

## III

(Vorbereidende handelingen)

## EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

469E PLENAIRE ZITTING OP 16 EN 17 FEBRUARI 2011

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid — Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU**

(COM(2010) 367 definitief)

(2011/C 107/02)

Rapporteur: **de heer PALMIERI**

De Commissie heeft op 30 juni 2010 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité (hierna: EESC) overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te raadplegen over de

*Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie ten behoeve van stabiliteit, groei en werkgelegenheid – Instrumenten voor een krachtigere economische governance van de EU*

COM(2010) 367 final.

De gespecialiseerde afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 7 februari 2011 goedgekeurd.

Het EESC heeft tijdens zijn op 16 en 17 februari 2011 gehouden 469<sup>e</sup> zitting (vergadering van 17 februari 2011) onderstaand advies uitgebracht, dat met 240 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De Commissie ziet in dat het economisch beleid van de lidstaten aan meer coördinatie toe is en heeft zich voorgenomen om voor een krachtigere economische *governance* in de EU te ijveren. Dit juicht het EESC toe.

1.2 De huidige economische crisis heeft het beleid van de Europese Unie in het algemeen, en dus ook haar sociaaleconomisch beleid zwaar op de proef gesteld. Vooral de Economische en Monetaire Unie (EMU) heeft het te verduren gehad, temeer daar de lidstaten kennelijk de grootste moeite hebben om hun beleid te coördineren. Dit werd duidelijk uit de noodmaatregelen om de financiële en reële gevolgen van de crisis in de hand te houden en de maatregelen die zijn genomen om het financiële bestel in het algemeen, en dat van de eurozone in het bijzonder, opnieuw vorm te geven om te voorkomen dat deze situatie zich op korte termijn weer voordoet. Uiteraard zijn ook

de hoge financieringstekorten in sommige lidstaten – die in ieder geval voor een deel zijn ontstaan doordat de redding van de banken veel geld heeft gekost – een rem op overheidsinvesteringen en een belemmering voor duurzame sociale voorzieningen.

1.3 Bij de inspanningen die worden gedaan om de economische *governance* in de EU te consolideren, zal de aandacht hopelijk gelijk worden verdeeld over het streven naar stabiliteit en het streven naar een economische groei die banen oplevert.

1.4 Het EESC wil het brede draagvlak helpen creëren dat nodig is om de economische *governance* in de EU op doeltreffende wijze kracht bij te zetten. Daarbij wijst het enerzijds op enkele grenzen aan en risico's van de door de Commissie gekozen aanpak en anderzijds op de enorme mogelijkheden die daardoor ontstaan.

1.5 Om te beginnen moet de EU uit het slop worden gehaald: door de patstelling waarin ze terecht is gekomen als gevolg van de perikelen rond de Europese grondwet en de uitbreiding van de EU tot 27 lidstaten, die elk een heel andere geschiedenis hebben en ver uiteenlopende politieke visies vertegenwoordigen, zijn de gemeenschappelijke economische, sociale en milieudoelstellingen die ten grondslag moeten liggen aan de economisch *governance*, maar moeilijk in kaart te brengen.

1.6 Dat neemt niet weg dat de toekomstige regelgeving op een breed gesteunde analyse van het verleden moet worden gegrondvest. In die analyse moet vooral worden stilgestaan bij de vraag in welke opzichten de huidige coördinatie-instrumenten tekort zijn geschoten. Immers, daarmee is het groei- en stabiliteitspact niet doeltreffend toegepast en is onvoldoende vooruitgang geboekt met de doelstellingen van Lissabon.

1.7 Vervolgens is al wel besloten om het Europees semester op 1 januari 2011 van start te laten gaan, terwijl nog niet is uitgemaakt welke regels daarop van toepassing worden en welke inhoud eraan moet worden gegeven. Bovendien is verzuimd om de suggesties van de diverse belanghebbende instanties daadwerkelijk op één lijn te brengen.

1.8 Doordat de organen die het Europese volk vertegenwoordigen (Europees Parlement en de beide Comités) nauwelijks meepraten in de discussie en nauwelijks bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe *governance* worden betrokken, dreigt de publieke opinie de aanscherping van de regels te ervaren als „een gebrek aan legitimiteit” van de keuzen van de EU. Die indruk zou gelijk opgaan met het dalende vertrouwen waarover de Eurobarometer bericht.

1.9 Coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten kan alleen door het Europees Parlement haar democratische beslag krijgen. Daarom dringt het EESC erop aan dat het Europees Parlement een doorslaggevende rol krijgt toebedeeld in het Europees semester, zowel in de fase waarin toezicht wordt gehouden als in de fase waarin de in de Mededeling van de Commissie aangekondigde corrigerende maatregelen worden geëvalueerd.

1.10 Alleen als de samenhang tussen de economische, sociale en ontwikkelingsdoelstellingen van de Europa 2020-strategie (waarvoor investeringen nodig zijn die misschien niet te rijmen vallen met de begrotingsverplichtingen) en het streven van het stabiliteits- en convergentieprogramma naar monetaire en financiële stabiliteit bewaard blijft, wordt het wellicht gemakkelijker om de noodzakelijke bezuinigingen door Europa's burgers te laten accepteren.

1.11 Daartoe moet ook een geschikte reeks indicatoren worden uitgewerkt die verder gaan dan alleen maar het bbp. Die indicatoren moeten zodanig zijn dat daaronder ook (uitgebleven) verworvenheden op sociaal en milieugebied kunnen worden inbegrepen, zodat wordt weergegeven wat echt onder de burgers leeft. Met het oog hierop moeten de vijf acties om

„*verder te gaan dan het bbp*” daadwerkelijk worden uitgevoerd. Die acties betreffen het gebruik van sociale en milieu-indicatoren, informatie die zo goed als *in real time* verkrijgbaar is, de beschikbaarheid van nauwkeurige gegevens over verspreiding en ongelijkheden, de uitwerking van een Europese tabel over duurzame ontwikkeling en de uitbreiding van de jaarrekeningen van de lidstaten naar sociale en milieuvraagstukken.

