

NAAR EEN ECHTE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

Herman Van Rompuy, voorzitter van de Europese Raad

In nauwe samenwerking met:

José Manuel Barroso, voorzitter van de Europese Commissie

Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Eurogroep

Mario Draghi, president van de Europese Centrale Bank

NAAR EEN ECHTE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE

De Europese Raad heeft de voorzitter van de Europese Raad in juni 2012 verzocht *"om, in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Commissie, de voorzitter van de Eurogroep en de president van de ECB, een specifieke, aan een tijdschema gebonden routekaart voor het verwezenlijken van een echte economische en monetaire unie te ontwikkelen."* Voortbouwend op het tussentijds verslag en de conclusies van de Europese Raad van oktober 2012 schetst dit verslag tegen welke achtergrond de tijdens de Europese Raad van december 2012 gepresenteerde routekaart tot stand is gekomen. Er wordt een voorstel gedaan voor een tijdschema en een gefaseerd proces naar de voltooiing van de economische en monetaire Unie (EMU), waarin alle essentiële bouwstenen aan bod komen die in het tijdens de Europese Raad van juni gepresenteerde verslag "Naar een echte economische en monetaire Unie" beschreven zijn. In het verslag is de waardevolle inbreng verwerkt die de Commissie heeft gegeven in haar mededeling "Blauwdruk voor een hechte economische en monetaire unie - Aanzet tot een Europees debat" van 28 november 2012. Ook het Europees Parlement heeft een waardevolle bijdrage geleverd. Zoals gevraagd door de Europese Raad wordt in dit verslag onderzocht welke nieuwe mechanismen mogelijk zijn binnen het bestel van een geïntegreerd begrotingskader, waaronder een passende begrotingscapaciteit van de EMU, alsook het idee dat lidstaten van de eurozone met EU-instellingen regelingen van contractuele aard maken over de hervormingen waartoe zij zich engageren en de uitvoering daarvan.

De Unie heeft uit hoofde van het Verdrag een economische en monetaire unie tot stand gebracht met de euro als gemeenschappelijke munt. De standpunten die in dit verslag worden uiteengezet, hebben in hoofdzaak betrekking op de lidstaten van de eurozone welke door die gemeenschappelijke munt met specifieke problemen kampen. De weg naar een diepere EMU moet worden gekenmerkt door openheid en transparantie, en geheel verenigbaar zijn met de eengemaakte markt in al zijn aspecten.

In dit verslag wordt beschreven welke acties nodig zijn om de stabiliteit en de integriteit van de EMU te waarborgen, en wordt opgeroepen tot een politiek engagement om de voorgestelde routekaart uit te voeren. Dat nu dringend actie nodig is, is een gevolg van de omvang van de interne en externe uitdagingen waartegen de eurozone en de individuele lidstaten ervan aankijken.

De eurozone heeft sterkere mechanismen nodig om ervoor de zorgen dat de lidstaten een gezond beleid voeren, zodat zij ten volle profijt kunnen trekken van de EMU. Dit is essentieel voor het vertrouwen in de effectiviteit van het Europees en het nationaal beleid, voor het vervullen van vitale overheidsfuncties, zoals het stabiliseren van economieën en bancaire systemen, voor het beschermen van de burger tegen de gevolgen van ongezond economisch en begrotingsbeleid, alsook voor het waarborgen van een hoog niveau van groei en sociaal welzijn.

De eurozone wordt geconfronteerd met een snel veranderende internationale omgeving die gekenmerkt wordt door de opgang van grote opkomende economieën. Een meer weerbare en geïntegreerde EMU zou voor de landen van de eurozone een buffer vormen tegen externe economische schokken, zou het Europees model van sociale cohesie in stand houden en zou de invloed van Europa in de wereld handhaven.

Al deze uitdagingen samen maken het streven naar, en vervolgens de uitvoering van, een routekaart naar een echte EMU onontbeerlijk. Daaruit komt duidelijk naar voren dat 'meer Europa' geen doel op zich is, doch veeleer een middel om de burgers van Europa te dienen en hun meer welvaart te brengen.

De initiatieven die noodzakelijk worden geacht om de weerbaarheid van de EMU te waarborgen, worden daarin beschreven als een gefaseerd proces. Ongeacht hun tijdshorizon zijn alle beleidsvoorstellen bedoeld en opgevat als etappes van een traject naar een echte economische en monetaire unie. Aangezien de bouwstenen sterk met elkaar verbonden zijn, moeten zij worden besproken als elkaar wederzijds versterkende onderdelen van een alomvattend pakket. De totstandbrenging van een geïntegreerd financieel kader heeft belangrijke economische en begrotingsgevolgen, en bijgevolg kunnen de onderdelen ervan niet los van elkaar worden beschouwd. Evenzo zijn de voorstellen die op het gebied van het begrotingsbeleid en het economisch beleid ter tafel worden gelegd, nauw met elkaar verweven. En omdat diepere integratie als een rode draad door alle voorstellen loopt, zijn democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht essentieel voor een echte economische en monetaire Unie.

Overzicht van de fasen

Het proces zou kunnen berusten op de volgende drie fasen (zie ook het schema in de bijlage):

Fase 1 (eind 2012-2013)

De houdbaarheid van de begrotingspositie waarborgen en de link tussen banken en staten doorbreken

De voltooiing van de eerste fase moet leiden tot een gezond beheer van de overheidsfinanciën en tot het doorbreken van de link tussen banken en staten, een van de dieperliggende oorzaken van de staatsschuldcrisis. Deze fase zou vijf essentiële elementen bevatten:

- voltooiing en de grondige uitvoering van een sterker kader voor budgettaire governance (sixpack, Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, twopack);
- totstandbrenging van een kader voor de systematische ex ante coördinatie van belangrijke hervormingen van het economisch beleid, zoals bepaald in artikel 11 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur;
- invoering van een efficiënt gemeenschappelijk toezichtmechanisme (GTM) voor de banksector en inwerkingtreding van de verordening en van de richtlijn inzake kapitaalvereisten (VKV/RKV IV);
- een akkoord over de harmonisatie van nationale afwikkelings- en depositogarantiesystemen, waarbij gezorgd wordt voor adequate financiering door de financiële sector;
- totstandbrenging van een operationeel kader voor directe herkapitalisatie van banken via het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM).

Fase 2 (2013-2014)

Het geïntegreerd financieel kader voltooien en gezond structureel beleid bevorderen

Deze fase zou bestaan uit twee essentiële onderdelen:

- voltooiing van een geïntegreerd financieel kader door de oprichting van een gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit en een passend achtervangmechanisme zodat afwikkelingsbesluiten snel, onpartijdig en met oog voor het algemeen belang worden genomen;
- instelling van een mechanisme voor intensievere coördinatie, convergentie en handhaving van structurele beleidsmaatregelen op basis van regelingen van contractuele aard tussen lidstaten en EU-instellingen over de beleidsmaatregelen die de landen waartoe zij zich verbinden en de implementatie daarvan. Voor deze maatregelen kan per geval worden voorzien in tijdelijke, gerichte en soepele financiële steun. Omdat deze financiële steun een tijdelijk karakter zou hebben, moet deze los van het meerjarig financieel kader worden beschouwd.

Fase 3 (na 2014)

De weerbaarheid van de EMU verbeteren door de invoering van een schokabsorptiefunctie op centraal niveau

Deze fase zou de voltooiing van het proces markeren. Fase 3 zou bestaan uit de volgende onderdelen:

- instelling van een nauwkeurig omschreven en beperkte begrotingscapaciteit om landspecifieke economische schokken beter te kunnen opvangen, door middel van een op centraal niveau opgezet verzekeringssysteem. Dit zou de weerbaarheid van de eurozone als geheel verbeteren en de in het kader van fase 2 ontwikkelde regelingen van contractuele aard aanvullen. Een op ingebouwde stimuli gebaseerd systeem zou de lidstaten van de eurozone die in aanmerking komen voor deelname aan de schokabsorptiefunctie aanmoedigen om in overeenstemming met hun contractuele verplichtingen door te gaan met hun gezond begrotings- en structureel beleid. Daarbij zouden de twee doelstellingen, namelijk asymmetrische schokabsorptie en bevordering van gezond economisch beleid, intrinsiek met elkaar verbonden en complementair blijven, en elkaar wederzijds blijven versterken;
- eventueel voortbouwen op de toenemende mate van gezamenlijke besluitvorming over de nationale begrotingen, alsook op een intensievere coördinatie van het economisch beleid, met name inzake belastingen en werkgelegenheid, op basis van de banenplannen van de lidstaten. Naarmate de EMU meer gekenmerkt wordt door diepere integratie, moet meer algemeen beschouwd verder van gedachten worden gewisseld over een aantal andere belangrijke kwesties. Dit verslag en de "blauwdruk" van de Commissie vormen een aanzet daartoe.

I. Geïntegreerd financieel kader

De huidige Europese regelingen voor de vrijwaring van de financiële stabiliteit blijven gebaseerd op nationale verantwoordelijkheden. Die situatie strookt niet met de hoge mate van integratie die de EMU kenmerkt en heeft de schadelijke wisselwerking tussen de kwetsbare punten van overheden en die van de banksector beslist nog verergerd. Dankzij de oprichting van het gemeenschappelijk toezichtmechanisme (GTM) zal een strikt en onpartijdig toezicht gewaarborgd zijn, en zal derhalve worden bijgedragen aan het verbreken van de link tussen banken en staten, en de kans op een systeemcrisis in het bankbedrijf afnemen.

In zijn conclusies van oktober 2012 verzocht de Europese Raad de wetgevers prioriteit te geven aan de werkzaamheden betreffende de wetgevingsvoorstellen over het GTM, teneinde vóór 1 januari 2013 een wetgevingskader overeen te komen. Hij vroeg tevens dat snel één "rule book" wordt vastgesteld en dat vóór het einde van dit jaar overeenstemming wordt bereikt over de voorstellen inzake kapitaalvereisten voor banken. Hij riep eveneens op tot de spoedige aanneming van de bepalingen inzake de harmonisatie van nationale afwikkelingsystemen en depositogarantiestelsels.

Het GTM zal een eerste stap in de richting van een financiële marktunie zijn. De voorbereidende werkzaamheden moeten absoluut begin 2013 kunnen aanvangen wil het GTM uiterlijk met ingang van 1 januari 2014 volledig operationeel zijn. Het zal van cruciaal belang zijn dat de ECB wordt uitgerust met een stevig toezichtinstrumentarium en dat haar eindverantwoordelijkheid inzake banktoezicht wordt gekoppeld aan passende toezichtbevoegdheden. Daartoe is het belangrijk een passend kader voor macroprudentieel beleid op te zetten waarbij zowel nationale als Europabrede dimensies in aanmerking worden genomen. De ECB heeft bevestigd organisatorische regelingen te zullen treffen tot waarborging van een duidelijke scheiding tussen haar toezichtfuncties en haar monetair beleid.

Zodra er één centraal doeltreffend toezichtmechanisme voor banken is ingesteld, zou het ESM op basis van een regulier besluit banken in de eurozone direct kunnen herkapitaliseren. Het juridische en operationele kader voor directe herkapitalisatie van banken via het ESM moet eind maart 2013 voltooid zijn. Om verder te evolueren in de richting van een geïntegreerd financieel kader is het noodzakelijk het GTM aan te vullen met een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en met meer geharmoniseerde depositogarantiemechanismen.

Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

Sinds de aanvang van de crisis is substantiële steun verleend aan de financiële instellingen. Dit heeft in buitengewone mate gewogen op de overheidsfinanciën en heeft het vermogen verminderd om via het begrotingsbeleid de effecten van de recessie af te wenden. Een sterk en geïntegreerd afwikkelingskader zou bijdragen tot een beperking van de kosten van bankfalen voor de belastingbetalers. Dankzij het huidige wetgevingsvoorstel inzake herstel en afwikkeling zullen alle lidstaten beschikken over geharmoniseerde instrumenten die noodzakelijk zijn voor correcte bankafwikkeling, zoals tijdig ingrijpen, eigen inbreng van de particuliere sector en de oprichting van brugbanken.

Wanneer het toezicht daadwerkelijk in een gemeenschappelijk toezichtmechanisme terechtkomt, is het echter van wezenlijk belang dat ook de verantwoordelijkheid inzake bankafwikkeling op Europees niveau komt te liggen. De Commissie heeft al aangekondigd dat zij voornemens is een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor te stellen zodra de richtlijnvoorstellen inzake herstel en afwikkeling en inzake depositogarantiestelsels zijn aangenomen. Het is noodzakelijk een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme - gestructureerd rond één centrale afwikkelingsautoriteit - in te stellen als de ECB eenmaal haar toezichtverantwoordelijkheid ten volle opneemt. Dit mechanisme, dat alle onder het toezicht van het GTM vallende banken bestrijkt, moet berusten op sterke governanceregelingen, onder meer passende bepalingen inzake onafhankelijkheid en verantwoordingsplicht, alsook een daadwerkelijke gemeenschappelijke achtervang, die noodzakelijk is voor de voltooiing van een geïntegreerd financieel kader.

De noodzaak van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

Een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme instellen is essentieel voor de voltooiing van een geïntegreerd financieel kader:

- Het zal zorgen voor een tijdig en objectief besluitvormingsproces, dat is gericht op de Europese dimensie. Dat zal veel van de huidige obstakels voor afwikkeling, zoals nationale begunstiging en fricties bij grensoverschrijdende samenwerking, wegnemen. Bijgevolg worden de afwikkelingskosten gedrukt, aangezien tijdige en onmiddellijke acties bijdragen aan het behoud van de economische waarde van af te wikkelen banken.
- Het zal de afwikkelingskosten zo laag mogelijk maken en de link tussen banken en staten verbreken. Een sterke en onafhankelijke afwikkelingsautoriteit, die wordt geschraagd door een efficiënt afwikkelingsregeling, zou over de nodige financiële, juridische en administratieve bekwaamheid en over de vereiste onafhankelijkheid beschikken om doeltreffende afwikkelingen met minimale kosten uit te voeren. Door het zwaarste deel van de kosten van bankafwikkeling bij de particuliere sector te leggen, zal de autoriteit voor meer marktdiscipline zorgen, en de resterende kosten van bankfalen voor de belastingbetalers tot een minimum herleiden.
- Een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme zal een aanvulling op het GTM vormen door ervoor te zorgen dat falende banken snel worden geherstructureerd of gesloten. Het GTM zal zorgen voor een tijdige en objectieve beoordeling van de vraag of afwikkeling noodzakelijk is, terwijl de gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit in concreto zal zorgen voor tijdige en doeltreffende afwikkeling.

Bij een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme dienen afwikkelingsacties volgens de strategie van de minste kosten te verlopen en kunnen zij worden gefinancierd op grond van een rangorde van aandeelhouders uit de particuliere sector en een aantal schuldeisers, en met steun van de banksector. Deze afwikkelingsacties zouden worden georganiseerd via een Europees afwikkelfonds, dat een cruciaal onderdeel van de nieuwe afwikkelingsregeling zou worden. De financiering zou gebeuren via voorafgaande risicoheffingen op alle banken die rechtstreeks aan het GTM deelnemen. Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme dient een passende en doeltreffende gemeenschappelijke achtervang in te houden. Eventueel kan dat worden georganiseerd via een kredietlijn van het ESM naar de gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit. Die achtervang moet op middellange termijn begrotingsneutraal zijn, door ervoor te zorgen dat overheidssteun wordt gecompenseerd door heffingen achteraf op de financiële sector.

Wat financiële crises betreft, illustreert de geschiedenis hoezeer onzekerheid over bankdeposito's een destabiliserend effect kan hebben op individuele financiële instellingen en op gehele banksystemen. Het voorstel tot harmonisering van de nationale depositogarantiestelsels bevat bepalingen die ervoor zorgen dat in elke lidstaat voldoende sterke nationale depositogarantiestelsels worden ingesteld, teneinde de overloopeffecten van depositovlucht tussen instellingen en tussen landen te beperken, en te zorgen voor een passende mate van bescherming van deposanten in de Europese Unie. Het is belangrijk dat het voorstel spoedig wordt aangenomen.

II. Geïntegreerd begrotingskader

De crisis heeft de hoge mate van onderlinge afhankelijkheid en overloopeffecten tussen landen van de eurozone aan het licht gebracht. Gebleken is dat begrotingsbeleid op nationaal niveau van levensbelang is voor iedereen. Dit wijst erop dat er geleidelijk moet worden overgegaan naar een geïntegreerd begrotingskader dat moet zorgen voor zowel een gezond begrotingsbeleid op nationaal niveau als voor een grotere weerbaarheid tegen economische schokken van de eurozone in haar geheel. Op die manier wordt bijgedragen tot duurzame groei en macro-economische stabiliteit. In het tussentijds verslag van oktober wordt de noodzaak van een sterkere economische governance benadrukt en wordt voorgesteld om als een bijkomende stap na te gaan of er geleidelijk een begrotingscapaciteit voor de EMU kan worden opgebouwd, waardoor de aanpassing aan economische schokken gemakkelijker zou kunnen verlopen. Conform de conclusies van de Europese Raad van oktober worden in dit gedeelte de mogelijkheden van een begrotingscapaciteit voor de eurozone en de leidende beginselen ervan onderzocht.

Een gezond begrotingsbeleid op nationaal niveau is de hoeksteen van de EMU

Op korte termijn is het prioritair de nieuwe beleidsmaatregelen voor een sterkere economische governance te voltooien en te implementeren. De afgelopen jaren zijn aanzienlijke verbeteringen in het regelgevende kader voor het begrotingsbeleid in de EMU vastgesteld (sixpack) of overeengekomen (Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur), waarbij de nadruk meer is komen te liggen op het voorkomen van begrotingsonevenwichtigheden, op de ontwikkeling van schuldposities, op betere handhavingsmechanismen en op het creëren van een nationaal draagvlak ten aanzien van EU-voorschriften. De andere elementen betreffende een sterkere budgettaire governance in de eurozone (twopack), waarvoor het wetgevingsproces nog loopt, moeten met spoed worden vastgesteld en voortvarend worden geïmplementeerd. Met dit nieuwe raamwerk voor governance wordt het mogelijk de jaarlijkse begroting van de landen van de eurozone vooraf in ruime mate te coördineren en scherper toe te zien op landen met financiële problemen.

Uit de geschiedenis en de ervaringen met andere muntunies blijkt dat er diverse manieren zijn om tot een budgettaire unie te komen. Gezien de unieke kenmerken van de EMU kan echter voor een specifieke aanpak worden geopteerd. Hoewel de mate van centralisering van begrotingsinstrumenten en de regelingen voor begrotingssolidariteit in het geval van negatieve schokken verschillen, zijn alle andere muntunies uitgerust met een centrale begrotingscapaciteit. In dit verband heeft de Europese Raad in oktober 2012 gevraagd om verdere mechanismen voor de eurozone, waaronder een passende begrotingscapaciteit, nader te verkennen. Deze capaciteit zou nieuwe functies ondersteunen die niet worden bestreken door het meerjarig financieel kader, waarvan het duidelijk gescheiden wordt.

In fase 2 kunnen structurele hervormingen in specifieke gevallen worden geschraagd door beperkte, tijdelijke, flexibele en gerichte financiële stimulansen wanneer lidstaten regelingen van contractuele aard met EU-instellingen aangaan. Deze regelingen zouden verplicht zijn voor de lidstaten van de eurozone, en vrijwillig voor de andere (zie deel III *infra*). De Commissie is van plan een voorstel te doen over specifieke manieren om dergelijke regelingen tot stand te brengen en over de middelen om de uitvoering ervan op basis van EU-procedures te ondersteunen.

De uitvoering van regelingen van contractuele aard en de bijbehorende stimulansen zullen bijdragen tot een convergentieproces, hetgeen in fase 3 moet leiden tot de totstandbrenging van een begrotingscapaciteit om de aanpassing aan economische schokken vlotter te laten verlopen. Deze capaciteit kan de vorm aannemen van een op een verzekering lijkend mechanisme tussen landen van de eurozone, dat fungeert als buffer tegen grote landspecifieke economische schokken. Hierdoor zou worden gezorgd voor een vorm van begrotingssolidariteit in de economische cycli, hetgeen de weerbaarheid van de eurozone in haar geheel ten goede komt en de financiële en outputkosten in verband met macro-economische aanpassingen terugdringt. Door bij te dragen tot macro-economische stabiliteit zou deze begrotingscapaciteit een nuttige aanvulling vormen op het crisisbeheersingskader dat gebaseerd is op het Europees stabiliteitsmechanisme.

Aangezien een goed functionerende schokabsorptiefunctie een hogere mate van convergentie tussen economische structuren en beleidsmaatregelen van de lidstaten vereist, zijn de twee doelstellingen, namelijk groeibevorderende structurele hervormingen en het opvangen van landspecifieke economische schokken, complementair en wederzijds versterkend.

Economische rationale voor deze begrotingscapaciteit

In een zone met een gemeenschappelijke munt worden aanpassingen aan landspecifieke economische schokken ondervangen door mobiliteit van arbeid en kapitaal, prijs- en kostflexibiliteit en begrotingsbeleid. Met het oog op de bescherming tegen negatieve externe begrotingsfactoren is het belangrijk dat begrotingsrisico's worden gedeeld indien de economische mechanismen voor aanpassingen aan landspecifieke schokken niet perfect zijn. Dit is duidelijk het geval voor de eurozone, waar de arbeidsmobiliteit relatief laag is, kapitaalstromen onderhevig zijn aan plotselinge schommelingen die de financiële stabiliteit kunnen ondermijnen, en waar structurele rigiditeiten prijsaanpassingen en de herverdeling van middelen kunnen vertragen of verhinderen. In dergelijke gevallen kunnen landen gemakkelijk in een slecht evenwicht belanden met negatieve gevolgen voor de eurozone in haar geheel.

In dit verband kan het creëren van risicodelingsinstrumenten, zoals een gemeenschappelijke doch beperkte schokabsorptiefunctie, bijdragen tot het milderen van de gevolgen van landspecifieke schokken en besmetting in de gehele eurozone en daarbuiten helpen voorkomen. Ter aanvulling daarvan moet echter een mechanisme worden ingesteld dat aanzet tot grotere economische convergentie en gebaseerd is op structurele beleidsmaatregelen om de aanpassingscapaciteit van nationale economieën te verbeteren en het moreel risico dat inherent is aan elk verzekeringsstelsel, te voorkomen. Naast het verwezenlijken van de intrinsieke doelstelling kan de succesvolle uitvoering van in regelingen van contractuele aard gespecificeerde hervormingen tevens fungeren als criterium voor deelname aan de in fase 3 vastgestelde functie voor het absorberen van asymmetrische schokken. Hierdoor zouden landen extra sterk gestimuleerd worden om een gezond economisch beleid ten uitvoer te leggen zowel vóór als tijdens hun deelname aan de schokabsorptiefunctie. In de overgang naar de oprichting van deze automatische stabilisatiefunctie, en afhankelijk van hun specifieke omstandigheden, kunnen lidstaten beperkte, tijdelijke en flexibele financiële stimulansen krijgen ter bevordering van structurele hervormingen. Om een terugval of macro-economische onevenwichtigheden te voorkomen wanneer landen eenmaal tot de schokabsorptiefunctie zijn toegetreden, blijft de contractuele aanpak van de hervormingen voortduren. Bovendien kunnen netto-overdrachten uit hoofde van de schokabsorptiefunctie worden gemoduleerd teneinde rekening te houden met de mate waarin afspraken in het kader van regelingen van contractuele aard worden nagekomen.

Opties voor de schokabsorptiefunctie van de begrotingscapaciteit voor de eurozone

Een EMU-begrotingscapaciteit met een beperkte functie voor het absorberen van asymmetrische schokken kan de vorm aannemen van een op een verzekering lijkend systeem tussen landen van de eurozone. Bijdragen van en betalingen aan nationale begrotingen zullen fluctueren afhankelijk van de positie van elk land in de economische cyclus.

Voor de specifieke uitwerking van een dergelijke functie kunnen twee ruim opgevatte benaderingswijzen worden gehanteerd. De eerste zou een macro-economische aanpak zijn, waarbij bijdragen en betalingen worden gebaseerd op schommelingen in cyclische inkomsten en uitgaven, of op maatregelen van economische activiteit. De tweede zou een micro-economische aanpak zijn, die meer direct gekoppeld wordt aan een specifieke openbare functie die gevoelig is voor de economische cyclus, zoals een werkloosheidsverzekering. In dat geval hangen de bijdragen aan of de baten van de begrotingscapaciteit rechtstreeks af van arbeidsmarktontwikkelingen. In dit scenario zou de begrotingscapaciteit nationale werkloosheidsverzekeringssystemen aanvullen of gedeeltelijk in de plaats daarvan komen. Overdrachten kunnen bijvoorbeeld worden beperkt tot conjuncturele werkloosheid door enkel werkloosheid op korte termijn te dekken.

Voor de beoordeling van de verdiensten van elke aanpak is een grondigere analyse nodig. Belangrijk is dat de slagkracht van de schokabsorptiefunctie van de begrotingscapaciteit in grote mate zal afhangen van de omvang ervan, en dat de financiële gevolgen voor de nationale begrotingen zullen afhangen van de precieze omschrijving en parameters van deze functie. Er moet echter voor worden gezorgd dat, ongeacht de gekozen aanpak, de totstandbrenging van deze functie geen invloed heeft op het totale niveau van overheidsuitgaven en belastingdruk in de eurozone. Evenzeer moeten de precieze voorwaarden en drempels voor de activering van overdrachten zorgvuldig worden bestudeerd, aangezien enkel landspecifieke schokken van voldoende grote omvang centraal moeten worden geabsorbeerd. Zo zouden in het geval van de micro-economische aanpak werkloosheidsgerelateerde overdrachten kunnen worden geactiveerd zodra de stijging van de werkloosheid op korte termijn een bepaalde drempel overschrijdt.

Voor de financiering van beide functies - het bevorderen van structurele hervormingen en het absorberen van asymmetrische schokken - moeten specifieke middelen worden bijeengebracht. Deze middelen kunnen de vorm aannemen van nationale bijdragen, eigen middelen of een combinatie van beide. Op langere termijn zou het eventuele vermogen om leningen aan te gaan een centraal element van de toekomstige begrotingscapaciteit zijn; dit dient echter zorgvuldig te worden bestudeerd. Een begrotingscapaciteit voor de eurozone kan immers een passende basis bieden voor een gemeenschappelijke uitgifte van schuldpapier, zonder dat een beroep moet worden gedaan op mutualisering van de overheidsschuld. Vervolgens moet worden nagegaan of er een gulden begrotingsregel, zoals de regel van een begroting in evenwicht die zowel in het stabiliteits- en groeipact als in het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur is vastgesteld, op deze begrotingscapaciteit moeten worden toegepast. Tot slot zou een geïntegreerd begrotingskader vereisen dat een thesaurie met duidelijk omschreven verantwoordelijkheden wordt ingesteld.

Leidende beginselen voor de schokabsorptiefunctie van een begrotingscapaciteit voor de EMU

Ongeacht de aanpak - macro- of micro-economisch - moet de uitwerking van een dergelijke schokabsorptiefunctie berusten op een aantal leidende beginselen die tevens een afspiegeling vormen van de specifieke kenmerken van de EMU:

- Elementen van budgettaire risicodeling in het kader van de absorptie van landspecifieke schokken moeten zo worden gestructureerd dat zij niet leiden tot permanente overdrachten in één richting tussen landen, en zij mogen evenmin worden opgevat als instrumenten voor inkomensegalisatie. Elk land van de eurozone zou mettertijd, afhankelijk van zijn economische cyclus, om de beurt netto-ontvanger en nettobetaler van de regeling zijn.
- Een dergelijke functie mag noch de stimulansen voor een gezond begrotingsbeleid op nationaal niveau, noch de stimulansen ter remediëring van nationale structurele zwakten ondermijnen. Passende mechanismen ter beperking van het moreel risico en ter bevordering van structurele hervormingen moeten in de schokabsorptiefunctie worden ingebouwd. Een strikte koppeling van de functie aan de naleving van het brede governancekader van de EU, met inbegrip van eventuele regelingen van contractuele aard (zie deel III *infra*) moet worden overwogen.
- De begrotingscapaciteit moet worden ontwikkeld binnen het kader van de Europese Unie en haar instellingen. Hierdoor wordt gezorgd voor de samenhang ervan met het bestaande, op regels gebaseerde begrotingskader van de EU en met de procedures voor de coördinatie van het economisch beleid.
- De begrotingscapaciteit mag geen instrument voor crisisbeheersing zijn, aangezien het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) reeds voor dat doel is ingesteld. De begrotingscapaciteit moet er daarentegen op gericht zijn de algehele economische veerkracht van de EMU en de landen van de eurozone te verbeteren. Zij dient bij te dragen tot crisispreventie en toekomstige interventies van het ESM minder waarschijnlijk maken.
- De begrotingscapaciteit moet overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel worden uitgewerkt, en de operaties in het kader ervan moeten transparant zijn en aan een passende democratische controle en verantwoordingsplicht worden onderworpen. Zij moet evenzeer kostenefficiënt zijn en mag niet leiden tot de onevenredige ontwikkeling van dure administratieve procedures of onnodige centralisatie. De begrotingscapaciteit mag geen verhoging van de uitgaven of van de belastingniveaus tot gevolg hebben.

III. Geïntegreerd kader voor economisch beleid

De overheidsschuldcrisis heeft pijnlijk aan het licht gebracht dat het onhoudbaar economisch beleid dat sommige landen in de eurozone in het verleden hebben gevoerd en de starheid van hun economieën, negatieve gevolgen hebben voor alle leden van de EMU. Een geïntegreerd kader voor economisch beleid is nodig om te allen tijde het beleid van de lidstaten te sturen naar sterke en duurzame economische groei, teneinde meer groei en werkgelegenheid te creëren.

Aangezien de eengemaakte markt een krachtig instrument is ter bevordering van de groei, is het van essentieel belang deze op korte termijn te voltooiën. Daarenboven moeten de prestaties van de arbeids- en productenmarkten in de eurozone grondig worden geëvalueerd. Bij gebreke van aanpassingen van wisselkoersen dient een goed werkende EMU over efficiënte arbeids- en productenmarkten te beschikken. Dat is van allergrootste belang om grootschalige werkloosheid te bestrijden en prijs- en kostenaanpassingen die cruciaal zijn voor het concurrentievermogen en groei, te faciliteren. Er dient dringend aandacht uit te gaan naar het bevorderen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit en naar het aanpakken van de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden op de arbeidsmarkt. De Commissie zou aan deze evaluatie voorrang kunnen geven. Tot slot dient een kader te worden ingesteld voor systematische voorafgaande coördinatie van belangrijke hervormingen van het economisch beleid, zoals bepaald in artikel 11 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur.

Wil zij haar zeer aantrekkelijke sociale markteconomie en de Europese sociale modellen handhaven, dan is het zaak dat de Unie mondiaal concurrentievermogen heeft en geen al te grote verschillen in concurrentievermogen tussen de leden van de EMU ontstaat. De hervormingen in het toezichtskader van de Unie door de invoering van een Europees semester met landspecifieke aanbevelingen en een nieuwe procedure bij macro-economische onevenwichtigheden met eventueel sancties vormen een stap in de goede richting. Maar dat volstaat niet; er moet een sterker kader worden ingesteld voor de coördinatie, convergentie en handhaving van structureel beleid. In dat verband wordt in de conclusies van de Europese Raad van oktober opgeroepen nader te kijken naar de idee van regelingen van contractuele aard tussen lidstaten en instellingen van de Unie betreffende door landen toegezegde hervormingen ter bevordering van concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid. Deze regelingen zouden gefaseerd worden ingevoerd.

Regelingen van contractuele aard moeten de kwetsbaarheden in een vroeg stadium aanpakken

Macro-economische onevenwichtigheden hebben de neiging traag op gang te komen en worden vaak aan het oog onttrokken door gunstige economische groei en liquiditeitsomstandigheden. Maar gelet op de structurele rigiditeiten van de arbeids-, de producten, en de dienstenmarkten, en door de institutionele context is het vaak moeilijk om onevenwichtigheden snel te corrigeren wanneer ze worden vastgesteld. Daarom moeten de dieperliggende oorzaken ervan in een vroeg stadium worden aangepakt, mede door ervoor te zorgen dat deze essentiële markten zich snel kunnen aanpassen aan schokken en dat de nationale kaders groei en werkgelegenheid faciliteren. Contractuele regelingen moeten derhalve gericht zijn op micro-economische, sectorale en institutionele knelpunten, en moeten beogen het concurrentievermogen en het groeipotentieel van de economie te versterken. De toekomstige contractuele regelingen moeten derhalve verplicht zijn voor alle landen in de eurozone, maar facultatief voor andere lidstaten.

De contractuele regelingen dienen gericht te zijn op de belangrijkste zwakke punten

Niet alle economische onvolmaaktheden vormen een last voor de werking van de EMU. Daarenboven verschillen de graad van het concurrentievermogen en de problemen inzake groei van land tot land. De inhoud en de omvang van de hervormingsregelingen zouden deze verscheidenheid moeten weerspiegelen en zouden aan de landspecifieke behoeften moeten worden aangepast (bv. een efficiënte arbeidsmarkt om jeugdwerkloosheid tegen te gaan en het rechtstelsel verbeteren). Indien in deze regelingen met deze heterogeniteit rekening moet worden gehouden, dan is het evenwel van essentieel belang dat er tussen elke lidstaat en de instellingen van de Unie, zowel op technisch als op politiek niveau, een intensieve dialoog wordt gevoerd. Die zou de vorm aannemen van een grondige analyse door beide partijen, waarmee de basis wordt gelegd voor een pasklare en gedetailleerde regeling over bepaalde specifieke hervormingen. Afhankelijk van de nodige maatregelen zou de duur van deze regelingen voor elk land verschillend zijn, maar wellicht een meerjarig karakter hebben. Om de blik gericht te houden op de belangrijkste zwakke punten, moeten die regelingen enige flexibiliteit bieden om grote schokken op te vangen en het hoofd te bieden aan veranderende economische omstandigheden en prioriteiten. Afhankelijk van de specifieke situatie in elk land kan dit in fase 2 worden ondersteund door gerichte, beperkte en flexibele financiële ondersteuning in het kader van de begrotingscapaciteit.

Contractuele regelingen dienen in bestaande EU-processen te worden geïntegreerd

De crisis heeft het kader voor economische governance van de Unie versterkt. Elk jaar worden op een Commissievoorstel gebaseerde geïntegreerde landspecifieke aanbevelingen aan alle lidstaten gericht. Daarenboven is een procedure bij macro-economische onevenwichtigheden ingevoerd om in een vroege fase onevenwichtigheden op te sporen en te corrigeren. Om inconsistenties en dubbel werk te vermijden, zouden de contractuele regelingen in het Europees semester kunnen worden opgenomen. Zij moeten sporen met en ondersteuning bieden aan de algemene, uit de jaarlijkse groeianalyse resulterende beleidsmix en moeten gebaseerd zijn op de landspecifieke aanbevelingen. In lijn met de doelstelling van vroege opsporing zouden de grondige evaluaties tot alle EMU-landen worden uitgebreid. Deze grondige evaluaties zouden gebaseerd moeten zijn op een zeer diepgaande en concrete dialoog, en op analyses van de economieën van de lidstaten. Op basis van de conclusies van de grondige evaluaties zouden de landspecifieke aanbevelingen van de Commissie het uitgangspunt vormen voor een dialoog met elk land over de specifieke en gedetailleerde maatregelen van de hervormingsregeling, waaronder een tijdpad voor de uitvoering ervan. Voor de lidstaten op wie het correctief deel van de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden van toepassing is, zou de regeling het correctief actieplan zijn, en zoals in de huidige verordening is bepaald, zou niet-naleving tot sancties leiden.

Voor contractuele regelingen moeten volledige nationale en Europese ownership en verantwoordingsplicht gelden

Nationaal ownership is van cruciaal belang voor de uitvoering van structurele hervormingen. Een nationaal debat over de prioritaire maatregelen en de goedkeuring van hervormingsakkoorden door de nationale parlementen, zijn van wezenlijk belang om nationaal ownership te garanderen. De Commissie moet in staat zijn het Europees Parlement en de nationale parlementen te informeren over de noodzaak van deze maatregelen vanuit EMU-perspectief. Beide contractuele partijen zouden verantwoordelijk zijn voor de inhoud en de uitvoering van hun deel van de overeenkomst inzake convergentie en concurrentievermogen, alsook voor de rapportage aan hun respectieve parlementen (nationaal en Europees Parlement) over de geboekte vooruitgang. De volledige verantwoordingsplicht van beide partijen kan alleen worden gegarandeerd indien de overeengekomen hervormingsagenda specifiek, gedetailleerd en meetbaar is. Dit houdt in dat vooraf een akkoord wordt bereikt over het concrete tijdpad en over de specifieke uitvoeringsbepalingen inzake toezicht op en toegang tot informatie. De akkoorden en de nalevingsverslagen zouden regelmatig en tijdig worden bekendgemaakt. Significante economische veranderingen of gewijzigde politieke omstandigheden, zoals de verkiezing van een nieuwe regering, zouden kunnen leiden tot nieuwe onderhandelingen over de exacte maatregelen en stappen om de hervormingsdoelstellingen te bereiken.

Kernelementen van regelingen van contractuele aard over structurele hervormingen

Samengevat kunnen die in het governancekader van de EU verankerde regelingen berusten op de volgende beginselen:

- Ze zouden in het Europees semester worden opgenomen, sporen met de algemene beleidsmix van de eurozone en deze ondersteunen; ze zouden verplicht zijn voor lidstaten van de eurozone, maar facultatief voor de andere, op basis van grondige evaluaties ter plekke van de voornaamste knelpunten voor groei en werkgelegenheid. Deze evaluaties zouden door de Commissie worden verricht.
- Ze zouden een meerjarige, specifieke en controleerbare hervormingsagenda betreffen die gezamenlijk met de instellingen van de EU is overeengekomen en die is toegespitst op concurrentievermogen en groei, welke van cruciaal belang zijn voor een vlotte werking van de EMU.
- De lidstaten en de Commissie zouden respectievelijk aan de nationale parlementen en het Europees Parlement verantwoording moeten afleggen over de inhoud en de uitvoering van hun taken in het kader van de regelingen.
- Structurele hervormingen zouden met financiële stimuli worden ondersteund en zouden resulteren in tijdelijke overdrachten naar lidstaten met buitensporige structurele zwakten. Deze gerichte steun dient met specifieke middelen te worden gefinancierd.
- De nakoming van de afspraken kan worden gewaarborgd door een op stimuli gebaseerd kader. Nakoming zou een van de criteria kunnen zijn voor deelname aan de schokabsorptiefunctie van de begrotingscapaciteit. Voorts zouden de nationale bijdragen aan de begrotingscapaciteit kunnen worden verhoogd in geval van niet-nakoming.

V. Democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht

In oktober benadrukte de Europese Raad de noodzaak van sterke mechanismen voor democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht. Een van de leidende beginselen daarvan is dat democratische controle en verantwoordingsplicht plaatsvinden op het niveau waar de beslissingen worden genomen. De toepassing van dit leidende beginsel is de sleutel tot een doeltreffend, geïntegreerd, financieel, budgettair en economisch beleidskader. Dit betekent dat beslissingen op Europees niveau verantwoord moeten worden tegenover het Europees Parlement, maar ook dat in voorkomend geval de spilfunctie van de nationale parlementen gehandhaafd moet worden.

Besluiten over de nationale begrotingen vervullen een centrale rol in de parlementaire democratieën van de lidstaten. Tegelijkertijd moeten de bepalingen voor de democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht garanderen dat het gemeenschappelijk belang van de Unie terdege in acht wordt genomen; de nationale parlementen hebben echter niet de beste kaarten om die taak volledig te vervullen. Dat betekent dat een verdere integratie van de beleidsvorming en een grotere bundeling van bevoegdheden op Europees niveau allereerst gepaard moeten gaan met een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij de geïntegreerde kaders voor een echte EMU.

Ten eerste, bij een geïntegreerd financieel kader: de verantwoordingsplicht van de Europese Centrale Bank als enige toezichthouder en van een toekomstige gemeenschappelijke afwikkelingsautoriteit moet op Europees niveau plaatsvinden, maar dit moet aangevuld worden met solide mechanismen voor informatie, verslaglegging en transparantie tegenover de nationale parlementen van de deelnemende lidstaten.

Ten tweede, in de context van geïntegreerde budgettaire en economische beleidskaders: de lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun nationale parlement op passende wijze betrokken wordt bij de voorgestelde hervormingsregelingen van contractuele aard en, in bredere zin, in de context van het Europees semester. In deze geest vroeg de Europese Raad in oktober na te gaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat in het Europees Parlement en in de nationale parlementen wordt gedebatteerd over de aanbevelingen die in het kader van het Europees semester worden aangenomen. Nieuwe mechanismen om de nationale parlementen en het Europees Parlement nauwer te laten samenwerken, bijvoorbeeld op basis van artikel 13 van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur en Protocol nr. 1 bij het Verdrag, zouden kunnen bijdragen tot een grotere democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht. Het Europees Parlement en de nationale parlementen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het vastleggen van de gedetailleerde organisatie en nadere bepalingen.

Ten derde moet de invoering van een nieuwe begrotingscapaciteit voor de EMU ook leiden tot adequate regelingen voor de volledige democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht. De details van deze regelingen zouden goeddeels afhangen van de specifieke kenmerken, onder meer de financieringsbronnen ervan, het besluitvormingsproces en de reikwijdte van de activiteiten.

Tot slot heeft de crisis aangetoond dat niet alleen het toezichtskader van de EMU moet worden versterkt, maar ook haar vermogen om snel uitvoeringsbesluiten te nemen om in slechte tijden het crisisbeheer en in goede tijden de economische beleidsvorming te verbeteren. Een aantal intergouvernementele regelingen zijn in het leven geroepen naar aanleiding van lacunes in de vorige architectuur, maar zullen uiteindelijk in het wetgevingskader van de Europese Unie moeten worden geïntegreerd. Dat is reeds gepland in het kader van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, en zou ook voor andere gevallen kunnen worden overwogen. Het is voor de EMU van essentieel belang dat op Europees niveau het vermogen wordt versterkt om uitvoeringsbesluiten inzake economisch beleid te nemen. Tot slot dient, naarmate de EMU zich ontwikkelt tot een bank-, begrotings- en economische unie, ook haar externe vertegenwoordiging onder één noemer te worden gebracht.

Deze ingrijpende wijzigingen van de Europese Unie in het algemeen en de economische en monetaire unie in het bijzonder vereisen dat de lidstaten zich samen bewust zijn van de doelstelling, een hoge graad van sociale samenhang, een intensieve participatie van het Europees Parlement en de nationale parlementen en een hernieuwde dialoog met de sociale partners. De openheid en transparantie van dit proces, maar ook het resultaat ervan, zijn van cruciaal belang om tot een echte economische en monetaire unie te komen.

