

## Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de link met het Europees Semester

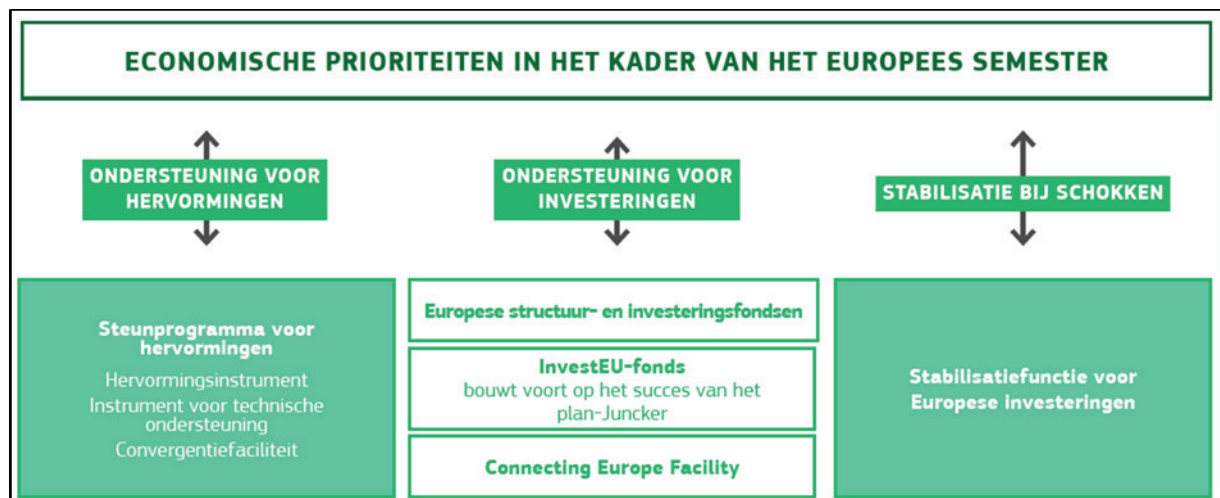
### 1. Situering

Op **2 mei 2018** publiceerde de Europese Commissie (COM) haar voorstellen inzake het Meerjarig Financieel Kader<sup>1</sup>. In deze voorstellen en in het bijzonder in programma 2 (Cohesie en waarden) wordt expliciet de link gelegd met het Europees Semester (ES). Dit is concreet het geval voor wat betreft i) regionale ontwikkeling en cohesie en ii) EMU.

De COM wil dat het **cohesiebeleid** een nog belangrijkere rol gaat spelen bij het ondersteunen van de lopende economische hervormingen in de lidstaten en stelt ook voor om de koppeling tussen de EU-begroting en het ES te versterken. Wat de **EMU** betreft stelt de COM twee nieuwe instrumenten voor: een steunprogramma voor hervormingen en een stabilisatiefunctie voor Europese investeringen. Deze nieuwe instrumenten bevorderen de economische en sociale convergentie en de macro-economische stabiliteit in de eurozone en ze vormen een aanvulling op andere EU-fondsen.

Op **29 en 30 mei** werden de voorstellen van verordeningen inzake het **cohesiebeleid**<sup>2</sup> gepubliceerd en op **31 mei** deze betreffende de **EMU**<sup>3</sup>.

Onderstaande figuur illustreert de centrale plaats die het ES in het MFK inneemt. De COM benadrukt het belang van de complementariteit tussen de bestaande programma's en instrumenten, zodat ze een aanvulling zijn op en synergieën opleveren met de hervormingsprioriteiten die zijn vastgesteld in het kader van het ES voor de coördinatie van het economisch beleid.



In het MFK zijn de meest rechtstreekse linken met het ES te vinden bij het **steunprogramma voor hervormingen** en de **Europese structuur- en investeringsfondsen**.

