



ADVIES

CRB 2018-0950

De verdieping van de economische en monetaire unie

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB





Advies
over de verdieping van de economische en monetaire unie

Brussel
28-03-2018

Inbehandelingneming

De Europese Commissie heeft op 6 december 2017 haar voorstellen voor de verdieping van de economische en monetaire unie (EMU) bekendgemaakt, in het kader van wat men voortaan in gezamenlijk akkoord het “EMU-pakket” zal noemen.

Door dit dossier in behandeling te nemen, wenst de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) deel te nemen aan het debat, door zich uit te spreken over bepaalde aspecten van de kwesties die aan de orde zijn gesteld in de documenten van de Europese Commissie over de economische governance van de EMU, en de nadruk te leggen op de belangrijke aspecten in het kader van de sociale dialoog die de sociale partners op de verschillende besluitvormingsniveaus hebben ontwikkeld. Hij verzoekt de regering om bij het bepalen van het regeringsstandpunt over de verschillende voorliggende onderwerpen en tijdens de Europese onderhandelingen rekening te houden met hun standpunten.

De CRB nam ook kennis van de Aanbeveling voor een Aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone (COM (2017)770 final). Hoewel de focus in dit advies zal liggen op het “EMU-pakket”, zullen standpunten die de CRB bij diverse gelegenheden heeft ingenomen, met name in zijn Verslag Werkgelegenheid-Concurrentievermogen van 2017, in herinnering worden gebracht wanneer de thematiek zich daartoe leent.

Advies

1 Enkele algemene opmerkingen

Context

Voortbouwend op de visie die wordt uiteengezet in het Verslag van de vijf voorzitters van juni 2015 (1) en de discussienota's over de verdieping van de economische en monetaire unie (2) en de toekomst van de EU-financiën van het voorjaar van 2017 (3), heeft de Europese Commissie op 6 december 2017 verdere concrete maatregelen gepresenteerd om de economische en monetaire unie (EMU) te verdiepen.

De daarin genoemde maatregelen moeten een integrerend deel uitmaken van de gemeenschappelijke visie die medio 2018 moet worden vastgesteld. Wat de timing voor de volgende stappen betreft, heeft de Commissie een tijdschema opgesteld voor de tenuitvoerlegging van haar voorstellen, gespreid over de tijd, waarin de meest symbolische hervormingen (begroting en minister van Financiën) worden uitgesteld tot een latere datum (medio 2019 voor de begroting, tussen 2019 en 2025 voor de functie van minister) en de meest technische maatregelen (integratie in Europees recht van andere teksten, voltooiing van de bankenunie) worden aangekondigd voor 2018. Wat de functie van minister van Financiën betreft, verbindt de Commissie zich er in dit stadium alleen toe de reflectie voort te zetten en de hele hervorming dus over te laten aan het volgende Europees Parlement - dat in 2019 wordt gekozen - en aan de Commissie die het dan zal instellen.

¹ European Commission (2015), “Completing Europe’s Economic and Monetary Union”, Brussel

² European Commission (2017), “Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union”, Brussel

³ European Commission (2017), “Reflection Paper on the Future of EU Finances”, Brussel

Standpunt van de CRB

De CRB merkt op dat de voorstellen van de Europese Commissie in het verlengde liggen van de evenwichten van het stabiliteits- en groeipact, waarvan ze in hoofdzaak bepaalde tekortkomingen willen verhelpen, die hieronder worden uiteengezet.

Voor de CRB zijn het stimuleren van sociale vooruitgang, economische convergentie tussen de lidstaten en financiële stabiliteit strategische doelstellingen die moeten worden nagestreefd in het kader van de verdieping van de EMU. Dergelijke doelstellingen impliceren bepaalde structurele hervormingen.

Op het gebied van bestuur moeten financiële bijstand en solidariteit worden gekoppeld aan de beginselen van verantwoordelijkheid en conditionaliteit.

2 De oprichting van een Europees Monetair Fonds (4)

Context

De Europese Commissie streeft naar de oprichting van een Europees Monetair Fonds (EMF), dat verankerd is in het rechtskader van de EU. Het EMF zal het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) opvolgen en zal in wezen zijn huidige financiële en institutionele structuren handhaven. Dit betekent dat het EMF financiële stabiliteitssteun zal blijven verlenen aan de lidstaten die dat nodig hebben, een gemeenschappelijk vangnet voor het Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds zal blijven bieden, middelen zal blijven aantrekken door financiële instrumenten uit te geven op de kapitaalmarkten en geldmarktoperaties zal blijven uitvoeren. Zoals de Europese Commissie heeft bepaald, voorziet het voorstel ook in de mogelijkheid voor het EMF om nieuwe financiële instrumenten te ontwikkelen. Deze instrumenten zouden andere EU-programma's en financiële instrumenten kunnen aanvullen of ondersteunen en een rol kunnen spelen bij de ondersteuning van een mogelijk toekomstig stabilisatiemechanisme.

