

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad „Een Europees economisch herstelplan”

COM(2008) 800 final

(2009/C 182/15)

Algemeen rapporteur: **de heer DELAPINA**

De Europese Commissie heeft op 26 november 2008 besloten om, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Europees Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over

„Een Europees economisch herstelplan”

COM(2008) 800 final.

Het bureau van het Comité heeft de gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang op 2 december belast met de voorbereiding van het advies.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Comité tijdens zijn 450^e zitting van 14 en 15 januari 2009 (vergadering van 15 januari 2009) de heer DELAPINA als algemeen rapporteur aangewezen en onderstaand advies met 179 stemmen vóór en 1 tegen, bij 3 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Samenvatting en conclusie

1.1 Met het mondiale programma voor de stabilisering van de financiële sector in al zijn nationale varianten heeft de internationale gemeenschap een krachtig signaal afgegeven: in het economisch beleid wordt duidelijk verantwoordelijkheid genomen voor de stabiliteit van de wereldeconomie. Met het Europees economisch herstelprogramma heeft de Europese Unie nu duidelijk gemaakt dat ze de crisis met alle mogelijke middelen wil bezweren.

1.2 Het psychologische effect van het programma is even groot als het effect van de bedragen die ermee gemoeid zijn. Deze signalen van het economisch beleid moeten immers zorgen voor een verregaande stabilisering van het vertrouwen van consumenten en beleggers. Desondanks moet door alle belanghebbenden — met name de Europese Commissie en de lidstaten — snel actie worden ondernomen om te voorkomen dat de pessimistische verwachtingen worden bewaarheid.

1.3 Maatregelen om de reële economie te stimuleren, kunnen alleen het gewenste effect sorteren wanneer de financiële sector weer optimaal kan functioneren. Naast de diverse reddingsoperaties vergt dit op alle niveaus een reorganisatie en een nieuwe regelgeving voor de financiële markten waarmee het vertrouwen kan worden hersteld.

1.4 Het Europees economisch beleid heeft de noodzaak onderkend om actieve en anticyclische macro-economische maatregelen te nemen als aanvulling op de tot dusver aanbodgeoriënteerde benadering. Verder is het EESC ingenomen met het voornemen om de kwetsbaarste groepen van de samenleving beter te beschermen en om het economisch beleid efficiënter te coördineren. De omvang van het herstelprogramma lijkt evenwel bescheiden in vergelijking met de maatregelenpakketten die elders in de wereld zijn goedgekeurd.

1.5 Het is cruciaal dat programma's voor overheidsinvesteringen en financiële stimulansen, die bedoeld zijn om het economische herstel te versnellen, ook gericht zijn op de onontkoombare overstap naar een koolstofarme economie. Het is

dan ook zaak dat de Commissie en lidstaten hun herstelplannen en –programma's hierop afstemmen

2. Van hypotheekcrisis tot mondiale recessie

2.1 De oorzaken van de huidige financiële en economische crisis zijn velerlei. De staatshoofden en regeringsleiders van de G-20 noemden in hun tijdens de Top van 15 november uitgegeven verklaring de volgende oorzaken: een monetair en wisselkoersbeleid dat tot een buitensporige liquiditeit leidde; ontbrekende of ontoereikende regulering van bepaalde sectoren of actoren; het nastreven van onrealistisch hoge rendementen in combinatie met een tekortschietende evaluatie en besef van de risico's van de kant van marktpartijen en van toezichthoudende en regelgevende instanties; buitensporige hefboomeffecten; een ontoereikende coördinatie van macro-economisch beleid; en structurele hervormingen. Een en ander leidde tot ongewenste ontwikkelingen die duidelijk maakten dat de spelregels voor actoren, producten en markten dringend moesten worden herzien.

2.2 Medio 2007 stortte in de VS een pyramidestructuur van hypotheekleningen in elkaar toen de woningprijzen niet verder stegen. Op een oververhitte onroerendgoedmarkt met veel te hooggespannen verwachtingen kregen kredietnemers met geringe kredietwaardigheid leningen die door de banken werden afgedekt en doorverkocht. Er werden nieuwe, uiterst speculatieve en ondoorzichtige financiële producten ontwikkeld die niet werden onderworpen aan enig toezicht of enige regelgeving. Veel betrokkenen waren zich niet bewust van de omvang van het hieraan verbonden risico.

2.3 Het uit elkaar spatten van de onroerendgoed-luchtbel in de VS en in sommige EU-lidstaten leidde tot een crisis bij hedgefondsen, investerings- en commerciële banken alsook verzekeraars. Door de securitisatie van de risico's schudde de financiële wereld op haar grondvesten. Onzekerheid en wantrouwen bij financiële instellingen zorgden ervoor dat ook financiële instellingen die op zich gezond waren elkaar geen leningen meer verstrekten, en dat de interbancaire markt opdroogde.

2.4 Via een groot aantal kanalen kreeg de crisis op de financiële markten uiteindelijk ook haar weerslag op de reële economie. Deze effecten behelzen onder meer krediettekort, hogere financieringskosten, de negatieve uitwerking van de dalende aandelenkoersen, krimpende exportmarkten, een verlies aan vertrouwen alsook waardecorrecties en afschrijvingen op balansen. Inmiddels — begin 2009 — is duidelijk dat de gehele OESO zich in een recessie bevindt, waarvan de duur en de ernst ook door deskundigen nog niet met zekerheid kunnen worden voorspeld.

3. De meest urgente uitdagingen

3.1 Allereerst moest de kettingreactie op de financiële markten worden gestopt. De centrale banken — met name de ECB — voorzagen de markten van de liquiditeit die nodig was om hun functioneren te waarborgen. Op nationaal en internationaal niveau zijn vele reddingsoperaties uitgevoerd, die varieerden van kapitaalinjecties en deelnemingen in kapitaal tot nationalisatie van noodlijdende financiële instellingen, overheidsgaranties, betere depositogaranties voor spaartegoeden etc. Mede dankzij deze maatregelen konden de banken normaal blijven functioneren.

3.2 De tweede belangrijke stap bestaat uit het versterken van de reële economie. Het vertrouwen van consumenten en investeerders moet worden hersteld. Dit vereist maatregelen ter bevordering van de binnenlandse vraag en ter stabilisering van de arbeidsmarkten. Met name de lagere inkomensgroepen hebben ondersteuning nodig, niet alleen omdat ze extra hard zijn getroffen door de crisis maar ook omdat ze het grootste aandeel hebben in de binnenlandse consumptie.

3.3 Daarnaast moet worden gezorgd voor randvoorwaarden die de gevolgen voor het bedrijfsleven verzachten. Door hun productie, investeringen, export en activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling spelen bedrijven een sleutelrol bij het stimuleren van de economie en leveren ze een cruciale bijdrage aan het scheppen van werkgelegenheid en daarmee aan het bevorderen van de binnenlandse vraag. Naast de cyclische aspecten moeten duurzaamheid en structurele aspecten echter ook de nodige aandacht krijgen.

3.4 Verder moet de internationale financiële architectuur worden herzien en moeten de financiële markten efficiënter worden gereguleerd. Ook de regels voor toezichthoudende instanties en de coördinatie daarvan, voor ratingbureaus en voor het opmaken van balansen en financiële verslaggeving moeten zodanig worden gewijzigd dat crises zoals deze in de toekomst kunnen worden voorkomen.

4. Rol van het Europees economisch beleid

4.1 De crisis voltrok zich aanvankelijk alleen in de VS, maar ten gevolge van de globalisering is ook de Europese economie daarin meegesleurd. De euro blijkt in deze woelige tijden een zeer stabiele factor te zijn. Zonder gemeenschappelijke munt zouden de gevolgen voor de nationale economieën veel groter zijn geweest. Een internationale crisis vraagt om internationale maatregelen. Daarom moet absoluut actie worden ondernomen in het kader van het Europees economisch beleid. De in paragraaf 3 beschreven uitdagingen nopen tot snel, vastberaden, grootschalig, doelgericht, gecoördineerd en proactief optreden met veel tijdelijke maatregelen.

