

Notitie BWO 18-05-20: Recovery Fund en BICC

Kern

- Een extra investeringspakket voor economisch herstel vraagt ook om extra eisen om dat herstel goed te waarborgen, zowel op korte (bevorderen herstel) als op lange termijn (bevorderen convergentie en weerbaarheid)
- Het is daarom verstandig en gerechtvaardigd om toegang tot middelen uit een Recovery Fund afhankelijk te maken van de implementatie van structurele hervormingen.
- Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan het Begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentiekracht (BICC): daarin dienen lidstaten plannen in voor hervormingen en investeringen, die vooraf worden getoetst. Uitkering vindt plaats in tranches bij het bereiken van mijlpalen.
- Daarmee wordt niet gesuggereerd dat het BICC kan worden opgeblazen tot een Recovery Fund. BICC richt zich op eurolanden, waar een Recovery Fund voor alle EU-landen zou moeten zijn. De verdeelsleutel voor het Recovery Fund zal naar verwachting ook verschillen van BICC (meer gericht op kwetsbare landen).
- Om hervormingen echt af te dwingen zal de methodiek voor een Recovery Fund wel moeten worden aangescherpt ten opzichte van de methodiek die gaat gelden voor BICC:
 - Structurele hervormingen moeten een harde voorwaarde zijn voor toegang tot investeringsmiddelen. Vage taal die ruimte laat voor investeringen zonder hervorming moet worden voorkomen ("pakketten" van hervormingen en investeringen die "as a rule" moeten worden ingediend).
 - Hervormingen moeten strak worden gedefinieerd: ze moeten invulling geven aan groeibevorderende landspecifieke aanbevelingen (CSR's) in het kader van het Europees semester (arbeidsmarkten, kwaliteit publieke instituties, administratieve lasten). Verwatering van deze voorwaarde (door bijvoorbeeld koppeling aan de brede eurozone aanbeveling en gebruik van teveel criteria) moet worden voorkomen.
 - Toebedeling van middelen vooraf moet afhankelijk zijn van de kwaliteit van voorgenomen hervormingen, namelijk in hoeverre ze invulling geven aan CSR's: excellente plannen krijgen de hele som, voldoende plannen de helft, onvoldoende plannen niets. NB: dit betreft de toebedeling vooraf, uitkering vindt sowieso plaats op basis van uitgevoerde hervormingen (mijlpalen).
 - Het competitie-element moet worden versterkt: niet-geclaimde middelen uit een landenveloppe (doordat hervormingsplannen als (on)voldoende zijn beoordeeld of door onvoldoende implementatie) komen direct beschikbaar voor andere lidstaten.
 - Middelen moeten worden terug geclaimd indien structurele hervormingen worden teruggedraaid binnen vijf jaar.
- De CIE zal, net als in het BICC, een dominante rol spelen bij de beoordeling van voorstellen en de implementatie ervan. De CIE is op grond van het Verdrag verantwoordelijk voor de budgettaire implementatie. Een grotere rol van de Raad in het kader van het Recovery Fund is niet haalbaar en zou niet per se tot een striktere implementatie leiden – eerder het omgekeerde. Nederland kan de CIE om waarborgen vragen die een onafhankelijk toezicht verzekeren: bijv. transparantie van economische analyses die dienen te worden opgesteld door een onafhankelijke economische unit onder een ambtelijke chieft economist.
- In tegenstelling tot BICC dienen middelen voor investeringen uit het recovery Fund met name als leningen te worden verstrekt. Bij wijze van extra prikkel kan worden overwogen na een uitzonderlijk goede implementatie van een hervorming een deel van de laatste tranche als gift te verstrekken.

Toelichting

- Het Begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentiekracht (BICC) is onderdeel van het nieuwe MFK en richt zich op Eurolanden. Het BICC wordt met een Convergence and Reform Instrument (CRI) voor niet-eurolanden samengebracht in een verordening voor een Reform and Investment Support Programme (RISP). Anders dan het BICC, zou een Recovery Fund zich moeten richten op de EU als geheel, aangezien alle EU-lidstaten zijn geraakt.
- Hoewel over het RSIP nog wordt onderhandeld in Raad en EP, is de werking van BICC wel uitgekristalliseerd. Daaruit volgt een beeld van de aanscherpingen die noodzakelijk zouden zijn als de BICC-methodiek wordt gebruikt als voorbeeld voor een Recovery Fund, om werkelijk te zorgen voor significante structurele hervormingen.
- Onder druk van (zuidelijke) lidstaten is de rol van hervormingen als voorwaarde voor het ontvangen van financiering voor investeringen in BICC afgezwakt, en zijn hervormingen en

investerings op één hoop gegooid. Er wordt gesproken over coherente pakketten van structurele hervormingen en investeringen die "as a rule" moeten worden ingediend. Dit biedt ruimte voor investeringen die niet of minimaal gekoppeld zijn aan implementatie van structurele hervormingen. Het is noodzakelijk om in een Recovery Fund structurele hervormingen en investeringen inhoudelijk/beleidsmatig duidelijk van elkaar te scheiden, met behoud van de beoogde voorwaardelijkheid. Koppeling van hervormingen aan investeringen op hetzelfde beleidsterrein ("coherent package") zoals in BICC moet daarbij worden vermeden, omdat dit onnodig is en leidt tot onduidelijkheid: het is bijvoorbeeld niet nodig dat een hervorming op gebied van ontslagbescherming wordt verbonden aan een investering in arbeidsbemiddeling.

- Toegang tot middelen moet afhankelijk worden gemaakt van implementatie van structurele hervormingen op basis van landspecifieke aanbevelingen (CSR's). Deze worden nu al jaarlijks opgesteld door de Raad (op voorspraak van de Commissie) in het kader van het Europees Semester. Gebrek aan opvolging heeft echter geen gevolgen. In de BICC vormt de brede Eurozone aanbeveling het referentiekader voor de structurele hervormingen die lidstaten moeten doorvoeren. Hervormingen moeten slechts coherent zijn met CSR's. De rol van CSR's verwatert bovendien door een lange lijst van toetsingscriteria. Ook een verwijzing naar documenten in het bredere kader van het Europees Semester (landenrapporten, hervormingsprogramma's) moet vermeden worden, zodat CSR's de heldere basis blijven vormen voor structurele hervormingen.
- Anders dan in BICC, kan toekenning van middelen vooraf afhankelijk worden gemaakt van de mate waarin hervormingsvoorstellen voldoen aan de in de CSR's gevraagde hervormingen. Als ze volledig voldoen worden gevraagde middelen volledig toebedeeld, als ze naar behoren voldoen de helft, en als ze niet naar behoren voldoen worden ze niet uitgekeerd. Uitkering vindt sowieso pas plaats na implementatie (bereiken van mijlpalen), zoals nu ook het geval is in BICC. Daartoe wordt gewerkt met verschillende mijlpalen. Nb: m.n. voor zwaardere hervormingspakketten met een langere doorlooptijd zullen er ook mijlpalen ingebouwd moeten worden die snel realiseerbaar zijn, voor een snel herstel is het immers noodzakelijk dat een substantieel deel van het geld snel beschikbaar komt voor lidstaten.
- Toebedeling van middelen vindt in BICC plaats in meerdere ronden waarin lidstaten hun plannen moeten indienen. Lidstaten kunnen op enig moment (bijv. na de eerste of tweede ronde) het recht op ongebruikte middelen verliezen als ze onvoldoende goede plannen voor hervormingen indienen. Lidstaten met goede hervormingsplannen kunnen hierdoor meer middelen bemachtigen, en er ontstaat een prikkel tot hervorming. In BICC is dit competitie-element gedurende de onderhandelingen afgezwakt, doordat middelen pas laat terugvloeien naar de algemene pot.
- Er zal discussie moeten plaatsvinden over de verdeelsleutel voor een Recovery Fund. De verdeelsleutel voor BICC geeft vrij veel terug aan NL ten opzichte van de structuurfondsen, doordat lidstaten tenminste 70% van hun MFK-inleg tbv BICC terugkrijgen. Het ligt voor de hand dat in het voorstel voor een Recovery Fund de verdeelsleutel meer gericht zal zijn op de meest kwetsbare landen.
- Als hervormingen binnen vijf jaar worden ingetrokken, moet de Commissie middelen terug claimen, in lijn met het oorspronkelijke RSP voorstel. Dit element is in BICC geschrapt. Een nieuwe regering kon niet worden gehouden aan de hervormingen van een vorige, zo was een veelgehoord argument.
- CSR's kunnen alleen worden gericht op groeiversterkende structurele hervormingen (arbeidsmarkt, mededinging, rechtspraak, administratieve lasten). Hoewel ook deze pijnlijk kunnen zijn voor gevestigde belangen, zijn ze minder controversieel en beter te verbinden aan herstel en convergentie dan CSR's op gebied van overheidsfinanciën (inclusief pensioenen).
- In de jaarlijkse landenrapporten toetst de CIE al de mate van opvolging van CSR's, daarbij kan worden aangesloten om de implementatiegraad te meten.
- In het kader van BICC is er uitgebreid gediscussieerd over de rol van de Raad bij de beoordeling van plannen en de voortgang bij de implementatie. Nederland heeft gepleit voor een grote rol van de Raad met besluitvorming op basis van unanimiteit. Dit heeft niet geleid tot een significante rol van de Raad, doordat de CIE zich kon beroepen op de afspraken die binnen de EU zijn gemaakt over de implementatie van EU-programma's; de CIE is daarvoor verantwoordelijk. De CIE neemt daartoe uitvoeringshandelingen aan, waarbij lidstaten (via de afspraken voor de onderzoeksprocedure of raadplegingsprocedure) betrokken worden. Bij hoge uitzondering en goed gemotiveerd kan in de wetgeving worden vastgelegd dat de Raad uitvoeringshandelingen aanneemt. De kans is zeer klein dat dit voor een recovery fund kan worden afgesproken (laat staan een uitvoeringshandeling van de Raad met unanimiteit).

- Middelen worden in beginsel als leningen verstrekt, in tranches, op basis van het bereiken van vooraf bepaalde mijlpalen voor hervorming.

(10)(2g)

(10)(2g)