

CRB 2023-2185

20 sept.
2023

ADVIES

Hervorming van de Europese economische governance



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecrb.fgov.be
www.ccecrb.fgov.be

Lijst van afkortingen

EC - Europese Commissie

CRB - Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

DSA - Analyse van de schuldhoudbaarheid (Debt Sustainability Analysis)

LS - lidstaat

FHV - Faciliteit voor Herstel en Veerkracht

NBSPMT - Nationaal budgettair-structureel plan voor de middellange termijn

BTP - buitensporigtekortprocedure

EU - Europese Unie

De Raad - de Raad van de Europese Unie

Inbehandelingneming

Het onderzoek van de Europese economische governance en van de hervorming ervan bevindt zich in de fase van politieke onderhandelingen tussen de lidstaten (LS) van de Europese Unie (EU). Deze besprekingen, de verduidelijkingen die zullen worden aangebracht en de beslissingen die zullen worden genomen zijn essentieel voor de totstandkoming van een sociaal-economisch beleid op het niveau van de EU en de LS dat de ontwikkeling naar een houdbare overheidsschuld en de duurzame groei in alle LS bevordert.

Op 26 april 2023¹ heeft de Europese Commissie (EC) ontwerpen van wetgevende teksten over de hervorming van de regels voor de economische governance van de EU gepubliceerd. Deze teksten zouden begin 2024 in werking kunnen treden, na het akkoord binnen de dialoog van de wetgevende instanties van de EU². Ze bevatten grotendeels het voorstel dat de Commissie op 9 november 2022 had geformuleerd³. Er werden wel diverse gemeenschappelijke garanties toegevoegd, met name na de conclusies van de Raad van de EU (hieronder: de Raad) van 14 maart 2023⁴.

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (hieronder: de CRB) sprak zich uit over de hervorming van de Europese economische governance in een op eigen initiatief uitgebracht advies dat werd goedgekeurd op de plenaire vergadering van 15 april 2022⁵.

In dit advies herinnert de CRB de beleidsmakers aan zijn belangrijkste prioriteiten en aandachtspunten in het kader van de hervorming van de Europese economische governance.

Het voorliggende advies beoordeelt de wetgevende voorstellen van 26 april 2023. Het werd op 20 september 2023 goedgekeurd tijdens de plenaire vergadering van de CRB.

¹ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en

² Trialogen zijn tripartiete vergaderingen over wetgevingsvoorstellen tussen vertegenwoordigers van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Ze hebben tot doel een voorlopig akkoord te bereiken over een tekst die voor zowel de Raad als het Parlement aanvaardbaar is.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0583>

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6995-2023-REV-1/nl/pdf>

⁵ https://www.ccecrb.fgov.be/dpics/fichiers/2022-04-19-05-02-29_doc220950nl.pdf

Inleidende opmerkingen

Door vanuit de CRB initiatieven te nemen voor de ontwikkeling van een openbaar debat over de begrotingsvraagstukken in België, hebben de sociale gesprekspartners de wens uitgedrukt actief deel te nemen aan de discussies over de Europese en Belgische begrotingsprocessen, binnen het kader van het Stabiliteits- en Groeipact en van de gesprekken over de hervorming van de Europese economische governance. Aan dit debat is een digitaal platform gewijd⁶. Verrijkt door dit debat en door de ontstane dynamiek met in het bijzonder de academische wereld, werd een syntheseverslag⁷ opgesteld in samenwerking met een groep deskundigen. Dit diende als inspiratiebron voor het eerder vermelde advies van de sociale gesprekspartners over de Europese raadpleging betreffende de herziening van de Europese economische governance (CRB 2022-0950). Het diagnoseverslag van de CRB met als titel “Stand van zaken Belgische overheidsfinanciën” van 24 januari 2023 geeft een gedetailleerdere definitie van het begrip ‘houdbare overheidsfinanciën’ en zet de financiële toestand van de federale overheid en van de gefedereerde entiteiten in perspectief. Het bevat ook de conclusies die de CRB uit deze analyse heeft getrokken.

In zijn advies van 22 december 2021⁸ herinnerde de CRB eraan dat gezonde overheidsfinanciën noodzakelijk zijn om de leefbaarheid van ons socialezekerheidsstelsel op lange termijn te verzekeren. Het garanderen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is van cruciaal belang om een autonomie in de beleidskeuzen te behouden. Een hoge overheidsschuld verhoogt de kwetsbaarheid van de Staat bij een algemene stijging van de rentevoeten en de risicopremies (CRB 2021-3530). Het waarborgen van gezonde overheidsfinanciën is dan ook een belangrijke doelstelling van de nationale begrotingspolitiek.

De begrotingsregels of -normen in de Economische en Monetaire Unie hebben daarentegen hoofdzakelijk als doel de goede werking van de interne markt en van de monetaire unie te waarborgen en het risico van besmetting door een schuldencrisis tussen de lidstaten te beperken, want er is geen bijsturingmechanisme tussen de lidstaten van de monetaire unie wanneer de overheidsschuld van een land onhoudbaar wordt.

⁶<https://ccebcrb-debat.com/nl/home-2/>

⁷ Het door de groep van academische deskundigen gepubliceerde syntheseverslag bevat de standpunten die tijdens de onlineconferenties en hun besprekingen naar voren werden gebracht. Het verslag behandelt het Europese begrotingskader en de situatie van de Belgische overheidsfinanciën, de problemen bij de uitvoering van het Europese begrotingskader en de pistes voor mogelijke wijzigingen, met de voor- en nadelen van elke wijziging.

⁸ https://www.ccebcrb.fgov.be/dpics/fichiers/2022-01-03-08-43-57_CRB20213530AdviesHerzieningeuropeseeconomischegovernance.pdf

Het advies van de CRB van 15 april 2022, van zijn kant, focust op vier hervormingen van de Europese budgettaire governance waaraan voorrang moet worden gegeven:

- a) het behoud van de deficitnorm van 3% van het bbp en de vervanging van de structurele deficitnorm en de daaraan gekoppelde modaliteiten door een uitgavennorm (de nettogroeivoet van de primaire uitgaven), waarvan bepaalde overheidsinvesteringsprojecten kunnen worden uitgesloten. Het gaat om eenmalige, duidelijk identificeerbare investeringsprojecten die de netto actiefpositie versterken en een aantoonbaar multiplicatoreffect hebben op de economische groei;*
- b) een gedifferentieerd schuldtraject voor elke LS, afhankelijk van criteria zoals de economische groei, de lopende balans, de solvabiliteit enz.;*
- c) een forse uitbreiding van het Europese budget ter (co)financiering van groene investeringen met een transnationale draagwijdte;*
- d) een meer geïntegreerd begrotingsbeleid met een gemeenschappelijke budgettaire stabilisatiecapaciteit.⁹*

De hervorming van de Europese economische governance moet deze in overeenstemming brengen met de ecologische en sociale doelstellingen van het EU-Verdrag en van het Handvest van de grondrechten.

Gelet op de belangrijke bevoegdheden waarover de gewesten en de gemeenschappen beschikken, roept de CRB de verschillende entiteiten van het land op overleg te plegen over een gezamenlijke aanpak teneinde situaties te vermijden waarin ons land, bij gebrek aan intra-Belgische consensus, geen standpunt kan innemen tijdens de Europese onderhandelingen. Ruimer gezien moet dat overleg ook bijdragen tot een interfederale visie op alle begrotingsvraagstukken die samenwerking tussen de federale overheid en de deeleniteiten vereisen.

Het is ook essentieel dat de sociale partners nauw worden betrokken bij de besluitvorming rondom het Europese begrotingskader. Zo moet erop worden toegezien dat ze daadwerkelijk worden geraadpleegd, met name bij de opstelling van het Nationale budgettaire-structurele plan voor de middellange termijn (NBSPMT) en van het jaarlijkse voortgangsrapport. Op die manier wordt getoetst of er een draagvlak is voor de overwogen maatregelen en wordt gegarandeerd dat afdoende rekening wordt gehouden met het bedrijfsleven. Dit is des te belangrijker nu het voorgestelde nieuwe kader als uitdrukkelijk doel heeft het 'eigenaarschap' (of m.a.w. de gedragenheid) van het begrotingskader door de lidstaten te verhogen. In haar voorstel

⁹ Ter verduidelijking zijn de tekstdelen die een opinie van de CRB uitdrukken cursief gemaakt.

van 26 april 2023 stelt de EC dat het betrekken van de sociale partners hiervoor cruciaal is¹⁰. Ze moeten dan ook inspraak hebben in het NBSPMT dat door de lidstaten zelf in overleg met de EC moet worden opgesteld.

Het sluiten van een evenwichtig akkoord over de herziening van de EU-begrotingsregels en andere elementen van het kader voor economische governance moet een prioriteit zijn in deze kritieke periode voor de economie van de EU. De Raad en het Europees Parlement worden verzocht het eens te worden over de wetgevende voorstellen die de EC op 26 april 2023 heeft gepresenteerd, om de toekomstige uitdagingen adequaat te kunnen aangaan.

De nieuwe begrotingsregels zullen transparant en begrijpelijk moeten zijn.

Enkele hoofdlijnen van het door de Europese Commissie voorgestelde nieuwe kader inzake economische governance (26 april 2023)

In haar voorstel overweegt de EC een mechanisme in drie fasen voor de LS die de drempels van 3% tekort of 60% overheidsschuld overschrijden: (1) eerst zou ze voor elke LS referentietrajecten verstrekken voor de uitgaven over vier jaar (of zeven jaar voor de landen die een relevant geheel van verifieerbare en van termijnen voorziene hervormingen en investeringen kunnen presenteren die in globo de groei bevorderen, de begrotingstoestand verbeteren en beantwoorden aan de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU), die openbaar zouden worden gemaakt; (2) vervolgens zou de LS een NBSPMT aan de EC voorleggen, dat een uitgaventraject over vier of zeven jaar, macro-economische maatregelen om de onevenwichtigheden te corrigeren alsook hervormingen en overheidsinvesteringen op lange termijn bevat; (3) nadat een consensus wordt gevonden tussen de EC en de LS, zou de Raad het plan bekrachtigen.

In tegenstelling met de bestaande meerjarenprogramma's, die louter indicatief zijn, zou dit plan bindend worden voor de betrokken overheden. Het zou gaan om een verbintenis, die gedurende vier jaar niet kan worden herzien, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

¹⁰ Proposal for a Regulation on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97 (2023/0138). Punt 4, blz. 12: "The involvement of social partners, civil society organisations and other relevant stakeholders in the European Semester is key to ensure ownership and transparent and inclusive policy-making". Art. 26, blz. 26: "Relevant stakeholders, in particular the social partners, shall be involved within the framework of the European Semester, on the main policy issues where appropriate, in accordance with the provisions of the TFEU and national legal and political arrangements".

De referentiedrempels van 3% overheidstekort en van een overheidsschuld van 60% van het bbp blijven een vaste doelstelling voor alle nationale begrotingen. Deze werden vastgelegd in de verdragen. De regel dat de kloof van de overheidsschuld met 60% van het bbp met 1/20ste per jaar moet dalen valt weg.

Voor de landen met een tekort van meer dan 3% van het bbp en/of een overheidsschuld van meer dan 60% zal de EC een “technisch traject” (en niet langer een referentietraject, zoals in het oorspronkelijke voorstel) moeten uitstippelen¹¹. De bedoeling is de overheidsschuld een plausibel¹² dalend traject te doen volgen of haar op een prudent niveau te houden en het tekort op middellange termijn onder 3% van het bbp te brengen en te houden.

Deze technische trajecten moeten aan diverse eisen voldoen, met name: de groei van de nationale netto-uitgaven¹³ moet in de regel gemiddeld onder de middellangetermijngroei van het bbp blijven gedurende de volledige termijn van het NBSPMT. Deze formulering, die niet expliciet de term ‘potentiële groei’ bevat, komt erop neer dat er, althans gedeeltelijk, naar wordt verwezen, want de methoden om de middellangetermijngroei van het bbp te ramen zouden wel eens gelijkaardig kunnen zijn aan die welke worden gebruikt om de potentiële groei te ramen.

Deze technische trajecten moeten de LS begeleiden bij de afbakening van de meerjarige uitgavendoelstellingen die ze in hun plannen zullen opnemen. Er zullen gemeenschappelijke waarborgen¹⁴ worden toegepast om de houdbaarheid van de overheidsschuld te garanderen. De verhouding van de overheidsschuld tot het bbp zal

¹¹ Aan de LS met een overheidstekort van minder dan 3% van het bbp en een overheidsschuld van minder dan 60% van het bbp zal de EC technische informatie verstrekken om ervoor te zorgen dat het overheidstekort ook op middellange termijn onder de referentiewaarde van 3% van het bbp blijft.

¹² Om de plausibiliteit te beoordelen, zal de EC gebruik maken van stresstests en analyses waarmee vaak voorkomende schokken worden gesimuleerd op het vlak van de korte- en langetermijnrente, de groei van het nominale bbp, het primaire saldo en de nominale wisselkoersen. Deze analyses zouden, net als de referentietrajecten voor de netto-uitgaven, openbaar worden gemaakt. De EC zou bovendien de gebruikte methode en de onderliggende gegevens publiceren.

¹³ Het gekozen unieke operationele instrument is een aggregaat van overheidsuitgaven die worden gecorrigeerd door aftrek van: de interesten die in het verleden op de overheidsschuld werden betaald, d.w.z. de overheidsschuldlast; het cyclische deel van de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen, een onwaarneembare variabele die het aandeel van de werkloosheidsuitkeringen als gevolg van schommelingen in de economische cyclus isoleert; de discretionaire maatregelen m.b.t. de ontvangsten, d.i. de impact van fiscale wijzigingen die de overheidsontvangsten verhogen of verlagen; en uitgaven voor EU-programma's die volledig gedekt zijn door inkomsten vanuit de EU. Het uitgavenaggregaat houdt met andere woorden geen rekening met de uitgaven die met nieuwe ontvangsten worden gefinancierd en met de werkloosheidsuitkeringen onder invloed van de economische cyclus. Hetzelfde aggregaat wordt thans gebruikt in het preventieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact.

¹⁴ De EC heeft deze gemeenschappelijke waarborgen toegevoegd na de conclusies van de Raad van 14 maart 2023 over een “Leidraad voor een hervorming van het EU-kader voor economische governance”. De EC verantwoordt deze waarborgen als een tegenprestatie voor de grotere speelruimte waarover de LS beschikken om hun trajecten voor de aanpassing van hun begroting uit te stippelen.

aan het einde van de planperiode kleiner moeten zijn dan bij het begin; een begrotingsaanpassing van minimum 0,5% van het bbp per jaar zal als benchmark moeten worden toegepast zolang het tekort meer dan 3% van het bbp bedraagt; de totale overheidsinvesteringen van elke LS tijdens de ganse planperiode zullen groter moeten zijn dan tijdens de voorgaande periode. Voorts zullen de LS waarvoor een verlengde budgettaire aanpassingsperiode geldt, ervoor moeten zorgen dat de begrotingsinspanning niet wordt uitgesteld tot de laatste jaren.

Als een LS afwijkt van het uitgaventraject dat hij in zijn NBSPMT heeft voorgesteld en dat de Raad heeft goedgekeurd, zou nog altijd een buitensporigtekortprocedure (BTP) kunnen worden geactiveerd, hetzij wat betreft het tekort (als het meer dan 3% van het bbp bedraagt), waarbij de aanwezigheid van een substantiële uitdaging m.b.t. de overheidsschuld volgens de recentste 'Debt Sustainability Monitor' een sleutelcriterium is, hetzij wat betreft de overheidsschuld.

Het Nationaal budgettaire-structureel plan voor de middellange termijn

In het huidige governancekader worden de begroting, het macro-economisch toezicht en meer recent de overheidsinvesteringen op lange termijn zo goed als afzonderlijk behandeld. Het voorstel van de EC steunt op de versterking van de interacties tussen de LS en de EC, en op het streven naar betere coördinatie binnen de EU. Deze keer zouden het begrotingskader, het macro-economisch toezicht en de hervormings- en investeringsprojecten als een geheel worden behandeld in het NBSPMT. Dit plan zou steunen op een risicoanalyse en zou rekening houden met de langetermijnstrategieën.

De CRB is voorstander van deze hervormingen, die zouden moeten leiden tot een betere integratie van de economische en budgettaire governance.

Er moet wel op worden gelet dat het NBSPMT niet te rigide is, zodat beleidsaanpassingen mogelijk zijn wanneer wijzigingen in de economische omgeving dit noodzakelijk maken. Er moet m.a.w. voldoende flexibiliteit zijn, opdat de doelstellingen die zijn vastgelegd in het NBSPMT kunnen worden bijgestuurd in functie van onvoorziene ontwikkelingen die zich voordoen tijdens de planperiode.

Volgens de CRB is het verstandig begrotingsregels te vinden die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën garanderen en de macro-economische onevenwichtigheden beperken. Tegelijk zouden deze regels moeten verzekeren dat de regeringen de economie in moeilijke tijden kunnen stabiliseren¹⁵ en zouden ze de duurzame

¹⁵ Hiermee bedoelen we het voeren van een anticyclisch beleid evenals het voorkomen van en tussenkomen bij externe economische of financiële crisissen.

economische groei door productieve investeringen moeten versterken. De begrotingsregels moeten dus een procyclisch beleid vermijden.

Een uitgavennorm

Het nieuwe begrotingskader zou worden gebaseerd op één operationeel instrument, een aggregaat van overheidsuitgaven. Dit instrument zou in de plaats komen van de talrijke indicatoren van het huidige kader, die in grote mate steunen op onwaarneembare variabelen (productiekloof, structureel saldo enz.) die tot uiteenlopende interpretaties kunnen leiden. De regeringen zouden deze indicator in principe gemakkelijker kunnen meten en sturen. De EC zou dit instrument zodanig definiëren dat het garandeert dat na de oorspronkelijke aanpassing, bij ongewijzigd beleid, de overheidsschuld ratio een dalend traject over een periode van minstens 10 jaar aanvat.

De CRB is voorstander van de vervanging van de structurele deficitnorm en de daaraan gekoppelde modaliteiten door een uitgavennorm. Naast het voordeel dat deze observeerbaar is en dat de overheid hier directe controle over heeft, aangezien ze focust op de primaire uitgaven, biedt ze in principe ook ruimte voor een contracyclisch beleid. Ze houdt nl. geen rekening met de cyclische werkloosheidsuitgaven. De CRB schat echter in dat de berekening van die cyclische werkloosheidsuitgaven een potentiële bron van onzekerheid en discussie is. Het is belangrijk dat duidelijke criteria worden vastgelegd om de cyclische werkloosheid te meten, zodat het gebruikte concept gedragen wordt door alle betrokken partijen. In dit verband onderstreept de CRB het belang van de dialoog tussen de verschillende belanghebbenden ingeval niet-waarneembare variabelen worden gebruikt waarvan de verschillende ramingsmethodes uiteenlopende resultaten kunnen opleveren en de effectieve resultaten aanzienlijk kunnen worden herzien.

Daarnaast is het zo dat de regel die stelt dat er na de aanpassingsperiode van 4 of 7 jaar een zodanige begrotingspositie moet worden bereikt dat - **bij ongewijzigd beleid** - het tekort gedurende 10 jaar onder de 3%-drempel blijft en de schuld een dalend traject volgt, tot heel grote inspanningen leidt voor ons land (cf. infra). De vraag stelt zich of dit het risico inhoudt van procyclisch begrotingsbeleid met ongewenste economische en sociale gevolgen. Ook de politieke haalbaarheid is een belangrijke vraag, o.m. omdat de inspanning over één legislatuur wordt geconcentreerd.

De EC zou moeten vragen dat het NBSPMT structurele maatregelen bevat die het begrotingstekort over de planperiode van vier of zeven jaar en de periode nadien onder de 3% houden en de overheidsschuld een dalend traject laten volgen. Het nieuwe voorgestelde kader, met zijn tijdshorizon die is uitgebreid tot 10 jaar na de

aanpassingsperiode, impliceert een zekere prefinanciering (in 4 of 7 jaar) van de begrotingskosten van de vergrijzing en van de stijging van de rentevoeten in het daaropvolgende decennium, wat het mogelijk maakt tot het einde daarvan een tekort van minder dan 3% van het bbp en een gestaag dalende schuld te handhaven. Om dit in perspectief te plaatsen, toont de onderstaande tabel het geprojecteerde primair en vorderingensaldo bij ongewijzigd beleid en de saldi die vereist zijn om met een NMTBSP over 4 of 7 jaar te voldoen aan het door de EC voorgestelde begrotingskader. Om over een periode van 4 jaar te garanderen dat het begrotingstekort na 14 jaar niet groter is dan 3,0% van het bbp, zou in de periode 2024-2027 een jaarlijkse begrotingsinspanning van 1,0% van het bbp moeten worden geleverd t.o.v. het scenario met ongewijzigd beleid. Als de inspanning over een periode van 7 jaar wordt uitgespreid, zou de vereiste jaarlijkse inspanning uitkomen op 0,7% van het bbp.

Tabel 1: Schatting begrotingstekort bij ongewijzigd beleid (% van bbp)

Scenario	Projectie	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2037	2040
Ongewijzigd beleid	Vorderingensaldo	-4,7	-5,0	-4,8	-4,9	-4,9	-5,1	-5,5	-5,8	-8,2	-9,3
	Primair saldo	-3,2	-3,4	-3,1	-3,1	-3,0	-3,0	-3,3	-3,4	-4,6	-5,0
NMTBSP op 4 jaar	Vorderingensaldo	-4,7	-4,0	-2,8	-1,8	-0,8	-0,9	-1,2	-1,4	-3,0	
	Primair saldo	-3,2	-2,4	-1,1	-0,1	1,0	1,0	0,7	0,6	-0,5	
NMTBSP op 7 jaar	Vorderingensaldo	-4,7	-4,3	-3,4	-2,8	-2,1	-1,6	-1,3	-0,8	-2,2	-2,8
	Primair saldo	-3,2	-2,7	-1,8	-1,0	-0,3	0,4	0,8	1,4	0,2	-0,2

Bron: Federaal Planbureau, 2023¹⁶

Daarnaast vraagt de CRB zich af wat de impact is van een situatie waarin meerdere EU-landen tegelijkertijd grote inspanningen moeten leveren. Structureel negatieve gevolgen voor de macro-economische vraag, economische groei en productiviteit zijn niet wenselijk.

Daarnaast gaat de berekening van het traject van het begrotingstekort en de schuldratio over een periode van 10 jaar na de budgettaire aanpassingsperiode gepaard met heel wat onzekerheid. Die onzekerheid komt enerzijds door het gegeven dat er in een periode van 10 jaar veel kan gebeuren op het vlak van economie, interestvoeten en toekomstige beleidsbeslissingen. Anderzijds is er geen cijfermatige definitie van een 'dalend pad van de schuldratio'. *De regel dat de publieke schuld gedurende een periode van 10 jaar na de budgettaire aanpassingsperiode op een neerwaarts pad moet blijven bij ongewijzigd beleid zou daarom moeten worden*

¹⁶ Denil, F., V. Frogneux en M. Saintrain (2023), "Nieuw begrotingskader voorgesteld door de Europese Commissie: welk traject voor de Belgische overheidsfinanciën?", Federaal Planbureau, Rapport 12769 (C1.001), januari 2023, 18 blz.

vervangen door realistischere maatregelen die zorgen voor een verdere begrotingssanering na de periode van het NBSPMT.

Het begrotingsbeleid behoudt een grote nationale soevereiniteit in het voorstel van de EC. Zijn speelruimte wordt beperkt door de verplichting om de Europese regels na te leven en door de bijdrage van de LS aan de Europese prioriteiten voor de lange termijn¹⁷. *Volgens de CRB zijn de vereisten zoals ze in art. 12 (b) zijn geformuleerd wenselijk omdat ze investeringen in het kader van de Green Deal en de Digital Decade bevorderen en de aangekondigde investeringen in het Nationaal Energie- en Klimaatplan vrijwaren. De CRB vindt het goed dat LS wijzigingen in het plan mogen voorstellen onder bepaalde voorwaarden, bv. bij het aantreden van een nieuwe regering.* Dit is belangrijk voor het democratische gehalte en de gedragenheid van de nieuwe voorstellen.

Een gedifferentieerd traject voor de overheidsschuld

Het nieuwe kader dat de EC voorstelt, differentieert de trajecten voor de overheidsschuld. De EC zou uitgaventrajecten uittekenen die de daling van de ratio van de overheidsschuld van elk land met een hoge waarschijnlijkheid verzekeren op basis van een analyse van de schuldhoudbaarheid (DSA). Er zou dus niet langer worden gestreefd naar een numerieke ratio van de overheidsschuld, maar naar een neerwaarts traject op middellange termijn, dat voor elk land verschillend is. De EC gebruikt de DSA-methode voor haar analyses van de begrotingstoestand van de LS¹⁸. *Volgens de CRB zijn de resultaten van de DSA, die worden berekend aan de hand van hypothesen en macro-economische variabelen op korte en lange termijn, nuttig, maar moeten ze omzichtig worden geïnterpreteerd tijdens de geplande besprekingen met de LS.*

In dit verband meent de EC ten minste de leesbaarheid en de transparantie te kunnen garanderen door het geheel van gebruikte methodes en parameters te publiceren, met name om de LS in staat te stellen haar analyses te repliceren. Het gaat erom eventuele vrees over oneerlijke behandeling te vermijden en een transparante discussie over de

¹⁷ art 12 (b): “The NMTFSP shall : explain how it will ensure the delivery of investment and reforms responding to the main challenges identified within the European Semester, in the country-specific recommendations, correct the identified macroeconomic imbalances under the Macroeconomic Imbalances Procedure if applicable, and address the common priorities of the Union referred to in Annex VI of this Regulation, including the European Green Deal, European Pillar of Social Rights and the Digital Decade while being consistent with the updated National Energy and Climate Plans and the National Digital Decade Roadmaps”.

¹⁸ Europese Commissie (2014), “Assessing public debt sustainability in EU member states: a guide”, Occasional papers, nr. 200, september

aanpassingen die van elke LS worden geëist mogelijk te maken. *De CRB constateert echter dat meer transparantie niet noodzakelijk betekent dat het eenvoudiger zal zijn.*

De CRB is voorstander van een gedifferentieerd schuldtraject, dat voor elke lidstaat de houdbaarheid van de openbare financiën met grote waarschijnlijkheid garandeert. Dit traject moet afhankelijk zijn van criteria zoals economische groei, lopende rekening, kredietwaardigheid enz., en dus rekening houden met groeibevorderende en competitiviteitsverhogende maatregelen. Financiële activa van LS, die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt, moeten in aanmerking worden genomen bij de evaluatie van de houdbaarheid van de overheidsschuld. Daarnaast moet worden vermeden dat het schuldtraject een procyclisch effect heeft, wat o.m. betekent dat de schuldgraad van de LS die de criteria van houdbaarheid overschrijden sterker moet dalen in economisch gunstige tijden en dat het tempo van schuldverlaging lager moet liggen in economisch ongunstige tijden, mits de houdbaarheid van de overheidsschuld hierdoor niet in het gedrang komt.

De CRB meent dat het nieuwe begrotingskader ook expliciet rekening moet houden met het monetaire beleid. De CRB herinnert eraan dat coördinatie noodzakelijk is voor een goede macro-economische dosering van het begrotingsbeleid van de LS en een monetair eenheidsbeleid, waarmee bijgevolg risico's van een systeemcrisis en van macro-economische onevenwichtigheden kunnen worden beperkt. Het begrotingsbeleid moet coherent zijn met het monetaire beleid, ook wanneer dat laatste geen instrumenten meer heeft om de economie te stabiliseren doordat de rentevoet een ondergrens heeft bereikt of ten gevolge van een asymmetrische schok. Het kader van de economische en budgettaire governance op het niveau van de eurozone moet uitdrukkelijk rekening houden met de interactie met het monetaire eenheidsbeleid en moet tegelijk de duurzame en inclusieve middellangetermijngroei die is gebaseerd op financiële stabiliteit ondersteunen. Een doordachte combinatie van nationale monetaire en structurele budgettaire beleidsmaatregelen (policymix) zou een oplossing kunnen bieden voor de sociaal-economische en milieu-uitdagingen van de eurozone en tegelijk de risico's op een systeemcrisis en de macro-economische onevenwichtigheden beperken door de houdbaarheid van de overheidsschuld van de LS te garanderen.

Volgens de gegevens van de EC bedraagt de bruto overheidsschuld van de EU in verhouding tot het bbp 84%, wat bijna 20 procentpunten meer is dan 20 jaar geleden. Een aantal LS hebben een schuldquote van meer dan 100% van het bbp. Die van Italië piekt op 150% en die van België bedraagt meer dan 105%. In zijn rapport van 16 mei

2023 neemt het IMF¹⁹ een sceptisch standpunt in m.b.t. de rem op de overheidsschuld in Duitsland en pleit het ervoor de regels aan te passen om meer flexibiliteit mogelijk te maken m.b.t. de uitgavenbehoeften van het land. Het rapport geeft aan dat de regering meer armslag voor haar investeringen nodig heeft omdat het land naar verwachting met een traag economisch herstel zal worden geconfronteerd. *Er moet worden gewaakt over een symmetrisch begrotingsbeleid zodat landen met budgettaire ruimte door een niet-restrictief begrotingsbeleid het restrictieve effect van landen die hun schuld moeten verminderen gedeeltelijk compenseren. Zo is volgens de CRB bijvoorbeeld de rem op de Duitse schuldenlast in ieder geval strikter dan de nieuwe regels die in de ontwerpverordeningen worden voorgesteld: deze nieuwe regels maken het mogelijk de overheidsschuld op 60% te stabiliseren, en ze niet continu terug te dringen tot een percentage dat onder 60% ligt, wat het geval zou zijn als Duitsland onder de huidige voorwaarden die rem, die is opgenomen in de Duitse grondwet, strikt zou toepassen. Zo'n beleid is allicht niet compatibel met de noodzakelijke investeringen voor de klimaat-, energie- en digitale transitie binnen een monetaire zone.*

De overheidsinvesteringen en de hervormingen

In globo hebben de investeringen als doel de potentiële groei en de kortetermijnactiviteit te verhogen en dragen ze ertoe bij gemeenschappelijke doelstellingen van de EU te bereiken. De hervormingen moeten de economie een aangepaste structuur geven die de houdbaarheid van de overheidsschuld bevordert, een antwoord bieden op de beperkingen van de monetaire unie en buitensporige onevenwichtigheden voorkomen. De hervormingen kunnen ook helpen om de investeringen te stimuleren en de bronnen van groei te bestendigen²⁰. Tegelijkertijd kunnen investeringen complementair zijn met bepaalde hervormingen en bijdragen tot houdbare overheidsfinanciën op lange termijn.

De CRB constateert dat de voorstellen de investeringen willen bevorderen met een traject van begrotingsaanpassingen op middellange termijn, dat de LS speelruimte zal geven om hun prioriteiten inzake overheidsuitgaven vast te leggen en hen tegelijk ertoe aanspoort zich te verbinden tot een geheel van hervormingen en investeringen die beantwoorden aan gemeenschappelijke en transparante Europese criteria, met gemeenschappelijke beperkende maatregelen met het oog op de houdbaarheid van de overheidsschuld²¹.

¹⁹ [IMF, Germany: Staff Concluding Statement of the 2023 Article IV Mission, May 16, 2023](#)

²⁰ Zo kan een administratieve hervorming de aantrekkelijkheid voor de investeringen verbeteren.

²¹ De LS die specifieke verbintenissen aangaan inzake hervormingen en investeringen die beantwoorden aan welbepaalde criteria zullen een meer geleidelijk budgettair aanpassingstraject kunnen volgen. De

Vroegere ervaringen met begrotingsaanpassingen in de eurozone hebben aangetoond dat uitgavenreducties een vaak onevenredige impact hebben op de overheidsinvesteringen. *De CRB meent dat de huidige voorstellen niet volstaan om deze investeringen te stimuleren of om te vermijden dat besparingen ten koste zouden gaan van overheidsinvesteringen. Zo zien we dat de actueel geldende investeringsclausule die investeringen beschermt in een situatie van diepe neergang in het huidige Europese begrotingskader zeer zelden, nl. twee keer, werd gebruikt. Om het groeipotentieel van de LS en onder andere de twin transition niet te schaden, moet het nieuwe begrotingskader in sterkere stimuli voorzien voor overheidsinvesteringen.*

De voorstellen van de EC houden rekening met de aanzienlijke investeringen en hervormingen die nodig zullen zijn om een rechtvaardige ecologische en digitale transitie tot stand te brengen en de andere gemeenschappelijke prioriteiten van de EU²² aan te vullen. Terzelfder tijd blijft het voor de EC evenwel van essentieel belang dat wordt toegezien op de houdbaarheid van de overheidsschuld en dat budgettaire speelruimte wordt vrijgemaakt. De voorstellen bevatten voor geen enkel type investeringen een bijzondere behandeling.

De CRB betreurt dat, in het door de EC voorgestelde kader, de overheidsinvesteringen ten gunste van de milieutransitie en de andere Europese prioriteiten geen bijzondere behandeling zullen krijgen. Hij herhaalt zijn verzoek aan de Belgische regering en aan de EC om de productieve overheidsinvesteringen een bijzondere behandeling in het kader van de Europese begrotingsregels te geven. Het nieuwe begrotingskader zou het niveau van investeringen moeten verhogen. Nu geldt dit enkel wanneer lidstaten die niet beantwoorden aan het tekort- of schuld criterium kiezen voor een 7-jarige i.p.v. een 4-jarige consolidatieperiode. Voor alle andere lidstaten worden geen cijfermatige doelstellingen opgelegd inzake het niveau van de overheidsinvesteringen. Bepaalde overheidsinvesteringprojecten zouden buiten de tekortnorm moeten worden

aanpassingsperiode zou van vier op maximum zeven jaar kunnen worden gebracht. Het geheel van verbintenissen inzake hervormingen en investeringen zal worden goedgekeurd door de Raad, na een evaluatie door de Commissie op basis van gemeenschappelijke criteria die duidelijk in de wetgeving worden vermeld. Met deze criteria zal met name worden bepaald of de hervormings- en investeringsverbintenissen groeibevorderend zijn; de houdbaarheid van de overheidsschuld ondersteunen; en beantwoorden aan de gemeenschappelijke prioriteiten en doelstellingen van de EU en aan de relevante landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees semester tot de LS worden gericht.

²² De gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie zijn de volgende: (a) de Europese Green Deal, met inbegrip van de transitie naar klimaatneutraliteit tegen 2050 en de vertaling op nationaal niveau via de nationale energie- en klimaatplannen; (b) de Europese pijler van sociale rechten, met inbegrip van de bijbehorende doelstellingen inzake werkgelegenheid, vaardigheden en armoedebestrijding tegen 2030; (c) het beleidsprogramma voor het digitale decennium tot 2030, dat op nationaal niveau tot uiting komt in de nationale strategische stappenplannen voor het digitale decennium; (d) het strategisch kompas voor veiligheid en defensie – Voor een Europese Unie die haar burgers, waarden en belangen beschermt en bijdraagt aan de internationale vrede en veiligheid.

gehouden²³. Het gaat om eenmalige, duidelijk identificeerbare investeringsdossiers die de netto actiefpositie versterken en een aantoonbaar multiplicatoreffect op de economische groei hebben (zodat de aangegane schuld wordt terugbetaald). Voor die investeringen kan een bepaalde materialiteitsdrempel gelden. De investeringen die buiten de berekeningen van het tekort zouden moeten worden gehouden (maar waarvoor de leningen wel de schuldpositie verhogen) zijn dus netto-investeringen. Als alternatief zou de boekhoudregel voor het registreren van investeringen in ESR2010 kunnen worden aangepast, zodat alleen de afschrijvingen van de investeringen in de begroting worden opgenomen.

Een soepeler behandeling van de investeringen neemt bovendien niet weg dat er nood blijft aan een gezond begrotingsbeleid.

De CRB meent dat de EU het aangewezen niveau is voor de financiering van investeringsprojecten met een transnationale impact en in het bijzonder voor transnationale groene investeringen, die de komende jaren sterk moeten toenemen.

Daarnaast kunnen nationale investeringen ter realisatie van de Europese klimaat- en energiedoelstellingen worden gestimuleerd door bijkomende Europese cofinanciering. Dit moet bijdragen tot een convergentie van de klimaatinspanningen van de verschillende LS.

Een geïntegreerd beleid

De klemtoon van de macro-economische governance blijft op de preventie van de risico's die het begrotingstraject inhoudt. De andere niet-budgettaire aspecten van de macro-economische governance zouden weinig worden gewijzigd tegenover de bestaande regels. Als deze andere macro-economische onevenwichtigheden die na een grondig onderzoek aan het licht komen niet worden gecorrigeerd, zou de activering van de bestaande procedure voor buitensporige onevenwichtigheden blijven bestaan opdat de in gebreke blijvende LS een herzien middellangetermijnplan met corrigerende maatregelen zou indienen.

Terwijl er een strengere handhavingsregeling is voor de LS die de begrotingsdoelstellingen niet halen, wordt niet in iets soortgelijks voorzien voor de LS die de genoemde doelstellingen al halen en die een expansiever begrotingsbeleid zouden kunnen voeren. *In functie van de macro-economische evenwichtigheden is het uiteraard wenselijk dat de tekorten en de overschotten gelimiteerd zijn²⁴. Maar het is ook*

²³ Dit geldt des te meer voor lidstaten met een aanvaardbaar schuldniveau.

²⁴Een spaaroverschot in één land betekent dat dit land een overschot heeft op de lopende rekening, wat

noodzakelijk dat deze limieten symmetrischer zijn en dat ze in dezelfde mate worden toegepast, zodat de noodzakelijke publieke investeringen o.m. voor de transitie worden gegarandeerd²⁵.

In een gezamenlijk advies CRB-NAR van 30 mei 2023 over het werkprogramma op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid in het kader van het toekomstige Belgische voorzitterschap van de Raad, *brenghen de sociale gesprekspartners in herinnering dat, ter wille van het evenwicht tussen de economische en de sociale assen van de Europese governance, de CRB en de Nationale Arbeidsraad nota nemen van het initiatief om een specifieke procedure in te stellen om de sociale onevenwichtigheden in de LS zichtbaarder te maken (Social Convergence Framework). Ze zijn bovendien van mening dat de huidige governancestructuur (Europees semester) kan worden verbeterd door beter gebruik te maken van bestaande relevante indicatoren (sociaal scorebord) zonder bijkomende verslagleggingsverplichtingen te creëren.*

Gemeenschappelijke budgettaire stabilisatiecapaciteit

De EC heeft het niet over de instelling van een gemeenschappelijke “budgettaire capaciteit” die onder meer zou worden gefinancierd met gemeenschappelijke schulden. Over deze kwestie van gemeenschappelijke schulden bestaat nog altijd weinig consensus binnen de EU. Zo’n instrument zou het nochtans mogelijk maken de Europese openbare investeringen op te krikken om de soevereiniteit van de EU te versterken en de dubbele - digitale en ecologische - transitie te ondersteunen, naar het voorbeeld van de Faciliteit voor Herstel en Veerkracht (FHV). *De CRB is dan ook voorstander van een vervolginstrument op de FHV dat het budget voor transitie-investeringen van de lidstaten versterkt en ook zou kunnen toelaten een gelijk speelveld*

geabsorbeerd moet worden door het buitenland. Wanneer dit overschot geabsorbeerd wordt door andere muntzones, leidt dit tot een appreciatie van de nationale munt, wat de handelsbalans verlaagt, zodat het evenwicht hersteld wordt. Binnen een muntzone ontbreekt dit mechanisme echter, waardoor het herstel van onevenwichtigheden veelal gepaard gaat met een pijnlijk aanpassingsproces van stijgende werkloosheid en dalende prijzen in het land met een spaartekort. Wanneer zowel het land met een initieel spaartekort als het land met een spaaroverschot een bezuinigingspolitiek nastreven, dreigt er bovendien een negatieve spiraal van dalende economische activiteit te ontstaan ten gevolge van een krimpende macro-economische vraag. Daarnaast ontstaat het gevaar dat het gespaarde kapitaal in landen met grote overschotten op hun lopende rekening terecht komt in landen met een spaartekort die niet de capaciteit hebben om aan de daaraan verbonden verplichtingen te voldoen, zoals het geval was ten tijde van de eurocrisis. Het continue grote overschot op de lopende rekening van Duitsland sinds 2002, waarbij het maximum van 6% van het bbp volgens de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden 12 keer werd overschreden, is in dat verband bijzonder problematisch.

²⁵Telkens weer wijzen expertenrapporten er immers op dat de investeringen voor de klimaat- en energietransitie te traag verlopen. De overheid moet dus ten volle haar rol als publieke investeerder en ondersteuner van private investeringen via overheids subsidies kunnen spelen, bijvoorbeeld om particulieren die hiervoor niet de middelen hebben te subsidiëren bij een energetische renovatie van hun woning of ondernemingen bij hun plannen om af te schakelen van fossiele brandstoffen.

tussen de lidstaten te creëren bij het aantrekken van investeringen die cruciaal zijn voor o.a. de digitale, de energie- en de klimaattransitie.

Idealiter worden de EU-middelen hiertoe verhoogd met de mogelijkheid om Europese obligaties uit te geven zonder dat bijkomende bijdragen worden gevraagd van de LS en de economische actoren binnen de LS, naar het voorbeeld van de “Next Generation EU” en “SURE”. Dit zou de LS moeten toelaten een relatief lage interestvoet te genieten en vermijden dat de EU-begroting het voorwerp uitmaakt van herhaaldelijke politieke onderhandelingen, die kunnen leiden tot fricties tussen de LS en waarbij de EU-begroting in vraag kan worden gesteld.

In een gezamenlijk advies van 30 mei 2023 over de prioriteiten op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid in het kader van het toekomstige Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU zijn de sociale gesprekspartners van mening dat, wat meer specifiek het SURE-instrument betreft, dat bedoeld is om banen en inkomens te beschermen die getroffen werden door de COVID-19-pandemie, moet worden voorzien in een permanent mechanisme waarmee tijdelijke ondersteuning kan worden geboden in geval van asymmetrische schokken. Bij de herevaluatie van dit instrument moet rekening worden gehouden met de huidige economische context en met de druk op de nationale overheidsbegrotingen.

De impact voor België

Het nieuwe door de EC voorgestelde begrotingskader verwijst niet langer naar twee prangende criteria voor België: de MTO voor het begrotingsevenwicht en het criterium dat het verschil tussen de overheidsschuld en de referentiewaarde van 60% met 1/20ste per jaar moet worden verminderd. De “minimumbenchmark” van de MTO (de veiligheidsmarge m.b.t. het tekort van 3% in het licht van cyclische schommelingen) zou niet langer van toepassing zijn.

Een evaluatie door het Federaal Planbureau in januari 2023 op basis van de voorstellen van november 2022 brengt aan het licht dat het voorgestelde nieuwe kader voor België niet minder veeleisend zou zijn dan het vorige kader, dat een jaarlijkse verbetering van het structurele saldo met 0,6% voorschreef. De vereiste budgettaire aanpassing zou kunnen oplopen tot 4,0% van het bbp in 4 jaar (d.w.z. 1,0% extra aanpassing per jaar gedurende 4 jaar) en tot 4,8% van het bbp in 7 jaar (d.w.z. 0,7% extra aanpassing per jaar gedurende 7 jaar). Het verkrijgen van een aanpassingsperiode van 7 jaar in plaats van 4 jaar is evenwel gekoppeld aan de voorwaarde dat hervormingen en investeringen worden voorgesteld die gunstig zijn voor de economische groei en voor de houdbaarheid van de overheidsschuld. Deze aanpassingen zijn uitgedrukt in een toename van het primaire saldo van de gezamenlijke Belgische overheid. Zoals werd

aangegeven bij de bespreking van de uitgavennorm hierboven, zijn deze budgettaire inspanningen voor België het gevolg van een begrotingstekort van 4,7% in 2023, een hoge schuldgraad (105,5% van het bbp in 2023)²⁶, de oplopende vergrijzingskosten en rentelasten en de vereiste om in 4 of 7 jaar de begrotingsconsolidatie voor een periode van 14 of 17 jaar te realiseren.

De Hoge Raad van Financiën onderzoekt momenteel een methodologie die toepasbaar is op het Belgische institutionele kader. Hij zal het resultaat van zijn reflecties wellicht binnenkort meedelen.

De CRB betreurt dat er nog geen gezamenlijk Belgisch standpunt is ingenomen in de huidige besprekingen over het nieuwe Europese begrotingskader. Hij vraagt dan ook dat de regering hier snel werk van maakt en daarbij rekening houdt met de bezorgdheden van de CRB.

²⁶ Deze cijfers dateren van januari 2023. In zijn middellangetermijnvooruitzichten van juni 2023 werden het begrotingstekort en de schuldgraad in 2023 geraamd op resp. 4,8% en 105,4%.