4.2 Daarbij moeten lessen worden getrokken uit het verleden. Toen aan het begin van deze eeuw, na het uiteenspatten van de IT-zeepbel en de aanslagen van 11 september, alle belangrijke mondiale regio's werden getroffen door een recessie, nam alleen Europa geen economische maatregelen om de conjunctuur actief te stimuleren via het begrotings- en monetair beleid mét aandacht voor de vraagkant van de economie. Dit droeg ertoe bij dat de toenmalige crisis pas na vier jaar kon worden overwonnen en in een groot deel van Europa nog steeds sprake is van een geringe binnenlandse vraag, waardoor de kwetsbaarheid voor een afname van de internationale vraag veel groter is geworden.

4.3 De ernst van de huidige crisis is door de voornaamste economische instanties te lang onderschat. In september nog lieten de Europese ministers van financiën en economische zaken weten sceptisch te staan tegenover een economisch herstelplan. Hoewel de economie van de eurozone al in het tweede kwartaal van 2008 kromp, verhoogde de ECB afgelopen zomer nog eens de rentetarieven. Ook de onenigheid van de regeringsleiders tijdens de top over de financiële crisis in Parijs deed de hoop op een snel gezamenlijk optreden vervagen. De ongecoördineerde nationale verhogingen van de garanties voor spaartegoeden gaven evenmin de indruk van één gemeenschappelijke Europese beleidsaanpak. Het mag duidelijk zijn dat alleen actie ondernemen geen zoden aan de dijk zet. Er is vooral een betere afstemming van vooral nationale programma's en maatregelenpakketten nodig.

5. Het Europees economisch herstelplan van de Europese Commissie

5.1 Het is daarom des te positiever dat de Europese Commissie nu klip en klaar blijkt heeft gegeven van haar wil en bereidheid om vastberaden en gecoördineerd op te treden. Met de door haar voorgestelde strategie ter bezwering van de financiële crisis moeten de economische problemen in brede zin worden bestreden en moet Europa een sleutelrol krijgen in de mondiale aanpak daarvan. Bovendien was de Commissie door de staatshoofden en regeringsleiders verzocht om voor hun bijeenkomst in december voorstellen voor een onderling afgestemde beleidsaanpak uit te werken. Die zijn eind november gepresenteerd in de vorm van een „Europees economisch herstelplan” bestaande uit goed getimede, tijdelijke, doelgerichte en gecoördineerde maatregelen. Tijdens de Europese Raad van 11 en 12 december 2008 te Brussel is op basis daarvan een soortgelijk plan goedgekeurd.

5.2 Concreet wordt een budgettaire impuls voorgesteld van 1,5 % van het BBP, ofwel 200 miljard euro, voor de jaren 2009/2010. Daarvan moet 170 miljard door de lidstaten worden opgebracht. De resterende 30 miljard komt uit de EU-begroting en van de EIB.

5.3 Behalve naar uitbreiding van met name de mkb-activiteiten van de EIB wordt gestreefd naar een snellere beschikbaarstelling van middelen via de Structuurfondsen, het Cohesiefonds en het Fonds voor plattelandsontwikkeling. Dat laatste moet vooral worden bereikt door procedures te vereenvoudigen en in te korten. Via het Europees Sociaal Fonds moeten maatregelen worden gefinancierd ter bevordering van de werkgelegenheid onder in de eerste plaats de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Verder moet de werking van het Globaliseringsfonds worden verbeterd. Ook zijn flexibelere voorwaarden voor staatssteun en maatregelen ter versnelling van openbare aanbestedingsprocedures voorgesteld.

5.4 De maatregelen van de lidstaten, in de vorm van overheidsuitgaven en/of belastingverlagingen, moeten, met gebruikmaking van de grotere flexibiliteit die het hervormde stabiliteits- en groei-pact biedt en in aanvulling op de werking van de automatische stabilisatoren, de vraag stimuleren. De Commissie noemt een aantal concrete voorbeelden van dit soort maatregelen, zoals tijdelijke verhoging van de overdrachten aan werklozen of aan huishoudens met een laag inkomen, overheidsinvesteringen in infrastructuur en onderwijs, ondersteuning van het mkb (bijv. met leningen en via risicodeling), maatregelen ter bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering, verlaging van belastingen en sociale bijdragen voor werkgevers en werknemers, en een tijdelijke verlaging van het normale btw-tarief. De maatregelen moeten tijdelijk zijn om te voorkomen dat het stimuleringspakket op de middellange en lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën aantast.

5.5 De lidstaten moeten hun maatregelen in onderling overleg, dus gecoördineerd, nemen, aangezien hun uitgangspunten en manoeuvreerruimte verschillen. De duur van de maatregelen moet worden beperkt omdat later weer de begrotingsdoelstellingen voor de middellange termijn in acht moeten worden genomen. De maatregelen moeten worden geflankeerd door structurele hervormingen om de markten beter te laten functioneren en het concurrentievermogen te vergroten.

5.6 Gestreefd wordt naar een nauw verband tussen het herstelplan en de prioritaire gebieden van de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid (burgers, bedrijven, infrastructuur en energie, onderzoek en innovatie). De Commissie heeft een pakket maatregelen voor de uitvoering van het Europees herstelplan en versterking van de strategie van Lissabon voor groei en werkgelegenheid uitgebracht. Dit jaar zullen de individuele verslagen, waarin de voortgang per lidstaat met de tenuitvoerlegging van de Lissabonstrategie wordt beoordeeld, worden goedgekeurd⁽¹⁾. Het herstelplan omvat bovendien een hele waaier aan maatregelen. Elke lidstaat wordt opgeroepen daaruit de voor hem meest geschikte te kiezen.

5.7 Een ander belangrijk onderdeel van het herstelplan zijn investeringen in de „groene” economie, d.w.z. intelligente productie ter bevordering van een koolstofarme maatschappij. Voorbeelden hiervan zijn investeringen in energie-efficiëntie, milieu en klimaatbescherming. Ook de maatregelen ter ondersteuning van zwaar door de crisis getroffen sectoren, zoals de automobielenindustrie en de bouw, moeten worden gekoppeld aan milieu- en energiedoelstellingen.

5.8 Niet in de laatste plaats wordt in het plan benadrukt dat wereldwijd moet worden samengewerkt, ook met de opkomende landen, teneinde de economische groei te herstellen.

6. Eerste beoordeling van het EESC

6.1 Kwalitatieve beoordeling

6.1.1 In het Commissiedocument worden de huidige uitdagingen, behoeften en te nemen maatregelen adequaat geanalyseerd. Europa moet snel, zelfbewust, doelgericht en ambitieus handelen. Het moet zich daarbij bewust zijn van zijn belangrijke rol en zijn volle gewicht in de internationale waagschaal stellen.

(1) Zie voor details over het maatregelenpakket het Perscommuniqué IP/08/1987 betreffende de besluiten van de Commissie inzake de strategie voor groei en werkgelegenheid.

6.1.2 Vertrouwen moet worden bevorderd en de vraag gestimuleerd om de neerwaartse spiraal te stoppen. Met name de negatieve gevolgen van de crisis voor de arbeidsmarkt en de meest kwetsbare bevolkingsgroepen moeten rigoureus te lijf worden gegaan. Met de tot voor kort gebruikelijke macro-economische beleidsmix konden de huidige problemen niet worden opgelost. Dat komt omdat bij deze aanpak de rol van de binnenlandse vraag in de economie wordt veronachtzaamd. Beter laat dan nooit gooit de Commissie nu toch het begrotings- en monetair beleid in de strijd, waarvoor het EESC al jaren pleit, want met zulk beleid kan de vraag actief worden gestimuleerd. Aan maatregelen op dit vlak moet evenveel waarde worden gehecht als aan maatregelen aan de aanbodkant van de economie ter versterking van het concurrentievermogen. De Commissie en de lidstaten hebben eindelijk ingezien dat ook expansieve begrotingsmaatregelen moeten worden genomen, aangezien het effect van alleen monetaire maatregelen onder de huidige omstandigheden zeer beperkt is.

6.1.3 Interessant in deze context is de verwijzing van de Commissie naar de grotere flexibiliteit die het stabiliteits- en groei-pact biedt sinds dat in 2005 werd hervormd. Daarvan moet nu gebruik worden gemaakt, wat betekent dat in de huidige bijzondere situatie van financiële crisis én recessie een tijdelijke overschrijding van de 3 %-grens voor het overheidstekort als gerechtvaardigd wordt beschouwd.

6.1.4 Tot tevredenheid van het EESC benadrukt de Commissie de positieve rol die de ECB bij de ondersteuning van de reële economie kan spelen. Ze merkt in dat verband op dat de ECB al een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan het stabiliseren van de markten door kredieten aan banken te verstrekken en aldus de liquiditeit te verruimen. Ook wijst ze op de uitspraak van de ECB dat er ruimte is voor verdere renteverlagingen.

6.1.5 Het spreekt voor zich dat als de crisis is bezworen en de economie weer opleeft, opnieuw de middellangetermijndoelstellingen van het begrotingsbeleid in acht moeten worden genomen om te voorkomen dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën wordt aangetast. Er moet er t.z.t. wel op worden gelet dat arbeid niet weer extra wordt belast. Evenmin mag dan sprake zijn van onredelijke bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Om die reden zou nu al kunnen worden nagedacht over manieren om bijvoorbeeld nieuwe inkomstenbronnen aan te boren. Bovendien zou men zich moeten realiseren dat het verlagen van het tijdens de crisis gestegen aandeel van de overheidsuitgaven in de economie geen doel op zich is. Met de vergrijzing en het hoge niveau van sociale bescherming van het Europees sociaal model is een stijging van dit aandeel niet noodzakelijkerwijs slecht. Per slot van rekening is dat in de landen die in het algemeen worden geprezen om hun succesvolle flexizekerheidsstrategieën, bovengemiddeld hoog.

6.1.6 De nationale maatregelen moeten niet alleen met Europese worden aangevuld, maar dienen ook absoluut te worden gecoördineerd, teneinde positieve grensoverschrijdende overloopeffecten te bewerkstelligen en te voorkomen dat landen gratis meeliften op het beleid van anderen. Lidstaten die niet meedoen aan het economisch herstelplan, kunnen het effect van maatregelen deels teniet doen, terwijl lidstaten die wel actief proberen de economie te stabiliseren, kunnen worden aangemerkt als „begrotingszondaars”. In het algemeen ligt er dus een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de lidstaten die door hun omvang de algehele economische ontwikkeling merkbaar kunnen beïnvloeden en die over relatief grote budgettaire manoeuvreerruimte beschikken.

6.1.7 Positief is tot slot dat m.b.t. de stimulering van de economische groei ook aandacht wordt geschonken aan milieu-, klimaat- en energiedoelstellingen alsmede verder wordt gekeken dan de grenzen van de ontwikkelde industrielanden. Mondiaal gezien is ook de afwijzing van ongerechtvaardigde protectionistische maatregelen van belang.

6.2 *Kwantitatieve evaluatie*

6.2.1 Het Comité wil in dit advies de nadruk leggen op een algemene macro-economische taxatie. Het Comité zal zijn werk echter voortzetten en voorstellen en besluiten in een volgend advies gedetailleerd behandelen. Daarbij zal moeten worden gesproken over de noodzakelijke wijzigingen van de steunbepalingen en veranderingen in de regelingen voor het Globaliseringsfonds. Ook zullen een aantal vraagtekens moeten worden geplaatst bij de door de Commissie gepresenteerde en goedgevulde „toolbox”. Daarbij valt onder meer te denken aan de niet onomstreden verlaging van sociale heffingen en BTW over arbeidsintensieve diensten. Tevens zal gekeken moeten worden naar de verenigbaarheid van subsidies en programma's met de mededingingsvoorschriften.

6.2.2 Het is de bedoeling dat de maatregelen om de conjunctuur weer aan te zwengelen vergezeld gaan van structurele hervormingen en dan moet erop worden gelet dat die laatste geen belemmering vormen voor de doelstelling de vraag te stimuleren. Die hervormingen moeten sociaal aanvaardbaar zijn en groei en werkgelegenheid doen opflakkeren.

6.2.3 Punt van kritiek is echter dat de voorgestelde 200 miljard euro voor twee jaar veel meer lijkt dan het is. Er zit namelijk maar heel weinig „nieuw geld” bij. Wat de middelen uit de EU-begroting en van de EIB betreft, gaat het deels om vervroeging van reeds geplande betalingen. En bij de nationale middelen is er vaak geen sprake van nieuwe, bijkomende initiatieven maar worden slechts maatregelen opgesomd die los van het herstelprogramma van de Unie reeds door de nationale regeringen waren gepland of vastgesteld.

7. **Reorganisatie van de financiële markten**

7.1 Twee crises die zich kort na elkaar voordeden vormen reden genoeg om binnen de Unie maar vooral op mondiaal niveau over

te gaan tot nieuwe regulering van de financiële markten, d.w.z. regelingen betreffende handel, producten, deelnemers, toezicht, rating agencies, enz. Dat is nodig om het vertrouwen in de financiële instellingen, tussen die instellingen en dat van beleggers en consumenten zo snel mogelijk te herstellen. Hervorming van die markten en snelle terugkeer van hun functioneringsvermogen zijn er cruciaal voor dat zij de reële economie weer kunnen ondersteunen en daarmee ook het succes van maatregelen voor conjunctuurherstel.

7.2 Europa heeft met de bekende slechte resultaten veel uit de VS stammende ontwikkelingen klakkeloos overgenomen. Daarbij ging het om invoering van zaken als zog. innovatieve financiële instrumenten, financiering van pensioenstelsels of verslagleggingsvoorschriften. Daarom moet voortaan weer meer aandacht worden gehecht aan Europese opvattingen, troeven, ervaringen en tradities, en daartoe horen ook specificiteiten als op coöperatieve leest geschoeide organisatievormen. Daarbij moet ook meer worden geprofiteerd van de door de uitbreidingen toegevoegde „kritische massa” van de Eurozone. De G-20 van Washington leverde daarvoor een positieve aanzet op en de daar bereikte resultaten moeten nu met het oog op de G-20 van Londen (2 april 2009) worden uitgebouwd.

7.3 De Commissie zwijgt in haar herstelprogramma over de nodige reorganisatie en nieuwe regulering van de financiële markten. Het Comité hoopt dat zulks slechts toe te schrijven is aan het feit dat voor juli 2009 een initiatief „Toezicht op de financiële markten van de EU” heeft gepland. Bij de nieuwe vormgeving van de randvoorwaarden moet ook aandacht worden besteed aan wetenschappelijk onderzoek dat erop wijst dat op speculatieve markten, niet in de laatste plaats op basis van op computermodellen gebaseerde handelssystemen en –besluiten van de grote marktpartijen, systematisch sprake is van overkill in beide richtingen. Het Comité behoudt zich het recht voor om later met verlangens en voorstellen te komen en verwijst in dit verband naar de conferentie die het op 22 en 23 januari 2009 te Brussel organiseert over het onderwerp „Rien ne va plus — mogelijkheden voor de wederopbouw van de Europese sociale markteconomie na de teloorgang van het „casinokapitalisme””.

Brussel, 15 januari 2009.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI