere de Europese Investeringsbank (EIB) als een soort financieel intermediair.

Ook sommige fondsen of projecten zijn buiten het MFK geplaatst en vallen dus niet onder het verplichtingen- en uitgavenplafond uit het meerjarenkader. Zo beschikt de Unie over een Emergency Aid Reserve (jaarlijks 280 miljoen euro), het European Globalization Fund (jaarlijks 150 miljoen euro), het al genoemde Solidarity Fund (jaarlijks 500 miljoen euro), het Flexibility Instrument (jaarlijks 471 miljoen euro) en het European Development Fund (EDF).<sup>36</sup> Hoewel de begroting geen tekort mag tonen en voor de verplichtingen in het

<sup>31</sup> De algemene marge, die beschikbaar was onder het eigenmiddelenplafond van 1,23 procent bni – ten opzichte van het plafond voor de betalingen van 0,95 procent bni – was twee jaar geleden al ‘opgesoupeerd’, ter dekking van leningen en/of kredietfaciliteiten die aan lidstaten waren toegekend onder de vigeur van het Europees Stabiliteits Mechanisme (Marzinotto, 2012).

<sup>32</sup> Europese Commissie (2011).

<sup>33</sup> Volgens artikel 310, eerste lid, EU-Verdrag moeten alle uitgaven en inkomsten in één budget worden weergegeven. Dit is nu niet het geval. Zo functioneert het budget als dekking voor een aantal financiële instrumenten, zoals het Europees Stabiliteits Mechanisme, voor garanties voor leningen aan kleine en middelgrote bedrijven en trustfondsen voor ontwikkelingshulp. Het was de wens van het Europees Parlement ook deze posten, plus de hierna te noemen fondsen, overeenkomstig het EU-Verdrag in het nieuwe MFK op te nemen. Dat voorstel heeft het niet gehaald.

<sup>34</sup> Bunch (1991).

<sup>35</sup> Von Hagen (1991); vergelijk ook Bennett en Dilorenzo (1983).

<sup>36</sup> Dit budget, voor een totaal van bijna 27 miljard euro voor de komende zeven jaar, staat eveneens buiten het MFK, aangezien de lidstaten via een andere verdeelsleutel aan deze fondsen en projecten bijdragen dan aan de EU-begroting in het algemeen.

MFK een plafond geldt, sluit het EU-Verdrag niet uit dat de Unie aldus uitgaven doet buiten het budget om.<sup>37</sup>

Bovendien zijn waarschijnlijk zogenoemde ‘top-up betalingen’ van de lidstaten aan de EU op komst. Deze betalingen gaan buiten de afspraken in het geldende financiële kader om. De reden is dat in het MFK 2014-2020 de verplichtingskredieten, die jaarlijks maximaal kunnen worden aangegaan, met 3,4 procent zijn verlaagd. Het plafond dat is gesteld aan de betalingskredieten (de daadwerkelijke betalingen) is 3,7 procent lager gesteld. Dit verschil van ongeveer 0,3 procent van het EU-bni is ongewoon groot, wat in de loop van de tijd problemen gaat geven. In eerdere jaren openbaarde dit probleem zich niet in die mate, aangezien het verschil tussen vastleggings- en betalingskredieten kleiner was en het budget van vastleggings- en betalingskredieten als uitvloeisel van het vorige MFK jaarlijks groeide. Waarschijnlijk rekenen het Europees Parlement en de Commissie dan ook op toekomstige *bail-outs*, zoals die ook al in 2013 (toen voor in totaal 11 miljard euro) en 2014 plaatsvonden. Ook toen waren extra middelen nodig om eerder door de EU gedane toezeggingen (vastleggingskredieten) daadwerkelijk (betalingskredieten) te kunnen honoreren.

## 5 Conclusie

Sinds het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw kent de begroting van de Europese Unie een Meerjarig Financieel Kader (MFK), met in de praktijk een looptijd van zeven jaar. Het eind 2013 totstandgekomen MFK 2014-2020 is enerzijds een budgettair raamwerk dat het logische complement is van de geleidelijke taakuitbreiding van de Unie en haar voorloper, de Europese Economische Gemeenschap. Voldeed aanvankelijk een beperkte set begrotingsregels, nu staat – geheel in de geest van de tijd – handhaving van de begrotingsdiscipline voorop. Anderzijds is het MFK 2014-2020 de vrucht van een politiek onderhandelingsproces. Het is het eerste kader dat tot stand is gekomen onder het Verdrag van Lissabon. De besluitvorming draagt daarvan de sporen.

De greep van het Europees Parlement op de begroting is toegenomen. Een ruime meerderheid in het parlement wenst de uitgaven te verhogen. Ogenscheinlijk is die wens niet gehonoreerd. Uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal inkomen van de EU dalen in de periode 2014-2020 zowel de verplichtingen als de betalingen. Het gaat hierbij om constitutioneel (in het EU-Verdrag) verankerde plafonds. Toch staat te bezien in welke mate de betalingen (als percentage van het bni) de komende jaren daadwerkelijk teruglopen. Het totale MFK-pakket omvat namelijk tevens nieuwe regels en afspraken, die beogen de flexibiliteit bij het besteden van het overeengekomen budget te vergroten. Het Europees Parlement en Commissie – beide voorstander van een ruimer bemeten budget – zullen proberen deze flexibiliteitsregels te gebruiken om de volledige ruimte onder het verplichtingenplafond via hogere betalingskredieten tot besteding te brengen. Dit zal naar verwachting leiden tot herhaalde botsingen met de Raad van Ministers, die tijdens de onderhandelingen over het MFK in 2013 tegenwicht bood aan de druk van Parlement en Commissie om de begroting op te voeren.

Bovenstaande veronderstelling is niet uit de lucht gegrepen. De geschiedenis leert dat overheidsorganisaties op een door de omstandigheden afgedwongen dan wel zelfopgelegde daling van de collectieve uitgaven plegen te reageren door ‘verborgen passiva’ te verhogen.<sup>38</sup> Twee favoriete strategieën zijn in de praktijk (1) het creëren van *off-budget* fondsen en (2) flexibilisering van de begrotingsuitvoering. Overschotten bij bepaalde posten kunnen naar de toekomst worden meegenomen, of ze mogen worden gebruikt voor andere bestemmingen. Op deze manier wordt in het geval van de Europese Unie, op een schaal zoals nooit eerder het

<sup>37</sup> Blankart (1996).

<sup>38</sup> Easterly (1999).

geval is geweest, het plafond van de toegestane verplichtingen mogelijk ook het bedrag van de daadwerkelijke betalingen.

Daarnaast betekent de verplichte *midterm review* dat geen rust is gecreëerd voor de gehele FMK-periode van zeven jaar. En dat, terwijl die rust aan het begrotingsfront juist een van de doelstellingen van een meerjarig financieel kader is.

## Auke Leen

\* Universitair docent, afdeling economie, instituut voor fiscale en economische vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.

## LITERATUUR

- Benedetto, Giacomo (2012), Budget Reform and the Lisbon Treaty, in Giacomo Benedetto en Simona Milio (red.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, 40-58
- Benedetto, Giacomo, en Simona Milio (2012), Conclusion: Budget Policy, Past Experience and the Future, in Giacomo Benedetto en Simona Milio (red.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, 171-192
- Bennett, James T., en Thomas J. Dilorenzo (1983), *Underground government: The off-budget public sector*, Washington D.C.: Cato Institute
- Blankart, Charles B. (1996), The European Union's Debt Question: A Conceptual Viewpoint, *Constitutional Political Economy*, (7)4, 257-265
- Buchanan, James M. (2000), *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Indianapolis: Liberty Fund
- Bunch, Beverly S. (1991), The effect of constitutional debt limits on state governments' use of public authorities, *Public Choice*, (68)1, 57-69
- Debrun, Xavier, Laurent Moulin, Alessandro Turrini, Joaquim Ayuso-i-Casals, en Manmohan S. Kumar (2008), Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union, *Economic Policy*, 23(54), 297-362
- Dhéret, Claire, Andreea Martinovici, en Fabian Zuleeg (2012), *The state of play on the EU MFF 2014-2020 interinstitutional negotiations*, Brussel: European Policy Centre
- Donders, Jan, en Raymond Gradus (2012), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Easterly, William (1999), When is fiscal adjustment an illusion?, *Economic Policy*, 14(28), 55-86
- Europese Commissie (2011), Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union, Brussel, COM(2011) 510 final
- Europese Commissie (2013), Addendum to "I/A" Item Note. (Declarations to be entered to the Council's minutes when adopting the legal acts), Brussel, 25 November (15997/13)
- Europees Parlement (2013), The battle for the EU's long-term budget, *Focus*, 4 juni, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20110429FCS18370/html/The-battle-for-the-EU's-long-term-budget>
- Europese Raad (2013), Interinstitutional agreements European Parliament, Council, European Commission. Interinstitutional Agreement of 2 December 2013, *Official Journal of the European Union C 373/1*, 20.12.2013



- Europese Unie (2008), *Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, 6655/08, Brussel: Council of the European Union, 15.04.2008
- Europese Unie (2013), Council Regulation (EU, EURATOM) no 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, *Official Journal of the European Union*, L 347/884, 20.12.2013
- Hagemann, Sara (2012), Negotiations on the European Union Budget: How Decision Processes Constrain Policy Ambitions, in Giacomo Benedetto en Simona Milio (red.), *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, London/New York: Palgrave MacMillan, 23-39
- Hagen, Juergen von (1991), A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints, *Journal of Public Economics*, (44)2, 199-210
- Hagen, Juergen von, en Ian J. Harden (1995), Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline, *European Economic Review* (39)3-4, 771-779
- Internationaal Monetair Fonds (2009), *Fiscal Rules--- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Washington D.C.: IMF
- Luechinger, Simon, en Christoph A. Schaltegger (2013), Fiscal rules, budget deficits and budget projections, *International Tax and Public Finance* (20)5, 785-807
- Marzinotto, Benedicta (2012), The long-term EU budget: size or flexibility?, *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2012/20, November
- Molino, Elisa, en Fabian Zuleeg (2011), *Key Political Messages Regarding the Upcoming EU Multiannual Financial Framework (MFF) post-2013*, European Policy Centre, Committee of the Regions, January
- Poterba, James M. (1997), Do Budget Rules Work?, in Alan J. Auerbach (ed.), *Fiscal Policy. Lessons from Economic Research*, Cambridge Mass.: The MIT Press, 53-86
- Schuknecht, Ludger (2004), *EU fiscal rules. Issues and lessons from political economy*, Working Paper Series, nr. 421, Frankfurt: Europese Centrale Bank
- Tweede Kamer (2014-2015), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2015. Memorie van Toelichting*, 34 000 V, nr. 2
- Vos, Arjan, Björn Teunen, Joost van Hofwegen, en Hans Monnickendam (2013), *Toegang tot de rijksbegroting*, Den Haag: Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering – Ministerie van Financiën