In dit verband is het voorstel van de Commissie om de bankenunie af te ronden, hoewel het niet formeel is opgenomen in het pakket van 6 december, daar nauw mee verbonden. Op de topontmoeting van de eurozone medio december 2017 wordt opgeroepen tot de verdere ontwikkeling van de ECOFIN-routekaart van juni 2016 voor de voltooiing van de bankenunie, waarin de mijlpalen en het tijdschema voor vooruitgang op het gebied van risicobeperking en risicodeling, met inbegrip van de geleidelijke invoering van een Europees depositoverzekeringssysteem, nader worden uitgewerkt.

Standpunt van de CRB

De CRB hoopt dat de oprichting van het Europees Monetair Fonds in het kader van de verdragen, met een voor het Europees Parlement erkende toezichhoudende rol, het mechanisme van een broodnodige democratische legitimiteit zal voorzien en een snellere besluitvorming mogelijk zal maken⁵.

⁴ Europese Commissie (2017), "Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Monetair Fonds", COM(2017) 0827 final, Brussel

⁵ Het voorstel van de Europese Commissie voorziet in de mogelijkheid om het besluitvormingsproces in bepaalde noodsituaties te versnellen. Zij stelt voor om de eenparigheid van stemmen te behouden voor alle belangrijke beslissingen met financiële gevolgen (bv. fondsenwerving). Voor besluiten die specifiek betrekking hebben op stabiliteitsbevordering, uitbetalingen en uitrol van het vangnet wordt echter een versterkte gekwalificeerde meerderheid voorgesteld, die 85% van de stemmen vereist (zie document COM (2017)827 final van de Europese Commissie).

De CRB wenst te benadrukken dat de oprichting van het Europees Monetair Fonds en de mogelijke steun aan financiële instellingen in moeilijkheden niet ten koste mogen gaan van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van de lidstaten. Er zou precies naar gestreefd moeten worden de gevolgen van een toekomstige financiële crisis voor de nationale overheidsfinanciën aanzienlijk te beperken door de kosten van dit soort crisissen gezamenlijk ten laste te nemen.

Voordat een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel wordt opgezet en voordat risico's gedeeld kunnen worden, moet er een verdere activakwaliteitsbeoordeling plaatsvinden en moeten geïdentificeerde risico's afgebouwd worden tot een aanvaardbaar niveau. Hierbij is bijzondere aandacht nodig voor het hoge volume non-performing loans. Om de geloofwaardigheid en doeltreffendheid van het ingevoerde systeem te waarborgen, moet in het algemeen een evenwicht worden gevonden tussen solidariteit en verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de activering van financiële bijstand aan lidstaten afhankelijk moet worden gesteld van de tenuitvoerlegging van diverse macro-economische en/of (micro-)macroprudentiële beleidsmaatregelen, rekening houdend met de sociaal-economische effecten van deze laatste maatregelen.

Wat tot slot de bankenunie betreft, deze kan pas tot volle wasdom komen en alle noodzakelijke instrumenten aanreiken om toekomstige crisissen het hoofd te bieden, als alle elementen ervan volledig aanwezig zijn. De CRB pleit daarom voor een voltooiing van de bankenunie – met inbegrip van het “backstop-mechanisme” – om de reële economie meer diverse en innovatieve financieringsmogelijkheden te bieden, ook op de kapitaalmarkten.

Het is belangrijk om te bekijken of het gepast is voor het EMF om nieuwe financiële instrumenten te ontwikkelen wanneer hierover meer details beschikbaar zijn.

De omvorming van het ESM in een European Monetary Fund moet niet leiden tot een stopzetting van de samenwerking met het IMF. De expertise en de technische steun van het IMF kunnen potentieel nog een belangrijke rol spelen in het opzetten, implementeren en opvolgen van steunprogramma's.

3 Instelling van de functie van een « Europees minister » van Economische zaken en Financiën, waarvan de titel en de rol nog niet zijn vastgesteld ⁽⁶⁾

Context

Wat de plaats van de Europese instellingen in de besluitvorming over het bestuur van de eurozone betreft - waar alleen de Raad, en dus de lidstaten en meer in het bijzonder hun ministers van Financiën en de betrokken administraties bevoegd zijn om over alles te beslissen - schuift de Commissie de mogelijkheid naar voren om een minister van Financiën van de Europese Unie in het leven te roepen. Met dit voorstel wordt beoogd de twee functies van commissaris voor Economische Zaken en Financiën enerzijds en van voorzitter van de Eurogroep anderzijds samen te brengen.

Standpunt van de CRB

CRB is het ermee eens dat de versnippering tussen bestaande functies/instellingen moet worden teruggedrongen en dat de democratische verantwoordelijkheid in de beleidsvorming van de EU en de eurozone moet worden verduidelijkt. Dit om de samenhang van het gevoerde beleid te versterken.

⁶ Europese Commissie (2017), “Mededeling van de Commissie: Een Europees minister van Economische zaken en Financiën”, COM(2017) 823 final, Brussel

4 Invoering van een begroting van de eurozone: stabilisatiemechanisme (7)

Context

De Commissie presenteert een mededeling over nieuwe begrotingsinstrumenten voor een grotere stabiliteit van de eurozone binnen de Unie. In de mededeling worden vier specifieke functies beschreven die essentieel zijn voor de verdieping van de EMU en worden voor elk van deze functies verdere concrete maatregelen voorgesteld.

De voorgestelde instrumenten zijn nauw met elkaar verbonden en zullen in interactie met het Europees semester functioneren: steun voor nationale hervormingen door middel van een nieuw instrument om hervormingen te helpen uitvoeren en van technische ondersteuning op verzoek van de lidstaten; een specifiek convergentieondersteuningsmechanisme voor lidstaten die zich voorbereiden op toetreding tot de euro; een achtervangmechanisme voor de bankenunie, via het ESM/EMF, zoals hierboven wordt uiteengezet; en een stabilisatiemechanisme dat wordt gebruikt om bij grote asymmetrische schokken het investeringsniveau op peil te houden.

Standpunt van de CRB

De CRB merkt op dat de aard van het stabilisatiemechanisme nog niet duidelijk is omschreven. Er liggen drie opties op tafel: een Europees werkloosheidsverzekeringsstelsel, een Europees fonds ter ondersteuning van investeringen en een Europese reserve ter ondersteuning van de activiteit in geval van een economische schok. De Commissie overweegt met name een stabilisatiemechanisme dat investeringen op nationaal niveau zou kunnen ondersteunen in geval van grote asymmetrische schokken.

In zijn adviezen van februari en juli 2017 beklemtoonde de CRB het belang van investeringen voor het scheppen van een gunstige omgeving voor economische groei en werkgelegenheid, waarmee ze bijdragen aan de verhoging van de levensstandaard en aan de versterking van de sociale samenhang (8). Hij stipte ook aan dat het lage niveau van de overheidsinvesteringen, met name in België, een bedreiging vormt voor alle bovengenoemde dimensies (9).

In diezelfde adviezen heeft de CRB nogmaals gewezen op het belang van investeringen in sleutelgebieden - zoals energie, mobiliteit en digitale technologie – zonder daarom andere gebieden zoals gezondheidszorg, onderwijs, voortgezette opleiding, kinderopvang of actieve uitgaven voor werkgelegenheid te verwaarlozen.

Tot slot heeft de CRB nogmaals onderstreept dat er een evenwicht moet worden gevonden tussen, enerzijds, begrotingsregels die de houdbaarheid van de openbare financiën garanderen en, anderzijds, het vermogen van de regeringen om de economische groei te versterken door middel van productieve investeringen.

⁷ Europese Commissie (2017), "Mededeling van de Commissie: Nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het kader van de Unie", COM(2017) 822 final, Brussel

⁸ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2017), "Advies: De mededeling van de Europese Commissie "Naar een positieve begrotingskoers voor de eurozone" (COM(2016) 727 def)", CRB 2017-0440, Brussel

⁹ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2017), "Advies: Nationaal Pact voor Strategische Investerings", CRB 2017-2241, Brussel

Feitelijk is de oprichting van een 'investment protection scheme', zoals die wordt voorgesteld door de Europese Commissie, wel degelijk een manier om asymmetrische schokken die de economieën van de lidstaten treffen het hoofd te bieden. De CRB steunt het principe van zo'n mechanisme maar wenst zich uit te spreken wanneer de modaliteiten ervan bekend zijn.

5 Steun aan de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van structurele hervormingen ⁽¹⁰⁾

Context

Adequate nationale beleidsmaatregelen zijn essentieel voor de goede werking van een geïntegreerde economische en monetaire unie. Om de lidstaten te helpen de hervormingen in het kader van het Europees semester uit te voeren, stelt de Commissie een nieuw instrument voor ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging ervan in het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020. Dit instrument zou ter beschikking worden gesteld van de lidstaten die zich ertoe verbinden hervormingen door te voeren die in overleg met de Commissie worden onderzocht en in de desbetreffende toezeggingen zijn overeengekomen.

Op sociaal vlak werd de Europese pijler van sociale rechten in november 2017 officieel goedgekeurd en de sociale dialoog maakt hier integraal deel van uit. Tegelijk met de Europese pijler voor sociale rechten werd een sociaal scorebord voorgelegd om toezicht te houden op de vorderingen van de lidstaten met betrekking tot de belangrijkste sociale en werkgelegenheidsindicatoren, naar het voorbeeld van de "triple A social" voor de EU. De Europese Commissie heeft aangekondigd dat dit scorebord zal worden geïntegreerd in het Europees semester 2018.

Standpunt van de CRB

De CRB is het eens met het door de Europese Commissie ingezette reflectieproces over de noodzaak om de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten voor sommige hervormingen alsook voor de tenuitvoerlegging ervan te versterken, teneinde de economische en sociale ontwikkeling te stimuleren en de convergentie tussen de landen van de eurozone te bevorderen.

Wat het doel van de structurele hervormingen betreft, heeft de CRB in zijn Verslag 2017 over de bevordering van de Werkgelegenheid en de preventieve vrijwaring van het Concurrentievermogen ⁽¹¹⁾ opnieuw zijn steun herhaald aan hervormingen die innovatie, productiviteit en groeipotentieel kunnen stimuleren, het institutionele en ondernemingsklimaat kunnen verbeteren, kwaliteitsvolle banen kunnen scheppen, sociale inclusie kunnen bevorderen en ongelijkheden kunnen verminderen. Meer bepaald de groei van de productiviteit is een essentiële factor voor het creëren van extra toegevoegde waarde, de groei van de inkomens van de economische actoren en de financiële duurzaamheid van een doeltreffende en efficiënte sociale bescherming.

Wat de manier betreft, is het belangrijk dat de uitwerking van de door de EC voorgestelde en door de Raad aanvaarde hervormingen in de lidstaten de toets van de democratische beslissingsprocedures doorstaat, waaronder, indien van toepassing, het sociaal overleg.

¹⁰ Europese Commissie (2017), "Mededeling van de Commissie: Nieuwe begrotingsinstrumenten voor een stabiele eurozone binnen het kader van de Unie", COM(2017) 822 final, Brussel

¹¹ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2018), "Verslag 2017 over de bevordering van de Werkgelegenheid en de preventieve vrijwaring van het Concurrentievermogen: Deel 2", CRB-CCE 2018-0171, Brussel

In dit verband levert de CRB, in zijn advies van maart 2017 ⁽¹²⁾, zijn bijdrage aan het debat over een grotere betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden bij het economisch beleid. Deze betrokkenheid wordt bereikt door in de verschillende landen een consensus tot stand te brengen over de doelstellingen en beginselen van het economisch en sociaal beleid. Het bereiken van een dergelijke consensus moet de vertaling van beleid op de nationale niveaus vergemakkelijken en een betere coördinatie van het geheel op het niveau van de Unie mogelijk maken.

Tot slot blijft de sociale dialoog voor de CRB van essentieel belang voor consensusvorming en de effectieve uitvoering van hervormingen. Bijgevolg kan zij potentieel bijdragen tot de opbouw en versterking van een concurrerende economie, die zowel over aanpassingsvermogen als over veerkracht beschikt in geval van een crisis. Dit alles vereist uiteraard het bestaan van sociale gesprekspartners met wie de staat een permanente dialoog voert die hun autonomie eerbiedigt om tot een compromis te komen. Het is in het belang van een gemeenschappelijke Europese toekomst om te investeren in een effectieve en inclusieve sociale dialoog op alle besluitvormingsniveaus.

6 Integratie van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in het rechtskader van de EU ⁽¹³⁾

Context

Een voorstel van de Europese Commissie betreft de integratie van het verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur (VSCB) in het rechtskader van de EU. Het doel is fundamentele bepalingen van het VSCB in het EU-recht op te nemen, rekening houdend met de passende flexibiliteit die is opgenomen in het stabiliteits- en groeipact en sinds januari 2015 door de Commissie is vastgesteld.

Momenteel, en in het bijzonder in de eurozone, moet het nationale begrotingsbeleid de economische stabilisatie en de regels inzake begrotingsdiscipline met elkaar in overeenstemming brengen. De coördinatie van de negentien nationale begrotingen blijkt moeilijk. Voor de Europese Commissie zou een dergelijke integratie het rechtskader vereenvoudigen en zorgen voor een doeltreffender en systematischer toezicht op de uitvoering en handhaving van de begrotingsregels, zowel op het niveau van de EU (of van de eurozone) als op nationaal niveau.

Standpunt van de CRB

De CRB is van oordeel dat stabilisatie en begrotingsdiscipline verenigbaar zullen zijn wanneer een anticyclisch begrotingsbeleid wordt gevoerd, hetzij in ongunstige perioden (verslechtering van het begrotingssaldo bij vertraagde economische groei), hetzij in gunstige perioden (verbetering van het begrotingssaldo bij versnelling van de economische groei).

De integratie van het VSCB moet daarom aanleiding zijn tot een debat over de verbetering van de stabiliserende functie van de budgettaire regels, met name wat betreft de aanrekening van publieke investeringen in het structureel saldo.

¹² Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2017), "Advies: Oprichting van een Nationale Raad voor de Productiviteit", CRB 2017-0670, Brussel

¹³ Europese Commissie (2017), "Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van bepalingen ter versterking van de begrotingsverantwoordelijkheid en de begrotingskoers op middellange termijn in de lidstaten", COM(2017) 824 final, Brussel

Bovendien is de CRB het eens met de analyse van de Europese Commissie wanneer zij het heeft over hetgeen soms wordt omschreven als een asymmetrie in het Europese begrotingskader. Terwijl dit kader voorziet in strikte mechanismen voor lidstaten die afwijken van de begrotingsdoelstellingen, voorziet het niet in soortgelijke mechanismen voor lidstaten die de doelstellingen al halen en die een meer expansief begrotingsbeleid zouden kunnen voeren. Wanneer de eurozone als geheel in een crisis verkeert, is er dus geen manier om deze landen te dwingen een herstelbeleid te voeren.

Voorts wenst de CRB te herinneren aan zijn recurrente verzoek aan de regering om de Europese Unie te vragen productieve overheidsinvesteringen in het kader van de Europese begrotingsregels een gunstige behandeling te geven ⁽¹⁴⁾. Voor de NBB-deskundigen zou dit bijvoorbeeld kunnen gebeuren door het in aanmerking te nemen begrotingssaldo vast te stellen op basis van afschrijvingen op overheidsinvesteringen, eerder dan op basis van investeringsuitgaven, hetgeen zou neerkomen op een correctie van het financieringssaldo van de overheid tot het niveau van de netto-investeringen. Dit voorstel zou een zeer wenselijke stimulans zijn voor investeringen in de huidige context van lage overheidsinvesteringen, een matige potentiële groei en lage rentevoeten.

Uit het oogpunt van governance, ten slotte, hangt de flexibiliteit van de begrotingsregels volledig af van het oordeel van de Commissie, terwijl de sancties worden vastgesteld door de Ecofin-Raad of de Eurogroep. De Eurogroep, die de ministers van Financiën van de lidstaten bijeenbrengt, is niet verantwoordelijk voor de eurozone als geheel, aangezien elke minister uitsluitend op nationaal niveau verantwoordelijk is. Bovendien blijft het verband tussen de aanbevelingen voor structurele hervormingen en de controle op het begrotingsbeleid momenteel grotendeels afhankelijk van de beoordeling van de Ecofin-Raad en dus van politieke onderhandelingen, die soms leiden tot een onbillijke behandeling bij correcties of sancties. De CRB is van oordeel dat een vereenvoudiging en een verduidelijking op al deze niveaus noodzakelijk zijn.

¹⁴ Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (2047), "Advies: De mededeling van de Europese Commissie 'Naar een positieve begrotingskoers van de eurozone' (COM(2016) 727 final)", CRB 2017-0440, Brussel