1.12 In zijn hoedanigheid van adviesorgaan kan het EESC bijdragen tot een betere werking van het Europees semester door een jaarlijkse vergadering te organiseren waarin speciaal wordt gediscussieerd over aanbevelingen en methoden om draagvlak voor de nationale hervormingen te creëren zonder dat wordt voorbijgegaan aan de maatschappelijke gevolgen daarvan. De conclusies van die vergadering - die in het najaar kan worden gehouden, na de formele goedkeuring van de aanbevelingen voor de lidstaten - zouden dienen als uitgangspunt voor de contacten met de nationale SER's, nationale parlementen en met het Europees Parlement.

1.13 De betrekkingen tussen vakbonden en werkgeversorganisaties maken onlosmakelijk deel uit van de door de Commissie uitgestippelde strategie, temeer daar de sociale partners, vooral in de eurozone waar de lidstaten hun munt niet meer kunnen devalueren, steeds meer in de schijnwerpers komen te staan. Een mogelijke uitweg is dat steeds vaker en gerichter gebruik wordt gemaakt van de „macro-economische dialoog”, waaruit een daadwerkelijk door regeringen en sociale partners gedeelde visie moet voortkomen, zowel op de economische toestand in de EU als op de maatregelen die moeten worden genomen en die nauw moet aansluiten bij de sociale dialoog die in de lidstaten wordt gevoerd.

1.14 Het economisch beleid van de lidstaten kan alleen daadwerkelijk worden gecoördineerd als er een macro-economisch referentiekader wordt overeengekomen en er gemeenschappelijke prognoses worden gesteld. Daarom dringt het EESC erop aan dat de voorwaarden worden geschapen waardoor Eurostat de beschikking krijgt over de informatie die de Commissie nodig heeft om goede prognoses te kunnen stellen. Ook zouden de diverse belanghebbende partijen (ECB, Europese Raad, Europees Parlement, nationale parlementen) de facto moeten gaan samenwerken.

1.15 Het EESC zou willen dat bedoelde beleidscoördinatie, in ieder geval in de landen van de eurozone, de weg vrij maakt voor een echt gemeenschappelijk economisch beleid en de coördinatie van begrotingsmaatregelen.

1.16 Als ruimere economische beleidscoördinatie zich niet alleen uitbreidt tot het fiscale en monetaire beleid, maar ook de coördinatie van het loonbeleid in de eurozone versterkt, dan moet de vrijheid van de sociale partners geëerbiedigd worden; overheidsdoelstellingen voor de cao-onderhandelingen of zelfs van overheidswege voorgeschreven loonkortingen zijn in dit verband uit den boze en onaanvaardbaar.

## 2. Een krachtigere economische governance

2.1 In onderhavige Mededeling <sup>(1)</sup> wordt voortgeborduurd op de denkbeelden die al in de eerdere Mededeling „Naar een intensivering van de economische beleidscoördinatie” <sup>(2)</sup> zijn uiteengezet. Ook is uitgegaan van de richtsnoeren die de Europese Raad EUCO van 13 oktober heeft goedgekeurd, waarmee een vervolg werd gegeven aan de in de werkgroep „Economische governance” (VAN ROMPUY-task-force) verrichte werkzaamheden.

2.2 Aan onderhavige Mededeling ligt een impliciete erkenning ten grondslag, nl. dat de financiële en economische crisis het economische en sociale voortbestaan van de EU, en vooral van de EMU, onder druk heeft gezet, waarbij duidelijk is geworden dat het vermogen om in Europa economisch beleid te coördineren, niet groot is.

2.3 De Commissie heeft met deze Mededeling dan ook structurele randvoorwaarden willen creëren voor maatregelen om het economisch beleid van de 27 lidstaten van de EU, en dan met name van de 16 landen die zijn aangesloten bij de EMU – voor die laatste is voorzien in speciale normen –, beter te coördineren. Binnen dat kader is getracht om het groei- en stabiliteitspact en de Europa 2020-strategie zoveel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen.

2.4 De Commissie heeft voor dit streven naar meer economische governance drie hoofddoelstellingen gekozen.

2.4.1 De eerste doelstelling is de intensivering van de coördinatie en het toezicht op economisch beleid om:

- de verschillen tussen de lidstaten minder groot te maken. Dit kan door middel van meer macro-economisch toezicht, gekoppeld aan alarmsystemen en de mogelijkheid om sancties op te leggen;
- de nationale begrotingen meer op een zelfde leest te schoeien. Daartoe moeten er voor de lidstaten uniforme minimumvereisten worden vastgelegd en dient van begrotingen voor één jaar te worden overgestapt op meerjarenbegrotingen;
- het groei- en stabiliteitspact beter te laten werken. Daarbij moet worden ingehaakt op de wisselwerking tussen schuld en overheidstekort.

2.4.2 De tweede doelstelling is een regeling te treffen waardoor tegen lidstaten die de regels (dreigen te) overtreden, preventieve corrigerende of strafmaatregelen kunnen worden genomen.

2.4.3 De derde en laatste doelstelling is de invoering van een Europees semester voor de voorafgaande coördinatie van economisch beleid, ook t.a.v. de structuurhervormingen en de groei ondersteunende maatregelen van de Europa 2020-strategie.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 367 final

<sup>(2)</sup> COM(2010) 250 final

2.5 De Commissie heeft op 29 september 2010 een pakket voorgesteld waarin die doelstellingen zijn omgezet in daarvan afgeleide wetsvoorstellen. In de zes mededelingen <sup>(3)</sup> die in het kader van dat pakket worden goedgekeurd, wordt uitvoerig ingegaan op de vraag hoe die doelstellingen *in concreto* kunnen worden verwezenlijkt. Over die mededelingen zal het EESC twee specifieke adviezen uitbrengen: één over de hervorming van het groei- en stabiliteitspact en één over het gebrek aan macro-economisch evenwicht. Daarom wordt in onderhavig advies alleen in het algemeen stilgestaan bij alle onderdelen van het door de Commissie voorgestelde governance-systeem. Anders gezegd wordt niet stilgestaan bij de wetsvoorstellen waarover beide hiervoor genoemde adviezen zullen gaan.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het besluit van de Commissie om een proces op gang te brengen dat daadwerkelijk tot meer coördinatie van economisch beleid in Europa leidt, moet worden toegejuicht, omdat de noodzaak daarvan voor veel – al dan niet Europese – instanties (waaronder het Europees Parlement) al lang duidelijk is. Zo heeft het EESC bij herhaling in eerdere adviezen over dit onderwerp gewezen op het belang van toegenomen integratie van de governance van de EU <sup>(4)</sup>.

3.2 De financiële en economische crisis heeft het productieve, sociale en politieke voortbestaan van de EU in het algemeen, en die van de EMU in het bijzonder, zwaar op de proef gesteld. <sup>(5)</sup>

3.3 De sociaaleconomische situatie wordt gekenmerkt door onzekerheid en gebrek aan stabiliteit. Daarom zijn een goede organisatie en behoorlijke werking van de instellingen onontbeerlijk. Het wordt steeds duidelijker dat alle lidstaten onmogelijk zover kunnen worden gebracht dat zij één lijn trekken tegenover de globalisering van productie en financiën en de vergaande veranderingen waaraan de technologie onderhevig is, zolang nationale beleidsmakers niet samenwerken.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 522 tot 527 final. Kijk voor details op: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/eu\\_economic\\_situation/2010-09-eu\\_economic\\_governance\\_proposals\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm)

<sup>(4)</sup> Zie het EESC-advies over „De gevolgen van de staatsschuldcrisis voor de EU-governance” (PB C 51 of 17 februari 2011, blz. 15), het EESC-advies over „Economisch herstel: stand van zaken en concrete initiatieven” (PB C 48 of 15 februari 2011, blz. 57), het EESC-advies over „De financiële crisis en de impact ervan op de reële economie” (PB C 255 van 22 september 2010, blz. 10), het EESC-advies over „Economische maatregelen ter bevordering van de Europese industriestrategie” (PB C 10 van 15 januari 2008, blz. 106), het EESC-advies over „Globale richtsnoeren voor het economisch beleid en economische governance – de voorwaarden voor meer samenhang in de economische beleidsvorming in Europa” (PB C 324 van 30 december 2006, blz. 49) en het EESC-advies over „Versterking van de economische governance – De hervorming van het stabiliteits- en groeipact” (PB C 88 van 11 april 2006, blz. 68).

<sup>(5)</sup> Olli REHN, eurocommissaris voor economische en monetaire aangelegenheden, legt tijdens de hoorzitting voor het Europees Parlement op 5 juli 2010 de volgende verklaring af: „De systemische zwakke plekken van de huidige EMU zijn door de crisis aan het licht gekomen. Eenvoudig gezegd zit er niets anders op dan dat economisch beleid in de EU meer en beter wordt gecoördineerd. Verder moeten de lidstaten zich beter houden aan de regels van de EMU. Regels zijn zinloos als niemand zich eraan houdt” (toespraak over Herstel van het vertrouwen in Europa's economie, ten overstaan van de commissie ECON van het EP, Straatsburg).

3.4 De crisis, zonder beleidscoördinatie, heeft nu al bijzonder ernstige sociaaleconomische consequenties voor de EU, vooral als het gaat om groeipotentieel en werkgelegenheid. Een duidelijk overzicht daarvan staat in het verslag over de financiële, economische en sociale crisis dat Pervenche BERÈS aan het Europees Parlement heeft voorgelegd <sup>(6)</sup>.

3.4.1 Het bbp van de EU is, na een geforceerde stijging in 2008 (+ 0,5 %), weer ingezakt in 2009 (- 4,2 %) en zal naar verwachting weer aantrekken in 2010 en 2011 (de prognoses zijn resp. + 1 % en + 1,7 %). De ineenstorting komt vooral hard aan in de Baltische landen (het bbp van Letland zal eind 2011 22 % onder dat van 2007 zitten) en in Ierland, maar treft in mindere mate ook Italië, Griekenland en Finland. Tegelijkertijd is de uitvoer uit de lidstaten, binnen en buiten de EU, in de periode van 2007 tot 2009 gemiddeld met 12 % teruggelopen, met uitschieters in Finland, Malta, Bulgarije, Zweden, Estland en het Verenigd Koninkrijk, waar het verlies meer dan 15 % bedroeg <sup>(7)</sup>.

3.4.2 De doelstellingen van het Verdrag van Lissabon voor de arbeidsmarkt zijn voor veel lidstaten dan ook weer verre toekomstmuziek geworden: de participatiegraad in de EU is van 65,4 % in 2007 gedaald tot 64,6 % in 2009, met dalingen van meer dan vijf procentpunten in Estland, Ierland, Spanje en Letland. In diezelfde periode is de werkloosheid in de EU gestegen van 7,1 naar 8,9 %, met pieken van meer dan 10 % in Spanje (18 %), Slowakije, Ierland en de Baltische landen.

3.5 Kortom, de situatie is erg kritiek en vraagt om paardenmiddelen. Daarom roepen de door de Commissie gekozen aanpak, en het tijdschema dat voor de consolidering van de economische *governance* in Europa is vastgelegd, toch nog vragen op. Daarbij gaat het om omstandigheden die niet alleen een zo breed mogelijke overeenstemming onder de EU-instellingen en in de publieke opinie in de weg staan, maar ook tot gevolg kunnen hebben dat niet helemaal duidelijk is wat met de voorgestelde coördinatie wordt beoogd.

3.6 In de eerste plaats moet de EU haar streven naar meer coördinatie van economisch beleid laten voorafgaan door een door alle lidstaten onderschreven definitie van het begrip „economische *governance*”. Ook moet zorgvuldig worden nagegaan waarom de toepassing van het stabiliteits- en groeipact van de afgelopen tien jaar ondoeltreffend is gebleken en waarom te weinig vooruitgang is geboekt met de verwezenlijking van de doelstellingen van de strategie van Lissabon.

3.6.1 Aan de ene kant doet het woord *governance* denken aan een decentraal institutioneel bestel waarin niet één centrale overheid de touwtjes in handen heeft (zoals in de lidstaten), maar meerdere instanties – al dan niet van de overheid – samenwerken om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken.

Alleen zit de EU nog in het slop van de perikelen rond de Europese Grondwet en de uitbreiding tot 27 lidstaten, die elk een heel andere geschiedenis hebben en ver uiteenlopende politieke visies vertegenwoordigen. Vandaar dat het hoog tijd is voor de EU-instellingen en de lidstaten om nieuwe economische, sociale en milieudoelstellingen af te spreken, een proces dat maar moeizaam op gang komt sinds in de jaren tachtig en negentig alles op alles is gezet om de interne markt te verwezenlijken en de euro in te voeren.

3.6.2 Aan de andere kant lijkt het erop dat er regels voor de toekomst worden uitgewerkt waarvoor niet is uitgegaan van een algemeen aanvaarde analyse van wat in het verleden is gebeurd. Immers, het is wel degelijk van belang uit te maken waarom het mis is gegaan met het stabiliteits- en groeipact: komt dat doordat er al in het begin fouten zijn gemaakt toen moest worden bedacht welke verplichtingen de EMU-landen in het geval van ernstige crises konden worden opgelegd, of doordat tijdens de toepassing van het pact verkeerde politieke keuzen zijn gemaakt, of doordat de meningen verschillen over de doelstellingen en bijbehorende strategieën (lage inflatie, economische en banengroei, euro als reservevaluta enz.) <sup>(8)</sup>. Zelfs ten tijde van de eerdere versies van het stabiliteits- en groeipact waren er in de EU al sinds ruim tien jaar gedragsregels voor de lidstaten. Alleen hebben ook die gedragsregels de veelvuldige crises niet voorkomen.

3.6.3 Veel van de kwantitatieve doelstellingen van de strategie van Lissabon zijn dode letter gebleven. Dat alleen al – en dan hebben we het nog niet eens over de economische crisis – doet prangende vragen rijzen over de keuze van de indicatoren en over het vermogen daarvan om de groei van concurrentievermogen en dynamiek op doeltreffende wijze weer te geven.

3.7 In de tweede plaats is al wel besloten om het Europees semester op 1 januari 2011 van start te laten gaan, terwijl nog niet is uitgemaakt welke regels daarop van toepassing worden en welke inhoud eraan moet worden gegeven. Bovendien is verzuimd om de suggesties van de diverse belanghebbende instanties (de Commissie, het Europees Parlement, de door VAN ROMPUY voorgezeten task-force Economische *governance*, de ECB, het EESC en het Comité van de Regio's) daadwerkelijk op één lijn te brengen. De discussieronde zal op zijn vroegst pas in de zomer van 2011 worden afgerond met het fiat van het Europees Parlement.

<sup>(6)</sup> Ontwerpverslag aan het EP van Pervenche BERÈS over de financiële, economische en sociale crisis: aanbevelingen voor maatregelen en initiatieven (tussentijds verslag), speciale commissie voor de financiële, economische en sociale crisis, 6 mei 2010

<sup>(7)</sup> Bron: databank van Eurostat (september 2010); zie ook de tabellen 1 en 2 in de bijlage

<sup>(8)</sup> Herman VAN ROMPUY verklaarde op 20 september 2010 in de grote collegezaal van de Parijse faculteit voor politieke wetenschappen dat „we moeten leven met het dilemma van een monetaire unie waarin nauwelijks wordt samengewerkt bij het vaststellen van de begrotingen. Sinds de invoering van de euro zijn de EU-instellingen verantwoordelijk voor het monetaire beleid, terwijl de lidstaten hun eigen begrotingsbeleid blijven voeren en zelf hun economisch beleid coördineren. Dat is een spanningsveld waardoor de soms wat kromme besluiten worden genomen waarover ik het had ... ! Sommigen noemen dat een constructiefout, de „erfzonde van de euro”. Ik noem het liever een structurele handicap. Er moest bij de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht, vooral tussen Duitsland en Frankrijk, nu eenmaal een knoop worden doorgemaakt. Zonder die „erfzonde” zou de euro er nooit zijn gekomen!” (toespraak getiteld „Europees beleid weer nationaal maken of andersom?”, op uitnodiging van „Notre Europe”).

3.8 Als de nood hoog is, zoals in het voorjaar van 2010, is het duidelijk belangrijker voor de Commissie om zo snel mogelijk – voor het oog van de financiële wereldmarkten en de publieke opinie – een uitweg uit de crisis te vinden dan dat wordt nagedacht over de doeltreffendheid van de gevonden - oplossing voor de middellange en lange termijn. Men denke daarbij aan doeltreffendheid op financieel, maar ook op sociaal en politiek gebied en op het gebied van de productie.

3.9 Volgens de Commissie zijn er strengere regels nodig om uit de crisis te geraken, alsook sancties waarover meer zekerheid bestaat, minder politieke armslag voor de lidstaten en meer maatregelen die vanzelf ingaan. Het EESC stelt daar tegenover dat geen enkel maatregelenpakket volstaat om ernstige crises te boven te komen, omdat crises bijna altijd worden veroorzaakt door buitengewone, onverwachte gebeurtenissen die zelfs door deskundigen niet kunnen worden voorspeld en waartegen geen vantevoren vastgelegde regels opgewassen zijn. De utopie dat regelgeving de doorslag geeft, waardoor politici geen keuzen meer zouden hoeven te maken, houdt in de praktijk nauwelijks stand en kan zelfs gevaarlijk worden, omdat daardoor een vals gevoel van zekerheid ontstaat, of in ieder geval het gevoel beschermd te zijn tegen ongewisse omstandigheden<sup>(9)</sup>. Bovendien zitten aan een dergelijke benadering twee soorten problemen vast waaraan de nodige aandacht moet worden geschonken.

