

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité met de „Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot de globale richtsnoeren voor het economisch beleid in 2002”**

(2002/C 125/12)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 29 november 2001 overeenkomstig artikel 23 van zijn reglement van orde besloten een advies op te stellen met de „Bijdrage van het Economisch en Sociaal Comité tot de globale richtsnoeren voor het economisch beleid in 2002”.

De afdeling „Economische en Monetaire Unie — economische en sociale samenhang”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 25 februari 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Konitzer.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 389e zitting van 20 en 21 maart 2002 (vergadering van 20 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen werd goedgekeurd.

**1. Redenen voor het opstellen van dit initiatiefadvies**

Met dit advies wil het Comité een bijdrage leveren tot:

- het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2002 door de Commissie en de Raad;
- de openbare discussie over coördinatie en inhoud van het economisch beleid op EG-niveau;
- de materiële discussie binnen de in het Comité vertegenwoordigde organisaties en sociaal-economische groeperingen.

**2. De huidige procedures voor de coördinatie van het economisch beleid en de noodzaak, deze te verfijnen en te rationaliseren**

*2.1. De filosofie van het Verdrag van Maastricht*

De bevoegdheid voor het economisch beleid wordt in het desbetreffende hoofdstuk (artt. 98 t/m 104) van het EG-verdrag in beginsel aan de lidstaten gelaten, maar wel wordt dit beleid als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang behandeld. Het is de bedoeling dat de lidstaten hun economisch beleid dusdanig coördineren dat daarmee wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 van het EG-verdrag omschreven doelstellingen<sup>(1)</sup>. De „globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap” vormen in de Gemeenschap het centrale document op dit beleidsterrein. Het gaat hier om niet-bindende aanbevelingen van de Raad, die op grond van aanbevelingen van de Commissie en conclusies van de Europese Raad worden opgesteld. De Raad doet zijn aanbevelingen ook aan het Europees Parlement toekomen. Via een intergouvernementele procedure wordt op de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren toezien. Worden inbreuken vastgesteld, dan kan een nieuwe

aanbeveling tot de lidstaat in kwestie worden gericht die bij wijze van sanctie openbaar kan worden gemaakt. Slechts de voorschriften betreffende het begrotingsbeleid bevatten bindende cijfers voor het economisch beleid die verdergaan dan het beginsel van een „open-markteconomie met vrije mededinging, waarbij een doelmatige allocatie van middelen wordt bevorderd”. Deze voorschriften<sup>(2)</sup> strekken ertoe dat het nationale begrotingsbeleid het op prijsstabiliteit gerichte en bij de ECB gecentraliseerde monetaire beleid niet doorkruist. Deze Verdragsbepalingen worden in het kader van de EMU door het Groei- en stabiliteitspact aangevuld en versterkt.

2.2. De in het Verdrag voorgeschreven procedures en limieten werden als volgt uitgewerkt:

- in Titel VIII „Werkgelegenheid” van het Verdrag van Amsterdam wordt ten aanzien van de werkgelegenheidsrichtsnoeren gebruik gemaakt van een procedure waar in het Verdrag van Maastricht t.a.v. de globale richtsnoeren voor het economische beleid van werd afgezien (voorstel van de Commissie dat door de Raad slechts met algemene stemmen kan worden gewijzigd, maar waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit);
- vervolgens zijn er een aantal „processen” in het leven geroepen:
  - het proces van Luxemburg voor arbeidsmarktbeleid;
  - het proces van Cardiff voor structuurbeleid (m.b.t. goederen- en factormarkten); en
  - het proces van Keulen voor de macro-economische dialoog tussen de verantwoordelijken voor het monetair, begrotings- en inkomensbeleid met het doel om de macro-economische beleidsmix in de EMU te verbeteren;

<sup>(1)</sup> In dat artikel worden o.a. groei en werkgelegenheid genoemd.

<sup>(2)</sup> Monetaire financiering van overheidstekorten, bevoorrechte toegang van de regeringen tot de kapitaalmarkten en borgstelling voor schulden van andere lidstaten of overheden zijn verboden, en de lidstaten vermijden buitensporige overheidstekorten (artt. 101-104 van het EG-verdrag).

- deze „processen” werden aangevuld met de doelstellingen die de Europese Raad van Lissabon op het gebied van groei, technische vooruitgang en volledige werkgelegenheid heeft geformuleerd;
- daarnaast heeft zich een wildgroei voorgedaan van consultatieprocedures, akkoorden over niet-verplichte standpunten van Europees Parlement, ESC, sociale partners, en hebben Commissie en Parlement pogingen in het werk gesteld om een openbare discussie over kwesties i.v.m. het Europees economisch beleid aan te zwengelen: samenwerking tussen instituten voor economisch onderzoek en het Economisch forum van Brussel;
- wat de regeringsvertegenwoordigers betreft, is de rol van de comités (Economisch en Financieel Comité, Comité voor de economische politiek, Comité voor arbeidsmarkt-vraagstukken) toegenomen. Wel ging dit deels ten koste van de rol van de Commissie als hoedster van het gemeenschappelijk belang. Gaandeweg kreeg men de indruk dat er sprake was van rivaliteit, gebrek aan transparantie en problemen bij de samenstelling van deze comités;
- op Raadsniveau is er een informele „eurogroep” opgericht, die zich met de coördinatie van het economisch beleid en de ontwikkeling van de beleidsmix van de EMU bezighoudt, maar geen in het Verdrag verankerde beslissingsbevoegdheid heeft.

### 2.3. *Evaluatie van de in het Verdrag neergelegde uitgangspunten voor het macro-economisch beleid*

2.3.1. Met de introductie van de chartale euro, de instelling van een grondwetsconventie voor de EU en met het oog op de uitbreiding moet worden gezien of de procedure voor het opstellen van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid en het toezicht op de tenuitvoerlegging ervan aan de verwachtingen heeft voldaan en toekomstige uitdagingen het hoofd kan bieden.

2.3.2. Het kan als positief worden aangemerkt dat de stabiliteitsvoorwaarden voor de succesvolle verwezenlijking van de EMU konden worden gecreëerd en dat negatieve effecten (spillovers) op het financieel beleid van de eurolanden en het gemeenschappelijke monetaire beleid mede uitbleven omdat de begrotingsvoorschriften van het Verdrag en het Groei- en stabiliteitspact werden nageleefd. Ook de sociale partners hebben hun, niet in het Verdrag genoemde, loonafspraken beter weten aan te passen aan de stabiliteitseisen van de EMU dan velen hadden verwacht. Hieruit resulteerde een macro-economische beleidsmix voor de monetaire unie die, ondanks de huidige vooral door externe factoren bepaalde conjunctuurverslapping, groei en werkgelegenheid beter heeft ondersteund dan zonder de EMU mogelijk was geweest.

2.3.3. Er moet echter ook op een aantal negatieve factoren worden gewezen. Enkele grote lidstaten hebben in tijden van conjuncturele voorspoed te weinig aan begrotingsconsolidering gedaan om in perioden met een lagere conjunctuur volledig van de automatische stabilisatoren te kunnen profiteren en/of actief anticyclisch beleid te kunnen voeren. Daarnaast hebben in veel landen de overheidsinvesteringen en de uitgaven voor onderwijs of instandhouding van menselijk kapitaal onder de begrotingsconsolidering geleden. Daarom loopt de vraag op de interne markt momenteel terug en dreigen er ook knelpunten in het groeiproces en de terugkeer naar een situatie van volledige werkgelegenheid. Al met al is het in de EG en met de EMU nog niet gelukt om tot een op brede consensus berustend concept voor een in alle opzichten bestendig macro-economisch beleid te komen waarmee op EMU-niveau een beleidsmix van monetaire, begrotings- en loonpolitiek kan worden gerealiseerd die, voor zover mogelijk, interne en externe oorzaken van inflatoire oververhitting en conjunctuurverzwakkingen tegengaat teneinde tot een zo evenwichtig mogelijke ontwikkeling van de macro-economische vraag te komen die in overeenstemming is met de uitbreiding van de productiecapaciteit. Alleen dan, in een context van hoog macro-economisch rendement, zal er voldoende investeringsbereidheid zijn om het omvangrijke groei- en werkgelegenheidspotentieel van de EG overeenkomstig de in artikel 2 van het Verdrag en door de Europese Raad van Lissabon genoemde doelstellingen daadwerkelijk te benutten.

### 2.4. *Voorstellen van het Comité ter verbetering*

2.4.1. Sinds de EMU een feit is, worden de belangrijkste uitgangspunten van het economische beleid en de macro-economische beleidsmix nog sterker dan voorheen door het Europese niveau medebepaald en wordt economisch beleid als een Europese aangelegenheid beschouwd. Een verdere, pragmatische uitwerking van de uitgangspunten van Maastricht lijkt gecompliceerd, inefficiënt en ondoorzichtig, maar een en ander illustreert wel hoezeer optreden, ook in het licht van de uitbreiding, geboden is. Wellicht biedt de tijdens de top van Laken ingestelde Conventie over de toekomstige ontwikkeling van de Unie mogelijkheden om na diepgaande discussie de Verdragsbepalingen te verbeteren.

2.4.2. Met het oog op het opstellen van de aanbeveling van de Commissie inzake de globale richtsnoeren van het economisch beleid voor 2002 en met betrekking tot de voorbereiding van de Conventie doet het Comité de volgende voorstellen:

- a. de Commissie moet met een systematisch overzicht komen van alle procedures en consultaties in verband met het opstellen van de richtsnoeren voor het economisch beleid 2002 en het toezicht op de uitvoering daarvan. De transparantie is daarmee gebaat. Een dergelijk overzicht is ook nodig met het oog op de efficiency en de vereenvoudiging van de procedures;

- b. de discussie over de mededeling van de Commissie (7 februari 2001) over het „Opvoeren van de coördinatie van het economisch beleid in de eurozone”<sup>(1)</sup> moet worden verdiept (zie ook het ESC-advies „Coördinatie van de economische politiek in de EMU”<sup>(2)</sup> en het door mevrouw Pervenche Bérès opgestelde verslag van het Europees Parlement<sup>(3)</sup>);
- c. met name moet worden bezien in hoeverre de coördinatie van het economisch beleid kan worden verbeterd door secundaire wetgeving op basis van artikel 99, lid 5;
- d. de Conventie moet nagaan welke verdragswijzigingen met betrekking tot het hoofdstuk economisch beleid nuttig zijn. Daarbij moet met name aandacht aan de volgende punten worden geschonken: meer gewicht voor het Gemeenschapsbelang door herinvoering van het initiatiefrecht van de Commissie bij het opstellen van de richtsnoeren voor het economisch beleid (artikel 99, lid 2); betrokkenheid van EP, ESC en de sociale partners bij de procedures; nauwkeurige definitie van rol en samenstelling van de comités, betere afstemming tussen de comités en tussen de verschillende Vakraden; verankering van de eurogroep in het verdrag; en een aantal eenvoudige inhoudelijke doelstellingen voor de macro-economische beleidsmix en het structuurbeleid.

### 3. Economische situatie, perspectieven en uitdagingen voor het economische beleid

#### 3.1. Rol van het ESC

Het ESC heeft tot taak, voorstellen te doen ten aanzien van onderwerpen die het van belang acht of ten aanzien waarvan het over specifieke deskundigheid beschikt. Het heeft uiteraard niet tot taak, de richtsnoeren voor het economisch beleid in de plaats van Commissie en Raad op te stellen.

Voor de richtsnoeren voor 2002 wil het zich tot de volgende probleemclusters beperken:

- evaluatie van de economische situatie en perspectieven;
- suggesties voor bijstelling en verbetering van de macro-economische beleidsmix;
- voorstellen voor een aantal belangrijke structurele problemen, te weten:
  - ontwikkeling op de middellange termijn van de particuliere en overheidsinvesteringen als voorwaarde voor groei en terugkeer naar een situatie van volledige werkgelegenheid; en

- de vergrijzing van de bevolking en daarmee samenhangende lange-termijnuitdagingen voor het economisch beleid.

