

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Begrotingscapaciteit en automatische stabilisatoren in de economische en monetaire unie

(2017/C 207/04)

Rapporteur: Carl Fredrik GRAF (SE/EVP), lid van de gemeenteraad van Halmstad

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S,

II. INLEIDING

1. stelt vast dat de euro bedoeld was als bescherming tegen wisselkoersschommelingen en werd ingevoerd om op lange termijn hogere groei tot stand te brengen. Als gevolg hiervan kan echter geen beroep meer worden gedaan op alternatieve beleidsopties voor het opvangen van asymmetrische schokken, zoals het devalueren van de munt.

2. Het Comité betreurt dat de economische en monetaire unie (EMU) tekortkomingen vertoont sinds zij in het Verdrag van Maastricht werd verankerd; sindsdien is het monetair beleid immers een EU-aangelegenheid geworden, terwijl het begrotingsbeleid de verantwoordelijkheid van de lidstaten is gebleven en alleen onderworpen is aan bepalingen aangaande een relatief eenvoudige coördinatie van het nationaal beleid.

3. De kwetsbaarheid van de EMU is aan het licht gekomen tijdens de mondiale financiële en economische crisis, toen onhoudbare onevenwichtigheden in combinatie met veel te hoge publieke en private schulden tot een staatsschuldencrisis leidden en de kosten van schuldopname door de overheid in sommige lidstaten drastisch toenamen en het voortbestaan van de eurozone — bij gebrek aan een reëel budgettair vangnet — op het spel zetten.

4. Sinds het uitbreken van de crisis zijn er resultaten geboekt op het gebied van risicovermindering en zijn er tal van maatregelen genomen door de EU-instellingen om de coördinatie van het nationale begrotingsbeleid te verbeteren.

5. Het Comité wijst erop dat ondanks deze inspanningen en ondanks de terugkeer van positieve groeicijfers in verschillende delen van EU-landen, die merendeels zijn toe te schrijven aan exogene factoren, het eenvoudigweg verbeteren van de coördinatie van het nationale begrotingsbeleid de nationale capaciteit om economische schokken op te vangen niet heeft verbeterd noch de totstandkoming van een investeringskloof en de toename van ongelijkheden binnen de EMU ⁽¹⁾ heeft kunnen voorkomen, en dat het beleid onvoldoende is gebleken om groeibevorderende, duurzame en sociaal evenwichtige structurele hervormingen op gang te brengen.

6. De ECB heeft sinds het begin van de crisis gezorgd voor stabilisatie van de economische cyclus. De president van de ECB heeft aangedrongen op geïntegreerde instellingen, een sterker en meer proactief begrotingsbeleid op het niveau van de eurozone en het doorvoeren van structurele hervormingen door de lidstaten van de eurozone. Het Comité waarschuwt dat het monetair beleid de economie alleen niet kan stimuleren en onderstreept dat de huidige lage rentevoeten gunstig zijn voor wie wil lenen en investeren. Fundamentele structurele hervormingen die worden geïnitieerd op het niveau dat het dichtst bij de burger staat en budgettaire verantwoordelijkheid zijn de bouwstenen voor een terugkeer naar duurzame groei op lange termijn.

7. In het verslag van de vijf voorzitters over de voltooiing van de economische en monetaire unie wordt beklemtoond dat er naast de nationale stabilisatoren eventueel een mechanisme nodig is om schokken in de eurozone op te vangen.

8. is van mening dat voor stabiliteit, convergentie, groei en werkgelegenheid moet worden gezorgd om het vertrouwen in de euro te herstellen. Begrotingscapaciteit kan dergelijke doelstellingen helpen bereiken. Solidariteit hangt nauw samen met en is afhankelijk van verantwoordelijkheid, hetgeen betekent dat extra financiële ondersteuning op het niveau van de eurozone alleen mag worden geboden als er continu sprake is van zowel budgettaire verantwoordelijkheid als structurele hervormingen.

⁽¹⁾ Cf. het jaarlijks overzicht van de werkgelegenheid en de sociale situatie in Europa, dat door de Commissie op 20 december 2016 is gepresenteerd.

9. Het Comité hamert erop dat de lokale en regionale overheden bij alle besluiten in verband met de ontwikkeling van de EMU, zoals bijv. over begrotingscapaciteit en automatische stabilisatoren, moeten worden betrokken en een volwaardige — en eventueel grotere — rol moeten spelen bij het vaststellen van de voorwaarden voor duurzame groei. Dat geldt vooral voor de uitvoering van het sociaaleconomisch beleid en van de structurele hervormingen, evenals voor de totstandbrenging van een bedrijfsvriendelijk klimaat dat het scheppen van banen en het bevorderen van investeringen ten goede komt.

III. ALGEMENE BEGINSELEN

10. Het Comité constateert dat de voltooiing van de bankenunie op de korte termijn de meest efficiënte maatregel is om crises van het financiële stelsel te voorkomen en de negatieve gevolgen van economische schokken zo veel mogelijk te beperken ⁽²⁾.

11. Door de bankenunie wordt het uitgangspunt van de ECB dat de financieringsbehoeften van nationale bankenstelsels moeten worden losgekoppeld van de nationale overheidsbegrotingen en dat een economische crisis in een EU-land niet tot een bankencrisis in de hele Unie mag leiden, geloofwaardiger.

12. Lokale en regionale overheden alsook economische en sociale partners moeten worden betrokken bij de discussie over de invoering van nieuwe instrumenten, bijv. automatische stabilisatoren die de effecten van asymmetrische schokken beogen te verzachten.

13. De sociale dimensie van de EMU zou moeten worden versterkt door gevolg te geven aan ontwikkelingsindicatoren in afzonderlijke regio's en landen. Daarbij moet de aandacht vooral uitgaan naar actieve arbeidsmarktindicatoren en structurele sociale indicatoren. De sociale partners op regionaal, nationaal en EU-niveau moeten worden betrokken bij de follow-up die aan de indicatoren wordt gegeven.

14. Het CvdR neemt kennis van de overtuiging dat de EMU alleen met begrotingscapaciteit in staat is om gebruik te maken van een tijdelijk mechanisme om schokken op te vangen ⁽³⁾. Eventuele begrotingscapaciteit mag cohesiebeleidsinstrumenten niet overlappen, maar moet deze aanvullen.

15. is echter van oordeel dat begrotingscapaciteit op EU-niveau niet zodanig mag worden vormgegeven dat het risico op permanente overdrachten ontstaat, waardoor de prikkels voor een gezonde economische en sociale besluitvorming en beleidsuitvoering op nationaal of regionaal niveau of de prikkels voor het aanpakken van nationale of regionale structurele tekortkomingen worden weggelaten. Om moreel risico (*moral hazard*) te voorkomen moet begrotingscapaciteit ook nauw verband houden met de naleving van het EU-kader voor economische governance en vooruitgang op het gebied van convergentie;

16. De lidstaten moeten een verantwoord economisch beleid voeren, willen zij een beroep kunnen doen op Europese economische stabilisatie-instrumenten. In het streven naar meer samenhang, coördinatie en integratie moet het gebruik van deze instrumenten hand in hand gaan met een volledige uitvoering van de structurele hervormingen. De steun zou onder geen beding mogen leiden tot permanente en slechts in één richting gaande kapitaalstromen tussen landen ⁽⁴⁾. De steun moet op Europees niveau worden vastgesteld, tijdelijk zijn en een duidelijk tijdschema hebben.

17. Het stabiliteits- en groeipact moet worden gerespecteerd, zoals bedoeld in de mededeling van de Commissie over het gebruik van flexibiliteit in het kader van het stabiliteits- en groeipact (SGP) van januari 2015, en voor de noodzakelijke investeringen op zowel de korte als de lange termijn is het belangrijk dat elke lidstaat beschikt over een gezonde economie en stabiele overheidsfinanciën.

18. Om ervoor te zorgen dat er voldoende investeringsruimte is en tegelijkertijd de begrotingsregels worden gerespecteerd, zou er, naast de rem op het structurele tekort voor de middellangetermijndoelstelling, voor investeringen van lokale en regionale overheden een vast werkelijk tekort moeten komen.

19. Het Comité herhaalt zijn pleidooi voor meer economische en sociale convergentie en versterking van de governance, die cruciaal zijn voor het voorkomen van permanente overdrachten en *moral hazard*, en beklemtoont de behoefte aan meer convergentie.

20. Het is wel zo dat sociale, economische en territoriale verschillen zowel binnen als tussen lidstaten alleen kunnen worden verkleind als er met een territoriale blik naar de situatie wordt gekeken. Het begrip budgettaire verantwoordelijkheid mag niet beperkt blijven tot de gecentraliseerde toepassing van een gemeenschappelijke regeling. Immers, hoe meer de publieke uitgaven gedecentraliseerd worden en naar het lokale niveau worden teruggebracht, des te groter de stimulans en des te gunstiger de voorwaarden voor budgettaire verantwoordelijkheid, hervormingen en aantrekkelijkheid van investeringen.

⁽²⁾ Advies van Paul Lindquist over de „Follow-up van het verslag van de vijf voorzitters — De voltooiing van Europa's economische en monetaire unie” van 7 april 2016 (COR-2015-05112-00-00-AC-TRA-NL, par. 24).

⁽³⁾ Voornoemd advies van de heer Lindquist, par. 35.

⁽⁴⁾ Voornoemd advies van de heer Lindquist, par. 33.

21. Regionale verschillen moeten worden aangepakt om sociale ongelijkheid af te bouwen, de groei te stimuleren, banen te scheppen en het concurrentievermogen en de cohesie binnen de EMU en de EU te vergroten. In hun hoedanigheid van werkgevers, investeerders, leveranciers en verstrekkers van diensten, planningsdeskundigen, katalysatoren en regelgevers van verandering, alsook investeringspartners, spelen lokale en regionale overheden hierbij een belangrijke rol.

22. Om het welslagen van de structurele hervormingen te bevorderen, is het belangrijk dat zij breed gedragen worden door de lokale en regionale overheden. Het Comité wijst op de territoriale dimensie van het Europees Semester en roept de Commissie en het Europees Parlement nogmaals op om er door middel van een gedragscode voor te zorgen dat lokale en regionale overheden structureel worden betrokken bij het Europees Semester, wat ook een manier is om structurele hervormingen voor te bereiden ⁽⁵⁾.

23. Het Comité verzoekt de lidstaten met klem om ervoor te zorgen dat de kapitaalmarktenunie een feit wordt. Dan worden kapitaalstromen over grenzen heen mogelijk zonder dat de stabiliteit van regio's en landen in gevaar komt en krijgen bedrijven, en vooral micro-ondernemingen en kleine en middelgrote bedrijven, gemakkelijker toegang tot een breed scala aan financieringsbronnen en kunnen economische schokken worden verzacht ⁽⁶⁾.

IV. BUDGETTAIRE ASPECTEN

24. De euro werd ingevoerd zonder een ondersteunende budgettaire structuur om onevenwichtigheden in de eurozone aan te pakken, en de EU-begroting is grotendeels ongeschikt voor het snel bijeenbrengen van fondsen om de markten te stabiliseren, banken te herfinancieren en betalingsbalanscrises op te lossen.

25. Bij de uitstippeling van het toekomstige Europese economische en financiële beleid wordt de Commissie opgeroepen de mogelijkheid in aanmerking te nemen om voor elke regio gebruik te maken van economische indicatoren die de „gezondheidstoestand” ervan aangeven wat openbare schuld en relatieve bijdrage aan de groei van het Europese bbp betreft.

26. Het Comité wijst op de behoefte aan een intensieve discussie over de structuur en vormgeving van de begrotingscapaciteit en onderstreept de noodzaak om een oplossing te vinden die voldoet aan de eisen van transparantie en democratisch toezicht, evenals aan de *no-bailout*-clausule van artikel 125 VWEU ⁽⁷⁾.

V. OVERWEGINGEN VOOR DE BEGROTINGSCAPACITEIT

27. Er zouden twee functies kunnen worden vervuld: ten eerste zouden, in economisch voorspoedige tijden, de structurele hervormingen van lidstaten kunnen worden gestimuleerd zodat er binnen de eurozone meer sociale en economische convergentie ontstaat en de economische concurrentie- en veerkracht wordt versterkt. Ten tweede zouden verschillen in de conjunctuurcycli van de lidstaten in de eurozone die te wijten zijn aan structurele factoren kunnen worden weggewerkt door de invoering van een instrument om asymmetrische schokken op te vangen.

28. Significante vooruitgang op het gebied van duurzame structurele hervorming is noodzakelijk om convergentie, groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht met elkaar te verenigen zodat asymmetrische schokken effectief worden voorkomen.

29. De lidstaten zouden moeten overwegen om lokale en regionale overheden meer autonomie te geven op begrotingsgebied, teneinde een groter draagvlak te bewerkstelligen en een betere uitvoering van de structurele hervormingen te garanderen.

30. Ten aanzien van financiële steun uit andere EU-bron dan de bestaande cohesiebeleidsinstrumenten, bedoeld om de overeengekomen structurele hervormingen in de lidstaten te kunnen uitvoeren, moet voorzichtigheid worden betracht. Eventuele aanvullende steun mag de bestaande instrumenten niet overlappen maar moet deze aanvullen.

31. Financiële steun moet worden gekoppeld aan de uitvoering van de landenspecifieke aanbevelingen. Het steunprogramma voor structurele hervormingen, dat technische ondersteuning biedt aan de nationale overheden, zou verder kunnen worden ontwikkeld als bijdrage aan de structurele hervormingsfunctie van de begrotingscapaciteit.

⁽⁵⁾ COR-2016-05386-00-00-DT.

⁽⁶⁾ Voornoemd advies van de heer Lindquist, par. 30.

⁽⁷⁾ Resolutie van het Comité van de Regio's — Een duurzame toekomst voor de Economische en Monetaire Unie (EMU), par. 21.

32. wijst erop dat moet worden nagegaan of een aanvullend instrument ter bevordering van structurele hervormingen, dat bedoeld is om overdrachten in de vorm van een lening te verstrekken om een publieke investeringsstrategie te financieren, nuttig zou kunnen zijn. Hierdoor kan een reeks financieringsbronnen en investeringsprojecten in kaart worden gebracht die noodzakelijk zijn om de uitvoering van de nodige hervormingen te ondersteunen.

33. Ondanks de huidige inspanningen op het gebied van convergentie en duurzame structurele hervormingen kunnen asymmetrische schokken die de stabiliteit in de gehele eurozone ondermijnen, niet volledig worden uitgesloten omdat de lidstaten van de eurozone financieel sterk met elkaar verweven zijn. Daarom moet er een instrument voorhanden zijn dat een onmiddellijk stabiliserend effect heeft in noodsituaties.

34. De lokale en regionale overheden in sommige landen kunnen kwetsbaarder zijn voor de gevolgen van asymmetrische schokken, gezien hun belangrijke rol in de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten.

35. Het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) zou verder moeten worden ontwikkeld en omgevormd tot een Europees monetair fonds met voldoende (uit)leencapaciteit en een duidelijk omschreven taak, waaronder eventueel het bijdragen aan begrotingscapaciteit in de eurozone.

36. De begrotingscapaciteit moet worden onderworpen aan gezamenlijke besluitvorming en uitvoering op EMU-niveau, maar ook lidstaten buiten de eurozone moeten er, op vrijwillige basis, aan kunnen deelnemen.

VI. SLOTOPMERKINGEN

37. Het Comité vraagt nogmaals om te worden betrokken bij de voorbereiding van het witboek inzake de overgang tussen fase 1 en fase 2 van de EMU-hervorming.

38. Tevens onderstreept het dat bij de inspanningen ter verdieping van de monetaire unie ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen voor niet-eurolanden.

39. Met het oog op democratische legitimiteit van de monetaire unie zouden alle maatregelen ter voltooiing van de EMU op een zo transparant mogelijke wijze moeten worden uitgevoerd.

Brussel, 8 februari 2017.

De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's
Markku MARKKULA
