

Advies van het Europees Comité van de Regio's — Richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) te koppelen aan gezond economisch bestuur

(2015/C 140/06)

Rapporteur:	Bernard Soulage (FR/PSE), vicevoorzitter van de regioraad Rhône-Alpes
Referentiedocument:	Mededeling van de Europese Commissie over richtsnoeren inzake de toepassing van maatregelen om doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen te koppelen aan gezond economisch bestuur overeenkomstig artikel 23 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 COM(2014) 494 final

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S:

1. brengt in herinnering dat het cohesiebeleid van de Unie primordiaal moet blijven voor de heropleving van de economie van de Europese regio's.
2. Het herhaalt zijn in het advies over het Voorstel voor een algemene verordening over de fondsen van het gemeenschappelijk strategisch kader⁽¹⁾ geformuleerd principeel verzet tegen iedere vorm van macro-economische conditionaliteit die wordt gesteld aan de tenuitvoerlegging van cohesiebeleid en meer specifiek **aan iedere koppeling van de doeltreffendheid van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) aan gezond economisch bestuur**. Die koppeling berust namelijk op de foute hypothese dat de lokale en regionale autoriteiten (LRA) net zo verantwoordelijk voor budgettaire ontsporingen zouden zijn als de nationale autoriteiten.
3. Het Comité herinnert ook aan zijn verzoek om een witboek over het territoriale-cohesiebeleid op te stellen dat er met name toe zou moeten strekken om de discussie over het meten van de levensstandaard en de kwaliteit van economische groei uit te breiden tot andere meetinstrumenten dan het bbp alleen. Er moeten nieuwe duidelijke criteria worden ontwikkeld die een betere afspiegeling van de verwachtingen van de samenleving vormen.
4. Los van zijn verzet tegen de conditionaliteit plaatst het Comité vraagtekens bij de meerwaarde van de richtsnoeren, die immers in wezen neerkomen op artikel 23 van Verordening 1303/2013.
5. De LRA worden ten onrechte gestraft door een herprogrammering omdat ze niet verantwoordelijk zijn voor de nationale overheidstekorten en in de meeste gevallen constitutioneel verplicht zijn om hun begrotingen in evenwicht te houden. De situatie is dat het globale financiële overheidstekort op subnationaal niveau in de EU-27 is gestegen van 0,1 % van het bbp in 2007 tot ongeveer 0,8 % in 2009 en 2010. Zelfs als de verslechtering van de subnationale financiële situatie in een aantal landen zelfs opliep tot tekorten van meer dan 5 procentpunten tussen 2007 en 2013, dan nog blijven de begrotingstekorten van de LRA ver achter bij die van de nationale begrotingen⁽²⁾.
6. Verder benadrukt het Comité dat het met de schulden van de LRA ongeveer hetzelfde gesteld is: zoals de Commissie in haar VIe Cohesieverslag opmerkt, is de groei van de overheidsschuld voornamelijk te wijten aan de activiteiten van de centrale overheid. In alle lidstaten blijft de globale schuld van de LRA zonder significante wetgevend bevoegdheden beneden de 10 % van het bbp. In een aantal landen blijft het schuldenniveau evenwel zorgen baren.
7. Volgens talloze studies wordt de efficiëntie van de overheidsuitgaven veeleer bepaald door doeltreffendheid en gezond bestuur⁽³⁾ dan door macro-economische factoren. Ook is de kwaliteit van overheidsoptreden bepalend voor de mate waarin met cohesiebeleid groei kan worden aangewakkerd. Tevens constateert het Comité dat de „Six Pack”-Verordeningen reeds zware sancties bevatten voor schendingen van de regels inzake macro-economische stabiliteit. Daarom plaatst het vraagtekens bij de efficiency van sancties zoals het reduceren van uitkeringen uit de structuurfondsen en bovendien zou daarmee dezelfde fout dubbel worden bestraft.

⁽¹⁾ CdR 4/2012 fin.

⁽²⁾ Eurostat — DG REGIO.

⁽³⁾ „Quality of Government and Returns of Investment”, OECD Regional Development Working Papers, No 2013/12.

8. Voorts moeten in het kader van het „Six-pack” de berekeningsmethoden voor een structureel tekort worden herzien om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de nationale economieën en de structurele verschillen tussen overheidsuitgaven.

Het cohesiebeleid moet een Europees investeringsbeleid blijven.

9. Verder is het zeer zorgwekkend dat de beoogde maatregelen voor de periode 2014-2020 wel eens kunnen gaan drukken op de **groei in Europa** en economische en sociale ontwikkelingsprojecten, omdat daardoor de programmering van het EFRO en het ESF vanaf 2015 nog lang niet vaststaat. **Die programmering staat overigens al op losse schroeven vanwege de late afsluiting van de onderhandelingen over het MFK en de problemen voor de lidstaten en de LRA om te voldoen aan de voorwaarden betreffende conditionaliteit ex-ante.**

10. Dat maakt de rol van de LRA er alleen maar belangrijker op want zij zijn goed voor ongeveer 33 % van de overheidsuitgaven. Dat is een lichte stijging met 2 procentpunten gedurende de laatste twee decennia (1995-2013), oftewel 16 % van het bbp. Weliswaar varieert hun aandeel in het licht van hun institutionele organisatie van land tot land, maar zij zijn veel belangrijker voor de openbare dienstverlening dan de centrale overheden. En dat geldt zeker voor uitgaven voor groei, zoals door de Commissie zelf in haar VIe Cohesieverslag aangegeven (onderwijs, gezondheidszorg, milieubescherming, vervoer, O&O en energie).

11. Daarom moet de investeringsclausule worden bijgesteld, zodat regionale en nationale investeringen die in het kader van cofinanciering met Europese fondsen (ESIF of CEF) worden gedaan, worden uitgesloten van de berekening van de nationale overheidstekorten in het kader van het Europees semester.

12. Het Comité vestigt de aandacht op de schrille tegenstelling tussen de bepalingen aangaande enerzijds de macro-economische conditionaliteit en anderzijds die van het Groei- en stabiliteitspact. Laatstgenoemde staan een zekere flexibiliteit toe in uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden zoals gedefinieerd in Verordening 1177/2011. Verder merkt ook de Commissie op dat het begrotingskader van de EU voldoende ruimte laat voor het meewegen van de noodzakelijke productieve overheidsinvesteringen in verband met de doelstellingen voor begrotingsdiscipline (1) ⁽⁴⁾.

13. Het Comité herhaalt in dit verband zijn zorgen over het nieuwe boekhoudkundig kader SEC 2010 van Eurostat. Dat is sinds november 2014 van kracht en daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitgaven en investeringen en ook verplicht het de LRA om per jaar en per inwoner investeringsplafonds vast te stellen. Daardoor kunnen in sommige lidstaten de LRA ESIF-projecten niet medefinancieren. Derhalve wordt de Commissie verzocht om een uitvoeringsverslag over SEC 2010 te presenteren.

14. Beseft dient te worden dat de LRA reeds drie maal te lijden hebben gehad onder bezuinigingsmaatregelen die op nationaal niveau als antwoord op de economische en financiële crisis werden genomen. In de eerste plaats hebben die maatregelen de mogelijkheden van de subnationale autoriteiten om tot overheidsinvesteringen bij te dragen fors aangetast. Tussen 2002 en 2007 waren die bijdragen goed voor 2,3 % van het bbp van de Unie-27 maar dat aandeel is gedaald tot 1,8 %. Maar vooral in reële termen is het teruggelopen met 7,2 % in 2010, 5,9 % in 2011, 3,3 % in 2012 en 8,6 % in 2013.

15. In de tweede plaats vormen lopende en kapitaaloverdrachten door de centrale overheid in bijna alle lidstaten de belangrijkste bronnen van inkomsten van de LRA. Die overdrachten zijn aanzienlijk gereduceerd en dat heeft een direct ontwrichtend effect op hun begrotingen. Het geval van de Spaanse regio's is helemaal ernstig: hun inkomsten liepen in reële termen met 62 % terug. Zulks als gevolg van a) een forse reductie van de overdrachten door de centrale overheid (45 %) en b) een substantiële verhoging van de afdrachten van de regio's naar het centrale niveau (van een kleine 1,4 miljard tot 10,1 miljard euro (prijzen 2005)).

16. In de derde plaats hebben de bezuinigingsmaatregelen de investeringscapaciteit van de LRA aangetast en ook zijn de leningsvoorwaarden voor hen verslechterd.

⁽⁴⁾ Zie de Commissie, De kwaliteit van overheidsuitgaven., blz. 31

17. Het Comité benadrukt het belang van de bijdrage van de ESIF aan de overheidsinvesteringen tijdens de crisis. Die ging omhoog van 11,5 % in 2007 naar 18,1 % in 2013. In sommige landen was er zelfs sprake van 75 % van die investeringen. Tijdens de periode 2007-2013 vormden de subsidies uit de Structuurfondsen en het Cohesiefonds samen met de daarmee gepaard gaande nationale cofinanciering jaarlijks gemiddeld ongeveer 0,55 % van het bbp van de Unie-27.

18. Daarom is het onlogisch om aan de kredieten uit het EFRO en het ESF te gaan knagen wanneer een lidstaat zich in financiële moeilijkheden bevindt. De daling van de overheidsuitgaven leidt niet tot de automatische vermindering van de overheidstekorten, en kan zeer schadelijke gevolgen op sociaal gebied hebben.

19. De financiële situatie van de (sub)nationale overheden zou er wel eens zwaar onder te lijden kunnen krijgen wanneer niet alleen de vastleggings- maar ook de betalingskredieten zouden worden opgeschort. Overigens is reeds gebleken dat de koppeling van de Structuurfondsen aan gezond economisch beheer van de overheidstekorten reeds op grenzen is gestuit, want de aan de tekorten verbonden sancties hebben de economische situatie in de betrokken landen er veeleer erger op gemaakt.

20. De Commissie wordt dan ook nogmaals verzocht om een witboek uit te brengen met een Europese indeling van de kwaliteit van overheidsinvesteringen in de staten van overheidsuitgaven en zulks in het licht van hun effect op de lange termijn. Dat zou in voorkomend geval kunnen resulteren in een gewogen kwaliteitsbeoordeling bij de berekening van begrotingstekorten of in meer oog voor de werkelijke macro-economische cyclus of context.

Een contraproductieve herprogrammering van fondsen

21. Het Comité heeft er zo zijn twijfels over of de herprogrammering qua kwaliteit en modaliteiten systematisch positief is en bijdraagt tot versterking van het concurrentievermogen op de lange termijn van landen en tot heroriëntatie van de economische ontwikkeling op de sectoren van de toekomst. Analyse van hetgeen sinds 2009 is bereikt leert dat de ernst van de situatie de Commissie en de lidstaten ertoe heeft gebracht om de voorkeur aan reeds lopende projecten te geven teneinde het gebruik van krediet te versnellen en de liquiditeit te verhogen. Globaal genomen hebben die keuzen geresulteerd in meer geld voor O&O en innovatie, generieke ondersteuning van het bedrijfsleven, duurzame energie, wegenbouw en arbeidsmarkten en dat laatste met speciale maatregelen voor jongerenwerkgelegenheid. Maar zo her en der zijn er ook sectoren genegeerd die erg belangrijk voor de groei zijn. Te denken valt aan investeringen in IT- en communicatiediensten, milieu, spoorwegen, onderwijs en opleiding en capaciteitsuitbouw.

22. Het Comité maakt zich zorgen over het weinig operationele karakter van de juridische beperkingen van de herprogrammering die voortvloeien uit de verplichting om thematische oriëntaties en het evenwicht ESF- EFRO te respecteren, enz.

23. Ook is het weinig realistisch om met een regeling te werken die slechts gedurende de periode 2015-2019 zal gelden.

24. Die herprogrammering is in het geheel niet een gemakkelijke en snel uitvoerbare operatie. Uitgaande van de in het VI^e Cohesieverslag beschreven ervaringen van de laatste vijf jaar heeft zij in de acht betrokken lidstaten en bij de Commissie veel mensen handenvol werk bezorgd. Men mag er dan ook vanuit gaan dat het voor de (sub)nationale overheden om een zeer dure en omstandig te beheren operatie gaat.

25. Bijgevolg moet voor een overmaat aan bureaucratie worden gevreesd, want die herprogrammering moet worden geflankeerd door dezelfde verplichtingen die gelden voor het opstellen van partnerschapsakkoorden (prestatie-indicatoren, voorwaarden, enz.). Dit noopt zeer waarschijnlijk tot een beroep op meer deskundigen en meer geld. Wordt het huidige personeel door extra werk overmatig belast, dan bestaat het gevaar dat de arbeidsproductiviteit daalt en dat kan leiden tot het tegendeel van wat men beoogde.

26. Die administratieve overbelasting drukt helaas niet alleen op de Europese en nationale administraties maar vooral ook op het regionaal bestuur, want dat is met het beheer belast. De operatie kan namelijk resulteren in significante meerkosten gegeven de dringendheid waarmee aan de verzoeken van de Commissie voldaan moet worden en de noodzaak om extra middelen in te zetten.

De macro-economische conditionaliteit vormt een breuk met de Europese gedachte

27. Het Comité betreurt de recentralisatie op zowel nationaal als Europees niveau die achter de beoogde regeling met forse inmenging van de Commissie schuilt. De voor de herprogrammering geldende korte termijnen zullen waarschijnlijk afbreuk doen aan de beginselen van partnerschap en meerlagig bestuur, die toch eigen zijn aan het cohesiebeleid.

28. Dat zal ongetwijfeld een negatieve impact op de publieke opinie hebben en dus zonder meer de negatieve gevoelens jegens de EU verhogen.

29. Ten slotte wekt het verbazing dat de democratische controle door het Europees Parlement op het nieuwe systeem van macro-economische conditionaliteit niet meer volledig tot zijn recht zal kunnen komen, omdat de operatie, vooral wat de herprogrammering van de fondsen betreft, veel te technocratisch schijnt. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om het Parlement weer in het centrum te plaatsen van de besluitvorming over iedere tenuitvoerlegging van het beginsel van macro-economische conditionaliteit, en zulks in samenspraak met het Europees Comité van de Regio's.

Brussel, 12 februari 2015

*Voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's,*

Markku MARKKULA
