

Europees governancekader inzake overheidsfinanciën: toelichting en evaluatie

W. Melyn
L. Van Meensel
S. Van Parys

Inleiding

Het begrotingsbeleid van de landen van het eurogebied is, in tegenstelling tot het monetair beleid, een nationale bevoegdheid gebleven. Aangezien het belangrijk is dat landen die deelnemen aan de muntunie begrotingsdiscipline nastreven, werd met het Verdrag van Maastricht en het Stabiliteits- en groeipact een Europees governancekader inzake overheidsfinanciën vastgelegd waaraan bindende begrotingsregels zijn gekoppeld. Dat kader is een van de hoekstenen van de muntunie en voor de goede werking ervan is het van cruciaal belang dat de lidstaten de regels naleven.

In dit artikel wordt het Europees governancekader inzake overheidsfinanciën toegelicht en kritisch geëvalueerd. In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op het belang van begrotingsregels in het algemeen en in een monetaire unie in het bijzonder. In het tweede hoofdstuk worden de mijlpalen in de totstandkoming van het Europees begrotingskader geschetst. Het derde hoofdstuk beschrijft het huidige kader en in het vierde hoofdstuk wordt toegelicht op welke wijze het Europees begrotingskader recentelijk is toegepast. Het vijfde hoofdstuk bevat een evaluatie. Tot slot volgen enkele conclusies.

1. Belang van begrotingsregels, vooral in een monetaire unie

1.1 Nut van begrotingsregels

Gezonde overheidsfinanciën zijn belangrijk om de voorwaarden te creëren voor prijsstabiliteit en voor een voor de werkgelegenheid bevorderlijke sterke en duurzame groei. De ervaring leert trouwens hoe nefast een gebrek aan begrotingsdiscipline op termijn kan zijn voor een economie. Tevens wordt algemeen erkend dat een degelijk begrotingskader, bestaande uit een geheel van procedures, instellingen en begrotingsregels, in hoge mate kan bijdragen aan een gezond begrotingsbeleid.

Begrotingsregels leggen beperkingen op aan het begrotingsbeleid en ze maken het mogelijk de zogeheten 'deficit bias' te vermijden. Daarmee wordt bedoeld dat het democratisch besluitvormingsproces prikkels kan genereren om af te wijken van wat uit macro-economisch oogpunt als goed begrotingsbeleid wordt beschouwd. Zo hebben overheden in tal van landen tijdens de afgelopen decennia vaak – ook in economisch welvarende tijden – hun uitgaven sterker laten toenemen dan hun ontvangsten, waardoor de begrotingstekorten fors opliepen en er zeer hoge schuldgraden werden opgebouwd. Die neiging tot te weinig begrotingsdiscipline zou worden veroorzaakt door, onder meer, de te beperkte tijdshorizon van de bevolking en de politici. Zo zouden individuen vooral de kortetermijnvoordelen van dalende belastingen

of stijgende uitgaven zien, zonder zich daarbij bewust te zijn van de mogelijke nefaste gevolgen, op langere termijn, van een dergelijk expansief begrotingsbeleid. Politici zouden geneigd zijn daarop in te spelen om hun kansen op herverkiezing te verhogen. Ook zou er bewust voor kunnen worden geopteerd de huidige generaties te bevoordelen en de schuldenlast door te schuiven naar de toekomstige generaties. De 'deficit bias' zou voorts ook kunnen worden verklaard door wat in de speltheorie bekendstaat als het 'common pool'-probleem. Wat het begrotingsbeleid betreft, betekent dit dat elke 'speler' of iedere belangengroep eigen belangen nastreeft zonder daarbij rekening te houden met de algemene begrotingsbeperkingen. Dat 'common pool'-probleem wordt soms in verband gebracht met coalitieregelingen.

Financiële markten kunnen in principe een ongepast begrotingsbeleid ontmoedigen – en dus de noodzaak van begrotingsregels verkleinen – door bij de rentevorming de overheden met dreigende begrotingsproblemen een hogere risicopremie op te leggen. Dit disciplinerend mechanisme werkt evenwel niet feilloos, zoals de ervaring

uit de periode vóór het uitbreken van de financiële crisis in 2008 achteraf heeft aangetoond.

In een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid zijn de argumenten voor strikte begrotingsregels nog sterker. Zo kan een onverantwoord begrotingsbeleid door één of meer overheden in dergelijke unie ongewenste overloopeffecten sorteren. Die kunnen zich zowel voordoen tussen de aan de muntunie deelnemende verschillende overheden als tussen het budgettair en het monetair beleid. Een gebrek aan begrotingsdiscipline kan tevens de financiële stabiliteit in het gedrang brengen. Teneinde dergelijke overloopeffecten zoveel mogelijk te beperken, verdient het dan ook aanbeveling dat de institutionele architectuur van een monetaire unie met een gefragmenteerd begrotingsbeleid niet alleen de vereiste waarborgen biedt inzake de onafhankelijkheid van de centrale bank en de niet-aansprakelijkheid van overheden voor schulden van andere overheden (de zogenoemde 'no bail-out'-clausule), maar dat ze ook in strikte regels voorziet die een toereikende begrotingsdiscipline garanderen.

Kader 1 – Criteria voor begrotingsregels

Begrotingsregels leggen numerieke doelstellingen of limieten vast voor sleutelaggregaten van de overheidsfinanciën zoals het begrotingssaldo, de overheidsontvangsten en -uitgaven en het schuldpeil. In de literatuur bestaat een ruime consensus over een aantal vereisten waaraan begrotingsregels, willen ze succesvol zijn, dienen te voldoen. Daarbij wordt vaak gerefereerd aan de criteria die door Kopits en Symansky (1998) naar voren worden geschoven. Volgens hen moeten goede begrotingsregels de volgende kenmerken vertonen: duidelijk gedefinieerd, transparant, adequaat, consistent, eenvoudig, flexibel, afdwingbaar en efficiënt. Deze vereisten worden hieronder summier toegelicht.

Een begrotingsregel moet om te beginnen duidelijk gedefinieerd en transparant zijn, wat betekent dat het toepassingsgebied ervan duidelijk afgebakend is en dat hij niet kan worden omzeild. Een heldere, op statistische conventies gesteunde rapportering is hoe dan ook noodzakelijk. Een maatstaf die in hoge mate aan deze principes beantwoordt, is het vorderingensaldo van de sector overheid uit de nationale rekeningen, dat zowel in België als in de overige EU-lidstaten de centrale begrotingsdoelstelling is. Dit wordt onmiskenbaar in de hand gewerkt doordat het Verdrag van Maastricht aan dit aggregaat uit de overheidsrekeningen refereert. Eurostat heeft een jurisprudentie ontwikkeld die erop gericht is die rekeningen zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij de economische realiteit.

Voorts moet een begrotingsregel adequaat zijn in het licht van de beoogde doelstellingen. Dit impliceert dat de regel betrekking moet hebben op de begrotingsresultaten ex post. Idealiter streeft een begrotingsregel de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn na, maar heeft hij eveneens een economische stabilisatiefunctie op korte termijn. Dat is belangrijk in een monetaire unie waar begrotingsregels op die manier een overbelasting van het monetair beleid kunnen voorkomen.

Een goede begrotingsregel moet tevens consistent zijn, zowel ten opzichte van andere begrotingsregels als ten opzichte van andere beleidsdoelstellingen.



Een begrotingsregel is bij voorkeur ook eenvoudig. Enkel zo kan hij gemakkelijk bijval krijgen bij de beleidsmakers en bij het grote publiek, waardoor zijn impact vergroot.

Een begrotingsregel moet tevens flexibel zijn. Dit betekent dat bij de toepassing ervan rekening moet worden gehouden met niet-voorzien omstandigheden, bijvoorbeeld het conjunctuurverloop. Het is immers evident dat de economische groei en de samenstelling ervan een aanzienlijke invloed kunnen hebben op sommige aggregaten zoals het financieringssaldo van de overheid. Teneinde de invloed van de conjunctuur te neutraliseren, wordt er derhalve vaak voor geopteerd begrotingsdoelstellingen te formuleren aan de hand van structurele begrotingssaldi, waaruit de invloed van de conjunctuur en van niet-recurrente factoren wordt geweerd. Daarbij wordt doorgaans gebruik gemaakt van een maatstaf van de output gap, die het verschil aangeeft tussen de gerealiseerde en de potentiële economische bedrijvigheid.

Een ander kenmerk van een degelijke begrotingsregel is dat hij afdwingbaar is, wat betekent dat er sancties kunnen worden opgelegd als hij niet wordt nageleefd. Daar is niet noodzakelijkerwijs een formeel sanctiemechanisme voor vereist; ook reputatieschade kan als een sanctie worden beschouwd. Het ligt voor de hand dat de prikkel om de begrotingsnormering te respecteren, groter is naarmate het sanctiemechanisme strenger is en strikter wordt toegepast.

Tot slot moet een begrotingsregel efficiënt zijn in die zin dat hij ervoor zorgt dat het gewenste begrotingsbeleid wordt gevoerd en dat daartoe eventueel noodzakelijke structurele maatregelen worden genomen. Voorts mag de maatstaf waarop de regel betrekking heeft, geenszins worden vertekend. In dat verband wordt in de literatuur verwezen naar de wet van Goodhart, die stelt dat het controleren van een indicator aanleiding geeft tot ontwichtingen in het gebruik ervan als indicator. Dit komt er met andere woorden op neer dat op het ogenblik dat een maatstaf een beleidsdoelstelling wordt, er een risico bestaat dat hij ophoudt een goede maatstaf te zijn.

Er zij evenwel opgemerkt dat niet al deze eigenschappen vlot in één enkele regel kunnen worden samengebracht. Zo zal een regel minder eenvoudig worden naarmate meer flexibiliteit wordt ingebouwd. Ook zal een eenvoudige regel waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen het beleid en de budgettaire gevolgen van fenomenen die buiten de directe invloedssfeer van de overheid vallen, wellicht moeilijk afdwingbaar blijken. Tevens ligt het niet voor de hand om eenvoudige en transparante regels op te stellen die optimaal bijdragen tot het groeibevorderend karakter van het overheidsoptreden. Begrotingsregels zullen dus noodzakelijkerwijs een onvolmaakt compromis zijn tussen alle hierboven vermelde vereisten.

1.2 Situering van begrotingsregels binnen het Europees beleidskader

Voor de Europese muntunie werd een unieke institutionele structuur opgezet waarbij het monetair beleid werd eengemaakt, terwijl het begrotings- en structureel beleid overwegend decentraal bleven. Historische voorstellen voorzagen weliswaar in een meer gecentraliseerde economische coördinatie, maar de politieke wil voor deze belangrijke bevoegdheidsoverdracht naar het Europees niveau bleek in de jaren negentig te ontbreken. Bij ontstentenis van enige vorm van Europese economische regering werd de coördinatie van het begrotingsbeleid en het toezicht op de overheidsfinanciën vastgelegd in bindende regels teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen, meer bepaald in de artikelen van het

Verdrag betreffende de Europese Unie over de noodzaak om buitensporige overheidstekorten te vermijden en in de bijbehorende procedure bij buitensporige tekorten (EDP)⁽¹⁾, alsook in het Stabiliteits- en groeipact. Dit is een 'harde' vorm van coördinatie aangezien er regels bestaan en er voorzien is in sanctioneringsmechanismen mochten die regels niet worden nageleefd.

Een van de lessen van de financiële en economische crisis was dat het Europees beleidskader aanpassing behoefde aangezien het tot dan toe bestaande kader de macro-economische en financiële onevenwichtigheden onvoldoende had gedetecteerd en aangepakt.

(1) De omschrijving 'buitensporig tekort' heeft in deze context betrekking op zowel het niet-naleven van het criterium inzake het begrotingstekort als op het niet-naleven van het schuld criterium.

TABEL 1 OVERZICHT VAN HET EUROPEES BELEIDSKADER

Beleidsdomein	Niveau	Instrument	Kenmerken
Monetair	Gemeenschappelijk	ECB/ESCB	Prijsstabiliteit nastreven
Financieel	Gemeenschappelijk	Bankenunie: Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme ⁽¹⁾ Voorstel tot gemeenschappelijk depositogarantiestelsel ⁽²⁾	Stabiliteit financieel systeem waarborgen
Macro-economisch	Nationaal	<i>Hard coordination</i> : regelgevend kader en sancties	Coördinatie economisch beleid ⁽³⁾ (procedure bij macro-economische onevenwichtigheden)
Structureel	Nationaal	<i>Soft coordination</i> : aanbevelingen	Coördinatie structureel beleid (op basis van geïntegreerde richtsnoeren) ⁽³⁾⁽⁴⁾
Budgettair	Nationaal	<i>Hard coordination</i> : regelgevend kader en sancties	Begrotingsdiscipline nastreven ⁽³⁾ (Stabiliteits- en groeipact en procedure bij buitensporige tekorten)

Bron: NBB.

(1) Bestaat uit een Europese afwikkelingsautoriteit – de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad – die in werking is getreden op 1 januari 2015 en een Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds, dat normaliter in werking zal treden op 1 januari 2016.

(2) De vorderingen inzake het gemeenschappelijke depositogarantiestelsel zijn tot dusver beperkt gebleven tot een harmonisatie van de nationale stelsels, waarbij de bankdeposito's gedekt worden tot een bedrag van € 100 000.

(3) Geïntegreerd in het Europees semester.

(4) Valt onder 'hard coordination' als er uitzonderlijke onevenwichtigheden worden vastgesteld.

Na de crisis werden dan ook verscheidene initiatieven genomen om de coördinatie en de toezichtsprocedures te versterken. Zo werd het financieel beleid meer gecentraliseerd door de oprichting van de bankenunie. Deze laatste zal op drie pijlers berusten, namelijk het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en het gemeenschappelijk depositogarantiestelsel. Bedoeling daarvan is de stabiliteit van het financieel systeem te waarborgen. Wat het macro-economisch beleid betreft, werd voorts de coördinatie versterkt, meer bepaald via de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden. Het gaat om het identificeren, het voorkómen en het corrigeren van macro-economische evenwichtsverstoringen en een sanctieregeling. Net als bij het begrotingsbeleid is dit een 'harde' vorm van coördinatie. Voor het structureel economisch beleid wordt daarentegen enkel in een 'zachte' vorm van coördinatie voorzien, zonder bindende regels. Die coördinatie verloopt in het kader van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en van de richtsnoeren voor werkgelegenheid, die gebundeld zijn tot de geïntegreerde richtsnoeren.

Er zij opgemerkt dat dit artikel focust op de Europese begrotingsregels aan de hand waarvan begrotingsdiscipline wordt nagestreefd. Die regels voorzien niet in een verreikende coördinatie van het budgettair beleid. In het kader van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden kunnen wel aanbevelingen inzake begrotingsbeleid worden geformuleerd, maar op dat aspect wordt hier niet nader ingegaan. Evenmin worden de mechanismen behandeld die zijn uitgewerkt ter ondersteuning van lidstaten waarvan de financiering van de overheidsschuld via de financiële markten problematisch is geworden.

2. Ontstaan en ontwikkeling van het Europees governancekader inzake overheidsfinanciën

Aanvankelijk was het Europees governancekader inzake overheidsfinanciën eenvoudig. Mettertijd werd het echter geregeld aangepast. Nu eens werd het versoepeld en dan werd het weer verstrengd in die zin dat het respectievelijk meer of minder ruimte liet voor discretionaire beslissingen

met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het kader. Door die opeenvolgende hervormingen heen werd het kader ruimer en werd het 'intelligenter', maar ook de complexiteit ervan nam sterk toe. Hieronder volgt een toelichting bij de belangrijkste aanpassingen sinds de totstandkoming van de eerste begrotingsregels in het kader van het Verdrag van Maastricht.

2.1 Verdrag van Maastricht

De basis van het huidig Europees governancekader inzake overheidsfinanciën werd gelegd in het Verdrag van Maastricht (officieel het Verdrag betreffende de Europese Unie) dat op 7 februari 1992 werd ondertekend, met daarin het perspectief om tegen het einde van de jaren negentig in Europa een muntunie te creëren. In dat Verdrag werden een aantal veiligheidsmechanismen ingebouwd die budgettaire spilzucht moesten tegengaan en begrotingsdiscipline moesten garanderen: het verbod op monetaire financiering van de overheid door centrale banken, het verbod op bevoorrechte toegang van de overheid tot financiële instellingen, de 'no bail-out'-clausule en de vereiste om geen buitensporig overheidstekort of overmatige overheidsschuld te hebben.

Landen die aan de muntunie wensten deel te nemen, dienden aan een aantal macro-economische criteria – de zogeheten convergentiecriteria – te voldoen, onder meer in het vlak van de overheidsfinanciën. Zo mocht het begrotingstekort de drempelwaarde van 3 % bbp in principe niet overschrijden, terwijl de overheidsschuld niet méér mocht bedragen dan 60 % bbp, tenzij de schuldratio in voldoende mate afneemt en die referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert. In het Verdrag wordt, krachtens de procedure bij buitensporige tekorten (EDP), aan deze criteria tevens een correctiemechanisme gekoppeld, dat na de oprichting van de muntunie voor

een blijvende begrotingsdiscipline moest zorgen. Bij het niet-respecteren ervan trad immers een corrigerende procedure in werking waarbij de Ecofin-Raad op voorstel van de EC kon beslissen dat het tekort buitensporig was, de lidstaten in kwestie kon aanmanen hun begrotingsbeleid bij te sturen en zelfs bepaalde sancties kon vaststellen; zo kon de Europese Investeringsbank worden verzocht de kredietverlening aan die lidstaten te herzien of konden renteloze deposito's en boetes worden opgelegd. De Ecofin-Raad beschikte in dat verband over een zeer ruime beslissingsbevoegdheid en hij kon autonoom bepalen welke stappen dienden te worden genomen.

2.2 Stabiliteits- en groeipact

De vrees bestond dat, zodra de muntunie was gevormd, de begrotingsdiscipline zou verzwakken of zelfs zou wegvallen, en in dat verband beschouwden niet alle lidstaten de in het Verdrag vastgelegde bovenvermelde correctieprocedure als voldoende ontradend. De toenmalige Duitse regering nam het voortouw in het ijveren voor aanvullende waarborgen ten behoeve van een in de monetaire unie aanhoudende begrotingsdiscipline; in 1995 deed ze reeds de eerste voorstellen waarin werd aangedrongen op een verduidelijking en versterking van de begrotingsregels. Die voorstellen kregen al snel de steun van kleinere lidstaten. In december 1996 werd op de Europese Top van Dublin een akkoord bereikt en daar kreeg de nieuwe regelgeving ook haar definitieve naam: het Stabiliteits- en groeipact. Op die manier wilden de Europese beleidsmakers expliciet aangeven dat een blijvende begrotingsdiscipline, samen met de prijsstabiliteit waarover de ECB moest waken, belangrijk is om de noodzakelijke voorwaarden te creëren voor een evenwichtige en duurzame groei van de bedrijvigheid. Het pact werd in juni 1997 op de Europese Top van Amsterdam ondertekend.

TABEL 2 MIJLPALEN IN DE ONTWIKKELING VAN HET EUROPEES GOVERNANCEKADER INZAKE OVERHEIDSFINANCIËN

	Soepeler	Strenger	Intelligenter / Complexer
1992: Verdrag van Maastricht			
1997: Stabiliteits- en groeipact (SGP)		X	X
2005: Eerste hervorming SGP	X		X
2011-2013: Tweede hervorming SGP		X	X
2015: EC-mededeling inzake flexibiliteit binnen het SGP	X		X

Bron: NBB.

De in het Verdrag van Maastricht vastgelegde centrale vereiste dat lidstaten geen buitensporig tekort mogen hebben, werd in het pact uiteraard overgenomen. De regelgeving werd uitgebreid met een reeks preventieve bepalingen. De lidstaten verbonden zich ertoe jaarlijks stabiliteitsprogramma's in te dienen (of convergentieprogramma's voor de lidstaten die niet deelnemen aan de muntunie), gericht op het bereiken van de doelstelling op middellange termijn, namelijk een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont en daartoe ook de vereiste begrotingsmaatregelen te nemen. Dergelijke begrotingsposities zouden de lidstaten voldoende ruimte moeten bieden om normale conjunctuurschommelingen op te vangen via de werking van de automatische stabilisatoren zonder dat hun overheidstekort de drempelwaarde van 3 % bbp overschrijdt. Daarnaast werd de definitie van een buitensporig tekort nader omschreven. Ten slotte werden de correctiemechanismen, die in werking treden wanneer een dergelijk tekort wordt opgetekend, aangescherpt. Het niet-respecteren van de regels zou daarbij in principe tot sancties moeten leiden.

Met het Stabiliteits- en groeipact werden de begrotingsregels in zekere zin verstrengd. Het preventieve gedeelte van het pact was tegelijkertijd gericht op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn en op de stabiliserende functie van het begrotingsbeleid op korte termijn. Het corrigerende gedeelte werd uitgewerkt aan de hand van strikte procedureregels – met weinig ruimte voor interpretatie – die in werking treden op het ogenblik dat het overheidstekort de drempelwaarde van 3 % bbp zou overschrijden.

2.3 Eerste hervorming van het Stabiliteits- en groeipact

Ondanks de verstrenging van de regels in het kader van het Stabiliteits- en groeipact lieten de meeste lidstaten, nadat ze tot de muntunie waren toegetreden, de begrotingsdiscipline in mindere of meerdere mate varen. Dat werd in de hand gewerkt door het te weinig gespecificeerde preventieve gedeelte van het pact en de té rooskleurige groeiverwachtingen net na de eeuwwisseling. De overheidstekorten van sommige lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, overschreden de drempelwaarde van 3 % bbp en die landen dreigden te worden onderworpen aan de strikte regel van het corrigerende gedeelte die stelt dat het buitensporig tekort binnen het jaar na de vaststelling ervan moet worden gecorrigeerd. Geleidelijk aan werd het Stabiliteits- en groeipact door sommigen als een te streng keurslijf beschouwd en kwam het steeds meer onder vuur te liggen, waarbij werd gepleit voor een versoepeling van de regels.

Na een aanslepend debat bereikte de Ecofin-Raad in maart 2005 een akkoord over de hervorming van het Stabiliteits- en groeipact waarbij de klemtoon werd gelegd op een versteviging van de economische grondslagen en de flexibiliteit ervan. Die hervorming wijzigde zowel het preventieve als het corrigerende gedeelte. De belangrijkste wijziging in het preventieve gedeelte van het pact betrof de definitie van de doelstelling op middellange termijn, namelijk een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Die doelstelling werd voortaan uitgedrukt in structurele termen, dat wil zeggen gezuiverd voor conjunctuurinvloeden en niet-recurrente factoren. Er werden landspecifieke doelstellingen ingevoerd, die kunnen variëren van een tekort van 1 % bbp voor lidstaten met een lage schuld en een hoge potentiële groei tot een evenwicht of overschot voor lidstaten met een hoge schuld en een lage potentiële groei. De lidstaten die hun doelstelling op middellange termijn nog niet hadden bereikt, moesten hun structureel begrotingsaldo trachten te verbeteren. In dat verband gold als referentie een verbetering met gemiddeld 0,5 procentpunt bbp per jaar en in economisch gunstige tijden moest de inspanning groter zijn. Wat de corrigerende procedures van het pact betreft, werd de definitie van de uitzonderlijke omstandigheden waarin een tekort van meer dan 3 % bbp niet als buitensporig wordt beschouwd, sterk versoepeld. Zo zou elke daling van de bedrijvigheid, alsook een lange periode waarin de groei wel positief is maar ver onder zijn potentieel niveau blijft, een uitzondering kunnen rechtvaardigen. Bovendien werden de 'andere relevante factoren' omschreven die bij de beoordeling van het buitensporig karakter van het tekort in aanmerking moeten worden genomen. Daarnaast werd bepaald dat rekening moest worden gehouden met alle andere factoren die de lidstaat in kwestie relevant acht voor een gedetailleerde kwalitatieve evaluatie van de overschrijding van de referentiewaarde. Voorts werden de termijnen verlengd die moeten worden nageleefd bij de diverse stappen in de correctieprocedure voor de buitensporige tekorten.

Meer algemeen impliceerde deze hervorming een duidelijke verschuiving van een institutioneel kader dat gebaseerd was op de toepassing van strikte regels naar een kader waarin de interpretatiemarge van de Ecofin-Raad veel ruimer werd. In dat opzicht werd in zekere zin teruggekeerd naar de situatie van vóór de invoering van het pact. Bovendien kon, vanwege de toegenomen complexiteit, het toezicht op de naleving van de regels van het pact bemoeilijkt worden. Daarnaast werd er een sterke en algemene versoepeling van de bestaande regels vastgesteld en raakte de ultieme bedreiging met sancties enigszins op de achtergrond. Deze hervorming van het pact kwam dus al met al neer op een verzwakking van de bestaande regels.

2.4 Tweede hervorming van het Stabiliteits- en groeipact

De negatieve impact, op de overheidsfinanciën, van de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende economische recessie leidde in 2010 tot een politieke consensus over de noodzaak om het Europees regelgevend kader te versterken. De Europese Raad was zich bewust van de ernst van de situatie en begin 2010 had hij beslist dat het economisch governancekader van de Europese Unie, inclusief de begrotingsregels, versterking behoeft. Op grond daarvan werd een taskforce opgericht die nauw samenwerkte met de EC om voorstellen uit te werken teneinde de Europese begrotingsregels te verstrengen en de Europese macro-economische toezichts- en coördinatieprocedures uit te breiden.

Eind september 2010 had de EC reeds zes wetgevende voorstellen – later aangeduid als het sixpack – geformuleerd tot aanpassing van het regelgevend kader. Daarbij werd een procedure bij macro-economische onevenwichtigheden ingevoerd en werd het begrotingskader grondig aangepast. In het licht van de overheidsschuldencrisis werd het schuld criterium in het corrigerende gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact op de voorgrond geplaatst. Tevens werd het sanctiemechanisme in dat gedeelte van het pact iets dwingender gemaakt. Aan het preventieve gedeelte werd een uitgavenregel toegevoegd en werd de mogelijkheid tot sancties ingevoerd. Naast de wijzigingen in het preventieve en het corrigerende gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact werden ook de beslissingsprocedures en de sancties aangepast ter verbetering van de toepassing van de begrotingsregels. Ten slotte werden minimale voorwaarden opgelegd waaraan de nationale begrotingskaders van de EU-lidstaten moeten voldoen. Die zes wetgevende voorstellen werden in de herfst van 2011 in een gemendeerde vorm door het Europees parlement en de Ecofin-Raad formeel goedgekeurd. Ook werd besloten de timing van de nationale hervormingsprogramma's en de stabiliteits- en convergentieprogramma's beter op elkaar af te stemmen in het kader van een tijdens het jaar voordien goedgekeurd zogenoemd Europees semester.

Eind november 2011 stelde de EC twee nieuwe verordeningen (het twopack) voor om het begrotingstoezicht in het eurogebied verder te verstrengen. De eerste verordening is bedoeld om de begrotingsprocedures in de eurolanden te versterken en te stroomlijnen, alsook supplementaire monitoring- en rapporteringsverplichtingen op te leggen in geval van een buitensporig tekort. De tweede verordening stelt een verscherpt toezicht in voor eurolanden die financiële bijstand van de Europese noodfondsen aanvragen of waarvoor de EC oordeelt dat

ze zware problemen hebben inzake financiële stabiliteit, problemen die wellicht negatieve effecten zullen hebben op andere landen van het eurogebied.

Tijdens de Europese top van december 2011 toonden alle lidstaten van de EU, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, zich bereid een nieuw begrotingspact aan te gaan. Het nieuwe pact was bedoeld om de begrotingsdiscipline verder te verstrengen, met meer automatische sancties en een scherper toezicht. Voorts zouden de lidstaten hun economisch beleid beter coördineren. Deze afspraken werden vastgelegd in een nieuw intergouvernementeel Verdrag voor stabiliteit, coördinatie en governance in de Economische en Monetaire Unie dat in de marge van de Europese Raad begin maart 2012 door 25 EU-lidstaten werd ondertekend (alle toenmalige lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië).

Het begrotingspact is het budgettaire onderdeel van het verdrag. De inhoudelijke bepalingen ervan zijn conform de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact: de begrotingssituatie van de overheid moet in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Deze regel wordt geacht te zijn nageleefd als het jaarlijks structureel begrotingssaldo op het niveau ligt van de landspecifieke doelstelling op middellange termijn. Er is een snelle convergentie naar die doelstelling vereist en de EC zal ter zake het aanpassingstraject voorstellen. De belangrijkste vernieuwing van het begrotingspact is dat deze regels moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving, bij voorkeur in de grondwet of in een andere wet die de naleving ervan volledig verzekert.

Deze veranderingen zorgden ervoor dat het begrotingskader uitgebreider en strenger werd en dat er meer aandacht kwam voor het zich eigen maken ervan door de lidstaten en voor het nakomen ervan. In tegenstelling tot de hervorming van 2005 was het onmiskenbaar een stap in de goede richting. Tegelijkertijd werd het kader opnieuw complexer, wat de toepassing ervan kon bemoeilijken.

2.5 Mededeling van de EC inzake flexibiliteit

In haar mededeling van januari 2015 verschaftte de EC toelichting bij de wijze waarop ze in het kader van haar beleidsdoelstellingen de bestaande regels van het Stabiliteits- en groeipact zal gebruiken om de band tussen structurele hervormingen, investeringen en budgettaire houdbaarheid te versterken ter ondersteuning van de jobcreatie en van de groei. Die mededeling wordt in paragraaf 3.2.3 nader toegelicht. Op basis van de eerste evaluaties van het begrotingsbeleid door de EC na de invoering van deze mededeling ziet het ernaar uit dat deze

laatste voor een soepeler toepassing van het begrotingskader heeft gezorgd.

3. Huidige regels van het Europees begrotingskader

In dit hoofdstuk wordt het huidige Europees begrotingskader om te beginnen gesitueerd binnen de Europese beleidscoördinatiecyclus. Vervolgens wordt nader ingegaan op de belangrijkste Europese begrotingsregels en op de toepassing ervan. Tot slot volgt een overzicht van de belangrijkste regels die momenteel op België van toepassing zijn.

3.1 Situering binnen het breder Europees governancekader

De recente financiële en economische crisis heeft, wat Europa betreft, vooral de noodzaak aangetoond van een strenger toezicht op en een betere coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten. Het Europees semester, een jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie die in 2010 werd goedgekeurd en die sedert 2011 van kracht is, zorgt ervoor dat de lidstaten hun economisch en begrotingsbeleid afstemmen op hun Europese verplichtingen: hun overheidsfinanciën op basis van de regels van het Stabiliteits- en groeipact, en de economische hervormingsplannen op basis van hun landspecifieke aanbevelingen en de langetermijndoelstellingen voor groei en werk uit de Europa 2020-strategie.

De Europese beleidscoördinatie gaat in november van start met de publicatie, door de EC, van twee rapporten. In de jaarlijkse groeianalyse worden de economische uitdagingen van de EU en de beleidsprioriteiten uiteengezet. Het waarschuwingsmechanismeverslag licht de lidstaten door en identificeert de landen die nader moeten worden onderzocht om te bepalen of er macro-economische onevenwichtigheden bestaan. In februari publiceert de EC landenrapporten waarin ze per lidstaat ingaat op de economische situatie, op de hervormingsagenda en, wanneer zulks noodzakelijk wordt geacht op basis van het waarschuwingsmechanismeverslag, op eventuele onevenwichtigheden. Op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad in maart wordt de balans opgemaakt van de algemene macro-economische situatie en van de vooruitgang ten opzichte van Europa 2020. Zo komen, op basis van de jaarlijkse groeianalyse van de EC, algemene beleidsrichtsnoeren tot stand voor de hele EU en voor het eurogebied. In april presenteren de lidstaten hun stabiliteits- of convergentieprogramma's voor gezonde overheidsfinanciën, alsook de nationale hervormingsprogramma's die gericht moeten zijn op een

slimme, duurzame en inclusieve groei in domeinen zoals werkgelegenheid, onderwijs, onderzoek, innovatie, energie en sociale inclusie. Nadat de EC die programma's heeft geëvalueerd, formuleert ze in mei per land specifieke aanbevelingen. Deze laatste bevatten voor de landen beleidsadvies op maat in alle domeinen die voor het lopende en het volgende jaar prioritair worden geacht. Vervolgens worden die aanbevelingen door de bevoegde ministers van de Raad van de EU besproken en door de Europese Raad goedgekeurd. Eind juni of begin juli worden de aanbevelingen voor de verschillende landen formeel door de Ecofin-Raad bekrachtigd. Wat de overheidsfinanciën betreft, krijgt elk land dan ook beleidsadvies nog vóór het zijn ontwerpbegrotingsplan voor het komende jaar finaliseert. Uiterlijk op 15 oktober moeten de landen van het eurogebied hun ontwerpbegrotingsplannen voor het volgende jaar indienen. De EC brengt daarover advies uit in november, waarna een bespreking volgt in de Ecofin-Raad. Daarbij wordt vooral beoordeeld of de plannen voldoen aan de eisen van het Stabiliteits- en groeipact.

Mocht tijdens het begrotingstoezicht blijken dat een lidstaat niet voldoet aan de regels van het preventieve of corrigerende gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact, dan besluiten de EC en de Ecofin-Raad om tegen de lidstaat in kwestie respectievelijk een procedure bij significante afwijking of een procedure bij buitensporige tekorten te starten. Dergelijke beslissingen worden meestal genomen ofwel in december, op basis van de statistische notificaties van eind september en de herfststraming van de EC, ofwel in juni, op basis van de statistische notificaties van eind maart en de lenteraming van de EC.

3.2 Belangrijkste Europese begrotingsregels

Binnen de beleidscoördinatie dient het begrotingsbeleid van de lidstaten in overeenstemming te zijn met de Europese begrotingsregels. Die regels bestaan, zoals reeds vermeld, uit een preventief gedeelte, dat het ontstaan van onhoudbare budgettaire situaties beoogt te vermijden, en een corrigerend gedeelte, dat betrekking heeft op de herstelmaatregelen voor de lidstaten die met buitensporige overheidstekorten of –schulden kampen.

3.2.1 Regels van het preventieve gedeelte

3.2.1.1 Doelstelling op middellange termijn: definitie en berekening

Het nastreven van de doelstelling op middellange termijn vormt de kern van het preventieve gedeelte. Het betreft een voor elk land specifieke referentiewaarde voor het begrotingssaldo, uitgedrukt in structurele termen.

TABEL 3 HET EUROPEES BEGROTINGSTOEZICHT BINNEN DE JAARLIJKE BELEIDSCOÖRDINATIECYCLUS

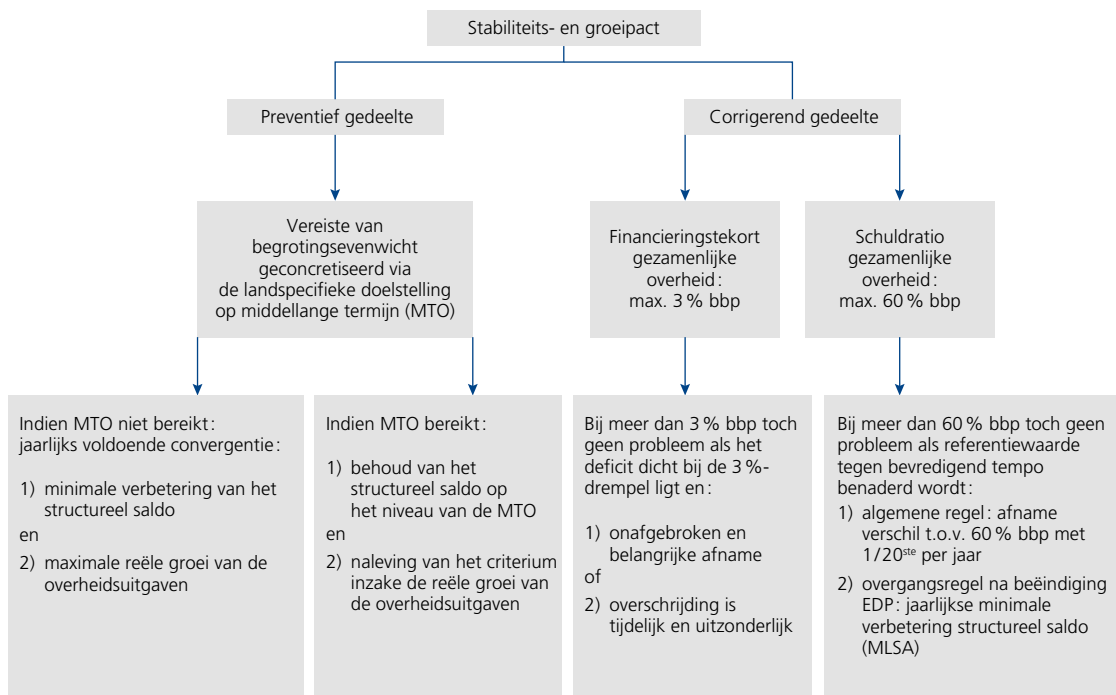
	Europese Commissie	Raad van de EU	Europese Raad	Europees Parlement	Lidstaten
November	Herfstvooruitzichten Jaarlijkse groeianalyse (JGA) Waarschuwingmechanismeverslag (WMV)				
December	Beslissingen in kader SGP	Beslissingen in kader SGP			
Januari		Aanname conclusies JGA / WMV	Akkoord over coördinatie-domeinen op basis van JGA / WMV		
Februari	Wintervooruitzichten Landenrapport per lidstaat (hervormingsagenda en onevenwichtig-heden)				
Maart			Aanname economische prioriteiten JGA	Dialogo over economische prioriteiten	
April					Indiening SCP's ⁽¹⁾ Indiening NHP's ⁽²⁾
Mei	Lentevooruitzichten Landspecifieke aanbevelingen voor budgettair, economisch en sociaal beleid				
Juni	Beslissingen in kader SGP	Bespreking landspecifieke aanbevelingen Beslissingen in kader SGP			
Juli		Aanname landspecifieke aanbevelingen	Onderschrijving landspecifieke aanbevelingen		
Augustus					
September				Debat Europees Semester en landspecifieke aanbevelingen	
Oktober					Indiening ontwerp-begrotingsplannen (OBP's)
November	Herfstvooruitzichten Opinies over OBP's	Bespreking opinies over OBP's			
December	Beslissingen in kader SGP	Beslissingen in kader SGP			Aanname begroting

■ Begrotingstoezicht
■ Macro-economisch toezicht

Bronnen: EC, NBB.

(1) Stabiliteits- en convergentieprogramma's.

(2) Nationale hervormingsprogramma's.



Bron: EC.

Het zijn de lidstaten zelf die de doelstelling op middellange termijn in hun stabiliteits- of convergentieprogramma voorstellen. Die doelstelling moet evenwel aan minimale vereisten voldoen: ze moet een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3 % bbp-tekortgrens inhouden, een snelle vooruitgang naar een houdbare begrotingspositie verzekeren, en voldoende budgettaire manoeuvreerruimte bieden voor, bijvoorbeeld, overheidsinvesteringen. Voorts dient ze voor landen van het eurogebied minimaal $-0,5\%$ bbp te bedragen, maar voor landen waarvan de schuldgraad aanzienlijk lager is dan 60 % bbp en waarvan de risico's voor de houdbaarheid van hun overheidsfinanciën op lange termijn beperkt zijn, mag ze gelijk zijn aan minimaal -1% bbp. Tot slot kan een land zich beroepen op een uitzonderingsclausule indien de resulterende minimale doelstelling op middellange termijn overeenstemt met een niet-realistisch groot primair overschot. Aangezien geen enkel land er ooit is in geslaagd over een lange periode een primair overschot van veel meer dan 5,5 % bbp aan te houden, werd ertoe besloten de doelstelling op middellange termijn te begrenzen door een absoluut maximum dat overeenstemt met een dergelijk primair overschot.

De minimale niveaus van de landspecifieke doelstellingen op middellange termijn worden om de drie jaar door de EC berekend met inachtneming van de meest recente gegevens inzake de verwachte budgettaire kosten van

de vergrijzing, zoals die worden gepubliceerd in het driejaarlijks Ageing Report dat door de Ageing Working Group en de EC wordt voorbereid onder auspiciën van het Economic Policy Committee. De berekening kan evenwel frequenter gebeuren indien een lidstaat een structurele hervorming ten uitvoer legt die een zware impact heeft op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De meest recente berekening gebeurde in 2012 en in de loop van 2015 zullen de cijfers worden aangepast.

3.2.1.2 Convergentie naar de doelstelling op middellange termijn

Landen die hun doelstelling op middellange termijn nog niet hebben bereikt, dienen een aanpassingstraject te volgen om met een gepaste snelheid naar die doelstelling te convergeren. Dat is het geval voor de meeste lidstaten, ook voor België. Ons land zou in 2015 immers een structureel begrotingstekort van 2,3 % bbp hebben en het is bijgevolg nog een eind verwijderd van zijn doelstelling op middellange termijn (zie Kader 2).

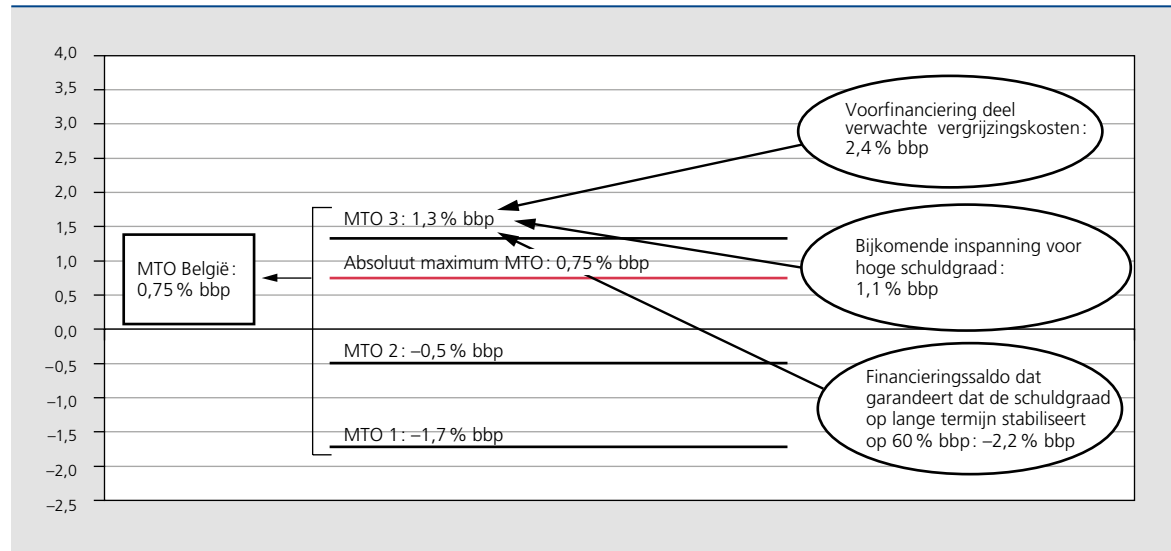
De door deze landen geboekte vooruitgang wordt geëvalueerd aan de hand van twee indicatoren: het verloop van het structureel begrotingssaldo, enerzijds, en dat van de reële overheidsuitgaven, anderzijds.

Kader 2 – Berekening van België's doelstelling op middellange termijn

België's doelstelling op middellange termijn is momenteel gelijk aan een structureel overschot van 0,75 % bbp en ze is het resultaat van de toepassing, in 2012, van de in dit hoofdstuk beschreven regels op ons land.

BEREKENING VAN DE DOELSTELLING OP MIDDELLANGE TERMIJN (MTO) VOOR BELGIË

(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

Het minimaal niveau van deze doelstelling zou in principe gelijk moeten zijn aan een surplus van 1,3 % bbp, namelijk het maximum van de volgende drie waarden:

- (1) een waarde die een veiligheidsmarge ten opzichte van de 3 %-deficitgrens waarborgt: die waarde wordt berekend op basis van een maatstaf van de output gap en de output-elasticiteit van het begrotingssaldo. Voor België was die gelijk aan een deficit van -1,7 % bbp (MTO 1);
- (2) een absoluut minimum dat voor België gelijk is aan een deficit van -0,5 % bbp, aangezien de schuldgraad er hoger ligt dan 60 % bbp (MTO 2);
- (3) een waarde die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën of een snelle convergentie ernaartoe garandeert: deze waarde is gelijk aan een surplus van 1,3 % bbp en komt overeen met de som van de volgende drie componenten (MTO 3):
 - i. de eerste component berekent het nominaal financieringssaldo dat nodig is om de schuldratio op lange termijn (in 2060) op 60 % bbp te stabiliseren. Die berekening is gebaseerd op de gemiddelde nominale groei over de periode 2013-2060 zoals die werd geraamd in het Ageing Report van 2012. Voor België resulteert de berekening in een financieringstekort van 2,2 % bbp. Dat is het product van de schuldgraad (60 % bbp) en de verwachte nominale bbp-groei (3,6 %);



ii. de tweede component is een supplementaire inspanning voor de landen waarvan de schuldgraad meer dan 60 % bbp bedraagt. Die inspanning neemt lineair toe vanaf 0,2 % bbp indien de schuldgraad 60 % belooft. Voor België was die inspanning in 2012 gelijk aan 1,1 % bbp;

iii. de laatste component stelt de budgettaire inspanning voor die nodig is om één derde van de verwachte budgettaire kosten van de vergrijzing vooruit te financieren. Voor België werden die kosten in 2012 op 7,2 % bbp geraamd, wat maakt dat deze component gelijk is aan 2,4 % bbp.