3.9.1 Om te beginnen het risico dat er te weinig oog is voor de voordelen van een communautaire benadering waarbij inspraak wordt gegeven aan de instellingen die Europa's burgers het beste vertegenwoordigen, boven een benadering waarbij de regeringen het voor het zeggen hebben: besluiten worden voornamelijk door de Raad genomen, en het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het EESC hebben weinig in de melk te brokkelen. De enige uitzondering wordt in het Europees semester gemaakt voor het Europees Parlement, waaraan de Commissie in januari de jaarlijkse analyse van de groei van de economie zal voorleggen. Die analyse dient als stof voor de discussie over de richting die met de beleidscoördinatie moet worden opgegaan.

3.9.1.1 Als die intergouvernementele benadering de overhand krijgt, kan weer gebeuren wat al met de strategie van Lissabon het geval was, nl. dat het tekortschieten van Europees burgerschap te licht wordt ingeschat. Het gevaar daarvan voor het voortbestaan van de EU als economische, maatschappelijke en politieke entiteit is niet minder groot dan de wereldcrisis, omdat hierdoor de illusie weer de kop kan opsteken dat lidstaten door af te zien van de euro (en dus van de EU) hun soevereiniteit kunnen terugwinnen en zich dan weer - hoe onwaarschijnlijk ook -, vrij van verplichtingen en zonder Europese technocraten, kunnen gaan ontwikkelen als natie. Dat een oplettende waarnemer van de EU, Charles KUPCHAN<sup>(10)</sup>, in de Washington Post van 29 augustus jl. heeft gewaarschuwd

<sup>(9)</sup> VEROLA N., *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali* (Europa en de crisis: gebrek aan financieel evenwicht en constitutioneel evenwicht), Paper for ASTRID, 2010 (<http://www.astro-online.it/Riforma-de/Studi-e-ri/VEROLA—L-Europa-e-la-crisi—squilibri-finanziari-ed-equilibri-costituzionali.pdf>, alleen in het Italiaans).

<sup>(10)</sup> Hoogleraar aan de Georgetown University en hoofd „Europese studies” van de Raad voor buitenlandse betrekkingen.

voor een dreigende „hernationalisering” van het Europese project, is geen toeval: „Europa beleeft een politieke hernationalisering: ieder land eigent zich weer de soevereiniteit toe die het ooit maar al te graag opofferde aan een collectief ideaal”<sup>(11)</sup>.

3.9.1.2 Europa's burgers zelf geven blijk van dit verlies aan vertrouwen, niet zozeer in de instellingen van de EU als wel in het nut van de hele EU. Volgens de Eurobarometer<sup>(12)</sup> is het percentage Europeanen dat het EU-lidmaatschap van hun land als positief ervaart, van het voorjaar van 2007 tot 2010 van 57 % gedaald naar 49 % (naast burgers die tegen dat lidmaatschap zijn, nu: 18 %, en burgers zonder uitgesproken mening: 29 %). Tegelijk daarmee is het percentage burgers volgens wie hun land voordeel heeft gehad van dat lidmaatschap gedaald van 59 % naar 53 %; het percentage burgers dat vindt van niet, is opgelopen tot 35 %.

3.9.2 Het tweede risico is dat, in weerwil van inmiddels algemeen aanvaarde en overtuigende argumenten om te innoveren, toch weer wordt gekozen voor de traditionele manier om de problemen op te lossen: voorrang voor financiële rigueur boven thema's als groei, sociale gerechtigheid en aantasting van het milieu<sup>(13)</sup>.

3.9.2.1 De verbanden tussen overheidsuitgaven, economische prestaties en maatschappelijke doelstellingen zijn veel complexer dan kan worden gedacht als wordt uitgegaan van de simplistische hypothese van een inruil tussen gerechtigheid en efficiëntie. Goed in elkaar zittende systemen voor welzijn en milieubescherming kunnen ook leiden tot meer efficiëntie en concurrentievermogen. Dergelijke systemen kunnen zelfs worden gezien als een productiefactor die bijdraagt aan de stabiliteit en dynamiek van de post-industriële economie.

3.9.2.2 Dit gaat vooral op nu de lidstaten met een economische crisis worden geconfronteerd. De Commissie wijst in het Europese herstelplan<sup>(14)</sup> op de noodzaak om „de menselijke kosten van de economische neergang en de gevolgen daarvan voor de kwetsbaarste groepen (te) beperken.” Ook moet de crisis volgens de Commissie worden opgevat als een kans om „de overgang naar een koolstofarme economie (te) versnellen” d.m.v. een strategie die „nieuwe technologieën (zal) stimuleren, nieuwe „groene” banen (zal) scheppen en nieuwe kansen (zal) bieden op de snel groeiende wereldmarkten ...”.

<sup>(11)</sup> Charles KUPCHAN, *As nationalism rises, will the European Union fall*, Washington Post, 29 augustus 2010. Lees ook de opmerkingen over belastingheffing en vertegenwoordiging van P. DE GRAUWE, *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU (<http://www.voxeu.com/index.php?q=node/5615>).

<sup>(12)</sup> Eurobarometer 73 – eerste resultaten, zie figuren 1 en 2 van de bijlage

<sup>(13)</sup> Over een duurzaam milieu: H. DALY, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development* (uitgeverij: Edizioni di Comunità, 2001), 1996; over welzijn en billijkheid: I. BEGG, M. FERRERA, D. HODSON, P. MADSEN, M. MATSAGANIS, S. SACCHI en W. SCHELKE, *The Cost of Non Social Policy: Literature Review* (kosten van géén sociaal beleid: overzicht van de vakliteratuur); verslag aan de Commissie, Brussel, 2003; over het paradigma van de menselijke ontwikkeling, cfr. A. Sen, *Inequality Reexamined* (een kritisch onderzoek van ongelijkheid, Il Mulino, 2010), 1992; en A. Sen, *Development as Freedom* (ontwikkeling is vrijheid, geen groei zonder democratie, Mondadori, 2000), 1999.

<sup>(14)</sup> COM(2008) 800 final - Een Europees economisch herstelplan, blz. 5

3.9.2.3 Ook mag niet uit het oog worden verloren dat de crisis niet in de overheidssector is ontstaan, maar in de particuliere sector: dáár brak de crisis uit als gevolg van de scheefgroei tussen de algehele stijging van het aanbod aan goederen en diensten enerzijds en de vertraging in de groei van de koopkracht van de consumenten anderzijds<sup>(15)</sup>. Dat de begrotingen van de lidstaten er qua bbp slechter aan toe zijn, is voor een groot deel alléén te wijten aan de noodmaatregelen van de overheid. Die noodmaatregelen hebben geleid tot een daling van de noemer (het nationaal inkomen) en een stijging van de teller (de uitgaven van de overheid om het financieel en productiesysteem te redden en om instrumenten met een automatische stabiliserende werking te financieren waardoor de mogelijk rampzalige gevolgen van de crisis binnen de perken worden gehouden)<sup>(16)</sup>. Jean-Paul FITOUSSI schrijft terecht dat de begrotingsproblemen van Europa slechts in geringe mate zijn veroorzaakt door de overheidsmaatregelen: de grote boosdoener is het automatische effect van de verarming van de bevolking op de openbare financiën<sup>(17)</sup>.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het is onvoldoende duidelijk wat wordt bedoeld met „economische governance” en op welke doelstellingen die moet worden gebaseerd. Ook is er nauwelijks besef van de grenzen aan het groei- en stabiliteitspact en aan de strategie van Lissabon. Redenen te meer voor de lidstaten en de EU-instellingen om samen een strategie af te spreken. Dat moet een strategie zijn die niet alleen bestaat uit regels en procedures, maar waarin ook wordt stilgestaan bij de details van concreet beleid, vooral in de huidige context van een door de economische crisis verzwakt Europa. Dat beleid moet gericht zijn op de verbetering van de bestaanskwaliteit van Europa's burgers, de verhoging van de participatiegraad (ook van kansarme groepen zoals gehandicapten en etnische minderheden) en de vergroting van het concurrentievermogen van het Europese productiesysteem (ook van het mkb en de sociale economie).

4.2 Wat niet volstaat, is zich beperken tot de - op zich noodzakelijke - boekhoudkundige regels om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. De burgers van Europa moeten weer wat van de EU gaan verwachten: om hun vertrouwen in de EU te herstellen, zijn maatregelen voor de middellange en de lange termijn nodig. In die maatregelen moet de noodzaak van strenge boekhoudkundige regels worden verzoend met het even noodzakelijke vermogen om plannen te maken en uit te voeren voor sociaal-economische vooruitgang. In Europa moet m.a.w. het besef groeien van de EU als politieke entiteit, die naar daadwerkelijke door alle lidstaten aanvaarde beleidscoördinatie streeft en een actieve speler is op het wereldtoneel.

<sup>(15)</sup> IAO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (de uitdagingen van groei, werkgelegenheid en sociale samenhang), discussienota voor de gezamenlijke IAO-IMF-conferentie, Oslo, 13 september 2010, blz. 67 t/m 73

<sup>(16)</sup> De totale overheidsschuld in de eurozone is van 72 % in 1999 gedaald tot 67 % in 2007 (zie grafiek 3 van de Bijlage). In diezelfde periode is de schuldenlast van de huishoudens en van de financiële sector groter geworden (zie grafiek 4 van de Bijlage). De schuldenlast van de overheid is pas gaan stijgen in 2008 (zie grafiek 5 van de Bijlage), toen de regeringen de banken zijn gaan redden en de economische bedrijvigheid, in weerwil van de recessie (minder bbp en minder belastinginkomsten), in stand hebben gehouden.

<sup>(17)</sup> Jean-Paul FITOUSSI: *Crise et démocratie: le paradoxe européen*, Le Monde van 16 oktober 2010. Lees ook *What kind of governance for the eurozone?* van P. DE GRAUWE, CEPS Policy Brief, n. 214, september 2010

4.3 En wat is nodig om te komen tot een zelfbewuster Europa? Dat de instellingen die in Europa de burgers en de sociale partners vertegenwoordigen, te weten: het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het EESC, aan invloed winnen en dat er meer inzicht komt in de veranderingen die zich momenteel voltrekken. Daardoor krijgt de door de Commissie voorgestane beleidscoördinatie een hoog democratisch gehalte, alsook het brede draagvlak zonder welke die beleidscoördinatie onmogelijk doeltreffend tot stand kan worden gebracht.

4.4 Momenteel speelt het Europees Parlement een bescheiden rol in het Europees semester: alleen in het begin neemt het deel aan de discussie over de richting die van meet af aan aan het coördinatieproces moet worden gegeven. De rol van het Europees Parlement zou veel groter en efficiënter kunnen worden als er afstemming plaatsvindt met de activiteiten van de nationale parlementen die de begrotingen van de lidstaten moeten bespreken en goedkeuren. Het Europees Parlement kan de doorslag geven als het erom gaat te bepalen wat voor soort economische governance de EU moet nastreven. Bovendien kan het democratische legitimiteit verschaffen aan preventieve en corrigerende procedures, ook in het geval van boetes die de lidstaten worden opgelegd.

4.5 Als adviesorgaan voor de EU-instellingen kan het EESC de economische governance in Europa kracht bijzetten door een jaarlijkse vergadering te organiseren waarin speciaal wordt gediscussieerd over aanbevelingen en methoden om draagvlak voor de nationale hervormingen te creëren zonder dat wordt voorbijgegaan aan de maatschappelijke gevolgen daarvan. De meerwaarde die het EESC kan bieden, is immers dat in zijn midden de organisaties vertegenwoordigd zijn waarvan afhangt of er in de lidstaten al dan niet maatschappelijk draagvlak is voor economisch beleid. Om die reden kan het EESC een belangrijke bijdrage leveren: het kan de politieke leiders, maar vooral ook de burgers van de lidstaten zover krijgen om zich voor dit coördinatieproces in te zetten en hun het besef bijbrengen dat ook zij daarvoor verantwoordelijkheid dragen.

4.5.1 De conclusies van die vergadering - die in het najaar kan worden gehouden, na de formele goedkeuring van de aanbevelingen voor de lidstaten - zouden dienen als uitgangspunt voor de contacten met de respectieve nationale SER's en nationale parlementen en met het Europees Parlement. Op die manier kunnen de gekozen strategieën worden geëvalueerd, en in en voor de lidstaten bekend en aanvaardbaar worden gemaakt.

4.6 Meer invloed voor het Europees Parlement, het Comité van de Regio's en het EESC verkleint het risico dat aan de doelstellingen groei en sociaal-economische ontwikkeling minder gewicht worden toegekend dan aan de noodzaak om voor monetaire en financiële stabiliteit te zorgen, waardoor de samenhang tussen het groei- en stabiliteitspact en de Europa 2020-strategie bewaard kan blijven. Economische stabiliteit is weliswaar, vooral in tijden van crisis, een voorwaarde voor de groei van de economie en de instandhouding van de levensstandaard, maar het streven daarnaar mag niet ten koste gaan van de inkomsten en rechten van de burgers. Tegelijkertijd streven naar een nieuwe economische governance en naar de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie maakt het gemakkelijker voor de publieke opinie om zich neer te leggen bij bezuinigingen.

4.6.1 Ook al lijkt de Commissie haar best te doen om beide doelstellingen evenveel gewicht toe te kennen, toch kan ernstig worden betwijfeld of het daadwerkelijk haar bedoeling is om de nieuwe economische governance en de Europa 2020-strategie in elkaar te laten overlopen, omdat daartussen nog steeds een duidelijke scheidslijn wordt getrokken. Er is eerder sprake van een gebrek aan evenwicht ten koste van de sociale dimensie en ten gunste van factoren als de productiviteit en flexibiliteit van arbeid. Die laatste worden geacht het concurrentievermogen van Europese ondernemingen te vergroten.

4.6.2 De basishypothese is dat macro-economisch toezicht - naast de meer gerichte controle op de door de Commissie aangevraagde structurele hervormingen - hoe dan ook gunstige voorwaarden schept voor duurzame groei, wat zowel bevorderlijk is voor de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie als voor de toepassing van het groei- en stabiliteitspact. Tegenovergesteld kan worden dat niets uit de nu ruim tien jaar ervaring met de gemeenschappelijke munt, en dus ook met een eurozone waarin munten niet kunnen worden gedevalueerd, erop wijst dat op korte termijn een einde kan worden gemaakt aan de verschillen in concurrentievermogen tussen de landen van de EU en van de EMU.

4.7 De Europa 2020-strategie lijkt geschikt om ondernemingen beter op kwaliteit te helpen concurreren, omdat daarin maatregelen zijn voorzien op het gebied van kennis, innovatie en milieuduurzaamheid. Dat neemt niet weg dat er, vooral in een tijd waarin Europa nog steeds bezig is om de sociaaleconomische crisis langzaam te boven te komen, een tegenstrijdigheid ontstaat tussen de doelstellingen van de Europa 2020-strategie en de consolidering van het groei- en stabiliteitspact.

4.7.1 Immers, de ambitieuze doelstellingen van de Europa 2020-strategie - een slimme groei (door kennis en innovatie), die duurzaam is (ofwel doeltreffender, groener en concurrerder) en inclusief (ofwel gekenmerkt door sociale en territoriale samenhang middels werkgelegenheid, met vooral aandacht voor kansarme werknemers) - vergen dienovereenkomstige investeringen. Die maatregelen, waarvoor dus meer overheidsgeld nodig is of waarvoor particulieren met behulp van - ook financiële - prikkels kunnen worden gemobiliseerd, kunnen onverenigbaar blijken met de begrotingsverplichtingen die de Commissie de lidstaten wil opleggen om zich aan het groei- en stabiliteitspact te houden en de economische *governance* in de EU te verbeteren.

4.7.2 Nog steeds in verband met het bbp, zijn sluitende overheidsbegrotingen en een sterke euro zonder twijfel noodzakelijke voorwaarden voor een ontwikkelingsbeleid van lange adem. Alleen volstaan boekhoudkundige regels niet om voor de lange termijn een positieve ontwikkeling van de openbare finan-

ciën op gang te brengen. Volgens het zogenoemde „onveranderlijkheidsbeginsel” (STIGLITZ, SEN en FITOUSSI<sup>(18)</sup>) mag de waarde van nationale boekhoudkundige gegevens niet variëren naar gelang van de institutionele, economische, sociale en politieke verschillen tussen de lidstaten: als vergelijkingen worden gemaakt, moet dat zijn tussen situaties die zoveel mogelijk op elkaar lijken. Anders gezegd gaat het niet aan om overheidsfinanciën op duurzaamheid te controleren door van jaar tot jaar het financieringstekort en de staatsschuld in het oog te houden, maar moet worden uitgegaan van toekomstprognoses, ook voor particuliere markten als de financiële, vastgoed- en zorgverzekeringmarkten, die in crisissituaties en in geval van nood veel invloed kunnen hebben op de soliditeit van overheidsfinanciën, bijvoorbeeld omdat de overheid van een lidstaat actie onderneemt om financiële instellingen of grote ondernemingen te redden.

4.7.3 Overigens brengt de toespitsing op de verschillen in concurrentievermogen met zich mee dat de evolutie van de loonkosten per eenheid product voortdurend in de gaten moet worden gehouden. Dat betekent weer dat steeds meer aandacht moet worden besteed aan de onderhandelingen tussen de sociale partners, vooral in de eurozone, waar de lidstaten hun munt niet meer kunnen devalueren. De onderhandelingen tussen werknemers- en werkgeversorganisaties zouden dus onlosmakelijk deel moeten uitmaken van de door de Commissie uitgestippelde strategie. Daarvan wordt in de Mededeling van de Commissie echter nergens gewag gemaakt.

4.7.3.1 Een mogelijke uitweg is dat steeds vaker en gericht gebruik wordt gemaakt van de „macro-economische dialoog”, waaruit een daadwerkelijk door regeringen en sociale partners gedeelde visie moet voortkomen, zowel op de economische toestand in de EU als op de maatregelen die moeten worden genomen, en die nauw moet aansluiten bij de sociale dialoog die in de lidstaten wordt gevoerd. Door een kwaliteitsprong kan hiervan een instrument worden gemaakt dat de daadwerkelijke betrokkenheid garandeert van de sociale partners, naast die van de ECB, de Commissie en de Raad. Door deze macro-economische dialoog kan worden gezorgd voor samenhang tussen nationale en EU-maatregelen<sup>(19)</sup>.

4.8 Daadwerkelijke beleidscoördinatie in EU-verband impliceert dat alle 27 lidstaten instemmen met het macro-economische referentiekader en de macro-economische prognoses als uitgangspunten voor de economische en fiscale beleidsmaatregelen die de lidstaten gaan nemen en in het Europees semester bekend gaan maken. Van groot belang in dit verband zijn de analyses van Eurostat, de prognoses van de Commissie, de ondersteunende rol van de ECB en de reacties van de Europese Raad en het Europees Parlement.

<sup>(18)</sup> J.E. STIGLITZ, A. Sen, J.P. FITOUSSI, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress* (verslag van de commissie voor de meting van economische resultaten en sociale vooruitgang), verslag aan de president van Frankrijk, Parijs, 2009 (blz. 22 en 23).

<sup>(19)</sup> A. WATT, *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 juli 2010 (<http://www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice/>)

4.9 Economische, sociale en milieudoelstellingen zijn nauw met elkaar verweven. Daarom moeten er indicatoren worden vastgelegd die meer inhouden dan alleen maar het bbp. Het is niet voor niets dat de Commissie zelf, in haar Mededeling „Het BBP en verder - Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld” (20), opmerkt dat er behoefte is aan „indicatoren die sociale en milieugerelateerde pluspunten (zoals bevordering van sociale samenhang, toegankelijkheid en betaalbaarheid van basisgoederen en -diensten, onderwijs, volksgezondheid en luchtkwaliteit) en minpunten (zoals meer armoede, meer criminaliteit en uitputting van natuurlijke hulpbronnen) kernachtig samenvatten” en die daarmee „recht doen aan de zorgen van de burgers”.

4.10 De economische *governance* kan alleen op doeltreffende wijze kracht worden bijgezet en haar belofte waarmaken als de vijf acties om „verder te gaan dan het bbp” daadwerkelijk worden uitgevoerd: i) het BBP aanvullen met sociale en milieu-indicatoren; ii) bijna real-time informatie voor de besluitvorming; iii)

nauwkeurigere rapportage over verdeling en ongelijkheid; iv) ontwikkeling van een Europees scorebord voor duurzame ontwikkeling; v) uitbreiding van de nationale rekeningen tot sociale en milieuaspecten.

4.11 Versterking van de economische *governance* is een proces waaraan, net als aan andere processen in de geschiedenis van de EU, vast veel haken en ogen zullen blijken te zitten. Die complexiteit is nu eenmaal kenmerkend voor alles wat met de EU te maken heeft. Wat een Italiaanse journalist schreef, nl. dat Europa „onbestemder” is dan de VS, als „een reis op zoek naar een bestemming” (21), is ongetwijfeld waar, maar inmiddels is het hoog tijd dat aan die reis wél een bestemming wordt gegeven: een nauwkeurige en duidelijke bestemming waar alle burgers van Europa, maar ook hun parlementen en de instellingen van de lidstaten en van de EU achter staan. Alleen op die manier kan het doel worden bereikt dat de EU zich al bij haar oprichting heeft gesteld.

Brussel, 17 februari 2011

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Staffan NILSSON

(20) COM(2009) 433 final, blz. 3 en 4

(21) C. BASTASIN, *Questo secolo può essere ancora europeo* (de 21ste eeuw kan nog Europees zijn), *Il Sole* 24 ore, 2 september 2010



## BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel, waarvoor ten minste een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werd tijdens de beraadslagingen verworpen:

**Paragraaf 4.7.3.1 – Wijzigingsvoorstel ingediend door de heer Pálenik**

Een nieuwe, als volgt luidende paragraaf 4.7.4 invoegen na paragraaf 4.7.3.1:

4.7.4. In de uitgebreide behandeling van de staatsschulden en de houdbaarheid op lange termijn van de overheidsfinanciën concentreert de Commissie zich onder andere op impliciete verplichtingen, vooral tegen de achtergrond van de vergrijzing van de bevolking. Gelet op de landen die met een pensioenhervorming zijn begonnen op basis van een kapitaalgedekt systeem voor pensioenen moet deze kwestie concreter en methodisch worden aangepakt.

**Motivering**

In het derde deel van het Commissievoorstel staat dat rekening moet worden gehouden met impliciete verplichtingen; vermeld wordt echter niet hoe een en ander er inhoudelijk en praktisch uit moet zien. Een aanvulling in die zin zou het voorstel ten goede komen.

**Uitslag van de stemming:**

Stemmen voor:	69
Stemmen tegen:	160
Onthoudingen:	19

---