

PERSCOMMUNIQUÉ

Nieuwe ontwikkelingen in de economische governance van de Europese Unie (artikel voor het Economisch Tijdschrift van juni 2012)

De afgelopen jaren is op pijnlijke wijze gebleken dat het verlies aan vertrouwen vanwege de financiële markten waarmee sommige landen van het eurogebied af te rekenen kregen, andere lidstaten snel kon besmetten en uiteindelijk de goede werking en de stabiliteit van het hele eurogebied in gevaar kon brengen.

Reeds in 2007, nog vóór het uitbreken van de financiële crisis, waren in het eurogebied kwetsbare posities ontstaan. De begrotingsdiscipline was ontoereikend, zodat meerdere eurolanden zich in een niet al te sterke budgettaire uitgangspositie bevonden. Daarenboven waren het verloop van het concurrentievermogen en dat van de binnenlandse vraag binnen het eurogebied scherp gaan divergeren en waren sommige lidstaten bijzonder kwetsbaar geworden als gevolg van structurele concurrentieverliezen of zeepbellen op de woningmarkten die gepaard gingen met de accumulatie van schulden door de huishoudens, of als gevolg van een broze banksector. De impact van deze macro-economische onevenwichtigheden werd door beleidsmakers en financiële markten jarenlang onderschat. De coördinatie van het economisch beleid tussen de lidstaten beantwoordde niet aan de verwachtingen: de begrotingsregels waren te soepel geïnterpreteerd en toegepast, het macro-economisch toezicht op het structureel beleid was te 'zacht' gebleken, met niet-bindende aanbevelingen en een gebrekkig instrumentarium om de naleving te monitoren. In de nasleep van de financiële crisis van 2008-2009 bleken deze onevenwichtigheden echter destabiliserend te werken.

Zich bewust van de ernst van de situatie had de Europese Raad reeds begin 2010 beslist dat de economische *governance*, inclusief de begrotingsregels, van de Europese Unie (EU) moest worden versterkt. De Van Rompuy taskforce werd opgericht en de Europese Commissie (EC) formuleerde zes wetgevende voorstellen die in de herfst van 2011 in geamendeerde vorm door het Europees Parlement en de Ecofin-Raad formeel werden goedgekeurd (het 'sixpack'). Vier van de zes wetgevende teksten hebben betrekking op de overheidsfinanciën. Ze wijzigen zowel de preventieve als de corrigerende regels van het stabiliteits- en groeipact grondig. Voorts zijn de beslissingsprocedures aangepast en zijn er minimale voorwaarden opgelegd waaraan de nationale begrotingskaders van de EU-lidstaten zullen moeten voldoen. Voorts wordt door twee van de zes teksten de nieuwe Procedure Macro-economische Onevenwichtigheden ingesteld. Het betreft, enerzijds, het identificeren, voorkómen en corrigeren van macro-economische evenwichtsverstoringen en, anderzijds, een sanctieregeling. Belangrijke vernieuwing van het 'sixpack' is dat wordt gestreefd naar meer automatisme bij de beslissingen op basis van de omgekeerde gekwalificeerde meerderheidsregel (*Reverse Qualified Majority Voting*).

De EC stelde eind november 2011 vervolgens twee verordeningen voor die het begrotingstoezicht voor de landen van het eurogebied verder moeten aanscherpen (het 'twopack'). Deze zouden ten vroegste in de zomer van 2012 hun definitief beslag krijgen en van kracht worden.

Voorts sloten de EU-lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Tsjechië, een nieuw intergouvernamenteel verdrag af voor Stabiliteit, Coördinatie en *Governance* in de Economische en Monetaire Unie af. Dit legt hun afspraken vast inzake een nieuw 'begrotingspact' en een nog sterkere coördinatie van hun economisch beleid. De belangrijkste bepaling van het pact is dat de overheidsbegroting in evenwicht moet zijn of een surplus moet vertonen, met een automatisch correctiemechanisme daaraan gekoppeld. Deze nieuwe regels moeten worden opgenomen in de nationale wetgeving, bij voorkeur in de grondwet of in een andere wet die de naleving volledig verzekert. Het nieuwe verdrag zal in werking treden op 1 januari 2013 op voorwaarde dat het geratificeerd is door ten minste 12 lidstaten van het eurogebied.

Verder werden bestaande procedures, zoals die in het kader van het stabiliteits- en groeipact en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid qua timing gealigneerd in het Europees semester en verbinden de lidstaten die het Euro Plus-pact onderschreven hebben, er zich toe jaarlijks concrete maatregelen te nemen die tijdens de daaropvolgende twaalf maanden moeten worden uitgevoerd.

Parallel met al deze acties ter versterking van de *governance* in de EU werden sedert begin 2010 ook diverse mechanismen ingesteld om de schuldencrisis in te dijken en verkregen verschillende lidstaten een noodfinanciering van de EU en het Internationaal Monetair Fonds.

Het nieuw *governance*-kader is dus nog maar gedeeltelijk in werking getreden zodat het nog te vroeg is om het reeds in zijn totaliteit te beoordelen. In ieder geval zijn de nieuwe begrotingsregels in het 'sixpack' een stap in de goede richting en wat de macro-economische evenwichtsverstoringen betreft, was er dringend nood aan een betere regelgeving op Europees niveau. Nochtans gaat het niet om de vereiste *quantum leap* die nodig is om het risico op verdere macro-economische ontsporingen te minimaliseren. De wijze waarop het nieuwe *governance*-kader ten uitvoer zal worden gelegd, zal bepalend zijn voor de geloofwaardigheid ervan. Een strikte implementatie van de procedures moet daartoe bijdragen. Ook nationaal *ownership*, onder meer door de parlementen van de lidstaten, is voor deze geloofwaardigheid van belang.

Bovendien is de regelgeving veel ingewikkelder geworden, wat nadelig kan zijn voor de effectiviteit en de snelheid van de toepassing ervan; een uitbreiding van het aantal regels levert immers niet noodzakelijkerwijs een eenduidiger en coherenter toezicht op. Bovendien overlappen de initiatieven elkaar in zekere mate en behalve communautaire worden ook intergouvernementele gebruikt, waardoor het geheel nog complexer wordt.