De lidstaten en de COM moeten zorgen voor de coördinatie, complementariteit en samenhang tussen de Fondsen en andere instrumenten van de Unie zoals het steunprogramma voor hervormingen. Zij zullen de coördinatiemechanismen tussen degenen die verantwoordelijk zijn, optimaliseren om dubbel werk tussen de planning en uitvoering te voorkomen.

Steunprogramma hervormingen (link met het ES):

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en)

<sup>2</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3885\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3885_nl.htm) en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3923\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3923_nl.htm)

<sup>3</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-3923\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3923_nl.htm)

Het voorgestelde **steunprogramma voor hervormingen** zal alle lidstaten van de EU financiële en technische ondersteuning bieden voor hervormingen om hun economieën te moderniseren. Het betreft met name hervormingen die in het kader van het Europees semester als prioritair zijn aangeduid. Er wordt ook gerichte ondersteuning geboden aan lidstaten die de euro willen invoeren. Voor het steunprogramma voor hervormingen wordt **in totaal 25 miljard euro** uitgetrokken ter ondersteuning van hervormingsinspanningen op gebieden als product- en arbeidsmarkten, onderwijs, belastingstelsels, kapitaalmarkten, ondernemingsklimaat en investeringen in menselijk kapitaal, alsook van hervormingen van het openbaar bestuur. Het steunprogramma voor hervormingen zal openstaan voor alle lidstaten die eraan willen deelnemen. Het omvat **drie afzonderlijke en complementaire instrumenten**:

- **een hervormingsinstrument** om financiële steun te verlenen voor hervormingen die in het kader van het Europees semester als essentieel zijn aangeduid, met in totaal **22 miljard euro** voor alle lidstaten;
- **een instrument voor technische ondersteuning** om de lidstaten te helpen bij het opzetten en uitvoeren van hervormingen en het verbeteren van hun bestuurlijke capaciteit. Hierbij wordt voortgebouwd op de ervaring met de ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen, die de afgelopen jaren steun heeft verleend aan meer dan 440 hervormingsprojecten in 24 lidstaten. Het instrument is beschikbaar voor alle lidstaten en heeft een budget van **0,84 miljard euro**.
- **een convergentiefaciliteit** van **2,16 miljard euro** waarmee gerichte financiële en technische ondersteuning wordt geboden aan lidstaten die aantoonbare stappen hebben gezet om de euro in te voeren.

Cohesiebeleid (link met het ES):

De **landspecifieke aanbevelingen (LSA's)** van het Europees semester zullen in de periode 2021-2027 twee keer in aanmerking worden genomen: eerst (de LSA's 2019) als een routekaart voor de programmering van de fondsen en de opzet van de cohesiebeleidsprogramma's aan het begin van de periode 2021-2027.

Vervolgens zullen de meest recente LSA's (LSA's 2024) ook als leidraad dienen voor een tussentijdse evaluatie van de programma's in 2024 om in het licht van nieuwe of aanhoudende uitdagingen aanpassingen door te voeren. In de loop van de periode moeten de lidstaten regelmatig hun vorderingen in de uitvoering van de programma's ter ondersteuning van de LSA's aan de Commissie voorleggen. De monitoring vindt plaats als onderdeel van de jaarlijkse cyclus van het ES.

Het betreft hier de relevante LSA's die betrekking hebben op structurele uitdagingen, die aangepakt moeten worden door meerjarige investeringen die onder de scope van de Fondsen vallen.

Het voorstel van de Commissie voorziet in een nog directere samenhang tussen het Europees Semester en de ESF+-investeringen dan al het geval is bij het huidige Europees Sociaal Fonds. De LSA's die in de context van het ES zijn vastgesteld, alsook andere belangrijke beleidsuitdagingen die gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten zijn bepaald, zullen het uitgangspunt zijn voor de ESF+-programmering, en de lidstaten moeten een gepast aandeel ESF+-middelen toewijzen om te helpen deze uitdagingen en aanbevelingen aan te pakken.

**Macro-economische conditionaliteit** wordt gehandhaafd om ervoor te zorgen dat de EU-investeringen in een gepast belastingklimaat kunnen plaatsvinden. Wanneer een lidstaat nalaat doeltreffende of corrigerende actie te ondernemen in het kader van belangrijke EU-mechanismen voor economisch bestuur (de procedure bij buitensporige tekorten, de procedure bij buitensporige onevenwichtigheden) of nalaat de maatregelen uit te voeren die in het kader van een macro-economisch aanpassingsprogramma zijn vereist, zal de Commissie aan de Raad een voorstel voorleggen tot opschorting van alle of een deel van de verbintenissen of betalingen voor

een of meerdere programma's van die lidstaat. De Commissie kan echter, wegens uitzonderlijke economische omstandigheden of naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de betrokken lidstaat aanbevelen dat de Raad de opschorting annuleert.

## **2. Gevolgde werkwijze**

In het voorjaar 2018 werd in het kader van de openbare raadpleging van de Europese Commissie inzake het cohesiebeleid post 2020 een Vlaamse standpuntennota opgesteld. Bij de analyse en de bespreking van de verordeningen inzake cohesie (dossiersteam cohesie, 5 juli 2018) en inzake het steunprogramma voor hervormingen (ambtelijke werkgroep ES, 9 juli 2018) kwam bovenvermelde link met het ES in de verordeningen nadrukkelijk in beeld. Ingevolge besprekingen in de Raadswerkgroep Structurele Maatregelen en binnen FiCo kwam gaandeweg meer informatie beschikbaar omtrent de link met het ES.

Vertrekkende van de analyse van deze verordeningen werd het wenselijk geacht om horizontaal breed een aantal standpunten in te nemen over het belang van het ES in het MFK.

## **3. Ontwerpstandpunt Vlaamse Regering**

- (1) De Vlaamse Regering verwelkomt de **centrale rol van het ES** in de MFK-voorstellen. De Vlaamse Regering vindt het positief dat de voorgestelde instrumenten (steunprogramma voor hervormingen, Europese structuur- en investeringsfondsen, InvestEU, Connecting Europe Facility, stabilisatiefunctie voor investeringen) georiënteerd worden op de economische prioriteiten in het kader van het ES. De Vlaamse Regering is van mening dat de structurele hervormingen binnen de lidstaten, waarvan verschillende recente rapporten en analyses van o.a. de COM<sup>4</sup> en belangrijke denktanks<sup>5</sup> aantonen dat deze tijdens het bestaande ES nog onvoldoende werden doorgevoerd, kunnen worden versneld.
- (2) De Vlaamse Regering vraagt dat optimaal wordt ingezet om de **synergieën en de coherentie tussen de instrumenten** (zie 1) in het kader van het ES te verzekeren. De COM ziet hierin een belangrijke plaats voor de nationale hervormingsprogramma's (NHP's) en afspraken in het kader van het ES (o.a. interne werkafspraken COM), maar momenteel is deze dimensie in de voorliggende voorstellen nog onvoldoende geoperationaliseerd. Het inzetten op synergieën en coherentie kan volgens de Vlaamse Regering gebeuren door de NHP's te versterken en door de dialoog tussen de COM en de lidstaten in het kader van het ES te versterken en maatgerichter te maken. De dialoog tussen de Commissie en de lidstaten moet sterker focussen op knelpunten bij het doorvoeren van structurele hervormingen. De Vlaamse Regering pleit er ook voor dat goede praktijken van verschillende lidstaten uit het cohesiebeleid en het steunprogramma voor hervormingen maximaal worden gedeeld. Een belangrijke rol kan hier door het EPC, maar ook door de andere comités (EMCO, SPC, EFC) evenals de Raad worden opgenomen.
- (3) De Vlaamse Regering ondersteunt de **versterkte link tussen de Europese structuur en investeringsfondsen (ESI Fondsen) en de LSA's** in het kader van het ES en het Europees economisch bestuur, maar merkt op dat de jaarlijkse LSA's niet altijd makkelijk in overeenstemming te brengen zijn met het langetermijnkarakter van de Fondsen. De specifieke uitwerking van de link tussen het Europees Semester en cohesiebeleid dient m.a.w. nader bekeken te worden. Bovendien hebben zich sinds de start van de Commissie

---

<sup>4</sup> <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-communication-en.pdf>

<sup>5</sup> <http://bruegel.org/2018/06/is-the-european-semester-effective-and-useful/>

Juncker in het kader van de streamlining van het ES een aantal aanpassingen m.b.t. de LSA's voorgedaan. Zo is het aantal LSA's gedaald van 6 tot 3<sup>6</sup> en werden deze LSA's bovendien algemener geformuleerd, wat maakt dat de regiospecifieke dimensie binnen deze LSA's een nog grotere uitdaging stelt. Wat de LSA's betreft, schuift de Vlaamse Regering daarom volgende aandachtspunten naar voren:

- ✓ (3a) De COM kondigde aan om de piste te onderzoeken om de tijdsdimensie van de LSA's te verlengen en vermoedelijk zullenook de landverslagen en LSA's er in 2019 en 2024 anders uitzien: ze zullen een meer diepgaande analyse en investeringsgerelateerd advies bevatten. De Vlaamse Regering is voorstander van het gegeven om de **tijdsdimensie van de LSA's**, die momenteel betrekking heeft op 12 tot 18 maanden, tot bijvoorbeeld 3 jaar te verhogen. Het aanpakken van structurele uitdagingen vergt immers vaak meer dan het huidig tijdsperspectief dat voor de LSA's gangbaar is. Door een periode van bijvoorbeeld 3 jaar voor te stellen wordt ook nauwer aangeknoopt met de duur (3 jaar) van de hervormingstoezeggingen in het kader van het ES en met het tijdsperspectief van het Stabiliteitsprogramma/begrotingsplan op middellange termijn. Op deze manier moet ook worden vermeden dat de LSA's een momentopname<sup>7</sup> zijn, waarbij plots een bepaald item zeer sterk op de voorgrond wordt geplaatst en medebepalend is voor de volgende jaren. Met het oog daarop is het voor de Vlaamse Regering zeer wenselijk dat de opbouw en inhoud van de LSA's voor 2019 goed bekeken wordt, zodat de inhoud ervan voor de volgende jaren relevant is;
- ✓ (3b) Het is aangewezen om wat de verwijzing naar de LSA's betreft, ook de **overwegingen** die aan de LSA's voorafgaan, mee in overweging te nemen. Hier is immers de kans groter dat ook regiospecifieke elementen en analyses mee in overweging worden genomen (zie hierna 3c);
- ✓ (3c) Doordat nu ook de ESI-fondsen gekoppeld worden aan de LSA's is het nog noodzakelijker geworden dat deze aanbevelingen meer regiospecifiek zouden zijn. Ook een recente analyse van het Comité van de Regio's stelde een toename vast van 'territoriaal gerelateerde' aanbevelingen<sup>8</sup>. De Vlaamse Regering pleit er in dit verband dus voor om **maximaal rekening te houden met de institutionele structuur van de lidstaten**<sup>9 10</sup>. Dit betekent dat regiospecifieke aanbevelingen en analyses (in het Landverslag en andere relevante semesterdocumenten) mogelijk moeten zijn, zodat op deze maximaal kan ingespeeld worden op het doorvoeren van structurele hervormingen. Door te werken met regiospecifieke aanbevelingen, is het voor de regio's ook meteen duidelijk welke elementen voor hen relevant zijn, zowel in het kader van de verordeningen inzake het steunprogramma voor hervormingen als voor wat het cohesiebeleid betreft. Indien de LSA's

---

<sup>6</sup> De 3 LSA's voor België hebben steevast betrekking op (1) begroting, (2) arbeidsmarkt en onderwijs en (3) competitiviteit

<sup>7</sup> Zo werd bij de LSA's 2018-2019 een belangrijke plaats voorzien voor de STEM-problematiek.

<sup>8</sup><https://portal.cor.europa.eu/europe2020/news/Pages/Territorial-Analysis-of-the-Country-specific-Recommendations-2018.aspx>

Volgens de definitie van het Comité van de Regio's hebben territoriaal gerelateerde aanbevelingen direct of indirect betrekking op lokale en regionale overheden of in geval ze niet op lokale of regionale overheden betrekking hebben, ze een territoriale impact hebben.

<sup>9</sup> Zie ook toekomstnota EU / EU-vragenlijst toekomst cohesie

<sup>10</sup> Zie ook de conceptnota aan de Vlaamse Regering betreffende de visie op de toekomst van de EU [http://www.vlaanderen.be/int/europese-unie/sites/iv.dev/vh.vlaanderen.be.int/europese-unie/files/documenten/20170105\\_EU-VISIENOTA\\_VR\\_2016\\_2312\\_DOC%201461\\_1.pdf](http://www.vlaanderen.be/int/europese-unie/sites/iv.dev/vh.vlaanderen.be.int/europese-unie/files/documenten/20170105_EU-VISIENOTA_VR_2016_2312_DOC%201461_1.pdf)

gebiedsgerichte elementen zouden bevatten, dan zou dit de basis kunnen vormen voor een gebiedsgerichte concentratie van de middelen. Hierbij dient evenwel rekening gehouden te worden met de overeengekomen invulling en het langetermijnkarakter van de programmering van de structuurfondsen om voortdurende (omslachtige) programmawijzigingen te vermijden (zie hierboven). Het werken met regiospecifieke aanbevelingen en analyses zal het ownership voor het ES op de diverse overheidsniveaus verder verhogen.

- (4) De Vlaamse Regering stelt vast dat **macro-economische conditionaliteit**<sup>11</sup> (ook opgenomen in het cohesiebeleid 2013-2020) tot op heden niet succesvol is gebleken, maar dat het opgenomen blijft in de voorliggende voorstellen van verordeningen. De Vlaamse Regering pleit ervoor om relevantie en proportionaliteit sterk in acht te nemen. Ook hier is het belang van de regionale dimensie cruciaal. Het moet vermeden worden dat wanneer bijvoorbeeld een regio binnen een lidstaat een beleid van gezonde overheidsfinanciën voert de betrokken regio op het terrein van het cohesiebeleid een schorsing van middelen<sup>12</sup> zou krijgen, omdat andere overheidsniveaus niet inzetten op gezonde overheidsfinanciën en corrigerende acties wanneer de lidstaat onder de procedure van macro-economische onevenwichtigheden of procedure bij buitensporige tekorten valt.
- (5) De Vlaamse Regering pleit voor een **sterkere rol van het Landverslag** in het steunprogramma voor hervormingen en in de ESI-fondsen. Aangezien het Landverslag een cruciaal document is in het kader van het ES, is het aangewezen dat dit document aan belang wint en het een sterkere status krijgt dan een 'werkdocument van de diensten van de COM.' De Vlaamse Regering ondersteunt in dit verband de onderzoekspiste van de COM die inhoudt dat de 'executive summary' ook door het College van Commissarissen zelf zou worden goedgekeurd, maar vraagt wel uitdrukkelijk dat ook de regionale dimensie in de 'executive summary' wordt opgenomen en deze executive summary de teneur van het landverslag goed moet weergeven. Volgens de COM zullen de Landverslagen en de LSA's er in 2019 en 2024 ook anders uitzien: ze zullen een meer diepgaande analyse en ook investeringsgerelateerd advies bevatten. Een ander belangrijk aandachtspunt is om bij de totstandkoming van het landverslag voldoende inspraakmomenten met de lidstaten (en gemeenschappen en gewesten) te voorzien om eventuele misinterpretaties te remediëren. Het Landverslag kan een belangrijke rol spelen in het kader van het instrument voor technische ondersteuning.
- (6) De Vlaamse Regering pleit voor een **sterkere rol van de NHP's** in het kader van het ES. Op deze manier kan gebruik gemaakt worden van een instrument dat binnen de lidstaten goed is gekend en binnen het ES wordt gebruikt. Het zou een toegevoegde waarde zijn mochten de NHP's, de stabiliteitsprogramma's en de partnerschapsakkoorden als één pakket en op één tijdstip aan de COM worden bezorgd. Dit zou dan ook het eigenaarschap die de lidstaten in het kader van het ES aan de dag leggen kunnen verhogen. De slagkracht

---

<sup>11</sup> Artikel 15 (maatregelen om doeltreffendheid van de Fondsen te koppelen aan behoorlijk economisch bestuur) van de CPR geeft aan dat de COM een lidstaat kan verzoeken de betrokken programma's te evalueren en wijzigingen daarop voor te stellen wanneer dit nodig is om de uitvoering van de desbetreffende aanbevelingen van de Raad te ondersteunen. Dit verzoek kan worden geformuleerd:

- (a) ter ondersteuning van de uitvoering van een relevante landspecifieke aanbeveling van de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 121, lid 2, VWEU en van een relevante tot de lidstaat gerichte aanbeveling van de Raad overeenkomstig artikel 148, lid 4, VWEU;
- (b) ter ondersteuning van de uitvoering van tot de betrokken lidstaat gerichte relevante aanbevelingen van de Raad uit hoofde van artikel 7, lid 2, of artikel 8, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1176/201139 van het Europees Parlement en de Raad op voorwaarde dat deze wijzigingen noodzakelijk worden geacht om macro-economische onevenwichtigheden te helpen corrigeren;

<sup>12</sup> De schorsingen zullen evenwel alleen betrekking hebben op de vastleggingen, niet op de betalingen om een verergering van economische crisissituaties te voorkomen.

van de hervormingsprogramma's kan verder worden verhoogd doordat ze o.a. mede kunnen instaan voor coördinatie en complementariteit van de financiering uit de fondsen van het cohesiebeleid en het nieuwe steunprogramma voor hervormingen m.b.t. de ondersteuning van structurele hervormingen. De Vlaamse Regering pleit voor duidelijke instructies vanwege de COM voor de opbouw van de NHP's. Deze instructies worden idealiter in nauw overleg met de lidstaten opgesteld. De NHP's kunnen ook de centrale tool zijn wat (tussentijdse) rapportage betreft.

- (7) De Vlaamse Regering verwijst naar de huidige opbouw van het ES dat bestaat uit drie onderdelen, zijnde de macro-economische dimensie, de begrotingsdimensie en de Europa 2020-strategie. Wat dit laatste betreft, is het op dit ogenblik onduidelijk hoe de opvolger van de Europa 2020-strategie, waarin in eerste instantie naar de **Agenda 2030** wordt gekeken, zich zal inpassen in de toekomst van het ES. Dit is uiteraard ook relevant in het kader van de voorliggende verordeningen, maar op dit ogenblik is deze dimensie nog niet geconcretiseerd. Er wordt bijvoorbeeld wel aangegeven dat de ESF+-financiering ook zal bijdragen aan de algemene doelstelling van slimme, inclusieve en duurzame groei na 2020 (de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen) en er wordt in het steunprogramma voor hervormingen verwezen naar de te leveren bijdrage om klimaatactie te mainstreamen en het globale streefdoel te bereiken dat 25 % van uitgaven uit de EU-begroting de klimaatdoelstellingen ondersteunen. De Vlaamse Regering vraagt de COM om snel duidelijkheid over te verschaffen over de link met de opvolger van de Europa 2020-strategie en de linken met de verordeningen en het ES.