



Vlaams  
Parlement

ingediend op **1307** (2017-2018) – Nr. 1  
18 oktober 2017 (2017-2018)

## **Conceptnota voor nieuwe regelgeving**

van Peter Van Rompuy, Koen Van den Heuvel, Katrien Schryvers,  
Jenne De Potter, Katrien Partyka en Ward Kennes

betreffende de effectiviteit  
van het Belgische begrotingskader  
en de Belgische begrotingscoördinatie

## 1. Situering: de 'fiscal compact'

Toen de eurozone werd opgericht en de euro als gemeenschappelijke munt zijn intrede deed op 1 januari 2002, opperden academici en beleidsmakers al dat ook een begrotingsunie of een verregaande vorm van begrotingscoördinatie niet lang kon uitblijven. Een niet-duurzaam begrotingsbeleid in één lidstaat zou immers de hele eurozone kunnen destabiliseren. 'Every man for himself' was de facto geen optie meer. Toch bleef een echt, effectief coördinatiekader lange tijd uit. Het stabiliteits- en groeipact van 1997, dat voortbouwde op afspraken uit het Verdrag van Maastricht van 7 november 1992, bevatte wel een aantal principes van begrotingsdiscipline waardoor de lidstaten werden aangemaand om hun begrotingen en overheidsschuld op orde te houden. Verder gingen de eurozonelanden echter niet. Veel eurozonelanden verzetten zich politiek tegen diepgaandere integratie in het begrotingsdomein, uit vrees voor verlies van nationale soevereiniteit. Andere meenden dat een hechter coördinatiekader wel organisch en automatisch zou voortstromen uit de introductie van een gemeenschappelijke munt. Nog andere eurozonelanden oordeelden dat de gemaakte afspraken in het stabiliteits- en groeipact zo ook wel voldeden om de monetaire stabiliteit in de eurozone te garanderen.

De discussie over meer begrotingscoördinatie kwam eind 2009 opnieuw ter tafel toen de monetaire crisis, in het bijzonder in Griekenland, uitbrak. Die crisis was uitgelokt door de diepe economische terugval van 2008-2009, de structurele zwakte van de Griekse economie en, niet te vergeten, verhalen over het gebrek aan transparantie en geloofwaardigheid van de Griekse overheidsschuld en begrotingstekorten. De crisis leidde tot een erosie van het vertrouwen in de eurozone en sleurde ook andere lidstaten mee.

In een poging het vertrouwen in de euro te herstellen en een nieuwe monetaire crisis in de toekomst te bannen, kwamen de eurozonelanden, samen met enkele andere EU-lidstaten, de zogenaamde 'fiscal compact' overeen<sup>1</sup>. De fiscal compact, het budgettaire deel (titel 3) van het verdrag van maart 2012 inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie, had de ambitie de begrotingsdiscipline in de EU aan te scherpen, en anomalieën en zwakke elementen van het oude stabiliteits- en groeipact te ondervangen<sup>2</sup>. In grote lijnen werden in de fiscal compact de onderstaande drie afspraken gemaakt.

1. Invoeren en respecteren van een begrotingsevenwichtsprincipe ('balanced budget rule')
- Overheidsbegrotingen moeten in balans of positief zijn. Lidstaten voldoen aan die eis als ze kunnen aantonen dat het structurele begrotingstekort over verschillende jaren niet boven de 0,5% van het bruto binnenlands product (bbp) komt. Lidstaten met een overheidsschuld die ruim onder de grens van 60% van het bbp ligt, krijgen wat meer speelruimte en mogen hoogstens een structureel tekort van 1% van het bbp laten optekenen.
- Er is een snelle convergentie naar de middellangetermijndoelstelling (MTO). Landen die niet aan die eis voldoen, moeten aantonen dat ze op korte of middellange termijn aan die voorwaarden zullen voldoen. Om dat waar te maken, moeten landen automatische mechanismen instellen die op korte termijn leiden tot het terugdringen van te grote overheidstekorten.

<sup>1</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:ec0021>.

<sup>2</sup> De 'fiscal compact' werd ondertekend door 25 landen, waarvan 22 landen ook formeel gebonden zijn door het verdrag (de 19 eurozonelanden, samen met Bulgarije, Denemarken en Roemenië, die een opt-in verkozen).

- Tijdelijke afwijkingen worden toegestaan. Als uitzonderlijke gebeurtenissen leiden tot hogere tekorten, worden die tijdelijk toegestaan, bijvoorbeeld als het land anticrisismaatregelen moet nemen in geval van een ernstige economische recessie. Het land moet dan kunnen aantonen dat het op middellange termijn aan de eisen zal voldoen.
- Er treedt een automatisch correctiemechanisme in werking als het structureel evenwicht van een land significant afwijkt van de middellangetermijndoelstelling (MTO). Een significante afwijking is ofwel een afwijking van 0,5% van het bbp op jaarbasis, ofwel een gemiddelde afwijking van 0,25% van het bbp over een periode van twee jaar. Het is de taak van de Europese Commissie om de omvang en het tijdsfad van dergelijke correctiemaatregelen te bepalen.
- Er is een afdwingsmechanisme en er kunnen sancties worden opgelegd. Binnen een jaar nadat het verdrag in werking is getreden, moeten de landen in hun nationale wetgeving de regels en grondslagen van dat verdrag vastleggen, het liefst in hun grondwet. De Europese Commissie controleert of de landen zich daaraan houden. Als dat niet het geval is, mag de Commissie het land in kwestie voor het Europees Hof van Justitie dagen. Dat mag een geldboete opleggen die kan oplopen tot 0,1% van het bbp van dat land.

## 2. Verstrengen van de buitensporigtekortprocedure

Landen met een schuld die hoger is dan 60% van het bbp, vallen sneller en automatisch onder de procedures voor buitensporige tekorten die in de Europese verdragen zijn vastgesteld. De lidstaten moeten dan een begrotings- en economisch plan kunnen voorleggen om de buitensporige tekorten te reduceren en te corrigeren.

## 3. Referentie-indicator voor overheidsschuldreductie

De overheidsschuld van een land mag maximaal 60% van het bbp bedragen. Landen die daar niet aan voldoen, moeten jaarlijks gemiddeld een twintigste deel van het verschil tussen hun actuele overheidsschuld en de 60%-referentienorm afbouwen.

Een ander belangrijk punt uit de fiscal compact waartoe de lidstaten zich verbinden, is de introductie van een onafhankelijke, adviserende instantie (fiscal council) op het nationale niveau. Die fiscal council heeft de nodige expertise om advies te verlenen aan het beleid, en om een hoogstaand en informatief politiek debat over het gevoerde begrotingsbeleid mogelijk te maken.

De Europese Commissie en de Europese Centrale Bank vragen ook aan de lidstaten om het 'comply or explain'-principe te onderschrijven en te hanteren ten aanzien van de vaststellingen en aanbevelingen van die nationale adviserende, onafhankelijke instellingen. Concreet betekent dat dat de nationale regeringen ofwel de aanbevelingen volledig moeten invoeren (comply), ofwel helder moeten uitleggen waarom ze de aanbevelingen naast zich neerleggen (explain).

## **2. Omzetting van fiscal compact naar een Belgisch kader voor begrotingscoördinatie**

Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten

Door het samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, §1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coör-

dinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie (Belgisch Staatsblad, 18 december 2013) is het Belgische begrotingskader gewijzigd met het oog op een nationale vertaling van het evenwichtsprincipe uit de fiscal compact. Daarvoor hebben de ondertekenende partijen enerzijds een aantal verbintenissen aangegaan, en hebben ze anderzijds een aantal opdrachten toegekend aan de Hoge Raad van Financiën (HRF). De interne Belgische omzetting van de evenwichtsdoelstelling (balanced budget rule) verliep via artikel 2 van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 2, §4, van het samenwerkingsakkoord omvat een formele procedure voor ex-antebegrotingscoördinatie, waarbij tijdens een jaarlijkse actualisering van het stabiliteitsprogramma de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen in overleg treden over hun individuele begrotingsdoelstellingen binnen het overlegcomité:

“§4. In het raam van de actualisering van het Stabiliteitsprogramma worden de jaarlijkse begrotingsdoelstellingen van de gezamenlijke overheid, bepaald in structurele termen overeenkomstig de methodes van de Commissie van de Europese Unie, verdeeld in nominale en structurele termen onder de diverse geledingen van de gezamenlijke overheid, op basis van een advies van de Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën. (...) Over de algemene begrotingsdoelstelling van de overheden wordt vooraf overlegd in het Overlegcomité. De akkoord-sluitende partijen verbinden zich ertoe een maximale inspanning te leveren om tot een consensus te komen. De vaststelling van de individuele budgettaire doelstellingen van de akkoord-sluitende partijen en van de lokale overheden in nominale en structurele termen moet worden goedgekeurd door een beslissing van het Overlegcomité.”.

Vervolgens is het de bedoeling dat die doelstellingen formeel worden vastgelegd op basis van een normatief advies van de HRF. De HRF formuleert een aanbeveling voor het te volgen begrotingstraject van de gezamenlijke overheid, alsook voor de verdeling ervan over de individuele overheden.

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

“Elke akkoord-sluitende partij verbindt zich ertoe om, in de uitoefening van haar bevoegdheden en/of van haar voogdij, alle maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn opdat de lokale overheden de begrotingsdoelstellingen bepaald in artikel 2 naleven.”.

Het samenwerkingsakkoord voorziet ten slotte in een monitoring ex post van de begrotingsdoelstellingen die werden overeengekomen in het overlegcomité. Ook die opdracht werd aan de HRF toebedeeld:

“Art. 4. §1. De Afdeling Financieringsbehoeften van de overheid van de Hoge Raad van Financiën wordt ermee belast jaarlijks de naleving te evalueren van de verbintenissen van de akkoord-sluitende partijen in het raam van dit samenwerkingsakkoord en van de beslissingen van het Overlegcomité bedoeld in artikel 2, §4. (...)”.

Als de HRF een significante deviatie vaststelt tussen gerealiseerde begrotingsresultaten en -verbintenissen, treedt een automatisch correctiemechanisme in werking. Het overheidsniveau in kwestie moet dan de vastgestelde afwijking toelichten en rechtvaardigen, en die uiteindelijk ook wegwerken binnen een termijn van achttien maanden. De HRF moet in dat geval een advies formuleren over de omvang van de noodzakelijke correctiemaatregelen en over de invoering ervan.

... maar het samenwerkingsakkoord mist slagkracht

De geest van het samenwerkingsakkoord is duidelijk, maar in de praktijk blijkt dat het afgesproken Belgische begrotingskader niet naar behoren wordt toegepast en slagkracht mist. Dat stelt ook de HRF zelf vast in een recent rapport van juli 2017: "De Afdeling stelt echter vast dat dit begrotingskader in de praktijk niet naar behoren wordt toegepast." (HRF, p. 17)<sup>3</sup>. De HRF heeft naar eigen zeggen zijn ex-anteopdracht met betrekking tot de begrotingscoördinatie sinds 2013 naar behoren kunnen invullen (HRF, p. 17). Dat is echter niet het geval voor de ex-post-monitoringopdracht.

Sinds de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord is binnen het overlegcomité nog nooit een akkoord bereikt over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan tussen de individuele entiteiten. Voor de begrotingsjaren 2014, 2015, 2016 en 2017 nam het overlegcomité alleen akte van het traject dat België op basis van het stabiliteitsprogramma aan de EU-instellingen bezorgde. Dat is in tegenspraak met de procedure voor interfederale begrotingscoördinatie die in het samenwerkingsakkoord werd vastgelegd.

Doordat formeel goedgekeurde doelstellingen ontbreken, kan de HRF geen ex-postmonitoring toepassen. De HRF stelt in zijn rapport verder: "Het niet-functioneren van de begrotingscoördinatie in België heeft tot gevolg dat er onzekerheid zou kunnen bestaan over het begrotingstraject van de Gezamenlijke Overheid en zorgt ervoor dat de Afdeling haar monitoringopdracht zoals voorgeschreven door hetzelfde Samenwerkingsakkoord niet kan vervullen." (HRF, p. 17). Verder staat in het rapport dat het onmogelijk is voor de HRF "om te evalueren of de akkoordsluitende partijen hun verbintenissen en de beslissingen van het Overlegcomité hebben nageleefd" (HRF, p. 41). Om de afwijking te kunnen nagaan en de significantie van afwijkingen van het traject te kunnen beoordelen, zijn begrotingsdoelstellingen nodig.

Onlangs deed de HRF wel een poging om ex-postbegrotingsresultaten te vergelijken met de referentie-indicatoren, louter bij wijze van illustratie. De gerealiseerde evolutie van het structurele saldo staat daarbij centraal als parameter, zowel op het niveau van de gezamenlijke overheid, als van de individuele overheden. De HRF ging, in overeenstemming met de criteria van het preventieve deel van het stabiliteits- en groeipact, zowel de begrotingsrealisaties van het voorbije begrotingsjaar als van de voorbije twee begrotingsjaren na. Als referentie-indicatoren voor de illustratieve beoordeling van de begrotingsrealisaties in 2016 opteerde de HRF ervoor om de (beoogde) structurele verbeteringen uit het traject van het stabiliteitsprogramma 2016-2019 van april 2016 in aanmerking te nemen.

Illustratieve oefening 2016:

	realisatie	referentie-indicator	verschil	Inclusief flexibiliteitsmechanisme	resterend verschil
<b>Gezamenlijke overheid</b>	0,20% van het bbp	0,61	-0,41	0,13	-0,28
<b>Entiteit I (federale overheid + sociale zekerheid.)</b>	0,06	0,57	<b>-0,52</b>	0,13	<b>-0,39</b>
<b>Entiteit II</b>	0,14	0,04	+0,10		+0,10
<b>Gewesten en gemeenschappen</b>	0,10	0,06	+0,04		+0,04
<b>Lokale overheden</b>	0,04	-0,02	+0,06		+0,06

<sup>3</sup> Hoge Raad van Financiën, *Afdeling Financieringsbehoeften van de Overheid. Evaluatie van het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 en analyse van de recente budgettaire evoluties*. Juli 2017, p. 17.

## Illustratieve oefening 2015-2016:

	Realisatie	referentie-indicator	verschil	Inclusief flexibiliteits-mechanisme	resterend verschil
<b>Gezamenlijke overheid</b>	0,23% van het bbp	0,67	-0,43	0,08	-0,35
<b>Entiteit I (federale overheid + sociale zekerheid)</b>	0,10	0,60	<b>-0,50</b>	0,08	<b>-0,42</b>
<b>Entiteit II</b>	0,14	0,06	+0,07		+0,07
<b>Gewesten en gemeenschappen</b>	0,10	0,05	+0,05		+0,05
<b>Lokale overheden</b>	0,04	0,01	+0,02		+0,02

De bovenstaande tabellen wijzen op een (significante) afwijking tussen de realisaties en de begrotingsdoelstellingen op niveau van entiteit I (federale overheid en sociale zekerheid). De gerealiseerde structurele verbetering van het vorderingensaldo van entiteit II scoort zowel in 2016 als in 2015-2016 dan weer beter dan de doelstelling. Dat geldt zowel voor de gewesten en gemeenschappen als voor de lokale overheden. Kortom, de HRF heeft hier een interessante oefening gemaakt die aantoont hoe een echt ex-postmonitoringsysteem er zou kunnen uitzien.

Logischerwijs heeft het ontbreken van doelstellingen per partij ook tot gevolg dat een effectief correctiemechanisme, zoals dat vereist is door de fiscal compact, niet kan worden gegarandeerd. Volgens artikel 4, §2, van het samenwerkingsakkoord wordt het automatisch correctiemechanisme pas gelanceerd als de HRF een significante afwijking ten opzichte van de verbintenissen vaststelt bij een of meer partijen. De HRF heeft momenteel geen juridische basis om het correctiemechanisme te activeren in geval van een significante afwijking. Ook impliceert de afwezigheid van doelstellingen dat de verdeling van een mogelijke sanctie – ten gevolge van het niet nakomen van een begrotingsverbintenis – door het uitblijven van een ex-postmonitoring niet mogelijk is.

De bovenstaande pijnpunten komen ook naar boven in het Country Report 2017 van de Europese Commissie<sup>4</sup>: "Implementation of the 2013 cooperation agreement has been poor. (...) This lack of internal cooperation and burden sharing undermines the viability of the country's overall trajectory towards its medium term budgetary objective (...). However, the obstacles appear to be rather political than technical." (p. 17).

Tegen de achtergrond van de bovenstaande vaststellingen pleit de HRF in zijn adviezen ervoor dat de verschillende regeringen met spoed tot een akkoord zouden komen over het globale begrotingstraject en de verdeling ervan over de verschillende deelsectoren van de overheid, en de individuele gemeenschappen en gewesten. De HRF neemt in zijn evaluatie van het samenwerkingsakkoord de volgende conclusie op: "Een goede begrotingscoördinatie (...) is echter van essentieel belang om de engagementen van België ten aanzien van de Europese Unie zowel op het vlak van het aanpassingstraject naar de MTO als op het vlak van de noodzakelijke onafhankelijke monitoring na te kunnen leven." (HRF, p. 17).

<sup>4</sup> Commission Staff Working Document, Country Report Belgium 2017, Brussels, 22 februari 2017, {COM(2017) 90 final} {SWD(2017) 67 final to SWD(2017) 93 final}.

### 3. Voorstellen tot verbetering

Op basis van de hierboven geschetste problematiek wordt aan de Vlaamse Regering gevraagd om, in overleg met de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, de onderhandelingen over het samenwerkingsakkoord opnieuw op te starten en het akkoord door de onderstaande ingrepen te versterken.

- Bij gebrek aan een formeel akkoord over de individuele begrotingsdoelstellingen, moeten de normatieve adviezen van de HRF beschouwd worden als de jaarlijks na te streven begrotingsdoelstellingen voor de verschillende geledingen van de gezamenlijke overheid. Zo wordt het voor de HRF mogelijk om zijn ex-postmonitoringfunctie terdege uit te voeren, de naleving van de verbintenissen van de akkoordsluitende partijen te evalueren, en het correctie- en sanctiemechanisme bij niet-naleving te laten spelen.

Om de middellangetermijndoelstelling (MTO) en de noodzakelijke schuldreductie te kunnen halen, moeten begrotingsdoelstellingen worden vastgesteld in een meerjarig perspectief. Bij de jaarlijkse vaststelling ervan moet rekening worden gehouden met zowel positieve als negatieve afwijkingen tussen de realisaties en de begrotingsdoelstellingen. Dat betekent dat aan overheden die beter hebben gepresteerd dan de na te streven begrotingsdoelstellingen, niet kan worden gevraagd om een gedeelte van de inspanning over te nemen van overheden die slechter hebben gepresteerd dan de na te streven begrotingsdoelstellingen.

- Het samenwerkingsakkoord moet expliciet definiëren wanneer een afwijking van het begrotingstraject een significant karakter heeft, bijvoorbeeld door expliciet te refereren aan de EU-criteria voor significante afwijkingen.
- Het 'comply or explain'-principe moet over de hele lijn toegepast worden in het Belgische begrotingskader. De Europese Commissie heeft België (en ook Denemarken, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal en Slovenië) daar al op gewezen. Concreet betekent dit dat de verschillende partijen in het samenwerkingsakkoord ofwel het voorgestelde traject of advies van de HRF volledig volgen, ofwel moeten argumenteren waarom ze ervan afwijken. Daardoor wordt het onmogelijk om de aanbevelingen van de HRF gewoon naast zich neer te leggen. Artikel 4(2) van het samenwerkingsakkoord van 2013 verplicht een entiteit al om een significante afwijking van het traject uit te leggen. Regels voor 'comply or explain' werden echter niet opgenomen voor het rechtvaardigen en uitleggen van de 'uitzonderlijke omstandigheden' die entiteiten willen inroepen en voor de vooruitgang die geboekt werd in het kader van correcties voor een begrotingsevenwicht voor de overheid als geheel. België heeft al aan de EU-Commissie beloofd dat het de mogelijkheden zal onderzoeken om de samenwerkingsovereenkomst in die zin aan te passen.
- De onafhankelijkheid van de HRF moet worden gegarandeerd in de nationale wetgeving, via een aanpassing van het koninklijk besluit van 13 april 2006<sup>5</sup>. De Europese Commissie maakte voor België (en ook voor Denemarken, Spanje, Frankrijk, Luxemburg en Nederland) daarover de volgende opmerking<sup>6</sup>:

"The HCF appears to be tightly attached to the Ministry of Finance, which provides logistical resources, budget and staff. (...) While the nomination procedure for the HCF-PB members is based on competence and experience, the current legal and institutional framework establishes close interdependencies with the

<sup>5</sup> [http://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs\\_mb\\_2006\\_04\\_13.pdf](http://www.hogeraadvanfinancien.be/sites/default/files/public/downloads/bs_mb_2006_04_13.pdf).

<sup>6</sup> ANNEX Country annex BELGIUM to the REPORT FROM THE COMMISSION presented under Article 8 of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union.

Ministry of Finance and other institutions and governments who nominate the HCF-PB members, thereby weakening the HCF-PB's ability to act as an autonomous entity providing independent, unbiased monitoring." (p. 6).

Daarnaast moeten de verschillende entiteiten er ook voor zorgen dat de HRF over voldoende middelen en mankracht beschikt om zijn taken uit te voeren en garanderen dat de HRF zijn analyses volledig onafhankelijk kan communiceren.

Peter VAN ROMPUY  
Koen VAN DEN HEUVEL  
Katrien SCHRYVERS  
Jenne DE POTTER  
Katrien PARTYKA  
Ward KENNES