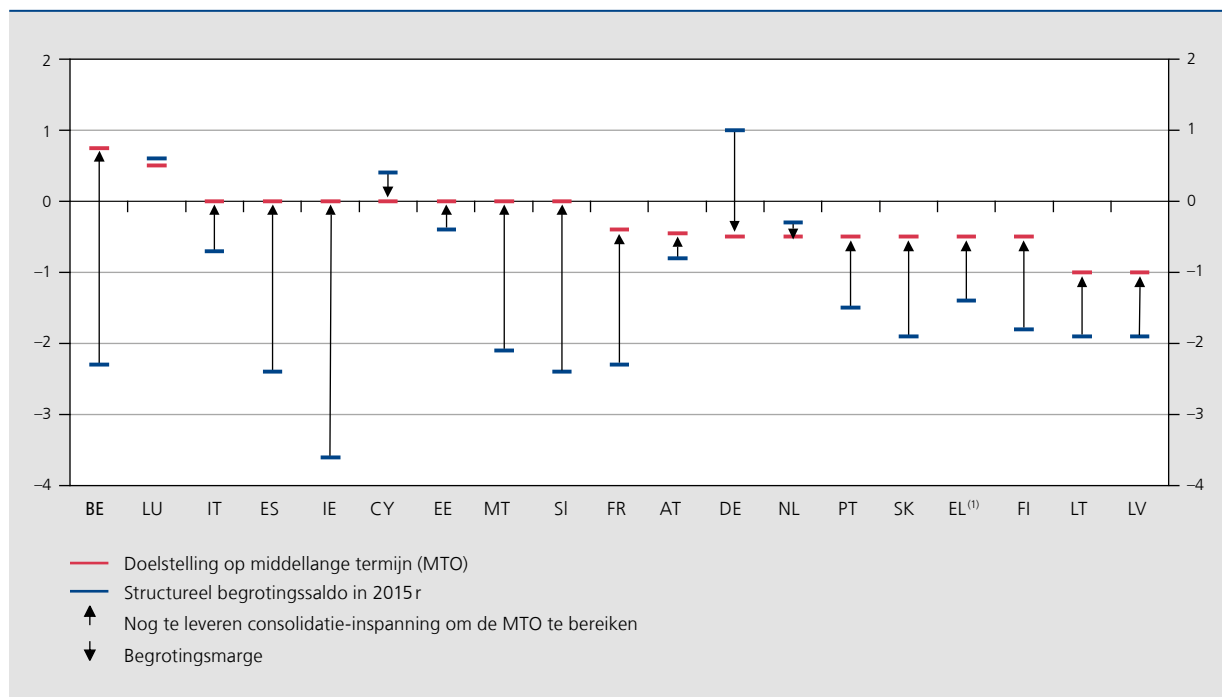
Het minimaal niveau van de doelstelling op middellange termijn, namelijk 1,3 % bbp, wordt echter begrensd door een absoluut maximum dat wordt berekend op basis van het structureel saldo dat overeenkomt met een primair overschot van 5,5 % bbp, te weten een structureel begrotingsoverschot van 0,75 % bbp.

Belgiës doelstelling op middellange termijn is de hoogste van het eurogebied, dit vanwege de zware overheidsschuld en de aanzienlijke budgettaire kosten van de vergrijzing, zoals geraamd in 2012. Enkel in Luxemburg was de doelstelling op middellange termijn ook gelijk aan een structureel begrotingsoverschot.

De vereiste verbetering van het structureel saldo wordt bepaald op basis van de toestand van de conjunctuur en de overheidsfinanciën van de lidstaat. Een verbetering van het structureel begrotingssaldo met

0,5 procentpunt bbp geldt daarbij als benchmark. Voor landen met een overheidsschuld van meer dan 60 % bbp is de vereiste verbetering groter dan 0,5 procentpunt bbp. In economisch goede tijden moet een grotere

GRAFIEK 2 DOELSTELLINGEN OP MIDDELLANGE TERMIJN VOOR DE LANDEN VAN HET EUROGEBIED
(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

(1) Griekenland is, naast België, het enige land waarvoor bij de vastlegging van de minimale doelstelling op middellange termijn in 2012 rekening moest worden gehouden met de voorwaarde om het primair saldo te begrenzen op 5,5 % bbp. Voor Griekenland heeft dat ertoe geleid dat de minimale doelstelling op middellange termijn voor landen van het eurogebied met een schuldgraad van meer dan 60 % bbp van toepassing is, namelijk een tekort van 0,5 % bbp.

aanpassing worden nagestreefd, terwijl in economisch slechte tijden een minder zware inspanning kan worden toegestaan. De toepassing van deze regels werd nader gespecificeerd aan de hand van een beslissingsmatrix, waarvan de recentste versie vervat is in de mededeling van de EC van januari 2015 (zie Tabel 4).

Wat de jaarlijks toegestane verandering van de reële overheidsuitgaven betreft, wordt voor iedere lidstaat een benchmark bepaald. Die benchmark ligt onder de groei van het potentieel bbp op middellange termijn, en hij is consistent met de vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo. Het uitgavenconcept houdt noch rekening met de rentelasten, noch met de conjuncturele component van de werkloosheidsuitgaven of met de middels EU-fondsen gefinancierde uitgaven inzake EU-programma's. Bovendien worden de overheidsuitgaven gecorrigeerd voor de budgettaire impact van discretionaire maatregelen aan de ontvangstenzijde. Het nut van de uitgavenregel – ten opzichte van de vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo – ligt in het feit dat de overheidsuitgaven goed controleerbaar zijn en, derhalve, door de overheden kunnen worden beheerst.

Landen waarvan het structureel begrotingssaldo overeenstemt met hun doelstelling op middellange termijn moeten dat saldo stabiel houden en hun overheidsuitgaven mogen niet sneller groeien dan het potentieel bbp op middellange termijn.

3.2.2 Regels van het corrigerende gedeelte

Centraal in dit gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact staan nog steeds de twee oorspronkelijke criteria inzake overheidsfinanciën van het Verdrag van Maastricht, maar de toepassing ervan is sindsdien verduidelijkt. Het nominaal financieringstekort van de overheid mag niet méér dan 3 % bbp bedragen, tenzij het tekort aanzienlijk en voortdurend afgenomen is en een niveau bereikt dat de referentiewaarde benadert of tenzij de overschrijding slechts uitzonderlijk en tijdelijk is en het tekort dicht bij de referentiewaarde ligt.

De uitstaande schuld van de overheid mag niet groter zijn dan 60 % bbp of moet, indien dat toch het geval is, die referentiewaarde in een bevredigend tempo benaderen. Als richtsnoer daarbij geldt een gemiddelde jaarlijkse afname van de schuldratio met één twintigste van het verschil ten opzichte van de referentiewaarde van 60 % bbp. De daling moet zich voordoen hetzij in de laatste drie jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn, hetzij in het laatste jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn en de twee volgende jaren (volgens de ramingen van de EC).

Voor de landen, waaronder België, die op 8 november 2011, op het ogenblik dat die regel goedgekeurd werd, onderworpen waren aan een procedure bij buitensporige tekorten geldt een overgangsregeling voor de drie jaar nadat hun buitensporig tekort werd gecorrigeerd. Tijdens die overgangsperiode moet voldoende vooruitgang worden geboekt zodat aan het einde ervan aan het schuld criterium is voldaan. Die vooruitgang wordt afgemeten aan de aanpassing van het structureel begrotingssaldo, ook minimum linear structural adjustment (MLSA) genoemd.

3.2.3 Mededeling van de EC inzake de optimale benutting van de flexibiliteit binnen de regels van het Stabiliteits- en groeipact

Na de verstrenging, in de periode 2011-2013, van de regels van het Europees governancekader inzake overheidsfinanciën groeide in de Europese Raad en de EC de overtuiging dat de toepassing van de begrotingsregels bevorderlijk moet zijn voor de potentiële groei en voor de banencreatie. Zo concludeerde de Europese Raad van juni 2014 dat de ingebouwde flexibiliteit van het Stabiliteits- en groeipact moest worden gebruikt ter ondersteuning van de groeistrategie van de EU. De EC van haar kant heeft in januari 2015 in een mededeling toegelicht hoe ze de flexibiliteit van de bestaande regels van het Stabiliteits- en groeipact optimaal zal benutten ten behoeve van een groeivriendelijk begrotingsbeleid. Die doelstelling wordt nagestreefd door bij het bepalen van de inspanningen in het preventieve gedeelte beter rekening te houden met de conjuncturele situatie in de lidstaten, door investeringen te stimuleren en door de effectieve implementatie van structurele hervormingen aan te moedigen. Die mededeling geeft concreet gestalte aan een aantal voorstellen inzake de ondersteuning van groei en werkgelegenheid uit het beleidsprogramma van de nieuwe EC-voorzitter Juncker op basis waarvan de nieuwe Commissie door het Europees Parlement werd verkozen.

3.2.3.1 Beter rekening houden met conjuncturele omstandigheden

Teneinde beter rekening te houden met de conjunctuurschommelingen, gebruikt de EC voortaan een matrix waarin wordt omschreven wat de geschikte begrotingsaanpassing is die van de landen wordt verwacht in het kader van het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact. Dit betekent dat de lidstaten die hun doelstelling op middellange termijn nog niet hebben bereikt, zal worden verzocht in betere tijden een grotere consolidatie-inspanning te leveren. Landen waarvan de macro-economische toestand als uiterst slecht wordt beschouwd

TABEL 4 BEPALING VAN DE VEREISTE JAARLIJKSE VERBETERING VAN HET STRUCTUREEL BEGROTINGSSALDO VOOR LANDEN DIE HUN DOELSTELLING OP MIDDELLANGE TERMIJN NOG NIET HEBBEN BEREIKT
(in procentpunt bbp)

Economische situatie	Brutoschuld < 60% bbp en geen risico inzake houdbaarheid overheidsfinanciën	Brutoschuld > 60% bbp of risico inzake houdbaarheid overheidsfinanciën
Uitzonderlijk slecht: reële groei < 0 % of output gap ⁽¹⁾ < -4 %		Geen aanpassing
Zeer slecht: -4 % ≤ output gap < -3 %	0,0	0,25
Slecht: -3 % ≤ output gap < -1,5 %		
a) reële groei < potentiële groei	0,0	0,25
b) reële groei > potentiële groei	0,25	0,5
Normaal: -1,5 % ≤ output gap < 1,5 %	0,5	> 0,5 ⁽²⁾
Goed: output gap ≥ 1,5 %		
a) reële groei < potentiële groei	> 0,5 ⁽²⁾	≥ 0,75
b) reële groei > potentiële groei	≥ 0,75	≥ 1,0

Bron: EC.

(1) De output gap stemt overeen met het verschil tussen het feitelijk bbp en het potentieel niveau ervan; hij wordt uitgedrukt in % van dat niveau.

(2) Een verbetering van het structureel saldo met meer dan 0,5 procentpunt bbp wordt bij conventie beschouwd als op z'n minst gelijk aan 0,6 procentpunt bbp.

omdat de reële bbp-groei negatief is of omdat de negatieve output gap groter is dan 4 % bbp, dienen niet aan te passen. De vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo wordt tevens gemoduleerd volgens het peil van de overheidsschuld. De nieuwe matrix maakt de manier waarop de EC de begrotingsregels toepast, alleszins transparanter dan voorheen.

3.2.3.2 Investeringsclausule

Ter bevordering van de investeringen kunnen lidstaten in het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact tijdelijk afwijken van hun doelstelling op middellange termijn of van het budgettaire aanpassingstraject. De lidstaten mogen die investeringsclausule enkel onder strikte voorwaarden toepassen. Ze geldt namelijk alleen voor landen waarvan de bbp-groei naar volume negatief is of waarvan het bbp ver achterblijft bij het potentieel, wat resulteert in een negatieve output gap die groter is dan 1,5 % bbp. Voorts komen nationale investeringsuitgaven enkel in aanmerking indien de projecten mede door de EU worden gefinancierd in het kader van het structuur- en cohesiebeleid, de trans-Europese netwerken en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, of indien ze worden gefinancierd door het Europees Fonds voor Strategische Investerings. Als resultaat van een en ander

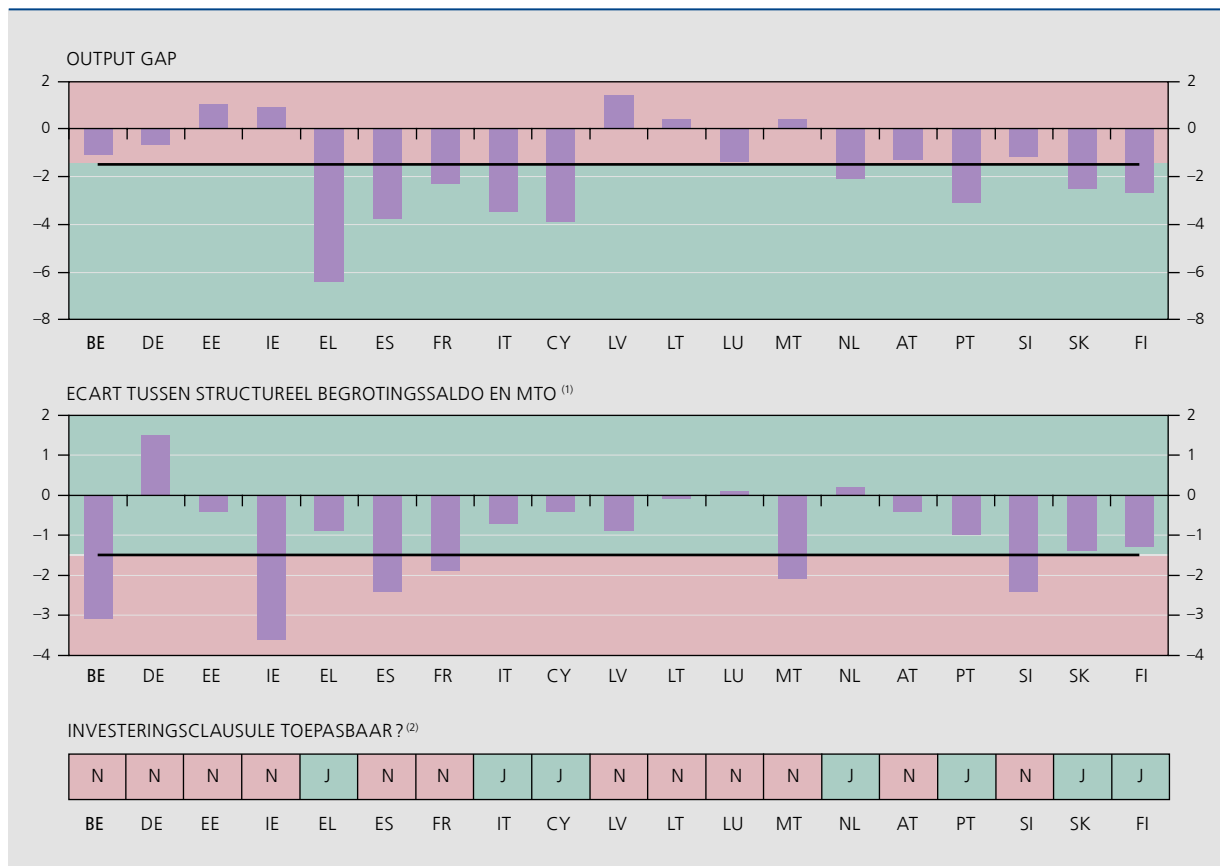
moeten de investeringsniveaus daadwerkelijk stijgen. De afwijking mag niet leiden tot een overschrijding van de 3 %-drempel voor het begrotingstekort en er moet een veiligheidsmarge in acht worden genomen. De afwijking moet ook binnen het tijdsbestek van het stabiliteits- of convergentieprogramma van de lidstaat worden gecompenseerd, dat betekent binnen de vier jaar vanaf het ogenblik dat de investeringsclausule in werking treedt. De EC operationaliseert dit laatste criterium krachtens de vereiste dat de afstand tussen het structureel begrotingssaldo en de doelstelling op middellange termijn maximaal 1,5 procentpunt bbp mag bedragen. Deze voorwaarden kunnen als streng worden bestempeld in de zin dat slechts een beperkt aantal landen eraan voldoen.

3.2.3.3 Clausule inzake structurele hervormingen

Lidstaten in het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact kunnen ook tijdelijk van hun doelstelling op middellange termijn of van het aanpassingstraject ernaartoe afwijken teneinde rekening te houden met het effect van structurele hervormingen. Die afwijkingen mogen niet méér dan 0,5 procentpunt bbp bedragen en ze moeten binnen het tijdsbestek van het stabiliteits- of convergentieprogramma worden gecompenseerd. Deze laatste voorwaarde impliceert dat enkel lidstaten waarvan het

GRAFIEK 3 TOEPASSING VAN DE CRITERIA VAN DE INVESTERINGSCLAUSULE OP DE LANDEN VAN HET EUROGEBIED

(cijfers met betrekking tot 2015, in % van het potentieel bbp, tenzij anders vermeld)



Bron: EC.

(1) In procentpunt bbp.

(2) In 2016 zou de negatieve output gap kleiner worden dan 1,5% bbp in Cyprus, Nederland en Portugal, waardoor ze niet langer zouden voldoen aan de voorwaarden van de investeringsclausule.

structureel begrotingsaldo maximaal 1,5 procentpunt bbp verwijderd is van hun doelstelling op middellange termijn, de clausule inzake structurele hervormingen kunnen inroepen. De EC zal de hervormingen evalueren en daarbij nagaan of ze aanzienlijk zijn, of ze verifieerbare langdurige positieve effecten op de begroting hebben, onder meer omdat ze de potentiële groei verhogen, en of ze effectief ten uitvoer worden gelegd.

Voor lidstaten die onderworpen zijn aan de procedure bij buitensporige tekorten kan de EC – indien er een specifiek plan voor structurele hervormingen bestaat dat beantwoordt aan de hogervermelde voorwaarden – een langere termijn aanbevelen om het buitensporig tekort te corrigeren. Wanneer een beslissing moet worden genomen over het al dan niet opstarten van een procedure bij buitensporige tekorten, kan de implementatie van structurele hervormingen als een relevante factor worden beschouwd.

3.2.4 Toepassing van het regelgevend kader: toezicht, afwijkingmarges en procedures bij niet-naleving

Als onderdeel van haar multilateraal begrotingstoezicht gaat de EC stelselmatig na of het begrotingsbeleid van de lidstaten voldoet aan de vereisten van het Stabiliteits- en groeipact.

3.2.4.1 Preventief gedeelte

Het onderzoek naar het nakomen van het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact is toegespitst op de naleving van de doelstelling op middellange termijn en op de vereiste convergentie ernaartoe. Bij dat onderzoek gaat het om een ex ante analyse van de begrotingsplannen en een ex post analyse op basis van door de lidstaten aan Eurostat genotificeerde en door deze laatste instelling gevalideerde statistische gegevens voor het voorgaande

jaar. Het is enkel op basis van de resultaten van de ex post analyse dat een procedure kan worden opgestart die eventueel aanleiding kan geven tot sancties.

De ex ante analyse bestaat uit, onder meer, een evaluatie van de begrotingsdoelstellingen en -maatregelen die vervat zijn in de jaarlijks door de lidstaten bij de EC in te dienen stabiliteits- en convergentieprogramma's. De EC maakt daarbij gebruik van de macro-economische en budgettaire gegevens uit haar lentevooruitzichten. Om te beginnen wordt nagegaan of de doelstelling op middellange termijn beantwoordt aan de vereisten. Vervolgens wordt onderzocht of het structureel begrotingssaldo van de lidstaat overeenstemt met die doelstelling ofwel of, indien zulks niet het geval is, de vereiste verbetering van dat saldo wordt gerealiseerd en het aanpassingstraject wordt nageleefd. Ten slotte wordt gecontroleerd of de geplande toename van de overheidsuitgaven overeenkomt met de benchmark. Een lidstaat leeft het preventieve gedeelte na als hij voldoet zowel aan de regels inzake het structureel begrotingssaldo als aan die inzake de overheidsuitgaven. Zo er aan ten minste één van beide niet is voldaan, zal de EC een algemene beoordeling maken.

Nieuw sinds de introductie van het twopack is dat de EC tevens de ontwerp-begrotingsplannen onderzoekt die de landen van het eurogebied tegen 15 oktober moeten publiceren en dat ze dienaangaande een oordeel uitbrengt. Stelt de EC ernstige tekortkomingen vast ten opzichte van de regels van het Stabiliteits- en groeipact, dan zal ze de lidstaten in kwestie verzoeken hun plannen te herzien.

In de ex post analyse worden de begrotingsgegevens van het voorgaande jaar onderzocht en wordt nagegaan of die afwijken van de doelstelling op middellange termijn of van het vereiste pad ernaartoe. Daarbij wordt gecontroleerd of de eventuele afwijkingen ten opzichte van het aanpassingstraject naar de doelstelling op middellange termijn 'significant' zijn⁽¹⁾. Dat is het geval als de twee volgende omstandigheden aanwezig zijn, of als één van beide aanwezig is en uit een algemene beoordeling blijkt dat de andere in beperkte mate aanwezig is. Ten eerste bedraagt de afwijking tussen het verloop van het structureel begrotingssaldo en het vooraf bepaalde traject ten minste 0,5 procentpunt bbp in een bepaald jaar of gemiddeld 0,25 procentpunt bbp per jaar gedurende twee opeenvolgende jaren. Ten tweede wijkt het verloop van de overheidsuitgaven af van de vastgelegde doelstelling met een impact op het overheidssaldo van ten minste 0,5 procentpunt bbp in een bepaald jaar of cumulatief gedurende twee opeenvolgende jaren.

(1) De notie 'significante afwijking' staat centraal bij de ex post analyse maar wordt ook gebruikt bij de ex ante analyse.

Afwijkingen worden niet als 'significant' beschouwd als ze het gevolg zijn van een ongewone en door de lidstaat niet gewilde gebeurtenis die de financiële situatie van de overheid sterk negatief beïnvloedt of tijdens periodes van sterk negatieve groei in de EU of in het eurogebied als geheel.

Stelt de EC een significante afwijking vast, dan richt ze een verwittiging aan de lidstaat. Geeft de lidstaat daar geen adequaat gevolg aan en wordt de afwijking niet tijdig gecorrigeerd, dan kan de Ecofin-Raad ertoe besluiten de in het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact voorgeschreven procedure bij significante afwijking op te starten. Die procedure kan leiden tot een sanctie in de vorm van een rentedragend deposito van 0,2% bbp.

3.2.4.2 Corrigerend gedeelte

Indien blijkens de statistische gegevens met betrekking tot de overheidsfinanciën het begrotingstekort de referentiewaarde van 3% bbp overschrijdt of de regels inzake overheidsschuld niet worden nageleefd, of indien de vooruitzichten gewag maken van een dergelijk risico, dan stelt de EC een verslag op waarin wordt bepaald of een procedure bij buitensporige tekorten moet worden opgestart. De Commissie houdt daarbij rekening met het peil van de overheidsinvesteringen en met alle andere relevante factoren, onder meer de economische en budgettaire ontwikkelingen op middellange termijn.

Inzake het tekortcriterium bestaan er, zoals reeds vermeld, twee uitzonderingsclausules die kunnen voorkómen dat de procedure bij buitensporige tekorten wordt opgestart, namelijk indien het tekort aanzienlijk en voortdurend is gedaald en het de referentiewaarde van 3% bbp benadert of indien de overschrijding uitzonderlijk en tijdelijk van aard blijkt te zijn en het tekort niet sterk van de referentiewaarde afwijkt.

Wat de minimum linear structural adjustment betreft die de landen die op 8 november 2011 onderworpen waren aan de procedure bij buitensporige tekorten, moeten naleven om aan het einde van de driejarige overgangperiode aan het schuld criterium te voldoen, is tevens voorzien in een afwijkingmarge. Zo mag de gerealiseerde aanpassing van het structureel begrotingssaldo maximaal 0,25 procentpunt bbp afwijken van de vereiste verbetering.

Indien, op basis van het advies van de EC, de Ecofin-Raad oordeelt dat er sprake is van een buitensporig tekort, dan richt hij aanbevelingen aan de lidstaat om dat tekort binnen een bepaalde termijn weg te werken via een minimaal te realiseren verbetering van het structureel begrotingssaldo en legt hij eventueel sancties op. Heeft de lidstaat vervolgens wél effectief actie ondernomen,

in die zin dat de vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo is gerealiseerd, maar is hij er niet in geslaagd het begrotingstekort onder de 3 % bbp-drempel te brengen, dan kan de Ecofin-Raad een verlenging van de termijn – in principe met één jaar – toestaan. Verzuimt de lidstaat daarentegen uitvoering te geven aan de aanbevelingen van de Ecofin-Raad, dan wordt de lidstaat in kwestie onderworpen aan de volgende stap van de in het Verdrag van Maastricht vastgelegde procedure, die uiteindelijk kan uitmonden in een boete van maximaal 0,5 % bbp. Een procedure bij buitensporige tekorten kan worden afgebroken indien het buitensporig tekort duurzaam wordt gecorrigeerd. Dat wordt geëvalueerd op basis van zowel de statistische gegevens als de vooruitzichten die worden opgemaakt op basis van de hypothese van ongewijzigd beleid.

Er bestaat ook een 0,2 % bbp belopende boete voor het voorleggen van misleidende statistieken met betrekking tot het begrotingstekort of de overheidsschuld.

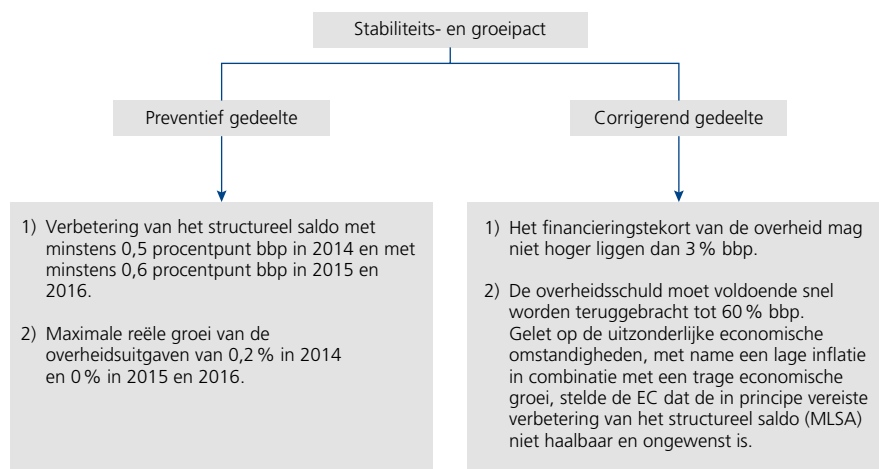
3.3 Op België van toepassing zijnde Europese begrotingsregels

Na de beslissing van de Ecofin-Raad van juni 2014 tot opheffing van de in december 2009 ingeleide procedure bij buitensporige tekorten is België onderworpen aan het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact. Daarnaast moet ons land ook de voorwaarden van het corrigerende gedeelte naleven.

Wat het preventieve gedeelte betreft, werd voor België de doelstelling op middellange termijn, zoals reeds vermeld, vastgelegd op een structureel overschot van 0,75 % bbp. Ons land dient met gepaste snelheid naar deze doelstelling te convergeren. De vereiste verbetering werd voor 2014 vastgesteld op ten minste 0,5 procentpunt bbp en voor 2015 en 2016, op basis van de aangepaste beslissingsmatrix en de lentevooruitzichten 2015 van de EC, op ten minste 0,6 procentpunt bbp. Inzake de toegestane jaar-op-jaar verandering van de reële overheidsuitgaven, werd voor België voor 2014 een maximale groei van 0,2 % aanbevolen; voor 2015 en 2016 is dat 0 %.

Wat het corrigerende gedeelte betreft, mag het nominaal overheidstekort niet méér dan 3 % bbp bedragen en dient de overheidsschuld in een bevredigend tempo te worden teruggebracht tot onder de referentiewaarde van 60 % bbp. Voor België geldt gedurende de periode 2014-2016 de overgangsregeling. Om aan het einde van die overgangperiode het schuld criterium te kunnen naleven, zou het structureel begrotingssaldo gedurende die periode jaarlijks met minstens 0,7 procentpunt bbp moeten verbeteren. Aangezien er in 2014 evenwel geen verbetering optrad, is dat cijfer voor 2015 en 2016 opgetrokken tot jaarlijks minstens 1,1 procentpunt bbp. Vanwege de uitzonderlijke economische omstandigheden, namelijk een lage inflatie samen met een trage economische groei, oordeelde de EC in haar advies van februari 2015 echter dat de in principe vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo niet haalbaar en ongewenst is.

GRAFIEK 4 SAMENVATTING VAN DE DOOR BELGIË IN 2014, 2015 EN 2016 NA TE LEVEN EUROPESE BEGROTINGSREGELS



Bron: EC.

4. Recente toepassingen van het Europees begrotingskader op België en op andere landen van het eurogebied

De evaluatie van de ontwerpbegrotingen 2015 en van de meest recente stabiliteitsprogramma's verschaften een inzicht in de wijze waarop de EC het huidige Europees begrotingskader toepast rekening houdend met de nieuwe regels inzake flexibiliteit.

4.1 Evaluatie van de ontwerpbegrotingen 2015

De ontwerpbegrotingen 2015 van de eurolanden die niet aan een aanpassingsprogramma onderworpen zijn, werden in de loop van november 2014 door de EC onderzocht⁽¹⁾. De algemene conclusie van de initiële analyse van die begrotingen was dat vijf landen de aanbevelingen van het Stabiliteits- en groeipact integraal naleefden; voor vier landen was zulks grotendeels het geval en de resterende zeven landen vertoonden een risico van niet-naleving. Deze laatste twee groepen landen werd verzocht de noodzakelijke budgettaire maatregelen te nemen opdat de begroting in 2015 zou voldoen aan het Stabiliteits- en groeipact. Wat Frankrijk, Italië en België betreft, werd geoordeeld dat het risico van niet-naleving eventueel gevolgen zou kunnen hebben voor de procedure bij buitensporige tekorten. De EC kondigde tegen maart 2015 een nieuwe evaluatie aan.

Eind februari 2015 publiceerde de EC de resultaten van haar aangekondigde follow-up analyse van de toepassing van het Stabiliteits- en groeipact in Frankrijk, Italië en België. Ze had bij die analyse rekening gehouden met nieuwe informatie over de finalisering van de begrotingswetten, de structurele hervormingsprogramma's en haar eigen wintervooruitzichten. Aangezien België en Italië zich in het preventieve gedeelte bevonden, werd voor hen op basis van een verslag – opgesteld conform artikel 126, paragraaf 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie – nagegaan of ze het tekort- of schuld criterium overtraden. Uit de wintervooruitzichten 2015 van de EC was immers gebleken dat het begrotingstekort in België in 2014 op 3,2 % bbp zou zijn uitgekomen en dat er onvoldoende vooruitgang was geboekt in het naleven van het schuld criterium. Dit laatste was ook in Italië het geval. Voor Frankrijk werd er – in het kader van de lopende procedure bij de buitensporige tekorten overeenkomstig artikel 126, paragraaf 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie – een verslag opgesteld waarin werd nagegaan of er verdere actie in de procedure vereist was.

(1) Momenteel volgen Griekenland en Cyprus een aanpassingsprogramma.

België

De belangrijkste conclusies voor België waren dat, rekening houdend met alle relevante factoren, zowel het tekort- als het schuld criterium werd nageleefd en dat er dus geen procedure bij buitensporige tekorten diende te worden opgestart.

Die conclusies waren gebaseerd op een grondige analyse waarbij werd vastgesteld dat het voor 2014 verwachte begrotingstekort van 3,2 % bbp weliswaar de referentiewaarde van 3 % bbp overschreed, maar dat die overschrijding beperkt, uitzonderlijk en tijdelijk van aard was. Ze kon worden toegeschreven aan, onder meer, een ongewone gebeurtenis, namelijk de statistische aanpassingen in het kader van de overschakeling op de ESR2010-methodologie. De impact daarvan op het overheidstekort werd voor 2013 op 0,3 % bbp geraamd en voor 2014 werd uitgegaan van een vergelijkbare impact. Voorts verwees de EC naar lager dan verwachte ontvangsten, waarvan er een aantal te voorzien waren.

Bij het analyseren van het schuld criterium werd vastgesteld dat de verwachte verandering in het structureel saldo ontoereikend was om in 2016, aan het einde van de overgangperiode, dat criterium na te leven. Bij de beoordeling werd echter rekening gehouden met enkele relevante factoren. Er werd om te beginnen van uitgegaan dat de vereiste aanpassing naar de doelstelling op middellange termijn toe grotendeels gewaarborgd was. Voorts werd verwezen naar de aangekondigde structurele hervormingen inzake pensioenen, concurrentievermogen in het vlak van de loonkosten en arbeidsmarktparticipatie die deels tegemoet komen aan de door de EC in 2014 geformuleerde landspecifieke aanbevelingen. Ten slotte was er sprake van uitzonderlijke economische omstandigheden, namelijk een lage inflatie gecombineerd met een trage groei, die het zeer moeilijk maken om de voorwaarden van het schuld criterium tijdens de overgangperiode 2014-2016 na te leven. De EC oordeelde derhalve dat de gevraagde sterke verbetering van het structureel begrotingssaldo niet haalbaar en ongewenst was.

Opvallend bij deze evaluatie van het Belgisch begrotingsbeleid door de EC is dat de regel van het schuld criterium tijdens de overgangperiode niet letterlijk werd toegepast en dat er ook duidelijk rekening werd gehouden met de economische context en met een ruime waaier aan andere relevante factoren.

Italië

De belangrijkste conclusies uit het verslag voor Italië waren dat er weliswaar een significante afwijking van

het voorgeschreven schuldafbouwtraject was maar dat, indien rekening werd gehouden met alle relevante factoren, Italië het schuld criterium naleefde. Aangezien ook het tekortcriterium werd gerespecteerd, was het niet gewettigd om een procedure bij buitensporige tekorten op te starten.

De EC kwam tot die conclusie op basis van een aantal relevante factoren die ook bij de analyse voor België in aanmerking werden genomen: de uitzonderlijke economische omstandigheden, namelijk een lage inflatie gecombineerd met een trage groei, die het zeer moeilijk maken om de voorwaarden van het schuld criterium tijdens de overgangperiode na te leven; de verwachting dat de krachtens het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact vereiste verbetering van het structureel begrotingssaldo zal worden gerealiseerd – die verbetering werd voor Italië verlaagd na de mededeling van januari 2015 inzake flexibiliteit, waardoor het land aan de voorwaarden kon voldoen – en de voorziene implementatie van ambitieuze groeibevorderende maatregelen.

Frankrijk

In het kader van de lopende procedure bij buitensporige tekorten werd voor Frankrijk nagegaan of er effectieve actie was ondernomen teneinde het buitensporig tekort tegen 2015 te corrigeren. Uit de analyse bleek dat Frankrijk niet van plan was de van juni 2013 daterende aanbevelingen van de Ecofin-Raad inzake nominale en structurele begrotingsdoelstellingen na te leven. De EC concludeerde evenwel dat er op basis van de evaluatie voor de periode 2013-2014 niet kon worden beslist dat er geen effectieve actie was ondernomen. Ze stelde voor de deadline om het buitensporig tekort te corrigeren, met twee jaar te verlengen, namelijk tot 2017.

In tegenstelling tot wat gebruikelijk is, werd bij die evaluatie echter geen rekening gehouden met de vooruitzichten

voor het lopende jaar, de deadline voor de correctie van het buitensporig tekort. Voorts zij opgemerkt dat de evaluatie voor 2014 op niet-gevalideerde gegevens was gebaseerd en dat de verlenging van de deadline doorgaans slechts één jaar bedraagt. De conclusies van de EC werden op 10 maart 2015 door de Ecofin-Raad bekrachtigd. Eind maart bleek uit voorlopige cijfers voor 2014 dat er in de periode 2013-2014 effectieve actie was ondernomen.

Uiteindelijk werden de ontwerp-begrotingsplannen 2015 voor geen enkel van deze drie landen verworpen, hoewel ze in combinatie met de resultaten van de voorgaande jaren op meerdere punten leken af te wijken van de regels van het Stabiliteits- en groeipact. De reden daarvoor is dat, bij de interpretatie van die regels, rekening werd gehouden met een hoge mate van flexibiliteit en met een ruime waaier aan relevante factoren.

4.2 Evaluatie van de stabiliteitsprogramma's 2015

4.2.1 Beoordeling voor de landen van het eurogebied

In mei 2015 publiceerde de EC haar landspecifieke aanbevelingen en haar aanbevelingen in het kader van het Stabiliteits- en groeipact. Die laatste aanbevelingen zijn gebaseerd op de stabiliteitsprogramma's 2015 van de lidstaten en ze houden rekening met de lentevoorzichten 2015 van de EC. De onderstaande analyse is toegespitst op het naleven van de begrotingsregels.

In eerste instantie ging de EC na of de landen die aan de procedure bij buitensporige tekorten onderworpen zijn, de aanbevelingen naleven die hun door de Ecofin-Raad werden gedaan. Het gaat voor het eurogebied om zeven landen, aangezien de Raad in juni 2015 besliste om de procedure voor Malta te beëindigen.

TABEL 5 SITUERING VAN DE LANDEN VAN HET EUROGEBIED IN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

Landen in het preventieve gedeelte	Landen in het corrigerende gedeelte ⁽¹⁾
Duitsland, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Slowakije	Ierland (2015), Frankrijk (2017), Portugal (2015), Slovenië (2015), Spanje (2016)
België, Italië, Nederland, Oostenrijk (landen eveneens onderworpen aan de overgangsregel met betrekking tot het schuld criterium)	Cyprus (2016), Griekenland (2016) (programmalanden)

Bronnen: EC, NBB.

(1) De jaartallen geven de datum aan tegen wanneer de buitensporige overheidstekorten moeten worden gecorrigeerd.

TABEL 6 PREVENTIEF GEDEELTE: OVERZICHT VAN DE RESULTATEN VAN DE EC-ANALYSE VOOR DE LANDEN VAN HET EUROGEBIED (MEI 2015)

	2014	2015	2016
Duitsland	Naleving		
Luxemburg	Naleving		
Nederland	Naleving		
Litouwen	Naleving	Enige afwijking	Significante afwijking
Slowakije	Naleving ⁽¹⁾	Naleving	Naleving ⁽¹⁾
Italië	Naleving ⁽¹⁾	Naleving ⁽¹⁾	Enige afwijking
Letland	Naleving ⁽¹⁾	Naleving	Significante afwijking
Estland	Naleving ⁽¹⁾	Enige afwijking	Significante afwijking
Oostenrijk	Naleving ⁽¹⁾	Enige afwijking	Significante afwijking
België	Enige afwijking	Enige afwijking	Significante afwijking
Finland	Enige afwijking	Significante afwijking	Significante afwijking
Malta	— ⁽²⁾	Enige afwijking	Enige afwijking

Bron: EC.

(1) Er werd een afwijking vastgesteld ten opzichte van de doelstelling inzake het verloop van het structureel begrotingssaldo en/of van de overheidsuitgaven maar volgens de algemene beoordeling van de EC werden de regels nageleefd.

(2) Niet van toepassing aangezien Malta onderworpen was aan de procedure bij buitensporige tekorten.

Voorts wordt voor de niet aan de procedure bij buitensporige tekorten onderworpen landen nagegaan of ze de voorwaarden van het corrigerende gedeelte – dat wil zeggen het tekort- en schuld criterium – naleven. Uit de algemene cijfers in de lentevooruitzichten 2015 van de EC blijkt dat de begrotingssituatie in de meeste landen van het eurogebied verbeterd is. Voor Finland werd, overeenkomstig artikel 126, paragraaf 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, een verslag voorbereid waarvan de conclusie was dat het tekort- en het schuld criterium niet worden nageleefd. Voorlopig wordt echter nog geen procedure bij buitensporige tekorten geopend in afwachting dat Finland in de herfst van 2015 een aangepast stabiliteitsprogramma indient. De begrotingssituatie van de andere eurolanden vereiste geen verdere stappen.

Tot slot analyseerde de EC voor de twaalf landen van het eurogebied die niet onderworpen zijn aan een procedure bij buitensporige tekorten in welke mate zij de voorwaarden van het preventieve gedeelte naleven. Op basis van haar lentevooruitzichten 2015 ging ze daarbij na of de doelstelling op middellange termijn was bereikt of, indien zulks nog niet het geval was, welke vooruitgang ter zake zou worden geboekt. In dit laatste geval werd telkens het verloop bekeken gedurende het jaar alsook het gemiddelde van het jaar en het voorgaande jaar. Daaruit bleek dat er gedurende de hele periode slechts drie landen de

doelstelling op middellange termijn zouden bereiken of de voorgeschreven vooruitgang naar die doelstelling zouden boeken. De overige landen zouden de voorgeschreven regels in mindere mate naleven. Samen met Finland is België het enige land dat de regels in geen enkel jaar zou naleven.

4.2.2 Beoordeling voor België

Voor België werd de in februari 2015 getrokken conclusie inzake het naleven van het tekort- en schuld criterium in mei 2015 bevestigd aangezien de voor die conclusie relevante factoren nog steeds van toepassing waren zodra rekening werd gehouden met nieuwe informatie afkomstig van de Belgische overheid en met de lentevooruitzichten 2015 van de EC.

Het evalueren van de naleving van het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en groeipact leverde gemengde resultaten op. Voor 2014 wijst de algemene ex post evaluatie door de EC op enige afwijking van het voorgeschreven convergentiepad naar de doelstelling op middellange termijn. Voor 2015 en 2016 zou de vooruitgang naar die doelstelling volgens het stabiliteitsprogramma van België voldoen aan de voorwaarden van het Stabiliteits- en groeipact. Op basis van de lentevooruitzichten 2015 van de EC bestaat evenwel het risico van enige afwijking in 2015 en, bij ongewijzigd beleid, van een significante afwijking in 2016.

TABEL 7

EVALUATIE, DOOR DE EC, VAN HET BELGISCH STABILITEITSPROGRAMMA 2015 (MEI 2015) – PREVENTIEF GEDEELTE

	2014	2015		2016	
	EC ⁽¹⁾	SP ⁽²⁾	EC ⁽¹⁾	SP ⁽²⁾	EC ⁽¹⁾
1. Verandering in de structurele balans (in procentpunt bbp t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)					
Vereiste (minimale) verandering (I)	0,5		0,6		0,6
Gerealiseerde/verwachte verandering (II)	-0,1	0,6	0,5	0,6	0,2
Afwijking over één jaar (in procentpunt bbp) (III) = (II) – (I) ..	-0,6	0,0	-0,1	0,0	-0,4
Gemiddelde afwijking over twee jaar (in procentpunt bbp) ..	– ⁽³⁾	-0,3	-0,4	0,0	-0,3
2. Verandering in de reële overheidsuitgaven (in % t.o.v. het voorgaande jaar, tenzij anders vermeld)					
Vereiste (maximale) verandering	0,2		0,0		0,0
Gerealiseerde/verwachte verandering	0,5	-1,3	-0,1	0,1	1,3
Afwijking over één jaar (in procentpunt bbp) ⁽⁴⁾	-0,2	0,6	0,0	0,0	-0,6
Gemiddelde afwijking over twee jaar (in procentpunt bbp) ⁽⁴⁾ ..	– ⁽³⁾	0,2	-0,1	0,3	-0,3
3. Conclusie					
Over één jaar	Algemene evaluatie	Naleving	Algemene evaluatie	Naleving	Algemene evaluatie
Gemiddeld over twee jaar	– ⁽³⁾	Algemene evaluatie	Algemene evaluatie	Naleving	Significante afwijking
Algemene conclusie	Enige afwijking	Naleving	Enige afwijking	Naleving	Significante afwijking

Bron: EC.

(1) Lentevooruitzichten 2015 van de EC.

(2) Stabiliteitsprogramma van april 2015.

(3) Niet van toepassing aangezien België in 2013 onderworpen was aan de procedure bij buitensporige tekorten.

(4) Impact, op het structureel saldo, van de afwijking van de gerealiseerde/verwachte verandering t.o.v. de vereiste verandering.

5. Evaluatie van het Europees begrotingskader

In dit hoofdstuk wordt het huidig Europees governancekader inzake overheidsfinanciën geëvalueerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de criteria waaraan begrotingsregels idealiter moeten voldoen en wordt nader ingegaan op voorstellen tot hervorming van het Europees begrotingskader.

5.1 Doeltreffendheid van het Stabiliteits- en groeipact

Het valt moeilijk te beoordelen in welke mate de in het Verdrag van Maastricht en in het Stabiliteits- en groeipact vervatte begrotingsregels en aanverwante procedures

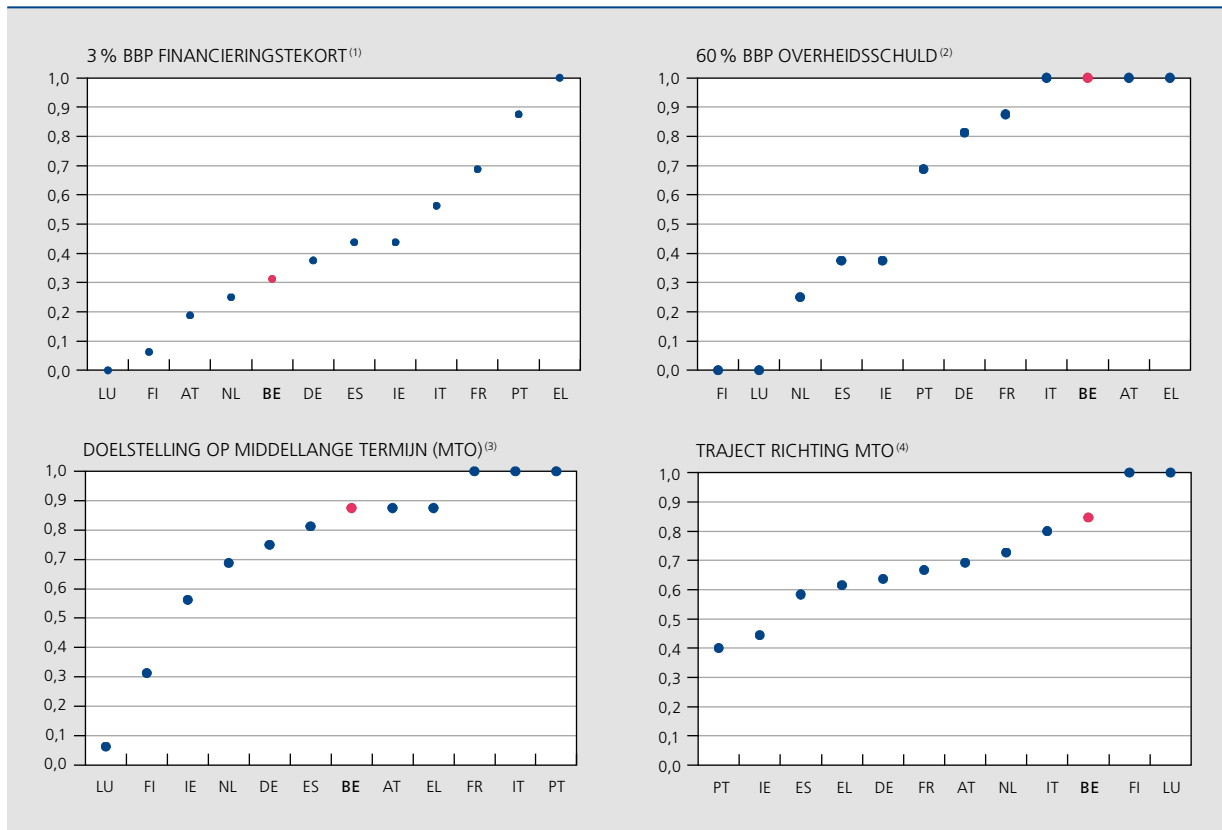
bijgedragen hebben tot een goed begrotingsbeleid. Er is immers geen vergelijking mogelijk met een situatie waarin dat begrotingskader niet van toepassing zou zijn op de landen van het eurogebied. Toch kunnen enkele interessante conclusies worden getrokken uit de evaluatie van de wijze waarop de Europese begrotingsregels in de landen van het eurogebied worden nageleefd en uit het verloop van de overheidsfinanciën aldaar.

Medewerkers van het IMF⁽¹⁾ evalueerden in een recente studie de naleving van de regels van het Stabiliteits- en groeipact sinds 1999. Daaruit blijkt duidelijk dat het niet-naleven van de begrotingsregels in strikte zin eerder regel dan uitzondering is geweest. Het beoogde doel van het Stabiliteits- en groeipact, namelijk dat alle lidstaten begrotingssituaties zouden bereiken die structureel zogoed als in evenwicht zijn, werd immers in tal van landen of in het eurogebied als geheel niet bereikt. In die zin moet de toepassing van de regels als weinig succesvol worden bestempeld.

(1) Eyraud L. en T. Wu (2015).

GRAFIEK 5 NIET-NALEVING VAN DE BELANGRIJKSTE REGELS VAN HET STABILITEITS- EN GROEIPACT

(frequentie van het niet-naleven van de regel gedurende de periode 1999-2014)



Bronnen: EC, NBB.

(1) Aantal jaren met een financieringstekort van de overheid groter dan 3 % bbp gedeeld door het totale aantal jaren.

(2) Aantal jaren met een overheidsschuld groter dan 60 % bbp gedeeld door het totale aantal jaren.

(3) Aantal jaren met een structureel financieringssaldo kleiner dan -0,5 % bbp gedeeld door het totale aantal jaren.

(4) Tijdens de jaren dat het structureel financieringssaldo kleiner is dan -0,5 % bbp, aandeel van de jaren dat de jaarlijkse verbetering van het structureel financieringssaldo kleiner is dan 0,5 procentpunt bbp.

Nadat de Europese begrotingsregels in de aanloop naar de start van de Europese muntunie goed waren nageleefd, was zulks veel minder het geval zodra de landen tot die unie waren toegetreden. In de jaren na de goedkeuring van die toetreding zagen de meeste landen hun structureel begrotingssaldo verslechteren, terwijl dat saldo in de jaren ervoor meestal fors was verbeterd. Die versoepeling van het begrotingsbeleid was een duidelijke uiting van 'fiscal fatigue'. Terwijl het niet-naleven van de Maastrichtnormen aanvankelijk een uiterst zware sanctie tot gevolg had, namelijk het verbod om tot de monetaire unie toe te treden, werden de sanctiemechanismen uit het Stabiliteits- en groeipact alleszins als veel minder dwingend ervaren.

Na de financiële crisis en de eruit voortvloeiende economische recessie werden de regels van het Stabiliteits- en groeipact verstrengd, wat ongetwijfeld bijgedragen heeft aan de verbetering van de overheidsfinanciën in het eurogebied. Dat uit zich vooral in het feit dat de

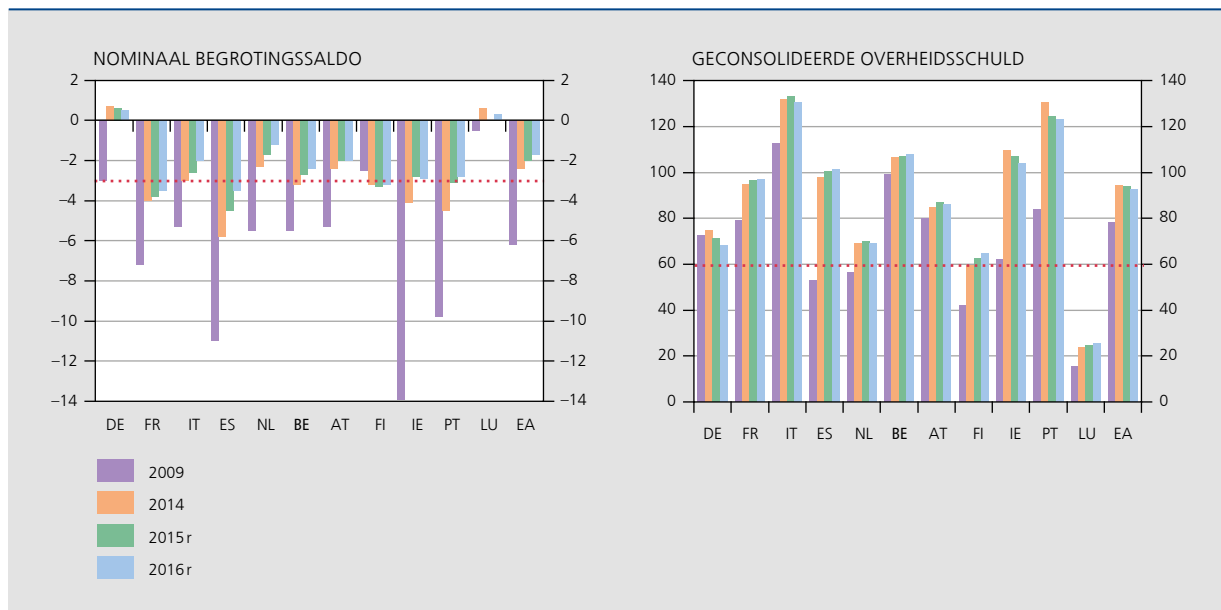
begrotingstekorten in de meeste lidstaten aanzienlijk verkleind zijn ten opzichte van 2009. Het begrotingstekort van het eurogebied als geheel werd in 2013, voor het eerst sinds 2008, teruggebracht tot onder de drempelwaarde van 3 % bbp en in 2014 slonk het tot 2,4 % bbp. De tendens tot verbetering zal de komende jaren wellicht doorzetten.

Tal van landen uit het eurogebied, waaronder België, zijn er tot dusver evenwel niet in geslaagd hun doelstelling op middellange termijn te bereiken. Ze moeten derhalve nog extra maatregelen nemen om hun structureel begrotingstekort weg te werken. Dat geldt uiteraard nog meer voor de landen die kampen met een nog steeds buitensporig begrotingstekort of met een te hoge en onvoldoende snel dalende overheidsschuld.

De financiële en economische crisis heeft tevens gezorgd voor een in de meeste landen van het eurogebied fors

GRAFIEK 6 BEGROTINGSALDO EN OVERHEIDSSCHULD IN EEN AANTAL LANDEN VAN HET EUROGEBIED

(in % bbp)



Bronnen: EC, NBB.

oplopende overheidsschuld. In amper zes landen bleef de schuldgraad onder de drempelwaarde van 60%. In 2014 bedroeg hij gemiddeld 94,2% bbp.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn is dus in tal van landen duidelijk nog niet gegarandeerd, temeer daar mag worden verwacht dat de sociale uitkeringen in de toekomst zullen toenemen als gevolg van de vergrijzing van de bevolking. Om de daaraan verbonden risico's te beperken en gezonde overheidsfinanciën te bewerkstelligen, is het raadzaam de regels van het Europees begrotingskader correct toe te passen.

5.2 Begrotingsregels

Als gevolg van de sedert de oorspronkelijke versie aangebrachte wijzigingen in de regels, is het Stabiliteits- en groeipact adequater of intelligenter geworden.

Het staat om te beginnen vast dat indien een land de regels van het Stabiliteits- en groeipact naleeft, zijn overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar zijn. Bij het vastleggen van de doelstelling op middellange termijn is immers rekening gehouden met de aan de vergrijzing verbonden budgettaire kosten en met de schuldgraad, twee factoren die in hoge mate bepalend zijn voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

De hernieuwde aandacht voor en de operationalisering van het schuld criterium met de goedkeuring van het six-pack valt in dit opzicht dan ook toe te juichen.

Voorts houden, als gevolg van de hervormingen, de regels steeds meer rekening met de economische stabilisatiefunctie van de overheid op korte termijn. Zo worden de doelstellingen op middellange termijn en de begrotingsinspanningen uitgedrukt in structurele termen, waardoor automatische stabilisatoren de conjunctuurbewegingen kunnen uitvlakken. Sinds de mededeling van de EC in januari 2015 maken de regels bovendien in toenemende mate een anticyclisch beleid mogelijk. Wat de ruimte betreft voor een anticyclisch begrotingsbeleid binnen het governancekader kan er wel een conflict ontstaan tussen de regels met betrekking tot het structureel begrotingsaldo en de schuldgraad. Bij een zwakke conjunctuur dreigt, gelet op het noemereffect van een laag nominaal bbp, de schuldgraad automatisch op te lopen, waardoor de vereiste structurele inspanning zwaarder wordt. Is het laag nominaal bbp het gevolg van een inflatie die ruim onder de verwachte doelstelling van de ECB uitkomt, dan verdient het aanbeveling daar bij de beoordeling van het schuld criterium voor te corrigeren.

Aan de hand van de investeringsclausule en de clausule inzake structurele hervormingen, ten slotte, wordt getracht maatregelen te stimuleren die bevorderlijk zijn voor

de potentiële groei. Hoewel de intentie hierachter steun verdient, zijn de clausules in hun huidige vorm vatbaar voor kritiek. Zo is er in de clausule inzake structurele hervormingen geen methodologie uitgewerkt voor de berekening van de budgettaire impact van de structurele hervormingen en de daaraan verbonden toegestane afwijking, wat de toepassing van de clausule ondoorzichtig maakt. De investeringsclausule, van haar kant, is sterk restrictief geformuleerd zodat ze in haar huidige vorm slechts door een zeer beperkt aantal lidstaten kan worden toegepast.

Dankzij de opeenvolgende aanpassingen werden de regels steeds accurater gedefinieerd. Naast de duidelijke statistische definities van het begrotingssaldo en de overheidschuld, waarvan de toepassing steeds beter door Eurostat wordt gecontroleerd, hebben verschillende concepten uit het begrotingstoezicht een concretere invulling gekregen. De doelstelling op middellange termijn en het vereiste aanpassingstraject ernaartoe worden in structurele termen uitgedrukt. Ook de notie van een voldoende mate van convergentie in de richting van een schuldgraad van 60 % bbp is verduidelijkt. Die gunstige ontwikkelingen betekenen echter niet dat bepaalde concepten niet nog kunnen worden verbeterd. Zo is de formule voor de berekening van de doelstelling op middellange termijn deels gebaseerd op verdedigbare economische principes, maar ze is voor een deel ook ad hoc bepaald, wat de geloofwaardigheid ervan schaadt. Daarnaast zijn een aantal praktische beperkingen inherent aan de berekening van structurele begrotingssaldi. Het is immers zeer moeilijk deze laatste op stabiele wijze te berekenen vanwege meetproblemen met betrekking tot de potentiële groei op lange termijn en de output gap. Aangezien de inschatting van de output gap soms ingrijpend wordt herzien, vertonen ook de ramingen van de structurele begrotingssaldi mettertijd grote verschillen. Vooral de niveaus van de structurele begrotingssaldi zijn gevoelig voor de herzieningen van de cijfers. In mindere mate is dit het geval voor de jaarlijkse veranderingen ervan. Structurele begrotingssaldi moeten dus in de praktijk met de nodige omzichtigheid worden gehanteerd en de methoden voor de berekening ervan dienen verder te worden verfijnd. Toch verdient een begrotingskader op basis van onvolkomen structurele saldi de voorkeur boven een begrotingskader op basis van nominale saldi; deze laatste houden immers niet in het minst rekening met de conjunctuur.

De huidige begrotingsregels zijn een aanzienlijke vooruitgang ten opzichte van het originele pact en vormen een stevige basis voor de budgettaire afspraken binnen een monetaire unie. De steeds intelligentere begrotingsregels

gaan echter automatisch gepaard met een grotere complexiteit. Door de opeenvolging van aanpassingen aan het Europees begrotingskader is het bovendien moeilijk geworden om een duidelijk inzicht te verwerven in de geldende regels. Het is voor beleidsmakers niet steeds duidelijk welke regels ze moeten naleven en welke conclusies de EC bij een evaluatie zal trekken. Zulks kan het draagvlak en de democratische legitimiteit van de Europese begrotingsregels ondermijnen en aanleiding geven tot een verminderde neiging tot strikte naleving ervan. Het verdient aanbeveling de momenteel geldende regels te bundelen in één enkel document, dat wordt bijgewerkt. Dat zou het begrotingskader veel transparanter en doeltreffender maken. Om dezelfde redenen is het ook wenselijk dat de begrotingsregels evolueren naar een standvastig geheel waarin slechts zelden wijzigingen worden aangebracht.

5.3 Toepassing van de begrotingsregels

Het succes en de doelmatigheid van een begrotingskader heeft niet enkel te maken met de kwaliteit van de regels zelf, maar evenzeer met de toepassing ervan. Deze laatste kan immers strikt of soepel gebeuren.

De Europese begrotingsregels kunnen enkel de gewenste resultaten opleveren als er een ruime consensus over bestaat dat de toepassing ervan zinvol is en als de beleidsmakers bereid zijn om, indien nodig, maatregelen te nemen om die regels na te leven. De ervaring heeft echter geleerd dat het draagvlak voor een strikte naleving van de regels in sommige landen vrij zwak is. Een sterker engagement van de landen in kwestie om de Europese begrotingsregels correct toe te passen, zou de vlotte werking van die regels in ieder geval sterk bevorderen.

Voorts moet de correcte toepassing van de Europese begrotingsregels worden gecontroleerd en afgedwongen. Uit de recente toepassing van die regels blijkt dat de EC zich flexibel opstelt en de regels soepel interpreteert. Een optimale flexibiliteit binnen de regels ter ondersteuning van de potentiële groei en de creatie van banen is welkom, maar té veel flexibiliteit en té veel uitzonderingsclausules ondermijnen de geloofwaardigheid van het integraal regelgevend kader. Vooral het overdreven cumuleren van flexibiliteit en uitzonderingsclausules is een probleem, aangezien zulks het regelgebaseerd governancekader kan ondermijnen. Het is bovendien niet altijd duidelijk in welke omstandigheden uitzonderingsclausules van toepassing zijn. Het opzichschuiven van het schuld criterium door de EC is in de huidige omstandigheden weliswaar verdedigbaar, maar dat mag slechts tijdelijk zijn en het respecteren van het

schuld criterium moet, zodra de inflatie opnieuw stijgt en de bedrijvigheid weer aantrekt, een centrale doelstelling blijven van het begrotingsbeleid in alle landen van het eurogebied.

Een transparant regelgevend kader is dan ook van cruciaal belang. Zo moeten de voor een lidstaat geldende regels duidelijk aan de beleidsmakers worden meegegeeld en moet bij de beoordeling zorgvuldig worden uitgelegd waarop de beslissingen gebaseerd zijn. Ook ten aanzien van de nationale begrotingsinstellingen is een duidelijke communicatie zeer belangrijk opdat die instellingen adviezen zouden kunnen geven die overeenstemmen met wat op basis van het Europees begrotingskader wordt verwacht.

Daarnaast moet de EC erop toezien dat de Europese begrotingsregels worden nageleefd; ze moet daarbij volop de mogelijkheden benutten die dankzij het sixpack nog zijn uitgebreid. Het is niet duidelijk of de beperkingen die de EC zich ter zake oplegt het resultaat zijn van een bewuste keuze ofwel of zij deels kunnen worden verklaard door de té beperkte bevoegdheid van de EC als centrale instelling die waakt over de naleving van de regels. Een geloofwaardig begrotingskader moet kunnen steunen op een strikte toepassing van de begrotingsregels.

5.4 Hervorming van het begrotingskader binnen een ruimer perspectief

Er is consensus over dat het ontbreken van een eengemaakt begrotingsbeleid het vlot functioneren van de monetaire unie danig kan hinderen. Voor een sterke centralisatie van het begrotingsbeleid binnen Europa, die fundamentele stappen vereist in de richting van een politieke unie, is er momenteel echter onvoldoende politieke wil; het is dan ook een oplossing die eventueel pas op lange termijn mogelijk zal worden. Het uitstippelen van het begrotingsbeleid is immers een centrale taak van iedere overheid; het afstand doen ervan ligt moeilijk aangezien zulks neerkomt op een forse inperking van de soevereine macht.

Op korte en middellange termijn moet een efficiëntere werking van het regelgevend kader inzake overheidsfinanciën worden nagestreefd. Dat vereist een stabiel en stevig begrotingskader dat door de verschillende nationale overheden ernstig wordt genomen. Het huidige Stabiliteits- en groeipact moet daarbij in ieder geval als basis dienen. De EC moet er rigoureuus op toezien dat dit kader wordt nageleefd en in geval van overtredingen van de regels moeten sancties worden getroffen. De versteviging van het regelgevend kader is ook belangrijk

om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn te vrijwaren in het licht van de impact van de vergrijzing.

Voorts mogen de overheidsfinanciën van een land niet worden bedreigd doordat financiële instellingen met problemen kampen en, zoals dit het geval was tijdens de financiële crisis, kapitaalinjecties door de overheid vergen, waarbij de verslechterende toestand van de overheidsfinanciën op zijn beurt kan leiden tot een daling van de waarde van de overheidsobligaties, wat de gezondheid van de banken en andere financiële instellingen kan ondermijnen. Om dergelijke negatieve terugkoppelings-effecten tussen financiële instellingen en overheden te vermijden is het noodzakelijk om het project voor de Europese bankenunie volledig te voltooien, met inbegrip van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel.

De versterking van het regelgevend kader inzake overheidsfinanciën en de rigoureuze toepassing ervan kan de geloofwaardigheid van de Europese instellingen op termijn vergroten, wat een katalysator kan zijn in de ontwikkeling richting politieke unie. De EMU zal uiteindelijk moeten evolueren van een systeem dat gebaseerd is op regels en richtlijnen voor het begrotingsbeleid naar een systeem waarbij soevereiniteit in sterkere mate wordt gedeeld met gemeenschappelijke instellingen.

De hervorming van het begrotingskader behoort dan ook een essentieel onderdeel te zijn van de hervorming van het ruimere Europese beleidskader die er vooral op gericht moet zijn de muntunie te versterken, gelet op de uitdagingen, belangen en verantwoordelijkheden die de landen die de euro als munt gebruiken gemeen hebben. Het rapport van de vijf presidenten van de belangrijkste Europese instellingen (de Europese Commissie, de Europese Raad, de Eurogroep, het Europees parlement en de ECB) dat eind juni 2015 werd gepubliceerd ten einde de EMU te voltooien, kan daarbij een rol spelen. In het rapport wordt ervan uitgegaan dat een nauwere coördinatie van het economisch beleid van wezenlijk belang is voor de vlotte werking van de EMU. Daarbij wordt gepleit voor vooruitgang in vier domeinen: vooruitgang naar een echte economische unie, naar een financiële unie – door de voltooiing van de bankenunie en de lancering van de kapitaalmarktunie –, naar een begrotingsunie en, ten slotte, als sluitstuk, naar een politieke unie. Die vooruitgang zou in drie stappen verlopen en uiterlijk in 2025 voltooid moeten zijn. Wat de begrotingsunie betreft, wordt het gemeenschappelijk belang van een verantwoordelijk budgettair beleid en, derhalve, van duidelijke afspraken ter zake onderstreept. Voorts is het

zaak dat de som van de nationale begrotingssaldi leidt tot een passende begrotingsstand voor het eurogebied als geheel. Op korte termijn moet het vertrouwen in het Europees begrotingskader worden verstevigd. In het rapport wordt de oprichting voorgesteld van een adviserende Europese begrotingsraad die het werk van de nationale begrotingsraden moet aanvullen en coördineren. Hij zou een oordeel moeten formuleren over wat de juiste begrotingskoers is, zowel op nationaal niveau als voor het eurogebied, tegen de achtergrond van de regels van het Stabiliteits- en groeipact. De handhaving van deze regels moet evenwel een taak van de EC blijven. Zodoende zouden de regels beter worden nageleefd en zou het begrotingsbeleid beter worden gecoördineerd tussen de landen van het eurogebied. Op langere termijn voorziet het rapport in de creatie van een mechanisme voor begrotingsstabilisatie op het niveau van het eurogebied als geheel. Daardoor zouden schokken die niet kunnen aangepakt worden op nationaal niveau beter kunnen worden opgevangen. Vooraleer een dergelijk mechanisme kan worden opgezet, is er echter aanzienlijke vooruitgang vereist in het vlak van economische convergentie, financiële integratie en coördinatie en centralisatie van beslissingen over de nationale begrotingen, zulks samen met een grotere democratische toerekenbaarheid van het beleid.

De voorstellen die de vijf presidenten in hun rapport formuleren, tonen aan dat op het hoogste niveau wordt beseft dat het Europees beleidskader moet worden aangepast en dat ook nagedacht wordt over de concrete uitwerking van een en ander. Inzake eventuele hervormingen van het begrotingskader is het van cruciaal belang dat de maatregelen worden genomen die nodig zijn om de regels duidelijk en transparant te maken maar, vooral, dat die regels consequent worden toegepast.

Conclusies

Het begrotingsbeleid van de landen van het eurogebied is tot dusver, in tegenstelling tot het monetair beleid, een nationale bevoegdheid. Het wordt evenwel in belangrijke mate bepaald door een Europees governancekader dat erop gericht is de begrotingsdiscipline te bevorderen en ongewenste begrotingsresultaten te vermijden.

De basis van dat Europees begrotingskader werd gelegd met het Verdrag van Maastricht en met het Stabiliteits- en groeipact, dat de vereisten van het Verdrag inzake begrotingstoezicht implementeert. Het bestaat uit een preventief gedeelte, dat erop gericht is het ontstaan van onhoudbare budgettaire situaties te vermijden, en een corrigerend gedeelte, dat betrekking heeft op de herstelmaatregelen voor

de lidstaten die kampen met zware problemen in het vlak van hun overheidsfinanciën. Diverse aanpassingen aan dat begrotingskader hebben het intelligenter, maar terzelfder tijd ook complexer gemaakt.

Echter, sinds de start van de Europese muntunie worden de belangrijkste regels van het Stabiliteits- en groeipact vaak niet nageleefd. Die vaststelling is onmiskenbaar het gevolg van het in sommige landen vrij zwak draagvlak voor de strikte naleving van de regels, maar ze vloeit voor een deel ook voort uit de zeer complexe regels van het begrotingskader en uit het laks toezicht op de toepassing ervan. Daarbij spelen vooral de hoge mate van flexibiliteit en de talrijke uitzonderingsclausules een belangrijke rol. De versterking van de regels van het Stabiliteits- en groeipact tijdens de periode 2011-2013 blijkt in de meeste landen van het eurogebied evenwel te hebben bijgedragen aan een verbetering van de overheidsfinanciën, die tijdens de financiële crisis en de eruit voortvloeiende economische recessie waren ontspoord. Toch moeten tal van lidstaten, waaronder België, nog extra inspanningen leveren om aan de begrotingsregels te voldoen. Zo hebben de meeste landen hun doelstelling op middellange termijn nog niet bereikt: voor de meeste landen komt die doelstelling neer op een structureel begrotingsevenwicht of een beperkt structureel tekort. Voorts ligt de schuldgraad in heel wat landen nog te hoog en is, vanwege de vergrijzingskosten, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn niet gevrijwaard.

In het licht hiervan moeten de huidige regels van het Stabiliteits- en groeipact op korte en middellange termijn correct worden toegepast. Dat is vooral de verantwoordelijkheid van de lidstaten, maar ook de EC moet zorgen voor, enerzijds, meer duidelijkheid en transparantie en, anderzijds, dient ze de regels beter af te dwingen en uniformer toe te passen. Dit kan de lidstaten er toe aansporen de regels strikt na te leven en zou het Europees begrotingskader doeltreffender maken. De flexibiliteit binnen de bestaande regels van het Stabiliteits- en groeipact optimaal trachten te benutten ter bevordering van een groeivriendelijk begrotingsbeleid kan alleen maar worden toegejuicht. Een overmatige cumulatie van grote flexibiliteit en uitzonderingsclausules dreigt echter het regelgebaseerd governancekader te ondermijnen, wat absoluut moet worden vermeden.

Op lange termijn is het wenselijk dat het begrotingsbeleid in hogere mate wordt gecentraliseerd, maar dat vereist meer macro-economische en sociale convergentie en fundamentele stappen richting politieke unie. Het eind juni 2015 gepubliceerde rapport van de vijf presidenten bevat een aantal interessante voorstellen en vormt hoe dan ook een gedegen uitgangspunt voor de hervorming van het begrotingskader.

Bibliografie

Allard C. et al (2013), *Toward a fiscal union for the Euro Area*, IMF, Staff Discussion Note SDN/13/09, September.

Andrle M. et al (2015), *Reforming fiscal governance in the European Union*, IMF, Staff Discussion Note SDN/15/09, May.

Aucremanne L., J. Boeckx, D. Dury en S. Ide (2008), 'Tien jaar monetaire unie: een terugblik', NBB, *Economisch Tijdschrift*, december, 21–46.

Butzen P., S. Cheliout en H. Geeroms (2014), 'Lessen uit de Verenigde Staten voor het institutioneel ontwerp van de EMU', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 87–106.

Council of the European Union (2014), *Economic and Monetary Union – Legal and political texts*.

De Prest E., H. Geeroms en G. Langenus (2012), 'Nieuwe ontwikkelingen in de economische governance van de Europese Unie', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 107–127.

Deutsche Bundesbank (2015), *Approaches to strengthening the regulatory framework of European monetary union*, Monthly Report, March, 15-37.

EC (2012), *A blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate*, Communication from the Commission, 28 November.

EC (2013a), *Building a strengthened fiscal framework in the European Union: A guide to the Stability and Growth Pact*, Occasional Paper 150, May.

EC (2013b), *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, Occasional Paper 151, May.

EC (2014a), *Economic governance review Report on the application of Regulations (EU) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 28 November.

EC (2014b), *2015 Draft budgetary plans: Overall assesment*, Communication from the Commission, 28 November.

EC (2014c), *Commission opinion on the draft budgetary plan of Belgium*, 28 November.

EC (2015a), *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, 13 January.

EC (2015b), *Belgium – Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty*, 27 February.

EC (2015c), *France – Council recommandation with a view to bringing an end to the excessive government deficit in France*, 5 March.

EC (2015d), *Italy – Report prepared in accordance with Article 126(3) of the Treaty*, 27 February.

EC (2015e), *Assessment of the 2015 Stability Programme for Belgium*, 27 May.

ECB (2014), 'The structural balance as an indicator of the underlying fiscal position', *Monthly Bulletin*, Box 6, September, 85–88.

- ECB (2015a), 'Flexibility within the Stability and Growth Pact', *Economic Bulletin*, n° 1, Box 7, 33–35.
- ECB (2015b), 'The effectiveness of the medium-term budgetary objective as an anchor of fiscal policies', *Economic Bulletin*, n° 4, Box 8, 57–59
- Eyraud L. en T. Wu (2015), *Playing by the rules: Reforming fiscal governance in Europe*, IMF, Working Paper, March.
- Federale Regering (2014), *Ontwerpbegrotingsplan van België*, oktober.
- Federale Regering (2015), *Het stabiliteitsprogramma van België (2015-2018)*, april.
- Geeroms H., S. Ide en F. Naert (2014), *The European Union and the Euro – How to deal with a currency built on dreams*, March.
- Heuse P. en H. Zimmer (2011), 'De Europa 2020-strategie', NBB, *Economisch Tijdschrift*, september, 21-46
- Juncker J.-C. in close cooperation with D. Tusk, J. Dijsselbloem and M. Draghi (2015a), *Preparing for next steps on better economic governance in the Euro Area*, Analytical Note, 12 February.
- Juncker J.-C. in nauwe samenwerking met D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi en M. Schulz, (2015b), *De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie*, 22 juni.
- Kopits G. en S. Symansky (1998), Fiscal policy rules, IMF Occasional Paper 162.
- Langenus G. (2005), 'Het stabiliteits- en groeipact: een bewogen geschiedenis', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 69-87.
- OECD (2014), 'Les marges de manœuvre budgétaires disponibles dans la zone euro en vertu des règles budgétaires européennes', *Perspectives économiques* 96, Encadré 1.6, November, 74-76.
- Sapir A. en G. B. Wolff (2015), *Euro-area governance: What to reform and how to do it*, Bruegel Policy Brief 2015/01, 27 February.
- Van Meensel L. en D. Dury (2008), 'Nut en doelmatigheid van begrotingsregels en onafhankelijke begrotingsinstellingen', NBB, *Economisch Tijdschrift*, juni, 73–90.
- Van Rompuy H. in nauwe samenwerking met J. Barroso, J.-C. Juncker en M. Draghi (2012), *Naar een echte Economische en Monetaire Unie*, 5 december.