#### 3.2. Evaluatie van de economische situatie en perspectieven

Prognoses blijken niet altijd juist te zijn, maar toch dient er over te worden nagedacht

- (i) hoe de kwaliteit van de analyses verbeterd kan worden; en
- (ii) sneller conclusies voor het economisch beleid kunnen worden getrokken uit veranderingen in de economische situatie en perspectieven.

3.2.1. Wat punt (i) betreft, moet de Commissie ervoor zorgen dat er voor analyse en prognoses werkelijk voldoende faciliteiten beschikbaar zijn en dat een transparante en intensieve dialoog met de ECB, de lidstaten, internationale organisaties (zoals OESO en IMF) en vooral de economische onderzoeksinstituten wordt gevoerd. De publieke discussie over de economische situatie, perspectieven en de juiste beleidsmix in de EMU moet worden opgevoerd. Dit is ook van grote betekenis voor de loononderhandelingen van de sociale partners die daarmee een forse stem hebben in de samenstelling van de beleidsmix van de EMU.

3.2.2. Wat punt (ii) betreft, lijkt het niet nodig om de frequentie voor het uitbrengen van de prognoses te wijzigen (twee maal per jaar). Wel is het nuttig om een kwartaalbericht over de ontwikkeling van de economische situatie te publiceren. Betere informatie over de economische ontwikkeling op korte termijn mag evenwel niet resulteren in budgettaire „fine-tuning”. Begrotingsbeleid dient normaal gesproken op criteria voor de middellange termijn te zijn gebaseerd, waarbij echter voldoende ruimte voor de werking van de automatische stabilisatoren aanwezig moet zijn. Het structurele tekort dient overeenkomstig het Groei- en stabiliteitspact te worden gereduceerd, maar wijzigingen in conjuncturele tekorten dienen stabiliserend te werken. Via het monetair beleid kan verfijnder op veranderingen in de algehele economische situatie worden ingespeeld, maar daarbij dient wel te worden beseft dat monetaire instrumenten altijd met een zekere vertraging effect sorteren. Ten behoeve van het leerproces ten aanzien van het macro-economisch beleid binnen de EMU moet vooral worden gekeken naar de succesvolle macro-economische sturing die in de jaren '90 in de VS plaatsvond; met het resultaat daarvan dient zo veel mogelijk rekening te worden gehouden. Naast deze kwesties in verband met de beleidsmix voor de monetaire unie als geheel moet natuurlijk ook terdege worden gekeken naar de specifieke economische situatie in elk van de lidstaten. Dit is met name een taak voor de actoren van het economisch beleid in de verschillende landen, waarbij alle onderdelen van het economisch beleid aan bod moeten komen.

<sup>(1)</sup> COM(2001) 82 def.

<sup>(2)</sup> PB C 139 van 11.5.2001, blz. 60.

<sup>(3)</sup> A5-0307/2001.

3.2.3. De huidige situatie (januari 2002) lijkt te worden gekenmerkt door stagnatie en een inzakkende interne vraag, licht stijgende werkloosheid en een gebrek aan vertrouwen bij consument en bedrijfsleven. Toch grijpen de autoriteiten momenteel substantieel minder in omdat de inflatie en de macro-economische rentabiliteit in de Unie alsook het concurrentievermogen qua kostenpeil ten opzichte van derde landen een relatief gunstig beeld vertonen. Ook voor gebieden buiten de Unie wordt er in de aanloop naar 2003 een herstel verwacht, en daarom acht het ESC een terugkeer naar een groeipercentage van 3 % in 2003 plausibel, doch uitsluitend op voorwaarde dat de daarvoor benodigde politieke ambitie en inspanning aan de dag worden gelegd. Deze groei zou door een versnelde toename van de binnenlandse en buitenlandse vraag worden gedragen, waarbij er voldoende productiecapaciteit voorhanden is om een dergelijke toename op te vangen.

### 3.3. *Suggesties voor bijstelling en verbetering van de macro-economische beleidsmix*

In de huidige situatie is het vooral de taak van de macro-economische politiek om het verwachte conjuncturele herstel te ondersteunen en te laten overgaan in een duurzaam, zichzelf voedend groeiproces, zodat de werkgelegenheids- en productiviteitsdoelstellingen van Lissabon kunnen worden gehaald.

Het ESC is in zijn advies van november 2001<sup>(1)</sup> al ingegaan op de wenselijke interactie tussen het begrotingsbeleid van de nationale regeringen, het inkomensbeleid van de sociale partners en het monetair beleid van de ECB in de monetaire unie teneinde, met inachtneming van het stabiliteitsvereiste, tot een voor groei en werkgelegenheid zo gunstig mogelijke beleidsmix te komen. Binnen de monetaire unie is dit een zaak van gemeenschappelijk belang. De Commissie dient dit gemeenschappelijk belang te behartigen en in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2002 — met inachtneming van de autonomie van de verschillende actoren c.q. groepen van actoren — concreet aan te geven welke bijdragen de verschillende actoren dienen te leveren tot de vooruitzichten op korte en op middellange termijn. Algemeen geldt dat het begrotings- en inkomensbeleid optimaal moeten aansluiten bij de stabiliteits- en groeiverensten op korte en op middellange termijn, want op die manier kan het monetair beleid — met inachtneming van het streven naar prijsstabiliteit — het algemene economische beleid gericht op groei en werkgelegenheid optimaal ondersteunen. De speelruimte die op die manier tot stand komt zal binnen het monetair beleid overeenkomstig artikel 105, lid 1, tweede zin, ook daadwerkelijk moeten worden benut.

De relatie tussen de macro-economische beleidsmix in de monetaire unie enerzijds en het conjuncturele herstel alsook het voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon vereiste groeiproces op langere termijn anderzijds, is een thema dat bij uitstek geschikt is voor de macro-economische dialoog (proces van Keulen). Als behartiger van het Gemeenschapsbelang zal de Commissie een discussiestuk over deze kwestie aan de macro-economische dialoog moeten voorleggen. Het ESC is bereid om hieraan een substantiële bijdrage te leveren.

(1) PB C 48 van 21.2.2002 „Nieuwe randvoorwaarden voor de mondiale economie: nieuwe uitdagingen voor het economisch beleid van de Europese Unie” (ECO/086), blz. 4, 5 en 6.

### 3.4. *Voorstellen van het ESC inzake belangrijke structuurproblemen*

#### 3.4.1. *Ontwikkeling op middellange termijn van de particuliere en publieke investeringen als voorwaarde voor groei en terugkeer naar een situatie van volledige werkgelegenheid*

Wil men de productiviteits- en werkgelegenheidsdoelstellingen van de Europese Raad van Lissabon kunnen verwezenlijken, dan is gedurende een langere periode (ongeveer 10 jaar) een krachtige groei van het BBP (meer dan 3 % op jaarbasis) nodig die bovendien duidelijk boven de productiviteitsontwikkeling moet liggen (in het verleden bedroeg de trend in de EU nauwelijks 2 %). Een dergelijke groei is alleen mogelijk wanneer de macro-economische investeringsquote gefaseerd met meerdere procentpunten van het BBP toeneemt (bijv. van thans 21 à 22 % tot 25 à 26 % — in de Verenigde Staten is in de jaren '90 de investeringsquote met circa 4 procentpunten van het BBP gestegen).

De ondernemingsinvesteringen zorgen voor de voor een niet-inflatoire groei benodigde extra productiecapaciteit en arbeidsplaatsen, zij integreren de vooruitgang van de techniek in het economisch proces (productiviteit) en vormen tegelijkertijd een belangrijke vraagfactor in het autonome groeiproces. Het zou nuttig zijn om voor de EU als geheel, voor de monetaire unie en voor de lidstaten de vereiste omvang van dit proces te evalueren aan de hand van „macrostructurele benchmarking”. Nog belangrijker zou het evenwel zijn om de belangrijkste determinanten voor een dergelijke toename van de investeringsactiviteit in de context van de vraag- en rendementsontwikkeling alsook voor de totstandbrenging van een gezond evenwicht tussen besparingen en investeringen nauwkeurig te beschrijven en de implicaties hiervan voor de ontwikkeling van de overheidsbegroting, de lonen en de lopende rekening van de betalingsbalans aan te geven en hierover in een macro-economische dialoog een discussie aan te gaan met de actoren van de beleidsmix.

Het aandeel van de overheidsinvesteringen in de macro-economische investeringsquote<sup>(2)</sup> heeft onder de begrotingssanereringen geleden (gemiddelde EG 1970: 4,2 %; 1980, 3,2 %; 2001: 2,3 % van het BBP). Om in de toekomst voor een ongehinderde groei (met name op het gebied van infrastructuur) te zorgen, is een zekere toename van de overheidsinvesteringen geboden (als vuistregel bijv. in de orde van grootte van de nagestreefde groei, nl. 3 %). Aangezien de begrotingssanering in het groeiproces nog enige tijd moet worden voortgezet, zou het zinvol zijn om in de nationale meerjarige stabiliteitsprogramma's dienovereenkomstige referentiewaarden vast te leggen. Op soortgelijke manier zou te werk kunnen worden gegaan bij immateriële investeringen op het gebied van onderwijs.

(2) De statistische problemen die zich voordoen bij het opstellen van statistieken over PPS-investeringen, zouden duidelijk moeten worden uitgelegd.



### 3.4.2. Vergrijzing van de bevolking en daarmee samenhangende lange-termijnproblemen voor het economisch beleid

Met deze problematiek zal in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid 2002 adequaat rekening moeten worden gehouden. Het ESC heeft zich de afgelopen tijd herhaaldelijk over deze problemen uitgesproken <sup>(1)</sup>, zodat het niet nodig is om in dit advies opnieuw op de verschillende factoren ervan in te gaan. Bovendien heeft commissievoorzitter Prodi het Comité verzocht om een verkennend advies over het vraagstuk in verband met pensioenhervormingen <sup>(2)</sup> uit te brengen. Wel moet er uitdrukkelijk op worden gewezen dat een toename van de participatiegraad zoals voorzien in de Lissabon-strategie de stijging van het percentage niet-actieven binnen de komende 20 jaar in vergaande mate zou compenseren. Hieruit blijkt hoe belangrijk het is dat de Lissabon-strategie in praktijk wordt gebracht ten einde de pensioenstelsels niet uit balans te

<sup>(1)</sup> PB C 48 van 21.2.2002; PB C 36 van 8.2.2002; PB C 14 van 16.1.2001.

<sup>(2)</sup> Brief d.d. 10 januari 2002.

Brussel, 20 maart 2002.

brengen, ondanks het feit dat het lange-termijnprobleem van de vergrijzing in de komende 50 jaar daarmee nog niet is opgelost.

### 4. Conclusie

Er wordt gewerkt aan de globale richtsnoeren voor het economisch beleid voor 2002 op een moment waarop de Conventie voor de toekomst van de Gemeenschap bijeenkomt en de introductie van de chartale euro met succes is afgesloten.

Het succes van de monetaire unie enerzijds en het onvermogen van de Gemeenschap om haar gigantische werkgelegenheids- en groeipotentieel daadwerkelijk te benutten anderzijds duiden op een onevenwichtigheid die moet aanzetten tot een fundamentele herbezinning op de procedures en de inhoud van het economisch beleid. Ook de op handen zijnde uitbreiding van de Gemeenschap maakt het dringend noodzakelijk dat wordt nagedacht over een herijking van de coördinatieprocedures voor het economisch beleid. Om die reden heeft het ESC in dit advies een aantal suggesties gedaan voor zowel de coördinatieprocedures als de inhoud van het economisch beleid.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS