

Vergaderjaar 2009–2010

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 731

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 mei 2010

Uw Kamer heeft mij verzocht om een brief over de toekomst van de economische samenwerking in Europa. Dit is een bijzonder actueel onderwerp. De economische en budgettaire situatie in de EU illustreert immers dat er dringend verbeteringen in deze samenwerking nodig zijn. De eurolanden hebben daarom tijdens de Europese Raad op 25 maart jl. de voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy gevraagd om in een werkgroep voor het einde van het jaar samen met de Commissie, de lidstaten, de ECB en het voorzitterschap maatregelen te presenteren om het raamwerk voor budgettair en economisch toezicht te versterken. Bovendien hebben de regeringsleiders verzocht om een raamwerk voor crisisresolutie. De Commissie heeft op 12 mei jl. hierover een mededeling uitgebracht.

I. Wat is de situatie?

De EU, en in het bijzonder de monetaire unie, kampt momenteel met grote en negatieve externe effecten, zoals de huidige situatie rondom Griekenland illustreert. Deze worden veroorzaakt door onverantwoordelijk begrotingsbeleid in sommige lidstaten en toenemende onevenwichtigheden tussen lidstaten. De onderlinge verwevenheid van lidstaten vergt juist een hoge mate van beleidscoördinatie en discipline. Als dat niet voorhanden is, heeft dat mogelijkwerwijs destabiliserende effecten voor de unie als geheel.

In de EU gelden de regels van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP). Deze zijn bedoeld om zwaarwegende budgettaire problemen en de internationale spillovers daarvan te voorkomen. Het SGP beoogt dat lidstaten in de EU gemiddeld genomen een structureel begrotingssaldo realiseren dat «dichtbij evenwicht of in overschot» verkeert, zodat de langetermijnhoudbaarheid van de overheidsfinanciën wordt gegarandeerd. We moeten constateren dat dit in de afgelopen tien jaar niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

Om de macro-economische divergenties en onevenwichtigheden te beperken heeft de eurogroep de afgelopen jaren een zogenoemde «competitiveness review» opgezet. De Commissie maakt ieder jaar een uitgebreid rapport over de ontwikkelingen in indicatoren die kunnen duiden op (toenemende) divergenties. Op basis van dit rapport doet de eurogroep landenspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten. Deze aanpak heeft evenmin de noodzakelijke verbetering opgeleverd.

II. Waar zal de werkgroep Van Rompuy over spreken?

De werkgroep Van Rompuy zal vrijdag 21 mei voor het eerst bijeenkomen voor een eerste oriënterende discussie. Dit gebeurt op ministerieel niveau. In de meeste gevallen nemen de ministers van Financiën zitting in deze werkgroep. Namens Nederland zal ik aan deze werkgroep deelnemen. De bijeenkomst van vrijdag aanstaande is vooral bedoeld om de reikwijdte van het werk vast te stellen, en afspraken te maken over het proces.

De problemen waarmee we kampen zijn dringend: de EU en het eurogebied staan voor grote uitdagingen. De conclusie dat de regels in Europa in vele opzichten niet hebben voldaan, noopt tot actie. Ik ben dan ook van mening dat de regels danig moeten worden aangescherpt en dat de handhaving ervan moet worden versterkt. Ik zie een traject voor de korte en de lange termijn. Op de korte termijn moeten we de dingen aanpakken die binnen het Verdrag van Lissabon mogelijk zijn, om vervolgens te beoordelen of dit voldoende is. Ook de werkgroep Van Rompuy zal zich in eerste instantie daarop richten. Voor de wat langere termijn sluit ik echter ook verdergaande voorstellen niet uit. Ik sta daarom helemaal achter de opdracht van de werkgroep om ook te kijken naar verdergaande maatregelen.

De werkgroep Van Rompuy zal ook nadenken over een crisisresolutiemechanisme. Mijns inziens moet de aandacht vooral liggen op preventie. Onderstaande oplossingsrichtingen gaan dan ook hierop in. Echter, het kan nooit helemaal worden uitgesloten dat een crisis zich op enig moment toch voordoet. Het is daarom nodig dat we nadenken over hoe we in de toekomst handelen in een situatie waarin ingrijpen onvermijdelijk is geworden. In de gedachtevorming hierover moet in ieder geval worden meegenomen dat moral hazard te allen tijde wordt voorkomen. Verder vind ik het van belang om te bezien hoe ook de financiële sector zijn verantwoordelijkheid neemt. Ik zal u hierover op een later moment informeren.

III. Waar kan in praktijk aan gedacht kunnen worden?

Wat mij betreft moet de focus liggen op betere implementatie van de bestaande regels, het ook in goede tijden verbeteren van de economische en budgettaire positie (waaronder meer aandacht voor schuld, houdbaarheid, en adequate raamwerken), en het voorkomen van onevenwichtigheden. Grofweg kan er gedacht worden aan de volgende drie sporen van verbetering, 1) betere statistieken, instituties, regels, en begrotingssystematiek, 2) versterking van de handhaving van bestaande regels, en 3) een formeler proces ter voorkoming van onevenwichtigheden. Hierbij wil ik benadrukken dat dit ideeën zijn die het kabinet op dit moment verkent en dus nog niet de uitgekristalliseerde Nederlandse inzet vormen:

1) Betere statistieken, instituties, regels, en begrotingssystematiek

Zonder goede statistieken is gedegen budgettair toezicht onmogelijk. Recentelijk is gebleken dat niet alle lidstaten hun statistische gegevens op

orde hebben. Foutieve statistieken ondermijnen het vertrouwen en maken adequaat toezicht op budgettaire beleid onmogelijk. Het is dan ook belangrijk dat de Commissie recentelijk heeft voorgesteld om de bevoegdheden van Eurostat te versterken, maar tegelijkertijd zullen we ook de werkwijze van Eurostat zelf tegen het licht moeten houden.

In de huidige praktijk notificeren de lidstaten de EMU-cijfers aan de Commissie. De Commissie stelt vervolgens de cijfers vast na een verificatieproces. Wat in de huidige praktijk niet transparant is, is de mate van betrouwbaarheid van de nationale budgettaire aggregaten, die input zijn in de notificaties aan de Commissie. Dit moet worden verbeterd. Het is in ieder geval gewenst als lidstaten voortaan voor realisatiejaren een aansluiting kunnen laten zien van het EMU-saldo en de mutaties op de bankrekeningen van de overheid. Bovendien zou er bij de notificaties een nauwkeuriger compositie van de EMU-schuld uit de verschillende overheidslagen (centrale overheid, sociale fondsen en decentrale overheden) kunnen worden gegeven. Voor deze beide statistieken moet worden aangegeven welke gegevens door accountants- of rekenkamerverklaringen worden onderschreven.

Er is veel empirisch bewijs dat lidstaten met goede budgettaire regels, begrotingsinstituties en budgettaire raamwerken, betere budgettaire uitkomsten hebben. Lidstaten die geen goede regels, begrotingsraamwerken en instituties kennen, moeten dit snel verbeteren. Veel lidstaten kennen bijvoorbeeld geen onafhankelijk instituut ter ondersteuning van de economische veronderstellingen en de begrotingsdiscipline. Een dergelijk instituut, zoals bijvoorbeeld het CPB, kan verantwoordelijk zijn voor het opstellen van onafhankelijke ramingen en kan een oordeel en advies geven over de staat van de overheidsfinanciën. Overwogen kan worden een verordening op te stellen met daarin minimumeisen waaraan nationale begrotingsinstituties moeten voldoen. Ook zijn maatstaven nodig voor begrotingsnormering en begrotingsbeheer. Tevens kan onderzocht worden of de onafhankelijke budgettaire instituties een netwerk kunnen vormen. Dit netwerk van budgettaire instituties staat verder van de politiek af en kan derhalve, in lijn met de motie van de leden Weekers en De Nerée tot Babberich (21 501-07, nr. 713), fungeren als een onafhankelijk orgaan dat begrotingsdiscipline bevordert door gezamenlijk advies uit te brengen over het begrotingsproces in de lidstaten.

Tot slot is het in het kader van het verbeteren van de begrotingssystematiek belangrijk om te kijken naar budgettaire besluitvorming en financieel management in de lidstaten. In de lidstaten zijn een groot aantal instituties verantwoordelijk voor de beheersing van de overheidsfinanciën. Een periodieke beoordeling van deze budgettaire instituties door een onafhankelijke organisatie is van groot belang. Dergelijke beoordeling zou kunnen worden ingericht naar voorbeeld van het FISCAL ROSC (=Report on the Observance of Standards and Codes of Fiscal Transparency Module), dat het IMF op verzoek van een land uitvoert. Onderzocht moet worden of dergelijke reviews een standaard onderdeel kunnen worden van de budgettaire regelgeving in Europa.

2) Betere handhaving bestaande regels en toepassen van sancties

In het verleden hebben de lidstaten te veel gestuurd op de 3%-grens (en niet op de middellangetermijndoelstelling), hebben ze de aanbevelingen van de Raad als ze de 3%-grens overschreden niet altijd consequent geïmplementeerd, zijn sancties nooit ingezet, en was er te weinig aandacht voor de 60%-grens voor schuld. Betere handhaving van bestaande regels is dus nodig. Als nationale begrotingsprocessen meer in

lijn gebracht worden met de Europese regels, dan zal dit ook leiden tot betere handhaving van de regels. Er zijn echter nog meer mogelijkheden die zullen leiden tot verbetering.

Er wordt bijvoorbeeld te weinig geëvalueerd of ingediende plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Sterke verantwoording ex-post is nodig. Zo kan er een hoofdstuk toegevoegd worden aan de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's waarin een overzicht wordt gegeven van de genoemde maatregelen in het vorige programma en de implementatie van deze maatregelen. Een verantwoordingsdebat in de Raad is dus gewenst. Dit kan tevens als input dienen voor toekomstig beleid. Dergelijke evaluatie bevordert tevens dat het trackrecord van lidstaten een grotere rol gaat spelen.

Aangezien het SGP draait om houdbaarheid moet aan een monitoringsmechanisme worden gedacht voor lidstaten die niet voldoen aan hun middellangetermijndoelstelling (MTO). Eventueel kan er ook aan sancties om de MTO af te dwingen, gedacht worden. Hierbij hoeft het niet zozeer te gaan om financiële sancties, maar kan er ook gekeken worden naar publicitaire sancties, zoals het publiekelijk benadrukken dat landen niet voldoen aan de MTO. In verlengde van aandacht voor de MTO, moet er meer aandacht zijn voor de schuldpositie van een lidstaat. Er moet serieus overwogen worden dat de Commissie gebruik maakt van de mogelijkheid om een buitensporigtekortprocedure te starten wanneer de schuld boven de 60%-grens ligt en niet in voldoende mate afneemt. Danwel dat een lidstaat in een buitensporigtekortprocedure blijft uit hoofde van een te hoge en niet afnemende schuld. De schuldpositie is immers mede bepalend voor de houdbaarheid en daarmee voor de mate van vertrouwen dat een lidstaat geniet van de markt.

Bovendien zou er meer automatische aangebracht moeten worden in het toepassen van sancties. Een punt van aandacht hierbij is dat het Verdrag van Lissabon expliciet de besluitvorming over sancties bij de Raad legt. Echt automatische sancties zijn dus niet binnen het Verdrag mogelijk. Het is wel mogelijk om kleinere en slimmere sancties te ontwerpen die politiek gezien makkelijker toepasbaar zijn, en daarmee sneller regulier worden; het gaat om een «rules-based approach». Zo kan er gekeken worden naar de mogelijkheid om structuurfondsen en andere EU-subsidies tijdelijk op te schorten wanneer niet voldaan wordt aan de vereisten binnen de buitensporigtekortprocedure (voor cohesiefondsen bestaat deze mogelijkheid al). Bovendien moeten we werken aan de toepassing van sancties. Er zouden Raadsconclusies kunnen worden aangenomen waarin aangegeven wordt onder welke omstandigheden daadwerkelijk tot sancties zal worden overgegaan, bijvoorbeeld wanneer grote statistische onregelmatigheden worden geconstateerd of wanneer landen al meerdere keren de aanbevelingen van de Raad niet hebben opgevolgd. Voorts kan de Commissie sneller gebruik maken van de instrumenten die zij ter beschikking heeft om lidstaten te manen tot goed beleid. Het Verdrag van Lissabon heeft de bevoegdheden van de Commissie op dit vlak versterkt. De Commissie heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om een openbare waarschuwing aan lidstaten geven.

Tot slot vind ik dat de werkgroep Van Rompuy moet onderzoeken hoe we op korte dan wel langere termijn meer onafhankelijkheid kunnen bereiken bij handhaving van de regels van het SGP, inclusief het opleggen van voorgenoemde sancties. Ik ben het namelijk eens met de constatering van uw Kamer dat de huidige praktijk waarin de Raad toeziet op de uitvoering van de budgettaire regels niet altijd de juiste prikkels geeft. We moeten toe naar een meer «rules-based» systeem, weg van politieke invloeden. Gedacht kan worden aan de oprichting van apart orgaan hiervoor of het

expliciet onderbrengen van deze taak bij (een deel van) de Commissie, zonder bemoeienis van de Raad. Echter, het oprichten van een onafhankelijk instituut dat toeziet op de uitvoering van het SGP en dat sancties kan opleggen (of het belasten van een bestaand instituut met deze taken), vergt een verdragswijziging, aangezien het Verdrag van Lissabon de besluitvorming over de buitensporigtekortprocedure legt bij de Raad. Ik wil daar niet op wachten en in eerste instantie de mogelijkheden binnen het Verdrag van Lissabon zoveel mogelijk benutten om in deze richting op te schuiven en ik zal er in de werkgroep Van Rompuy op inzetten dat wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn. Zo is het bijvoorbeeld wel mogelijk om de hierbovengenoemde slimmere sancties te bedenken die wellicht meer automatisme kunnen bewerkstelligen. Zo ontstaat er een tweetrapsraket: één fase van de korte termijn en een volgende fase welke mogelijk verdragswijzigingen met zich meebrengt.

3) Een formeler proces ter voorkoming van onevenwichtigheden.

Waar het gaat om macro-economische onevenwichtigheden is het huidige instrumentarium uitermate beperkt. Weliswaar worden op verschillende momenten de onevenwichtigheden geconstateerd, maar harde afspraken zoals in het SGP zijn er niet. Lidstaten voelen zich onvoldoende of niet geroepen om concrete actie te ondernemen als zich negatieve ontwikkelingen voordoen.

Op dit moment is nog onvoldoende in kaart gebracht welke oorzaken precies aan de macro-economische onevenwichtigheden ten grondslag liggen. Dat is belangrijk om de problemen bij de bron te kunnen aanpakken. De onevenwichtigheden zijn een symptoom van een ander probleem. Regels op onevenwichtigheden als zodanig zijn weinig zinvol. Hiertoe is het belangrijk om naar een groot aantal verschillende indicatoren te kijken, en op basis daarvan conclusies te trekken. Gedegen onderzoek kan voorkomen dat er ondoordachte maatregelen worden getroffen om (kortstondig) de onevenwichtigheden terug te dringen en bijvoorbeeld landen met een overschot op de lopende rekening te dwingen tot onverstandige maatregelen, zoals loonstijgingen, die de concurrentiepositie van de unie als geheel schaden.

Daarnaast zal een formeler en meer openbaar proces helpen om onevenwichtigheden aan te kaarten en in de toekomst te beperken. Permanente intensieve monitoring van alle facetten die ten grondslag liggen aan die onevenwichtigheden is nodig. Als grote onevenwichtigheden zich voordoen in een lidstaat, dan kan de Raad op basis van artikel 121(4) van het Verdrag van Lissabon een officiële aanbeveling doen aan de lidstaat, aangezien grote onevenwichtigheden het functioneren van de EMU in gevaar kunnen brengen.

In de context van het financieel toezicht wordt een European Systemic Risk Board opgericht. Het is belangrijk dat deze ESRB een succes wordt, en dat kan alleen als er wat wordt gedaan met de aanbevelingen van de ESRB. De eurogroep kan druk uitoefenen op lidstaten om voldoende actie ondernemen naar aanleiding van aanbevelingen van de ESRB. Ook kan de ESRB een grote rol spelen in de analyse en beperking van macro-economische onevenwichtigheden. De ESRB staat verder af van de lidstaten, is onafhankelijk, wat het betwisten van de analyse door de lidstaten doet verminderen.

IV. Mededeling van de Commissie

In de mededeling doet de Commissie met name voorstellen die op betrekkelijk korte termijn geïmplementeerd kunnen worden. De

Commissie stelt geen Verdragswijzigingen voor. De mededeling sluit in grote lijnen aan bij de probleemanalyse en de oplossingsrichtingen die ik hierboven heb beschreven.

1) Versterking SGP

De Commissie erkent dat de preventieve kant van het SGP dient te worden versterkt. Daarbij denkt de Commissie aan de introductie van een Europees semester, de introductie van financiële sancties als landen onvoldoende voortgang maken bij het halen van de MTO in goede tijden, en het juridisch uitwerken van het protocol bij het Verdrag van Lissabon, waarin staat dat landen nationale budgettaire raamwerken in lijn moeten brengen met de Verdragsverplichtingen op het gebied van budgettaire discipline.

Een Europees semester is erop gericht de verschillende coördinatieprocessen (zoals de nationale hervormingsprogramma's in het kader van EU2020 en de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's in het kader van het SGP) meer op elkaar af te stemmen. Die afstemming moet ervoor zorgen dat de zaken meer in samenhang worden gezien. De Commissie geeft aan dat het onder sommige omstandigheden gepast is als landen met macro-economische onevenwichtigheden streven naar ambitieuzere budgettaire doelstellingen.

Daarnaast wil de Commissie meer ex-ante sturing geven bij het opstellen van nationale begrotingen. Het is nog niet duidelijk hoe de Commissie dit precies wil vormgeven. Op zich kan ex-ante sturing wenselijk zijn met het oog op meer budgettaire discipline en coördinatie, maar het hangt ervan af hoe dit voorstel van de Commissie precies vormgegeven gaat worden. De Commissie noemt onder andere het indienen van de Stabiliteits- en Convergenceprogramma's in de eerste helft van het jaar. Het idee hierachter is dat als de programma's in het voorjaar worden besproken het mogelijk is om meer ex-ante sturing te geven aan de begrotingen. Een belangrijk aandachtspunt bij dergelijke voorstellen is dat de bevoegdheden van de nationale parlementen niet worden doorkruist. Ook moeten de bestaande nationale afspraken over het indienen van begrotingen gerespecteerd worden.

Wat betreft de correctieve arm van het SGP geeft de Commissie onder andere aan dat de buitensporigtekortprocedure versneld kan worden, zeker waar het recidivisten betreft, en er meer aandacht moet komen voor schuld en houdbaarheid. Ook moeten de cohesiefondsen kunnen worden opgeschort als landen geen effectieve actie nemen naar aanleiding van de aanbevelingen in de buitensporigtekortprocedure. Daarnaast stelt de Commissie voor om de cohesiefondsen te gebruiken om de concurrentiepositie van landen te verbeteren.

De Commissie stelt een buitensporigtekortprocedure voor als de schuld minder afneemt dan met een bepaalde benchmark. Ook het stopzetten van de procedure voor landen die het tekort hebben teruggebracht onder de 3%-grens moet conditioneel worden op het schuldniveau en de verwachte ontwikkelingen hierin.

2) Aanpakken van economische onevenwichtigheden

De Commissie stelt voor om een formeel raamwerk op te zetten om onevenwichtigheden in het eurogebied tegen te gaan. Ook in het kader van het SGP en EU2020 wordt er aandacht besteed aan onevenwichtigheden, maar de Commissie verwacht dat een apart raamwerk zal leiden tot meer gedetailleerd toezicht op onevenwichtigheden en een sterkere

follow-up. De Commissie geeft aan voor dit raamwerk gebruik te willen maken van een «scorebord» met een breed spectrum aan indicatoren. Als op basis van dit scorebord blijkt dat in een lidstaat onevenwichtigheden ontstaan, voert de Commissie een uitgebreidere analyse uit naar de ontwikkelingen in de betreffende lidstaat. Op basis van deze analyse nodigt de eurogroep de lidstaat uit om maatregelen te treffen. Als de lidstaat onvoldoende actie onderneemt, zal de Commissie aan de Raad voorstellen om in een officiële aanbeveling concrete maatregelen te specificeren. Indien nodig, kan de Commissie ook rechtstreeks een waarschuwing uitdelen aan de lidstaat.

3) Crisisresolutiemechanisme

De Commissie benadrukt dat het mechanisme dat op 9 mei is opgezet tijdelijk is en dat de prioriteit nu moet liggen op de implementatie hiervan. Wel is het van belang dat de ervaringen met het tijdelijke mechanisme worden meegenomen in de gedachtevorming over een permanent raamwerk van crisismanagement.

Ik zal mij ambitieus opstellen in de werkgroep. Uiteraard kom ik op gezette tijden terug bij de Kamer om verslag te doen van de besprekingen. Ik hoop u op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager