

Advies van de het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied

(COM(2010) 524 definitief 2010/0278 (COD))

(2011/C 218/08)

Rapporteur: **Vincent FARRUGIA**

De Raad heeft op 6 december 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 136 en 121 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied

COM(2010) 524 definitief — 2010/0278 (COD).

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 8 april 2011 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471^e zitting (vergadering van 5 mei 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 139 stemmen vóór en 10 tegen, bij 33 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC onderschrijft dat het stabiliteits- en groeipact (SGP) moet worden aangepast om het hoofd te bieden aan de problemen die het gevolg zijn van de crisis van 2008, alsook aan de problemen die al langer bestonden en al vóór de crisis aan het licht waren gekomen. Het EESC constateert bovendien dat het stabiliteits- en groeipact er niet in geslaagd is budgettaire onevenwichtigheden met een andere oorzaak, waaronder macro-economische onevenwichtigheden en tekortkomingen op het gebied van bancaire en financiële praktijken en regels, te voorkomen en in te dammen.

1.2 Het EESC verheugt zich weliswaar over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht, dat een stap is in de richting van dringend noodzakelijke hervormingen, maar wijst op de behoefte aan een adequate herziening van de preventieve en corrigerende onderdelen van dit voorstel.

1.3 Het EESC is van mening dat in de begrotingsregels ter-dege rekening moet worden gehouden met:

- de kwaliteit van de begrotingsactiviteiten, in de zin dat de bijdrage van inkomsten- en uitgavenmechanismen moet worden vergroot aan de aanbodzijde van de economie;
- het feit dat de houdbaarheid van begrotingsposities het best wordt gegarandeerd door meer nadruk te leggen op preventieve dan op corrigerende maatregelen, en
- het gegeven dat mechanismen die gebaseerd zijn op stimulerende maatregelen, meer kans van slagen hebben dan mechanismen die uitsluitend sanctionerend werken.

Dit standpunt doet niets af aan het belang van het corrigerende deel, dat essentieel is voor het bevorderen van begrotingsdiscipline.

1.3.1 Een dergelijke aanpak wordt beschouwd als zijnde in overeenstemming met de Europa 2020-doelstellingen van slimme, duurzame en inclusieve groei.

1.4 Ten aanzien van het preventieve deel, en in overeenstemming met de doelstellingen die in de jaarlijkse groeianalyse uiteengezet zijn, wordt voorgesteld om bij het vaststellen van streefcijfers voor begrotingsresultaten uit te gaan van een tweeledig systeem met een top-down- en een bottom-up-onderdeel. Het top-down-onderdeel houdt in dat een doel wordt vastgesteld dat aangeeft welke budgettaire consolidatie-inspanning in het gehele eurogebied moet worden geleverd, terwijl de bottom-upbenadering betekent dat deze inspanning wordt verdeeld over acties die door elke lidstaat afzonderlijk moeten worden ondernomen. Zo wordt door middel van een formele aanpak bijgedragen tot het streven van de Commissie om bij de toepassing van het stabiliteits- en groeipact meer aandacht te schenken aan landenspecifieke omstandigheden.

1.5 In het kader van deze benadering kan het, omwille van de positieve externe effecten op het gebied van geloofwaardigheid die worden verwacht van een monetaire unie, noodzakelijk zijn dat lidstaten ertoe worden aangespoord om hun overheidsfinanciën op orde te brengen op een wijze die overeenstemt met hun relatieve omvang en hun vermogen om dergelijke inspanningen te leveren.

1.6 Het EESC stelt ook voor dat rentedragende deposito's, niet-rentedragende deposito's en boetes in elk geval op een zodanige manier worden opgelegd dat deze in de eerste plaats rechtstreeks worden gefinancierd uit de correctie van beleids-onderdelen die leiden tot een onhoudbare begrotingspositie.

Dit laatste kan worden bepaald aan de hand van een beoordeling van de mate waarin inkomsten- en uitgavengegevens afwijken van het convergentiepad zoals vastgesteld in het preventieve deel. De hoogte daarvan wordt berekend aan de hand van de omvang van de uitgaven en/of inkomsten waarvan kan worden vastgesteld dat zij rechtstreeks leiden tot de onhoudbaarheid van het begrotingsbeleid. Deze benadering kan bijdragen tot een verbetering van de kwaliteit van het begrotingsbeleid.

1.7 Daarnaast wordt voorgesteld dat sancties die in het kader van het corrigerende deel worden opgelegd, gepaard gaan met een grondige effectbeoordeling om na te gaan of de kwaliteit van het begrotingsbeleid daadwerkelijk verbetert.

1.8 Om de stimulerende en sanctionerende maatregelen in het corrigerende deel met elkaar in evenwicht te brengen stelt het EESC voor dat de rente op niet-rentedragende deposito's kan worden verkregen door de betrokken lidstaat zodra een verlaging van de overheidsschuld wordt bereikt die minstens gelijk is aan deze rente en die naar alle waarschijnlijkheid stand houdt in de toekomst. Boetes, daarentegen, dienen te worden gestort ten gunste van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

1.9 Het EESC is van mening dat de adequate hervorming van het begrotingstoezicht een van de hoekstenen zal zijn van een sterkere *governance* en een hersteld vertrouwen in het eurogebied.

2. Effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied

2.1 De wereldwijde financiële en economische crisis van 2008 heeft tot een sterke stijging van de begrotingstekorten en overheidsschulden geleid. Hierdoor is de bezorgdheid over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn toegenomen. Ook de ongelijke budgettaire prestaties van de lidstaten, met enerzijds de reële kans dat sommige lidstaten niet meer aan hun schuldverplichtingen kunnen voldoen en anderzijds het gebrek aan voldoende begrotingscoördinatie en compensatiemechanismen, zijn een bron van grote zorg. Deze problemen worden nog vergroot door tekortkomingen in de financiële en bancaire stelsels en regelgevingsinfrastructuur en de daarmee gepaard gaande kans op in gebreke blijven.

2.2 Het stabiliteits- en groeipact, een regelgevingskader voor de coördinatie van nationaal begrotingsbeleid in de economische en monetaire unie, werd speciaal in het leven geroepen om begrotingsdiscipline te waarborgen maar de jongste ervaring heeft geleerd dat het bestaande systeem nog hiaten en zwakke punten vertoont die de stabiliteit van de euro ernstig kunnen ondermijnen. Dit heeft een debat aangezwengeld over het belang van Europese economische *governance* ⁽¹⁾, waarop de Commissie in september 2010 een wetgevingspakket bestaande uit zes mededelingen heeft gepresenteerd. Het pakket bestaat uit:

— maatregelen om het stabiliteits- en groeipact te versterken door middel van prudente budgettaire beleidsvorming ⁽²⁾,

— het voorkomen en corrigeren van macro-economische onevenwichtigheden ⁽³⁾,

— het opzetten van nationale kwaliteitsnetwerken voor begrotingsbeleid ⁽⁴⁾ en

— krachtiger handhaving ⁽⁵⁾.

2.3 Dit advies gaat met name over handhaving in de zin van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied ⁽⁶⁾. Het EESC werkt momenteel ook aan een advies over macro-economische onevenwichtigheden (COM(2010) 527 definitief) ⁽⁷⁾.

3. Context

3.1 Het belangrijkste instrument voor de coördinatie van en het toezicht op het begrotingsbeleid in het eurogebied is het stabiliteits- en groeipact (SGP), waarmee de Verdragsbepalingen inzake begrotingsdiscipline ten uitvoer worden gelegd. In juni 2010 werd de Europese Raad het erover eens dat een nauwere coördinatie van het economisch beleid dringend noodzakelijk was en dat:

(i) zowel het preventieve als het corrigerende deel van het SGP met onder meer sancties zou worden versterkt, maar dat daarbij rekening zou worden gehouden met de bijzondere situatie van de lidstaten die deel uitmaken van het eurogebied;

(ii) de hoogte en de ontwikkeling van de schuld en de algehele houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het begrotingstoezicht een prominentere rol zouden krijgen;

(iii) alle lidstaten nationale begrotingsregelgeving en een budgettair middellangetermijnkader zouden krijgen die aansluiten bij het SGP;

(iv) de kwaliteit van statistische gegevens gewaarborgd zou zijn.

3.2 Ten aanzien van de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied worden in het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad verdere wijzigingen voorgesteld bij de Verordening (EG) nr. 1466/97 en 1467/97, waarin de basis wordt gelegd voor het stabiliteits- en groeipact ⁽⁸⁾. De voorgestelde verordening beoogt met name het preventieve deel te verankeren en de corrigerende delen van het SGP te versterken.

⁽³⁾ COM(2010) 527 definitief.

⁽⁴⁾ COM(2010) 523 definitief.

⁽⁵⁾ COM(2010) 524 definitief en COM(2010) 525 definitief.

⁽⁶⁾ COM(2010) 524 definitief.

⁽⁷⁾ Zie bladzijde 53 van dit Publicatieblad.

⁽⁸⁾ De verordeningen zijn in 2005 gewijzigd bij de Verordeningen (EG) nr. 1055/2005 en nr. 1056/2005 en aangevuld met het verslag van de Raad van 20 maart 2005 getiteld „De uitvoering van het stabiliteits- en groeipact verbeteren”.

⁽¹⁾ Zie EESC-advies, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7

⁽²⁾ COM(2010) 522 definitief en COM(2010) 526 definitief.

3.2.1 Ten aanzien van het preventieve deel wordt in het voorstel voor een verordening aangegeven dat wordt vastgehouden aan de huidige middellangetermijndoelstelling (MTD) die in de stabiliteits- en convergentieprogramma's is opgenomen en aan de jaarlijkse convergentie-eis van 0,5 % van het bbp, maar dat deze voortaan worden gekoppeld aan een nieuw principe, nl. dat van een prudente budgettaire beleidsvorming. Volgens het voorstel houdt dit principe in dat de groei van de jaarlijkse uitgaven niet mag uitstijgen boven een voorzichtige raming van de middellangetermijngroei van het bbp, tenzij de te hoge groei van de uitgaven met een verhoging van de overheidsontvangsten wordt opgevangen of tegenover een discretionaire ontvangstenverlaging ook een verlaging van de uitgaven staat. Indien er geen sprake is van prudente budgettaire beleidsvorming, komt de Commissie met een aanbeveling, geflankeerd door een handhavingmechanisme op basis van artikel 136 van het Verdrag waarbij een rentedragend deposito van 0,2 % van het bbp moet worden gestort.

3.2.2 Het corrigerende deel is gekoppeld aan de verplichtingen voor de lidstaten van het eurogebied om buitensporige begrotingstekorten en overheidsschulden tegen te gaan; deze tekorten worden afgezet tegen een cijfermatige tekortdremmel van 3 % van het bbp en een schulddremmel van 60 % van het bbp (of een schuld die snel genoeg daalt richting de 60 %).

3.2.2.1 De Commissie erkent in haar voorstel dat de nadruk op het jaarlijkse begrotingsevenwicht wellicht resulteert in te veel kortetermijndenken en dat meer aandacht moet worden besteed aan overheidsschuld als indicator van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn.

3.2.2.2 Ten aanzien van het corrigerende deel wordt in het voorstel voor een verordening gesteld dat de handhaving wordt aangescherpt door de invoering van een nieuwe reeks financiële sancties tegen lidstaten van het eurogebied, die gradueel en eerder in de procedure zullen worden opgelegd. Onmiddellijk na de officiële vaststelling dat een land een buitensporig tekort heeft, moet een niet-rentedragend deposito van 0,2 % van het bbp worden gestort. Dit deposito wordt omgezet in een boete indien geen gevolg wordt gegeven aan de oorspronkelijke aanbeveling om een einde te maken aan het tekort.

3.2.3 De Commissie stelt voor om bij het opleggen van sancties in zowel het preventieve als corrigerende deel een „omgekeerde stemprocedure” te volgen. Daarbij doet de Commissie een aanbeveling aan de Raad om de lidstaat aan te manen tot het storten van het deposito. Deze aanbeveling wordt als aangenomen beschouwd tenzij de Raad binnen tien dagen na het uitbrengen van de aanbeveling door de Commissie deze met gekwalificeerde meerderheid afwijst.

3.2.4 Volgens het voorstel van de Commissie mag de Raad het depositobedrag met eenparigheid van stemmen of op basis van een specifiek voorstel van de Commissie wegens uitzonderlijke omstandigheden of naar aanleiding van een met redenen omkleed verzoek van de betrokken lidstaat verlagen. In het preventieve deel wordt het deposito, inclusief de opgebouwde rente, teruggegeven aan de betrokken lidstaat zodra de Raad tevreden is met de aanpak van de situatie door de lidstaat. In het corrigerende deel wordt volgens het voorstel van de Commissie het niet-rentedragende deposito na de correctie van het

buitensporige tekort vrijgegeven; de rente op dergelijke deposito's en de geïnde boetes worden echter verdeeld onder de lidstaten van het eurogebied die geen buitensporig tekort hebben en evenmin aan een procedure bij buitensporige onevenwichtigheden zijn onderworpen.

3.2.5 Het voorstel maakt deel uit van een algemene oproep tot een bredere macro-economische analyse, met inbegrip van de vaststelling van structurele onevenwichtigheden die een negatieve impact op het concurrentievermogen hebben. Hiertoe is ook een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende handhavingmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichtigheden in het eurogebied⁽⁹⁾ en een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden⁽¹⁰⁾ gepubliceerd.

3.3 Ter aanvulling van effectief begrotingstoezicht op het niveau van de eurozone moet ook naar de nationale begrotingskaders worden gekeken.

3.4 Deze voorstellen maken deel uit van een meer algemene aanpassing van de economische *governance* om aan de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te kunnen voldoen. Economische beleidscoördinatie en toezicht op de begrotingssituatie door het toepassen van begrotingsregels en uitvoeren van structurele hervormingen zullen naar verwachting deel uitmaken van het Europees Semester. Dit is een jaarlijks terugkerende periode die dient om het begrotings- en structuurbeleid van de lidstaten te toetsen en zo eventuele inconsistenties en dreigende onevenwichtigheden aan het licht te brengen. Doel is de coördinatie te versterken in een fase waarin belangrijke beslissingen betreffende de begrotingen nog in voorbereiding zijn⁽¹¹⁾.

4. Algemene opmerkingen

4.1 Het is de hoogste tijd dat het stabiliteits- en groeipact wordt aangepast om iets te doen aan de zwakke punten in het systeem die aan het licht zijn gekomen tijdens de uitzonderlijke crisis van 2008, maar ook om de problemen aan te pakken die daarvoor al waren ontstaan.

4.2 Een aantal jaren vóór de crisis waren er immers al landen in het eurogebied die een begrotingstekort van meer dan de referentiewaarde van 3 % van het bbp en een toenemende overheidsschuld hadden⁽¹²⁾. Met het uitbreken van de financiële en economische crisis is de begrotingssituatie aanzienlijk verslechterd; het gemiddelde financieringstekort in de eurozone zal naar verwachting tegen het eind van 2010 zijn opgelopen tot 6,3 % van het bbp en de overheidsschuld wordt op 84,1 % geschat⁽¹³⁾. Het stabiliteits- en groeipact kon dergelijke onevenwichtigheden, die in veel gevallen ook het resultaat waren van ernstige spanningen op breder macro-economisch en financieel niveau, niet voorkomen.

⁽⁹⁾ COM(2010) 525 definitief.

⁽¹⁰⁾ COM(2010) 527 definitief.

⁽¹¹⁾ Het begin van het Europees Semester werd ingeluid door de Jaarlijkse Groeianalyse die in januari 2011 werd gepubliceerd (COM(2011) 11 definitief). In de jaarlijkse groeianalyse worden de verschillende maatregelen samengebracht die noodzakelijk zijn om het herstel op de korte termijn te versterken en de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen dichterbij te brengen.

⁽¹²⁾ Eurostat Statistics, 16 december 2010.

⁽¹³⁾ Europese Commissie, *European Economic Forecast*, najaar 2010.

4.3 Ten aanzien van het stabiliteits- en groeipact moeten twee belangrijke opmerkingen worden gemaakt: ten eerste is het handhavingsmechanisme wellicht voor verbetering vatbaar. Ten tweede wordt te veel waarde gehecht aan het begrotings-tekortcriterium en wordt te weinig naar overheidsschuld gekeken. Bij de toepassing van het stabiliteits- en groeipact is onvoldoende rekening gehouden met de conjunctuurcyclus.

4.3.1 Door gebrekkige handhaving heeft een aantal landen het tekort- en schuld criterium in de loop der jaren geschonden. Gebrek aan sancties heeft tot begrotingsgedrag geleid dat niet alleen geen rekening hield met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaat in kwestie maar ook geen oog had voor de impact van het onverantwoorde begrotingsgedrag van één lidstaat op de hele monetaire unie. Door onvoldoende handhaving in het verleden is het stabiliteits- en groeipact verzwakt en is de geloofwaardigheid ervan aangetast.

4.3.1.1 Dit euvel zal naar verwachting worden verholpen door aanpassing van het preventieve en corrigerende deel van het pact, geflankeerd door een nieuwe reeks strengere financiële sancties. Het valt echter te bezien in hoeverre de handhaving in de praktijk geloofwaardig zal zijn.

4.3.1.2 In zekere zin kan worden gesteld dat de prijs van inefficiënte handhaving deze keer enorm hoog is. De financiële markt is nu, meer dan ooit, extra alert op de begrotingspositie en het macro-economisch evenwicht van de landen die de euro als munt hebben. Het uitblijven van serieuze handhaving kan het einde van het stabiliteits- en groeipact inluiden en de stabiliteit van de eurozone ernstig ondermijnen.

4.3.1.3 Tegelijkertijd moet rekening worden gehouden met het feit dat de voorstellen voor extra toezicht worden gedaan in de nasleep van een ongekende crisis, op een moment dat de economische groei nog steeds zwak is. Regeringen hebben kapitaal in banken moeten pompen om een totale ineenstorting van het financiële stelsel te voorkomen. Zij hebben ook moeten ingrijpen om de economische en sociale kosten van de crisis niet uit de hand te laten lopen.

4.3.2 Met betrekking tot de vele aandacht voor het begrotingstekortcriterium dient te worden opgemerkt dat bij de herziening van het stabiliteits- en groeipact in 2005 is getracht de focus te verleggen naar structurele tekorten teneinde rekening te houden met de conjuncturele situatie van elke lidstaat. Dat heeft er echter niet toe geleid dat rekening wordt gehouden met begrotingsdiscipline op langere termijn. Door sterkere nadruk te leggen op het schuld criterium wordt dit euvel in zekere zin verholpen.

4.3.2.1 Er moet echter worden gekeken naar de redenen die ten grondslag liggen aan het oplopen van de schuldenlast. Schuld die is ontstaan door de financiering van openbare investeringsprojecten met een hoog economisch en sociaal rendement en schuld die het gevolg is van de financiering van uitgaven met een laag rendement kunnen niet over één kam worden geschoren.

4.3.2.2 Gezien het feit dat bij de aanpassing van de toezichtmechanismen naar verwachting rekening zal worden gehouden met landenspecifieke omstandigheden als de samenstelling van de schuld, risico's die voortvloeien uit de structuur van de

schuld, de schuldenlast van de particuliere sector en verplichtingen in verband met de vergrijzing, is het belangrijk dat ook een onderscheid wordt gemaakt tussen buitenlandse schuld en binnenlandse schuld die bijdraagt tot macro-economische stabiliteit.

4.3.2.3 Een ander punt van kritiek op het toezichtmechanisme houdt verband met de nadruk die wordt gelegd op bepaalde referentiewaarden, die in wezen willekeurig zijn⁽¹⁴⁾. Dat neemt niet weg dat het gebruik van referentiewaarden belangrijke voordelen heeft vanwege de eenvoud ervan en omdat het de *governance* gemakkelijker maakt.

4.3.2.4 Anderzijds illustreert de mate waarin elke lidstaat afzonderlijk afwijkt van dergelijke referentiewaarden dat convergentie in de EU alsnog ver te zoeken is. Snelle convergentie tussen landen is geboden en de nadruk die hierop onlangs door de Europese Raad is gelegd, is dan ook terecht. Dit vereist wel dat elk land een zorgvuldig evenwicht moet zien te bereiken tussen, enerzijds, de noodzaak om vast te houden aan begrotingsdiscipline en, anderzijds, de specifieke behoeften op het vlak van herstructurering, investeringen en groei, die wellicht moeten worden ondersteund door begrotingsmaatregelen.

4.4 Het is belangrijk er nogmaals op te wijzen dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet los kan worden gezien van macro-economische onevenwichtigheden. Uitgebreider macro-economisch toezicht om controle uit te oefenen op de correctie van onevenwichtigheden is dan ook volstrekt gerechtvaardigd.

4.5 Het streven naar het opzetten van nationale begrotingskaders als aanvulling op het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de erkenning van het feit dat begrotingsdiscipline weliswaar een kwestie van gemeenschappelijk belang is voor de landen van de eurozone, maar dat de zeggenschap over het begrotingsbeleid een nationale bevoegdheid is.

4.5.1 De mate waarin begrotingsdiscipline op een meer gedecentraliseerde wijze kan worden benaderd is in het uiterste geval afhankelijk van de nodige verdragswijzigingen waardoor het nationaal belang ondergeschikt wordt gemaakt aan het gemeenschappelijk belang, maar zou ook kunnen worden bewerkstelligd door een soepeler besluitvorming in de lidstaat. Zonder dergelijke wijzigingen zullen nationale belangen veelal de overhand hebben, hoe gerechtvaardigd het gemeenschappelijk belang ook is⁽¹⁵⁾. Het is dus belangrijk te kijken naar de rol die de nationale begrotingsregelgeving kan spelen bij het handhaven van begrotingsdiscipline; een succesvolle toepassing van die regels kan de bevordering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het hele eurogebied immers ten goede komen.

5. Specifieke opmerkingen

5.1 Het EESC onderschrijft het doel van het voorstel voor een verordening, nl. de versterking van het stabiliteits- en groeipact door het uit te rusten met effectieve handhavingsinstrumenten, maar vindt dat bepaalde aspecten van het preventieve en het corrigerende deel van het pact moeten worden heroverwogen.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies, Genève en CEPR.

⁽¹⁵⁾ Directoraat-generaal Intern beleid – Beleidsafdeling A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Charles Wyplosz).

5.2 De uitgavendoelstelling, die in het preventieve deel uiteengezet wordt en gebaseerd is op een voorzichtige raming van de middellangetermijngroei van het bbp, houdt geen rekening met de verschillende onderdelen van de overheidsuitgaven; dat neemt niet weg dat een algemene uitgavendoelstelling nuttig is vanwege de eenvoud ervan en omdat het de *governance* gemakkelijker maakt. Dit is ook het geval met begrotingsregels die alleen gericht zijn op overkoepelende indicatoren als het tekort- en schuld criterium. Dergelijke criteria houden geen rekening met de langetermijngroei aan de aanbodzijde van de economie die teweeggebracht wordt door bepaalde soorten overheidsuitgaven, noch met de wijze waarop de kwaliteit van uitgaven- en inkomstengenererende begrotingsmechanismen zich in het algemeen ontwikkelt.

5.2.1 Daarom moet nadruk worden gelegd op de kwaliteit van de overheidsfinanciën door middel van een beoordeling van de samenstelling en de efficiency van de overheidsuitgaven. Dit kan vooral relevant zijn voor investeringen in menselijk kapitaal middels uitgaven aan onderwijs en gezondheidszorg, uitgaven aan onderzoek en ontwikkeling, aan openbare infrastructuur en aan institutionele opbouw⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Voorgesteld wordt derhalve om voor dit soort uitgaven geen plafond te hanteren, vooral wanneer het gaat om uitgaven die worden gefinancierd door EU-financieringsprogramma's en hun nationale medefinancieringsbronnen. Om de kwaliteit van de sociale uitgaven op peil te houden, kan dit ook gelden voor de niet-discretionaire onderdelen van werkloosheidsuitkeringen. Bovendien moet de tenuitvoerlegging van de begrotingsdoelstellingen volledig overeenstemmen met de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen voor slimme, duurzame en inclusieve groei, en voor het bereiken van deze doelstellingen kunnen hogere overheidsuitgaven noodzakelijk zijn⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Om te voorkomen dat de verordening uitblinkt in onduidelijkheid, stelt het EESC bovendien voor om de begrippen „prudente budgettaire beeldvorming”, „voorzichtige raming van de middellangetermijngroei” en „uitzonderlijke omstandigheden” zorgvuldig te definiëren.

5.3 Het handhavingsmechanisme mag niet alleen op grond van afwijkingen van getalwaarden in werking worden gesteld; ook moet aandacht worden geschonken aan meer algemene factoren als de economische, politieke en sociale omstandigheden in de lidstaat. Het is niet de bedoeling van dit voorstel om het preventieve mechanisme af te zwakken, maar om rekening te houden met specifieke omstandigheden in de lidstaten die de euro als munt hebben. Dit is ook in overeenstemming met het voorstel voor een verordening betreffende macro-economische onevenwichtigheden, waarbij de lidstaat wordt onderworpen aan een diepgaande evaluatie zodra het waarschuwingsmechanisme in werking is getreden.

5.4 Verder wordt voorgesteld dat rentedragende deposito's, niet-rentedragende deposito's en boetes in elk geval op een

zodanige manier worden opgelegd dat zij rechtstreeks worden gefinancierd uit de correctie van beleidsonderdelen die zouden leiden tot een onverantwoorde en onhoudbare begrotingspositie zoals vastgesteld op grond van afwijkingen van de bepalingen van het preventieve deel. De hoogte daarvan wordt berekend aan de hand van de omvang van de uitgaven en/of inkomsten waarvan kan worden vastgesteld dat zij rechtstreeks leiden tot de onhoudbaarheid van het begrotingsbeleid. Een dergelijke aanpak vermijdt het risico dat deposito's en boetes worden gefinancierd uit overheidsuitgaven die een hoog rendement opleveren. Hoewel wordt erkend dat het niet gemakkelijk is om vast te stellen wat onder onverantwoord gedrag wordt verstaan, moet toch worden getracht om tot duidelijke en bruikbare definities te komen die in dit verband van nut kunnen zijn.

5.4.1 Het is bovendien absoluut noodzakelijk dat het deposito pas wordt vrijgegeven als de betrokken lidstaat zich ertoe heeft verplicht om deze middelen aan productieve uitgaven te besteden. Een kosten-batenanalyse die vergelijkbaar is met die welke bij de toewijzing van steun uit het Cohesiefonds en de Structuurfondsen wordt toegepast, is hier wellicht op zijn plaats⁽¹⁹⁾.

5.5 Voorts moet terdege aandacht worden geschonken aan de implicaties van de handhaving wanneer het niet-rentedragend deposito en de sancties worden opgelegd op een moment dat de economische en sociale situatie in de lidstaat als kwetsbaar kan worden beschouwd. Daarom zouden eventuele aanbevelingen van de Commissie om het corrigerende deel in werking te doen treden moeten worden onderworpen aan een effectbeoordeling om na te gaan in hoeverre de corrigerende maatregelen daadwerkelijk leiden tot kwalitatieve verbeteringen van het begrotingsbeleid in de betrokken lidstaten en in het eurogebied in het algemeen. Het is belangrijk dat de handhavingsmaatregelen niet meer problemen veroorzaken dan zij pogen op te lossen.

5.6 In artikel 7 van de verordening wordt gesproken over de verdeling van de rente en boetes die de Commissie heeft verdiend naar rata van het aandeel ervan in het bruto nationaal inkomen van de lidstaten die de euro als munt hebben, maar die geen buitensporig tekort of buitensporige onevenwichtigheden hebben. Deze verdeling kan tot grotere onevenwichtigheden binnen de monetaire unie leiden, die op hun beurt kunnen resulteren in meer divergentie tussen de lidstaten van het eurogebied, hetgeen in strijd is met de voorwaarden van een monetaire unie.

5.7 Om de stimulerende en sanctionerende maatregelen in het corrigerende deel met elkaar in evenwicht te brengen stelt het EESC voor dat de rente op niet-rentedragende deposito's kan worden uitgekeerd aan de betrokken lidstaat zodra een verlaging van de overheidsschuld wordt bereikt die minstens gelijk is aan deze rente en die naar alle waarschijnlijkheid stand houdt in de toekomst. Boetes, daarentegen, dienen te worden gestort ten gunste van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios en Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, economische documenten van de Europese Commissie 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht en Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper, serie 438.

⁽¹⁸⁾ Zie EESC-advies, PB C 107 van 6.4.2011, blz. 7.

⁽¹⁹⁾ Europese Commissie (2008), directoraat-generaal Regionaal beleid, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, juni 2008.

5.8 De gedachte achter dit voorstel is dat het stabiliteits- en groeipact stimulerend moet werken om verantwoord gedrag te bevorderen, en niet alleen sanctionerend moet optreden.

5.9 Hoewel erkend wordt dat bij het nastreven van fundamentele economische en budgettaire convergentie moet worden uitgegaan van gemeenschappelijke doelstellingen, moet voor de beoordeling van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op korte termijn wellicht flexibel gebruik worden gemaakt van „één doel voor allen”, in ieder geval totdat er voldoende fundamentele economische convergentie tussen landen is bereikt, maar ook met het oog op de asymmetrische wijze waarop de recente recessieperiode verschillende lidstaten heeft getroffen.

5.9.1 Het is ook belangrijk de randvoorwaarden te scheppen die ervoor zorgen dat elke lidstaat afzonderlijk kan profiteren van de positieve externe effecten op het gebied van geloofwaardigheid die worden verwacht van een grote monetaire zone. Derhalve kan worden overwogen de landen ertoe aan te sporen hun overheidsfinanciën op orde te brengen op een wijze die overeenstemt met hun relatieve omvang binnen de monetaire zone en hun vermogen om dergelijke inspanningen te leveren, zodat de gemeenschappelijke overkoepelende doelstelling voor het eurogebied consistent wordt bereikt. Dit zou alle landen rechtstreeks ten goede komen vanwege de economische geloofwaardigheid die in het gebied als geheel en met name in de beleidsvorming van de beter presterende landen tot stand wordt gebracht.

5.9.2 De doeltreffendheid van een dergelijke aanpak is sterk afhankelijk van het toezichtmechanisme dat door de Commissie wordt voorgesteld en dat ervoor dient te zorgen dat landen die achteroplopen, alle mogelijke moeite doen om zo snel mogelijk convergentie te bereiken. Ook moet consequent de nadruk worden gelegd op correcte statistische metingen en op verbetering van de statistische gegevens en verslaggeving, zodat kan worden uitgegaan van betrouwbare en geloofwaardige gegevens die tijdig beschikbaar zijn.

5.9.3 Het EESC stelt dan ook voor om op zeer korte termijn en totdat er voldoende economische convergentie tussen de lidstaten is bereikt een tweeledig systeem in te voeren dat zowel een top-down- als een bottom-upbenadering kent met als doel de huidige pogingen tot herstel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in het eurogebied kracht bij te zetten en aan te vullen door daarin op doelgerichte en weloverwogen wijze noodzakelijke elementen van flexibiliteit in te bouwen.

5.9.4 De top-downbenadering houdt in dat voor het hele eurogebied een doel wordt vastgesteld dat aangeeft welke budgettaire consolidatie-inspanningen in dat gebied moeten worden geleverd. Als dat doel wordt gehaald, dan vergroot dat de geloofwaardigheid van het eurogebied in zijn geheel en daarvan hebben alle lidstaten afzonderlijk profijt. De bottom-upbenadering betekent dat de inspanningen die door het hele gebied moeten worden geleverd, worden verdeeld over acties die door de lidstaten afzonderlijk moeten worden ondernomen. Bij deze verdeling wordt uitgegaan van een aantal objectieve economische criteria zoals de stand van de ontwikkeling, de investeringsbehoeften, de voortgang van pensioenhervormingen, de voortgang van structurele hervormingen, de kwaliteit van de overheidsfinanciën en de doeltreffendheid van de belastingstelsels. Bovendien wordt op deze manier voorkomen dat een al te

restrictieve benadering van het stabiliteits- en groeipact in het geval van bepaalde landen blijvende schade veroorzaakt aan de groei.

5.9.5 Hiermee wordt enerzijds een element van solidariteit geïntroduceerd in de landen van het eurogebied en anderzijds een stap gezet in de richting van verbeterde coördinatie en budgettaire integratie. Indien voldoende fundamentele economische convergentie aanwezig is, komt de verdeling van inspanningen over de lidstaten (bottom-up) neer op een situatie waarin verschillende landen gemeenschappelijke cijfermatige doelstellingen nastreven. In de tussentijd zou de noodzakelijke flexibiliteit per land niet meer, zoals in het verleden vaak het geval is geweest, ogenschijnlijk ad hoc en misschien wel ongerechtvaardigd worden betracht, maar zou deze deel uitmaken van een coherent en consistent systeem om tot de noodzakelijke budgettaire consolidatie-inspanningen in het eurogebied te komen. Deze benadering kan er in hoge mate toe bijdragen dat de geloofwaardigheid van het systeem overeind blijft.

5.9.6 Een dergelijke benadering is in wezen vergelijkbaar met de aanpak die werd gevolgd bij het vaststellen van de doelstellingen voor de Europa 2020-strategie. Daarbij stellen de lidstaten hun eigen nationale doelstellingen vast, die in overeenstemming moeten zijn met de overkoepelende doelstellingen van de EU. In bijlage 1 bij de jaarlijkse groeianalyse, waarin voorlopige uiteenlopende doelstellingen voor de lidstaten worden gepresenteerd, wordt verwezen naar het feit dat een belangrijk onderdeel van de strategie is dat elke lidstaat zijn eigen ambities bepaalt ten aanzien van de algemene doelstellingen van Europa 2020. Gezien het interne politieke debat dat aan de vaststelling van deze doelstellingen voorafgaat en waarbij allerlei standpunten en nationale overwegingen een rol spelen, is het draagvlak voor deze doelstellingen waarschijnlijk groter. In verband hiermee kan ook worden voorgesteld om binnen een realistisch tijdsbestek strak omliggende overgangperiodes vast te stellen voor landen die bijzonder grote inspanningen moeten leveren om hun financiën op orde te krijgen.

5.9.7 Deze voorgestelde benadering is geen afzwakking van het door de Commissie voorgestelde preventieve mechanisme omdat het uitgaat van het op lange termijn nastreven van dezelfde streefcijfers door alle lidstaten van het eurogebied. Wel beoogt het een formeel kader te bieden ter rechtvaardiging van de verschillende convergentiesnelheden van de afzonderlijke lidstaten die de euro als munt hebben, in dezelfde geest als de landenspecifieke benaderingen die door de Commissie zelf worden voorgesteld. Dit wordt ook gezien als een belangrijke manier om de geloofwaardigheid van het systeem te vergroten, door flexibiliteit formeel een plaats te geven in landenspecifieke convergentieplannen.

5.10 Tot slot dient ook te worden opgemerkt dat de sociale dialoog een belangrijke rol kan spelen. Op nationaal niveau is de sociale dialoog belangrijk voor de ontwikkeling van een nationaal beleidskader dat zich richt op begrotingsbeleid en macro-economisch toezicht. Met een volwassen en uitgebreide politieke en sociale dialoog kunnen sociale en economische uitdagingen, met name die van langdurige aard zoals de hervorming van het pensioenstelsel en de uitgaven in de gezondheidszorg, tegemoet worden getreden. Indien regeringen doelstellingen willen bereiken als houdbaarheid van de overheidsfinanciën en macro-economisch evenwicht, dan moet er sprake zijn van een sterk sociaal partnerschap en samenwerking, alsook van politieke consensus.

5.10.1 Ook het EESC kan een belangrijke rol spelen door een doelgerichte dialoog op te zetten onder zijn leden over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Met het oog hierop kan het EESC, in nauwe coördinatie met de nationale sociale dialoog, aanbevelingen en voorstellen voor hervormingen doen. Zoals geopperd in het advies getiteld „Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische *governance* van de EU”, zou het EESC speciale jaarlijkse bijeenkomsten kunnen houden om aanbevelingen en voorstellen voor hervormingen te bespreken. Los daarvan kan het EESC zich ook verdienstelijk maken door erop toe te zien dat de sociale partners en andere maatschappelijke organisaties zich inzetten voor communautaire doelstellingen die bijdragen tot sociale en economische ontwikkeling.

Brussel, 5 mei 2011

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON
