

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »ØSU's bidrag til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik i 2002«

(2002/C 125/12)

Det Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 29 november 2001 under henvisning til forretningsordenens artikel 23, stk. 3, at afgive udtalelse om »ØSU's bidrag til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politik i 2002«.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Ursula Konitzer til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 25 februar 2002.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 389. plenarforsamling af 20.-21. marts 2002, mødet den 20. marts følgende udtalelse enstemmigt.

1. Formålet med initiativudtalelsen

Udtalelsen skal:

- levere et bidrag til brug for Kommissionen og Rådet i forbindelse med udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik i 2002;
- bidrage til den offentlige diskussion om koordineringen af og indholdet i den økonomiske politik i Fællesskabet;
- stimulere den interne diskussion i de organisationer og socioøkonomiske grupper, der er repræsenteret i ØSU.

2. De eksisterende procedurer til koordinering af den økonomiske politik og behovet for at videreudvikle og rationalisere dem

2.1. Maastricht-traktatens bestemmelser

Traktatens kapitel om den økonomiske politik (Artikel 98-104) lader i princippet ansvaret for den økonomiske politik bero hos medlemsstaterne. Dog betragtes den økonomiske politik som et spørgsmål af fælles interesse. Medlemsstaternes respektive politikker skal koordineres sådan, at de bidrager til at realisere Fællesskabets mål, som er fastlagt i artikel 2⁽¹⁾. »De overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker« er det centrale dokument i forbindelse med Fællesskabets økonomiske politik. Det drejer sig om en (ikke bindende) henstilling fra Rådet, der udarbejdes på grundlag af en henstilling fra Kommissionen og en konklusion fra Det Europæiske Råd. Rådet underretter Europa-Parlamentet om sin henstilling. Efterlevelsen af retningslinjerne overvåges ved hjælp af en multilateral procedure. I tilfælde af manglende efterlevelse kan der rettes en ny henstilling til den pågældende medlemsstat, og denne henstilling kan offentliggøres (som en sanktion). Ser man bort fra princippet om en

åben markedsøkonomi med fri konkurrence, der fremmer en effektiv ressourceallokering, rummer kapitlet ikke andre bestemmelser om den økonomiske politiks indhold end de krav, der stilles til finanspolitikken. Disse krav⁽²⁾ skal sikre, at finanspolitikken, der fortsat er medlemsstaternes ansvar, ikke saboterer pengepolitikken, der er centraliseret i ECB og sigter mod prisstabilitet. Stabilitets- og vækstpagten supplerer og forstærker disse krav i Den Økonomiske og Monetære Union.

2.2. Traktatens procedurer og bestemmelser er blevet suppleret og videreudviklet på forskellige måder:

- I Amsterdam blev traktaten udvidet med et afsnit om »Beskæftigelse«, som for så vidt angår retningslinjerne for beskæftigelsespolitikken indfører den fællesskabsprocedure, der efter Maastricht-traktaten ikke længere gælder i forbindelse med de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik (forslag fra Kommissionen, som Rådet kun kan ændre enstemmigt, men vedtager med kvalificeret flertal).

- I tilknytning hertil har de såkaldte »processer« udviklet sig, nemlig:

- Luxembourg-processen vedrørende arbejdsmarkeds-politik,
- Cardiff-processen vedrørende strukturpolitik (på vare- og faktormarkederne),
- Köln-processen vedrørende den makroøkonomiske dialog mellem penge-, finans-, og lønpolitikens aktører med henblik på at forbedre det makroøkonomiske policy-mix i ØMU'en.

(1) Blandt disse mål nævnes også vækst og beskæftigelse.

(2) Ingen monetær finansiering af statsunderskud, ingen privilegeret adgang for staten til kapitalmarkederne, ingen hæftelse for andre staters eller offentlige myndigheders gæld, uforholdsmæssigt store offentlige underskud skal undgås (traktatens artikel 101-104).

- Disse processer er yderligere blevet suppleret med Det Europæiske Råds målsætninger vedrørende vækst, teknisk fremskridt og fuld beskæftigelse vedtaget på mødet i Lissabon.
- Derudover har der udviklet sig et ret uoverskueligt netværk af konsultationer, regler om ikke-obligatoriske udtalelser fra Parlamentet, ØSU og arbejdsmarkedets parter samt forsøg fra Kommissionens og Parlamentets side på at sætte gang i en offentlig diskussion om spørgsmål i tilknytning til den europæiske økonomiske politik: Samarbejde mellem økonomiske forskningsinstitutter, Brussels Economic Forum.
- På området regeringsrepræsentanter har udvalgenes rolle udviklet sig yderligere (Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, Udvalget for Økonomisk Politik samt Beskæftigelsesudvalget); i et vist omfang er denne udvikling sket på bekostning af Kommissionens rolle som repræsentant for fællesskabsinteressen; det er også indtrykket, at der har været tale om rivalisering, manglende transparens og problemer i forbindelse med sammensætningen af udvalgene.
- På rådsniveau dannedes på uformelt grundlag Eurogruppen, der beskæftiger sig med samordning af den økonomiske politik og udvikling af policy-mixet i ØMU'en, men gruppen har ikke nogen traktatfæstede beslutningsbeføjelser.

2.3. *Evaluering af traktatens bestemmelser om den generelle økonomiske politik*

2.3.1. På indeværende tidspunkt, hvor euroen er indført som kontant betalingsmiddel, hvor der indkaldes et EU-forfatningskonvent, og hvor EU's udvidelse står for døren, må man stille det spørgsmål, om proceduren til udarbejdelse af overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og til overvågelse af deres efterlevelse har svaret til forventningerne, og om den kan leve op til fremtidens udfordringer.

2.3.2. På den positive side må det noteres, at det lykkedes at skabe de stabilitetsmæssige forudsætninger for gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union, og at overholdelsen af de budgetpolitiske regler i traktaten og i stabilitets- og vækstpacten medvirker til at undgå negative konsekvenser (spillovers) for de deltagende landes finanspolitik og for Den Monetære Unions fælles pengepolitik. Også overenskomstparternes løn- og indkomspolitik, der ikke er omtalt i traktaten, har rettet sig mere efter Den Monetære Unions stabilitetskrav, end mange havde ventet. Resultatet har været et samlet policy-mix i Den Monetære Union, som — til trods for den aktuelle konjunktursvækkelse, der i hovedsagen skyldes eksterne faktorer — har været gunstigere for vækst og beskæftigelse, end det havde været muligt uden Den Monetære Union.

2.3.3. Men der er også en række negative faktorer, der må fremhæves. I nogle vigtige medlemsstater har man i tider med gode konjunkturer ikke lagt tilstrækkelig vægt på budgetkonsolidering til, at man i tider med svagere konjunkturer fuldt ud kan udnytte de automatiske stabilisatorer eller føre en aktiv anticyklisk politik. Hertil kommer, at de offentlige investeringer og udgifterne til uddannelse — eller vedligeholdelse af human-kapitalen — i mange lande har lidt under budgetkonsolideringen, hvilket ikke blot for øjeblikket skader den indenlandske efterspørgsel, men også i fremtiden kan blive årsag til flaskehal-se, som hindrer væksten og gør det vanskeligt at genskabe fuld beskæftigelse. Alt i alt er det endnu ikke lykkedes Fællesskabet og Den Monetære Union at udvikle en helt stabil makroøkonomisk politik, båret af bred konsensus, som giver sig udslag i et penge-, finans- og lønpolitisk policy-mix, der så vidt muligt undgår interne og eksterne årsager til inflationær overophedning og modvirker konjunktursvækkelser, så der — jævnsides med produktionskapacitetens udvikling — kan opnås en så stabil udvikling af den samlede efterspørgsel som muligt. Kun i en sådan kontekst kan investeringerne — i en situation med høj rentabilitet i hele økonomien — udvikle sig tilstrækkeligt til, at Fællesskabets store vækst- og beskæftigelsespotentiale kan realiseres i overensstemmelse med de mål, der er udtrykt i traktatens artikel 2 og på Det Europæiske Råds møde i Lissabon.

2.4. *ØSU's ideér til forbedringer*

2.4.1. Siden Den Monetære Union blev en realitet, har EU-niveauet i højere grad end tidligere været med til at bestemme de grundlæggende parametre i den økonomiske politik og til at fastlægge det makroøkonomiske policy-mix. Også på EU-niveauet opfattes den økonomiske politik som et kollektivt anliggende. Den pragmatiske videreudvikling af Maastricht-proceduren forekommer imidlertid kompliceret og savner effektivitet og gennemsigthed, men den kaster lys over omfanget af behovet for handling. Fællesskabets forestående udvidelse forstærker dette krav om handlen. Det konvent om EU's fremtid, der blev truffet beslutning om på topmødet i Laeken, kunne frembyde mulighed for, efter indgående drøftelse, at nå frem til en forbedring af bestemmelserne i traktaten.

2.4.2. Med henblik på Kommissionens udarbejdelse af sin henstilling til de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 samt med sigte på forberedelsen af konventet ønsker ØSU at fremlægge følgende forslag:

- a) For at fremme gennemsigtheden bør Kommissionen i forbindelse med de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 sikre et systematisk overblik over alle procedurer og konsultationer i forbindelse med udarbejdelsen af disse retningslinjer og overvågningen af deres implementering. Et sådant overblik er nødvendigt af hensyn til procedurernes effektivitet og forenkling.

- b) Diskussionen af Kommissionens meddelelse af 7.2.2001 om »Styrkelse af samordningen af den økonomiske politik i euroområdet«⁽¹⁾ bør intensiveres (jf. ØSU-udtalelsen: »Koordination af den økonomiske politik som følge af ØMU'en«⁽²⁾ og den af fru Pervenche Bérés udarbejdede Europa-Parlamentsbetænkning⁽³⁾).
- c) Det bør især undersøges, hvilke forbedringer samordningen af den økonomiske politik kan tilføres gennem afledt ret med grundlag i traktatens artikel 99, stk. 5.
- d) Med henblik på det arbejde, der skal udføres på konventet, bør det også undersøges, hvilke ændringer i traktaten der forekommer hensigtsmæssige i kapitlet om den økonomiske politik. En nærmere undersøgelse af følgende punkter forekommer især relevant: Bedre formulering af fællesskabsinteressen gennem reetablering af Kommissionens forslagsret i forbindelse med opstillingen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik (traktatens artikel 99, stk. 2); Europa-Parlamentets, Det Økonomiske og Sociale Udvalgs og arbejdsmarkedsparternes inddragelse i procedurerne; bedre fastlæggelse af de forskellige udvalgs rolle og sammensætning; bedre koordinering mellem udvalgene og mellem de forskellige ressortområder i Rådets regi; traktatfæstelse af Eurogruppen; fastlæggelse af nogle enkle indholdsmæssige mål for det makroøkonomiske policy-mix og for strukturpolitikkerne.

3. Den makroøkonomiske situation, udsigterne for økonomien og udfordringerne for den økonomiske politik

3.1. ØSU's rolle

ØSU bør komme med nogle impulser på områder, som det finder særlig vigtige, eller hvor det har særlig kompetence. Men det har ikke til opgave at træde i Kommissionens og Rådets sted og opstille overordnede retningslinjer for den økonomiske politik.

Hvad angår de overordnede retningslinjer for 2002 begrænser det sig til fire problemstillinger:

- vurdering af den økonomiske situation og udsigterne for økonomien,
- bidrag til justering og forbedring af det makroøkonomiske policy-mix,
- forslag til tackling af nogle vigtige strukturelle problemer:
 - udviklingen på mellemlang sigt i de private og offentlige investeringer som forudsætning for vækst og tilbagevenden til fuld beskæftigelse,

- befolkningens aldring og de dermed forbundne udfordringer for den økonomiske politik på længere sigt.

3.2. Vurdering af den økonomiske situation og udsigterne for økonomien

Fejl i prognoser er nærmest uundgåelige, men derfor kan man godt overveje:

- i) hvorledes analysekvaliteten kan forbedres,
- ii) hvordan man hurtigere kan drage konklusioner ud fra en skiftende økonomisk situation og skiftende udsigter.

3.2.1. Ad (i): Kommissionen bør sikre, at de ressourcer, den har til rådighed til analyser og prognoser, nu også er tilstrækkelige, og at der etableres en intens, gennemsigtig dialog med Den Europæiske Centralbank og med medlemsstaterne, internationale organisationer (såsom OECD og IMF) og ikke at forglemme med de økonomiske forskningsinstitutioner. De offentlige debatter om den økonomiske situation, udsigterne for økonomien og det rigtige policy-mix i ØMU bør forstærkes. Dette er også af stor betydning for de løn- og indkomstpolitiske overvejelser, overenskomstpakterne gør sig, eftersom deres beslutninger i vidt omfang er med til at bestemme policy-mixet i ØMU.

3.2.2. Ad (ii): Det forekommer ikke nødvendigt at ændre på hyppigheden af prognoserne (2 gange om året), men det ville være en fordel med kvartalsrapporter om udviklingen i den økonomiske situation. Forbedret information om den allersensneste økonomiske udvikling bør imidlertid ikke forlede til finanspolitisk »finjustering«. Finanspolitikken bør nemlig under normale omstændigheder tilrettelægges ud fra mellemfristede kriterier, men således at der er tilstrækkeligt spillerum til, at de automatiske stabilisatorer kan virke. Det strukturelle underskud bør i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpacten nedbringes, medens ændringer i det konjunkturelle underskud skal spille en konjunkturstabiliserende rolle. Med pengepolitikken kan man i højere grad finjustere den økonomiske politik efter ændringer i den samlede økonomiske situation, idet man dog skal huske på, at virkningerne af ændringer i de pengepolitiske instrumenter først slår igennem med en vis forsinkelse. I den læreproces, den makroøkonomiske politik i ØMU'en er inde i, bør man nøjere studere erfaringerne fra den succesrige makroøkonomiske styring, som frem for alt kendetegnede USA's pengepolitik i 1990'erne, og så vidt muligt drage lære heraf. Ud over disse problemer vedrørende policy-mixet i den monetære union som helhed må der naturligvis også tages hensyn til den specifikke økonomiske situation i de enkelte medlemsstater. Det er først og fremmest en opgave for de økonomisk-politiske aktører i de pågældende lande, og det stiller krav til alle økonomiske sektorer.

(1) KOM (2001) 82 endelig.

(2) EFT C 139 af 11.5.2001, s. 60.

(3) A5 — 0307/2001.

3.2.3. Den nuværende situation (januar 2002) er kendetegnet ved stagnation på grund af manglende intern efterspørgsel, let stigende ledighed og manglende tillid fra forbrugernes og erhvervslivets side. Imidlertid er der sket en mærkbar lempelse i den økonomiske politik som følge af faldende inflationsforventninger, og vigtige forhold som f.eks. den makroøkonomiske rentabilitet indadtil og den omkostningsmæssige konkurrenceevne udadtil er fortsat inde i en gunstig udvikling. Da der også uden for Fællesskabet hen imod 2003 forventes et opsving, forekommer det ØSU realistisk, at økonomien atter vil nå en vækst på 3 % i 2003, forudsat de tilstrækkelige politiske ambitioner og anstrengelser lægges for dagen. Denne vækst skal bæres af stigende intern og ekstern efterspørgsel; der skulle være tilstrækkelig ledig kapacitet.

3.3. Bidrag til justering og forbedring af det makroøkonomiske policy-mix

I den nuværende situation er det den makroøkonomiske politiks opgave at understøtte det forventede opsving og befordre en selv bærende varig vækstproces, som fører til virkeliggørelse af de beskæftigelses- og produktivitetsmål, man satte sig på topmødet i Lissabon.

ØSU kom i en udtalelse fra november 2001⁽¹⁾ ind på, hvorledes samspillet mellem de nationale regeringers finanspolitik, arbejdsmarkedsparternes lønpolitik og ECB's pengepolitik bør være i Den Monetære Union, for at man kan opnå det policy-mix, der er mest gunstigt for vækst og beskæftigelse under samtidig sikring af stabilitet. I Den Monetære Union er dette et anliggende af fællesskabsinteresse. Kommissionen bør som repræsentant for fællesskabsinteressen i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 — under respekt for de enkelte aktørers eller aktørgrupperes autonomi — konkret angive, hvilke bidrag de enkelte aktører bør yde i et kort til mellemfristet tidsperspektiv. Generelt gælder det: Jo mere finanspolitikken og lønpolitikken tager hensyn til de kort- og mellemfristede stabilitets- og vækstbetingelser, desto mere kan pengepolitikken — under samtidig fastholdelse af stabilitetsmålet — understøtte den almindelige økonomiske politik med sigte på vækst og beskæftigelse; det råderum, der hermed er tilvejebragt, bør også udnyttes effektivt af pengepolitikken i overensstemmelse med artikel 105, tk. 1, andet punktum.

Forholdet mellem på den ene side det makroøkonomiske policy-mix i Den Monetære Union og på den anden side konjunkturopsvinget og det langfristede vækstforløb, der kræves for at virkeliggøre Lissabon-målene, er så afgjort en problemstilling, der hører hjemme i den makroøkonomiske dialog (Köln-processen). Kommissionen bør, som repræsentant for fællesskabsinteressen, bidrage til den makroøkonomiske dialog med et diskussionsoplæg om dette spørgsmål. ØSU er parat til at yde et væsentligt bidrag hertil.

3.4. ØSU's henstillinger vedrørende nogle vigtige strukturelle problemstillinger

3.4.1. Satsning på de private og offentlige investeringer på mellemlang sigt som en forudsætning for skabelse af vækst og tilbagevenden til fuld beskæftigelse

Hvis de mål for produktivets- og beskæftigelsesudviklingen, som blev opstillet på Det Europæiske Råds møde i Lissabon, skal realiseres, kræver det over en længere periode (+/- 10 år) en høj BNP-vækstrate (mere end 3 %), som ligger klart over stigningstakten i produktiviteten (som for EF i gennemsnit har ligget på knap 2 %). En sådan vækstrate er kun mulig, hvis investeringskvoten for hele økonomien etapevis hæves med adskillige procentpoint (nemlig fra i øjeblikket ca. 21-22 % til omkring 25-26 % af BNP — i USA steg investeringskvoten således med omkring 4 procentpoint i løbet af 1990'erne).

De erhvervsinvesteringer, der er indeholdt heri, tilvejebringer den produktionskapacitet og de fysiske arbejdspladser, som er nødvendige for en vækst uden inflation; de omsætter det tekniske fremskridt i den økonomiske proces (produktivitet) og udgør samtidig en vigtig efterspørgselskomponent i en selv bærende vækst. Det ville være nyttigt at opstille makroøkonomiske benchmarks for disse talstørrelser i EU under ét, for Den Monetære Union og for medlemsstaterne. Endnu vigtigere ville det imidlertid være at fremlægge de vigtigste determinanter for en sådan stigning i investeringerne på området efterspørgsel og rentabilitet og i forbindelse med tilvejebringelsen af en sund ligevægt mellem opsparing og investeringer samt at pege på implikationerne heraf for udviklingen i de offentlige budgetter, lønudviklingen og betalingsbalancen og diskutere dem i den makroøkonomiske dialog med policy-mixets aktører.

De offentlige investeringer⁽²⁾, som er indeholdt i investeringskvoten for den samlede økonomi, har lidt under budgetkonsolideringsprocessen (gennemsnit for EF i 1970: 4,2 %; 1980: 3,2 %; 2001: 2,3 % af BNP). Hvis man i fremtiden skal sikre en vækst uden spændinger (specielt på infrastrukturområdet), er en vis forøgelse af den offentlige investeringskvote nødvendig (som tommelfingerregel: af samme størrelsesorden som den tilstræbte vækstrate på 3 %). Da vækstprocessen endnu en tid vil være ledsaget af budgetkonsolidering, ville det være hensigtsmæssigt, om man i de nationale flerårige stabilitetsprogrammer fastlagde referenceværdier herfor. En lignende fremgangsmåde kunne også vælges for de immaterielle investeringer på uddannelsesområdet.

(1) EFT C 48 af 21.2.2002 — »Ændrede verdensøkonomiske rammevilkår: Nye økonomisk-politiske udfordringer for Den Europæiske Union« (ECO/086), s. 4, 5 og 6.

(2) De statistiske problemer, der opstår for så vidt angår offentlige investeringer, der tager afsæt i et offentligt/privat partnerskab, bør afklares.

3.4.2. Befolkningens aldring og de dermed forbundne mere langfristede udfordringer for den økonomiske politik

De mere langfristede udfordringer, befolkningsaldringen stiller den økonomiske politik over for, bør tages behørigt i betragtning i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002. ØSU har flere gange ytret sig herom i nylige udtalelser ⁽¹⁾, hvorfor der ikke er nogen grund til i nærværende udtalelse at komme ind på enkelthederne i denne problemstilling en gang til. Desuden har Kommissionens formand, Romano Prodi ⁽²⁾, bedt ØSU udarbejde en sonderende udtalelse om reform af pensionssystemerne. Dog er der grund til at gøre opmærksom på, at en stigning i beskæftigelsesgraden — som er forudsat i Lissabon-strategien — i vidt omfang vil kompensere for den stigning i ældrekvoten, der vil ske over de næste 20 år. Dette understreger, at Lissabon-strategiens

⁽¹⁾ EFT C 48 af 21.2.2002; EFT C 36 af 8.2.2002; EFT C 14 af 16.1.2001.

⁽²⁾ Brev af 10.1.2002.

Bruxelles, den 20. marts 2002.

gennemførelse er af stor betydning for ligevægten i pensionssystemerne, om end det langfristede problem i forbindelse med befolkningsaldringen over de næste 50 år ikke er løst dermed.

4. Afsluttende bemærkninger

Udarbejdelsen af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik 2002 foregår på et tidspunkt, hvor EU-forfatningskonventet træder sammen, og hvor overgangen til eurosedler og -mønter er gennemført.

Der er et misforhold mellem Den Monetære Unions succes og Fællesskabets hidtidige manglende succes med at udnytte sit vældige beskæftigelses- og vækstpotentiale, som stiller krav om en fornyet grundlæggende overvejelse af den økonomiske politiks procedurer og indhold. Også Fællesskabets forestående udvidelse gør det nærliggende at overveje de økonomisk-politiske koordineringsprocedurer. Derfor fremsætter ØSU i denne udtalelse nogle tanker om koordineringsprocedurerne og om den økonomiske politiks indhold.

Göke FRERICHS

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg