

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité „Economisch herstel: stand van zaken en concrete initiatieven” (initiatiefadvies)

(2011/C 48/11)

Rapporteur: **Lars NYBERG**

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 maart 2010 besloten overeenkomstig artikel 29, lid 2, van het reglement van orde een initiatiefadvies op te stellen over het onderwerp:

Economisch herstel: stand van zaken en concrete initiatieven (initiatiefadvies).

De gespecialiseerde afdeling „Economische en Monetaire Unie – economische en sociale samenhang”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juli 2010 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn 465e zitting op 15 en 16 september 2010 (vergadering van 16 september 2010) het volgende advies uitgebracht, dat met 146 stemmen vóór en 45 stemmen tegen, bij 16 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende economische crisis hebben een omvang bereikt die ongekend is sinds de Tweede Wereldoorlog. Toen deze recessie begin 2010 op zijn retour leek te zijn brak er een staatsschuldcrisis uit, dit keer niet in de hele wereld maar alleen in Europa. De economische groei wordt bedreigd door de noodzaak om de overheidsbegrotingen te ontlasten van steun aan banken en andere sectoren en de kosten van andere discretionaire maatregelen, de stijgende werkloosheid en de aanvullende bezuinigingsmaatregelen in vele landen. In dit licht acht het EESC het noodzakelijk op zoek te gaan naar politieke maatregelen, niet alleen om de economie weer aan te zwengelen, maar vooral ook om te voorkomen dat Europa opnieuw in een recessie terechtkomt.

1.2 In 2009 kende de EU een negatieve groei van -4,1 %. Voordat in het voorjaar de staatsschuldcrisis uitbrak, werd er voor 2010 nog een groei van 0,7 % voorspeld. Naar verwachting zal de werkloosheid in 2010 op 10 % uitkomen, met 2 % minder arbeidsparticipatie. Bedroeg het gemiddelde begrotingstekort in 2008 nog 2,3 % BBP, in 2009 steeg het tot 6,8 % en in 2010 zal het naar verwachting uitkomen op 7,5 %. Tijdens de financiële crisis hield de overheid met enorme kapitaalinjecties de liquiditeit van de financiële markt op peil. Was er voor de crisis nog een *boom* van particuliere kredieten, inmiddels is er een schreeuwende behoefte aan overheidskredieten. Om de vraag aan te zwengelen zijn er tegelijkertijd nog steeds kredieten nodig voor de particuliere sector. De economische situatie verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. Griekenland, andere mediterrane landen, het Verenigd Koninkrijk en Ierland kampen met de grootste tekorten op hun begroting. De werkloosheid is het hoogst in de Baltische staten en Spanje. Wel zijn de Baltische staten er met strenge economische maatregelen in heel korte tijd in geslaagd om de hoge overheidstekorten terug te dringen en de negatieve groei te keren.

1.3 Een entry strategy

Gezien de enorme economische veranderingen van de afgelopen decennia kan beter niet over een exit strategy worden gespro-

ken. We moeten nieuwe economische en politieke initiatieven ontplooiën om een stappenplan uit te werken voor de samenleving die gestalte krijgt: een entry strategy.

1.4 Particuliere consumptie essentieel voor totale vraag

Voorstellen om de grootste overheidstekorten te verminderen hebben een remmende werking op de Europese economie als geheel, waardoor duurzaam herstel verder de toekomst in wordt geschoven. Om de groei te blijven stimuleren is de totale vraag, en zeker particuliere consumptie, van groot belang. Economische steunverlening kan pas echt een substantieel effect op de groei hebben als de lagere inkomens de doelgroep zijn. Aangezien zij namelijk naar verhouding een groter gedeelte van hun salaris uitgeven, zal er minder geld naar spaarrekeningen verdwijnen. Lukt het om de verschuiving van arbeid naar kapitaal terug te draaien, dan zijn er mogelijkheden voor toekomstige groei. Investeren en export zijn uiteraard belangrijk, maar de particuliere consumptie is goed voor 60 % van het BBP en zeker in de huidige situatie is de ontwikkeling ervan dan ook cruciaal voor de groei van de economie.

1.4.1 De impact van de bezuinigingsprogramma's inschatten

De mogelijke groei wordt afgeremd door hoge werkloosheid, lagere arbeidsparticipatie, kleine inkomensstijgingen, besnoeiingen op overheidsuitgaven en de nieuwe bezuinigingsoperaties. Met het oog hierop zou de Commissie zo snel mogelijk moeten nagaan wat de dempende gevolgen hiervan zijn en maatregelen moeten voorstellen waarmee de groei kan worden vastgehouden. Groei is nodig voor de andere doelstellingen van het economisch beleid. Rustig afwachten totdat de bezuinigingsprogramma's hun restrictieve effect sorteren is geen optie.

1.5 De ontwikkeling van het concurrentievermogen meten

De lopende rekening van de betalingsbalans heeft temidden van de economische doelstellingen niet genoeg aandacht gekregen. Gezien de al langdurig bestaande tekorten en overschotten in bepaalde landen is het duidelijk dat de economische crisis die in het voorjaar van 2010 uitbrak onvermijdelijk was. De grote verschillen tussen lopende rekeningen moeten worden verkleind. De voornaamste doelstelling wordt dan het concurrentievermogen, zoals gemeten aan de hand van de reële arbeidskosten per eenheid product, een maat waarin de loonontwikkeling en de productiviteitsontwikkeling verdisconteerd zijn. Het afgelopen decennium is het concurrentievermogen van Ierland, Griekenland, Italië, Spanje en Portugal met gemiddeld 10 % gedaald. Het was dan ook geen verrassing dat begrotingsproblemen de kop opstaken.

1.5.1 Opname van lopende rekeningen in het stabiliteits- en groepact

Als de loon- en productiviteitsontwikkeling in een valutazone niet overal dezelfde is, zit er niets anders op dan de relatieve lonen in de verschillende landen gelijk te trekken of de productiviteit te verhogen in landen die achterlopen. Het EESC pleit er daarom voor dat de Commissie naast de overheidstekorten en -schulden ook de saldi op de lopende rekening controleert. Dit kan geformaliseerd worden door een aanpassing van de regelgeving inzake het stabiliteits- en groepact. Op de saldi op de lopende rekening en de achterliggende loon- en productiviteitsontwikkelingen zou in alle 27 lidstaten toezicht moeten worden uitgeoefend, zij het met meer bevoegdheden in de eurolanden. Zo kan de reële economie in het stabiliteits- en groepact worden opgenomen.

1.5.2 Cijfers over particuliere kredieten en het buitenlandse aandeel in overheidsschulden

Bij discussies over het stabiliteits- en groepact moet worden gekeken naar nieuw cijfermateriaal over particuliere kredieten en het aandeel van buitenlandse leningen in overheidsschulden.

1.6 Effectievere regulering van en supervisie in de financiële sector

Wat de financiële sector betreft kan het voor het inzicht in de banksector van nut zijn wat bankkapitaal in overheidshanden te houden. Uit de tot dusverre in 2010 opgedane financiële ervaringen blijkt dat het voorgestelde financiële toezicht en de voorgestelde regulering niet volstaan. Er is met name gezien het gedrag van de financiële sector tijdens de Griekse crisis effectievere regulering en supervisie nodig om dit gedrag bij te sturen en nieuwe mogelijkheden te vinden om de overheidsschuld te financieren.

1.7 Overheidsinvesteringen in infrastructuur en energie

Investeringen moeten worden toegespitst op milieubescherming en maatregelen tegen de klimaatverandering. Het EESC is er voorstander van om de markt door middel van belastingen ertoe te brengen gevaarlijke emissies te beperken. In een periode waarin het bedrijfsleven investeringen schuwt, moet de openbare sector met investeringen in infrastructuur en energie bijspringen. Overeenkomstig het herziene stabiliteits- en groepact hoeven investeringen niet te worden opgenomen in de berekening van buitensporige tekorten.

1.8 Actief arbeidsmarktbeleid

In het beleid voor de arbeidsmarkt zou het accent moeten liggen op het zoeken naar nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen. Ook het algemene onderwijspeil moet omhoog. Daarbij komt de EU 2020-strategie een belangrijke rol toe. Een voor de hand liggende maatregel om de werkgelegenheidsgraad te verhogen is te voorzien in hoogwaardige kinderopvang, in combinatie met ouderschapsverlof dat lang genoeg is en goed genoeg betaald.

1.9 Entry strategy voor gezinsbeleid en ontwikkeling van vaardigheden

Als de behoefte aan werklozensteun vermindert, zouden deze overheidsmiddelen moeten worden ingezet voor gezinsbeleid en ontwikkeling van vaardigheden. Een *exit* beleid wordt zo een *entry* beleid. Sociale stelsels moeten zó zijn opgezet dat zij welzijn en werkgelegenheid bewerkstelligen, uiteraard binnen de financiële mogelijkheden.

1.10 Nieuwe inkomstenbronnen – belastingen op financiële transacties en op CO₂

Belastingen op financiële transacties en op CO₂ zijn voor de overheid mogelijke nieuwe inkomstenbronnen. Zij kunnen bovendien kortetermijntransacties op de financiële markt beperken en het milieu verbeteren.

1.11 Laat de EIB Euro-obligaties uitgeven

Als de EIB Euro-obligaties kan uitgeven, of beter nog EU-obligaties voor alle 27 lidstaten, zou de overheidssector nieuw kapitaal kunnen ophalen zonder dat daarbij volledig op de particuliere banksector hoeft te worden gesteund. Financiële middelen zouden upstream moeten worden gezocht, bijvoorbeeld in de instellingen voor bedrijfspensioenregelingen, zodat de EIB een schakel wordt tussen deze kapitaalmiddelen en zijn investeringen. Euro-obligaties zijn ook mogelijke instrumenten voor langetermijnbeleggingen van particuliere gespaarde middelen.

2. Huidige stand van zaken ⁽¹⁾

2.1 De financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende economische crisis hebben een omvang bereikt die ongekend is sinds de Tweede Wereldoorlog. Toen deze recessie begin 2010 op zijn retour leek te zijn brak er een staatsschuldcrisis uit, dit keer niet in de hele wereld maar alleen in Europa. De economische groei wordt bedreigd door de noodzaak om de overheidsbegrotingen te ontlasten van steun aan banken en

⁽¹⁾ Op basis van het Voortgangsverslag van de Commissie over de uitvoering van het Europees economisch herstelplan en de tussentijdse prognose van de Commissie van februari 2010.

andere sectoren en de kosten van andere discretionaire maatregelen, de stijgende werkloosheid en de aanvullende bezuinigingsmaatregelen in vele landen. In dit licht acht het EESC het noodzakelijk dat er politieke maatregelen worden getroffen, niet alleen om de economie weer aan te zwengelen, maar vooral ook om te voorkomen dat Europa opnieuw in een recessie terechtkomt.

2.2 Negatieve groei

2.2.1 Toen in december 2008 het Europees economisch herstelplan werd aangenomen, werd ervan uitgegaan dat de groei in 2009 ongeveer 0 % zou bedragen. In werkelijkheid kwam de groei uit op -4,1 %. Het plan was gebaseerd op een al te optimistische prognose, maar zonder stimulerende begrotingsmaatregelen zou de situatie nog erger zijn geweest.

2.2.2 De economische steun van lidstaten kwam boven de geplande 1,2 % van het BBP uit. Voor 2009 en 2010 wordt wellicht een niveau van 2,7 % van het BBP bereikt. De behoeften in de lidstaten waren groter dan de geplande steun, maar de maatregelen waren gezien de ontwikkeling van de groei nog altijd te gering.

2.2.3 Economische stimulansen werden niet alleen gegeven via de overheidsbegrotingen. De ECB en andere centrale banken verlaagden de rentetarieven tot bijna 0 % en brachten de liquiditeit in het economisch stelsel op een ongekend hoog niveau. Sommige lidstaten gaven bovendien enorme sommen gemeenschapsgeld uit om sommige banken te redden. Het feit dat deze acties niet konden voorkomen dat de groei in 2009 negatief uitviel, toont wel aan hoe ernstig de financiële en economische crisis was.

2.2.4 Vóór de crisis in het voorjaar van 2010 werd ervan uitgegaan dat de groei in 2010, 7 % zou bedragen. Daarmee blijft de EU achter bij haar belangrijkste concurrenten. Positief is dat de vertrouwensindicatoren stijgen, dat de groei in andere delen van de wereld toeneemt en dat de wereldhandel zijn oude niveau weer bijna heeft bereikt. Negatieve ontwikkelingen zijn er echter ook: de bedrijfsinvesteringen liepen in het vierde kwartaal van 2009 nog verder terug, de industriële productie laat geen duidelijke verbetering zien, de meest recente toename van de vraag hield alleen verband met het aanleggen van voorraden, de extreem lage capaciteitsbezetting brengt geen investeringen op gang, de situatie van het bankwezen biedt geen speelruimte voor meer investeringen en bovenop dit alles komt nog de onrust op de staatsobligatiemarkt.

2.3 Handel

De wereldhandel stortte in het vierde kwartaal van 2008 in. Het jaar daarvoor was de handel nog met ca. 20 % toegenomen,

maar nu was er een daling van 12 %. De afname hield de volgende kwartalen aan. De grootste daling in één kwartaal, vergeleken met hetzelfde kwartaal van het jaar daarvoor, bedroeg ca. 30 %. In het vierde kwartaal van 2009 keerde de tendens en nam de wereldhandel met 4 % toe. De cijfers voor de EU waren vrijwel hetzelfde. De interne handel daalde iets meer dan de handel tussen de EU en derde landen.

2.4 De arbeidsmarkt

2.4.1 De werkloosheid zal naar verwachting nog verder toenemen, aangezien werkgelegenheidseffecten meestal achterlopen bij ontwikkelingen in de reële economie. In 2010 zal de werkloosheid in de EU rond de 10 % liggen, met grote verschillen tussen de lidstaten. Daarmee is de werkloosheid in één jaar met 3 % gestegen.

2.4.2 De gevolgen beperken zich niet tot werkloosheid; er is ook sprake van een lagere arbeidsparticipatie. Deze afname ligt rond de 2 % van de beroepsbevolking. Daar komt nog bij dat veel mensen minder uren zijn gaan werken om banen te redden. Hierdoor is de beroepsbevolking met nog eens 1 % afgenomen. Als de economie zich herstelt zal dit laatste effect waarschijnlijk als eerste weer verdwijnen. De groei moet sterk genoeg zijn, anders zal de werkgelegenheid niet toenemen („banenloze groei”).

2.5 Overheidstekorten

Bedroeg het gemiddelde begrotingstekort in 2008 nog 2,3 % BBP, in 2009 steeg het tot 6,8 % en in 2010 zal het naar verwachting uitkomen op 7,5 %. Deze verslechtering is niet alleen terug te voeren op actieve steunmaatregelen, maar ook op gestegen uitgaven en lagere belastinginkomsten door de werking van de automatische stabilisatoren. Volgens de OESO hebben deze sociaalezekerheidsmechanismen in Europa meer banen gered dan in andere economieën.

2.6 De financiële markt

2.6.1 Zelfs in 2010 is de situatie op de financiële markt onduidelijk. Uit niets valt af te leiden of het aanhoudend lage investeringsniveau wordt veroorzaakt door een aanhoudend liquiditeitsgebrek, door risicomijdend gedrag van kredietinstellingen of door een te lage vraag van de industrie.

2.6.2 Een duurzaam economisch herstel kan alleen intreden als op de kredietmarkt transacties op extreem korte termijn weer plaatsmaken voor transacties op langere termijn. Dit punt wordt verder uitgewerkt in een advies van het EESC over belasting op financiële transacties ⁽²⁾.

⁽²⁾ Belasting op financiële transacties.

2.6.3 Vanaf 2006 tot het uitbreken van de financiële crisis nam de particuliere kredietverlening een hoge vlucht ⁽³⁾. De particuliere schuld verdubbelde in de eurozone, net als in de VS. De particuliere uitgaven waren hoog en leidden in sommige landen tot een enorm tekort op de lopende rekening. In 2009 kwam een einde aan deze hausse en maakten deze kredieten deels plaats voor overheidsschulden. De komende jaren zal er sprake blijven van grote overheidstekorten. Tegelijkertijd moet de vraag van de particuliere sector gestimuleerd worden om het herstel op gang te brengen. In beide gevallen moet er geleend worden.

2.6.4 Forse dalingen van aandelenkoersen hebben de pensioenfondsen hard getroffen; de verliezen worden voor 2009 in reële termen geraamd op 24 % ⁽⁴⁾. De pensioeninkomens staan onder druk; dit zal van invloed zijn op de mogelijkheid om de particuliere vraag te stimuleren. Pensioenaanspraken worden over een zeer lange termijn opgebouwd, terwijl pensioenfondsen hun middelen op veel kortere termijn beleggen. Er is dan ook behoefte aan meer op de lange termijn gerichte financiële instrumenten op de financiële markt voor zowel pensioenfondsen als andere pensioeninstellingen, zoals verzekeringsmaatschappijen.

2.7 De situatie in de verschillende lidstaten

2.7.1 Wat de grootste lidstaten betreft werden Duitsland en het VK geconfronteerd met de sterkste afname van het BBP. Bij de kleinste lidstaten zagen alle drie Baltische staten hun BBP in 2009 het meest dalen. Dit gebeurde nadat het BBP een aantal jaren enorm was gestegen. Tijdens deze jaren was ook sprake van zeer forse loonstijgingen, die groter waren dan de stijging van de productiviteit. De Baltische staten, met name Litouwen, reageerden echter met loondalingen razendsnel op de crisis. In 2009 werden de grootste loonstijgingen geregistreerd in Griekenland, zonder dat de productiviteit daar evenredig toenam. De enige uitzondering binnen de EU was Polen, met een positief groeicijfer van 1,7 %. Dit is o.a. te danken aan een toename van de overheidsinvesteringen en de particuliere consumptie en een vrij goede werkgelegenheidssituatie.

2.7.2 De Baltische staten kregen in 2009 ook de grootste dalingen van de werkgelegenheid te verwerken, gevolgd door Bulgarije en Spanje. Geen enkele lidstaat wist zijn werkgelegenheidsniveau te handhaven, al bedroeg de afname in Duitsland slechts 0,4 %. De werkloosheid was in 2009 het hoogst in Letland (21,7 %), gevolgd door Litouwen, Estland, Spanje, Slowakije en Ierland.

2.7.3 Tijdens het tumult rond de staatsobligaties in 2010 bleek het overheidstekort in Griekenland rond de 13 % BBP te liggen. Daardoor werden speculatieve aanvallen op de euro uitgelokt. Een soortgelijk tekort ontstond in het VK. Het tekort in Spanje steeg praktisch van de ene op de andere dag tot een onhoudbaar niveau. Om de grote tekorten en de hoge staats-

schuld weg te werken worden in deze landen, en ook in o.a. Portugal, Italië en Ierland, bezuinigingsmaatregelen getroffen.

3. Concrete initiatieven voor economisch herstel

3.1 Een „entry strategy” en geen „exit strategy”

3.1.1 Er is veel te doen geweest over een „exit strategy”, waarbij de overheid afziet van alle extra steun voor de economie. De juridische achtergrond is de regel dat begrotingstekorten niet meer dan 3 % en de staatsschuld niet meer dan 60 % van het BBP mogen bedragen. In haar mededeling over Europa 2020 wees de Commissie er al terecht op dat „steunmaatregelen pas [hoeven] te worden ingetrokken als het economisch herstel duurzaam is gebleken” ⁽⁵⁾. Gezien de onzekere toestand van onze economieën zal het zeer moeilijk te bepalen zijn wanneer van een „duurzaam” herstel kan worden gesproken. Voorstellen om de grootste overheidstekorten te verminderen hebben een remmende werking op de Europese economie als geheel, waardoor een duurzaam herstel verder de toekomst in wordt geschoven. Zo’n soort exit strategy zou bovendien betekenen dat we na het stopzetten van deze maatregelen terugkeren naar de situatie van voor de crisis. Dat mag niet gebeuren.

3.1.2 Ten eerste ondergaat de financiële sector nu al allerlei aanpassingen, en er zijn nog meer veranderingen op til. Hopelijk wordt de sector zo transparanter en beter bestand tegen crises. Ten tweede moeten ook andere onderdelen van de economie op de schop. Anders is het gevaar groot dat de problemen van de afgelopen jaren opnieuw de kop opsteken.

3.1.3 Rekening houdend met de economische veranderingen van de afgelopen decennia moeten we nagaan met welke nieuwe economische en politieke initiatieven we de economie minder risicovol kunnen maken. Dit kan geen voorstel zijn voor een exit strategy. Bij het uitstippelen van een stappenplan voor een exit strategy neemt men namelijk ook besluiten over de nieuw te vormen samenleving. Met andere woorden: men werkt aan een entry strategy.

3.2 De totale vraag

3.2.1 In theorie zijn er twee manieren om de economie te laten groeien: meer produceren met dezelfde techniek of deze techniek verbeteren en aldus meer te halen uit de productiemiddelen. Welke van de twee voorrang dient te krijgen hangt af van de economische situatie. Tijdens een hoogconjunctuur worden alle middelen gebruikt en is er alleen maar meer groei mogelijk als wordt geïnvesteerd in innovatieve productiemethoden. Tijdens een recessie zoals de huidige, die in 2008 is begonnen, zijn er veel „slappende” hulpmiddelen die in gebruik moeten worden genomen. Het beleid moet dus gericht zijn op het vergroten van de vraag. De totale vraag wordt helaas niet langer gezien als de ware motor achter economische groei.

⁽³⁾ Centrum voor Europese Beleidsstudies, nr. 202 van februari 2010.

⁽⁴⁾ OESO: *Pensions at a glance*, 2009.

⁽⁵⁾ COM(2010) 2020, paragraaf 4.1.

3.2.2 Willen maatregelen de vraag stimuleren, dan moeten zij niet alleen rechtstreeks doorwerken in bestedingen en investeringen, maar ook het vertrouwen van consumenten en investeerders vergroten. Net als automatische stabilisatoren werken in perioden van neergang kan toegenomen vertrouwen fungeren tijdens een opleving van de economie. Vertrouwen kan het effect van overheidsmaatregelen versterken en de opleving zo een duurzaam karakter verlenen. Daarvoor telt niet alleen de omvang van de steun, maar is ook van belang wat de doelgroepen van deze steun zijn. De lagere-inkomsgroepen besteden een groter deel van hun inkomen dan de hogere-inkomsgroepen. Hoe meer steun de lagere inkomens dus ontvangen, hoe minder ervan verdwijnt naar spaarrekeningen.

3.2.3 Het oorspronkelijke herstelplan zou wel eens minder effect kunnen sorteren dan verwacht omdat veel van de maatregelen van de lidstaten al gepland waren en geen extra impuls gaven aan de groei. In het voorjaar van 2010 benadrukte de Commissie terecht dat maatregelen om de groei te stimuleren ook in sociaal opzicht vrucht moeten afwerpen. De voor 2010 voorspelde groei ligt onder het niveau dat de EU volgens tal van economen moet kunnen halen, namelijk 1,5 %. Maar zelfs met een groei van 1,5 % worden de werkloosheid en de begrotingstekorten niet snel genoeg teruggedrongen.

3.2.4 Het EESC onderstreept hoe belangrijk de totale vraag is als aanjager van economische groei en vraagt in het bijzonder aandacht voor het belang van de particuliere consumptie.

3.2.5 Een groter investeringsvolume is belangrijk. Conform het herziene stabiliteits- en groeipact mag een te groot begrotingstekort voorlopig blijven bestaan als de extra uitgaven de vorm van investeringen aannemen. Maar investeringen zijn niet altijd het enige middel om de economie te stimuleren.

3.2.6 Een grotere export is evenmin voldoende. De EU-handel vindt vooral tussen de lidstaten plaats. Als sinds lang draagt de externe handel – de export naar derde landen – 10 % van het BBP van de EU. De EU-handel is goed voor een derde van de wereldhandel. Maar dit aandeel daalt tot 16 % als de handel binnen de EU niet wordt meegerekend. Handel is belangrijk en ook een indicatie voor de internationale concurrentiepositie. Sommige tekenen wijzen erop dat de export naar de rest van de wereld aantrekt. Dat is op zichzelf uiteraard een goede zaak, maar gezien het te lage investeringsniveau en de verslechterende arbeidsmarkt biedt het niet echt soelaas.

3.2.7 Volgens de IAO is er al ruim tien jaar een verschuiving van arbeid naar kapitaal aan de gang. ⁽⁶⁾ In de periode 1999-

2007 steeg de winstquote in de EU-27 van 37 naar 39 % van het BBP. In de tweede helft van 2008 was er sprake van een scherpe daling tot 36 %, maar 2009 liet weer een stijging zien naar 37 %. ⁽⁷⁾

3.2.8 Het leeuwendeel van het BBP bestaat uit particuliere consumptie. Het percentage hiervan loopt erg uiteen en hangt sterk af van wat overheid en bedrijfsleven al naar gelang het politieke stelsel van elk land ondernemen. Maar verandert dit percentage, dan kan dat ook wijzen op een verandering in de inkomensverdeling. De consumptie, die in 2005 en 2000 respectievelijk 60 % en 61 % van het BBP van de EU bedroeg, was in 2008 gedaald tot 58 %. Hoewel dit slechts een kleine verandering over een langere termijn is, blijkt er wel uit dat er ruimte is voor meer particuliere consumptie als middel om de totale vraag te vergroten ⁽⁸⁾, iets wat met name in de huidige economische situatie van groot belang is.

3.2.9 Maar in 2010 wijzen de hoge werkloosheid, de afgenomen arbeidsparticipatie en de zeer bescheiden loonstijgingen niet op een toegenomen consumptie; het tegendeel is eerder het geval. Snoeien in de overheidssteun is momenteel dan ook niet het aangewezen beleid. Dat gezegd zijnde is de huidige situatie (in 2010), met grote bezuinigingen op overheidsuitgaven en hogere belastinginkomsten, zeer problematisch voor het economisch beleid. De lagere overheidsbegrotingen die onvermijdelijk leiden tot een lagere totale vraag, zijn duidelijk procyclisch van aard: zij hebben een dempend effect op de groeimogelijkheden. Zij leiden vooral tot lagere inkomens voor overheids-personeel en hebben daardoor voor de hele economie een geringere vraag tot gevolg. De potentiële groei blijft zo buiten bereik.

3.2.9.1 Het is zeer belangrijk dat de EU door middel van ramingen zicht krijgt op de mogelijke restrictieve effecten van deze nieuwe bezuinigingen op de overheidsbegroting. Deze bezuinigingen zijn nogal drastisch doorgevoerd. De EU doet er ook goed aan om bij de landen die zich niet in deze uiterst lastige situatie bevinden aan te dringen op tegenmaatregelen; deze zouden bijvoorbeeld de vraag kunnen vergroten. De Commissie moet nagaan wat de omvang van een en ander is en vervolgens met voorstellen komen. Zij is van plan dit in november 2010 te doen, in het kader van de economische vooruitzichten, maar dat is te laat. In het eerste kwartaal van 2010 volgde de groei de voorspellingen – 0,7 % – op de voet, maar toen moesten de bezuinigingsprogramma's nog komen. Rustig afwachten totdat de bezuinigingsprogramma's hun restrictieve effect sorteren is geen optie.

⁽⁷⁾ Eurostat, euroindicators 61/2010, 30 April 2010.

⁽⁸⁾ Deze cijfers zijn berekend aan de hand van gegevens van Eurostat. De verschillen tussen de lidstaten zijn verrassend groot, bijvoorbeeld van 46% in Zweden tot 75% in Griekenland. In de meeste landen is het consumptie-aandeel in geringe mate teruggelopen, maar is sommige andere was de daling enorm. De daling in het Verenigd Koninkrijk – van 72 naar 60% in acht jaar tijd – valt moeilijk te verklaren.

⁽⁶⁾ Global Wage Report 2009 Update, november 2009.

3.2.9.2 Gezien de huidige economische situatie zijn er nieuwe discussies nodig. De grens van 3 % voor overheidstekorten moet overeind blijven, maar de grote verschillen tussen de tekorten moeten wel onderwerp van discussie worden. Landen met bovenmatige tekorten dienen hun begroting definitief te saneren. De eisen aan landen die op of vlak boven de grens van 3 % zitten, zouden milder moeten zijn. Zolang het nog mogelijk is om tekorten tegen een relatief lage rente te financieren, moeten we afzien van al te drastische begrotingsmaatregelen. Gezien de in 2005 herziene versie van het stabiliteits- en groeipact sluit dit naadloos aan op de veranderingen die toen zijn doorgevoerd, met name wat overheidsinvesteringen en perioden van recessie betreft.

3.3 Saldo op de lopende rekening weer op de politieke agenda

3.3.1 Prijsstabiliteit, economische groei en volledige werkgelegenheid zijn lange tijd de voornaamste doelstellingen geweest van een op welvaart en welzijn gericht economisch beleid. Begrotingsevenwicht en beteugeling van de overheidsschuld zijn tussentijdse streefdoelen die ervoor moeten zorgen dat de echte doelstellingen worden verwezenlijkt. Twee doelstellingen zijn lange tijd buiten beschouwing gelaten. De ene is eerlijke inkomensverdeling, de andere het saldo op de lopende rekening. Het belang van deze doelstelling kalft af. En dat is geen goede zaak. Op een interne markt met één munteenheid is deze doelstelling cruciaal.

3.3.2 Kijken we naar het saldo op de lopende rekening, d.w.z. de handelsbalans met andere landen, dan is het duidelijk wat er in de eurozone stond te gebeuren. Griekenland kampt al lange tijd met een groot tekort op de lopende rekening. Duitsland, Nederland en Zweden hebben lange tijd een overschot gekend. De meeste landen uit het Middellandse Zeegebied hebben daarentegen tekorten, hoewel Bulgarije wat dat betreft de kroon spant.

3.3.3 Voor een korte periode zijn zelfs grote tekorten op de lopende rekening en overschotten geen probleem. De problemen ontstaan pas als dit jarenlang voortduurt of als kapitaal-invoer niet op de juiste wijze wordt geïnvesteerd en productiviteitsverhoging daardoor uitblijft. In de eurozone kampen Griekenland, Portugal, Spanje, Italië en Ierland eigenlijk al sinds de invoering van de euro met tamelijk grote tekorten. Buiten de eurozone zijn het de Baltische staten en Bulgarije die hun tekorten tot duizelingwekkende hoogten hebben laten oplopen. Grote tekorten kunnen alleen worden aangepakt door een buitengewoon streng economisch beleid, iets wat Estland, Letland en Litouwen in 2009 hebben gedaan.

3.3.4 Het EESC benadrukt dat de verschillen tussen de lidstaten gezien hun omvang zo veel mogelijk moeten worden teruggedrongen. Dit brengt ons tot het punt van concurrentievermogen als centrale doelstelling. Het concurrentievermogen wordt gemeten aan de hand van de reële arbeidskosten per eenheid product, hetgeen staat voor het gecombineerde effect van de loon- en productiviteitsontwikkeling. In de eurozone hebben vooral Duitsland en Oostenrijk hun concurrentiepositie

verbeterd door de reële arbeidskosten per eenheid product te verlagen. Wel is het zo dat het inkomensniveau in Duitsland sinds 2008 sneller is gestegen dan de productiviteit, met als gevolg dat het concurrentievermogen is afgenomen. Het afgelopen decennium is het concurrentievermogen van Ierland, Griekenland, Italië, Spanje en Portugal met gemiddeld 10 % gedaald⁽⁹⁾. Een aanhoudende verslechtering van het concurrentievermogen kan op gegeven moment tot begrotingsproblemen leiden. In 2010 is dat duidelijk het geval. De voornaamste reden – een veranderde concurrentiepositie – is echter onopgemerkt gebleven.

3.3.5 Nu de landen van de eurozone geen gebruik meer kunnen maken van de schommelingen in wisselkoersen, moet de veranderde relatieve concurrentiepositie – hogere prijsniveaus ten opzichte van andere landen – als de „echte wisselkoers” worden beschouwd. Als de loon- en productiviteitsontwikkeling in een valutazone niet overal dezelfde is, zit er niets anders op dan de relatieve lonen in de verschillende landen gelijk te trekken of de productiviteit te verhogen door investeringen in landen die achterlopen. Het zou absurd zijn om landen met een goede productiviteitsontwikkeling te vragen om niet meer te groeien.

3.3.6 Een les die uit de crisis van het voorjaar van 2010 kan worden getrokken, is dat Eurostat de nationale bureaus voor de statistiek zou moeten kunnen controleren. Het verstrekken van de juiste statistische gegevens is van het grootste belang, temeer daar gegevens over het saldo op de lopende rekening en loon- en productiviteitsontwikkelingen als basis dienen voor nieuwe politieke discussies op Europees niveau.

3.3.7 Het EESC pleit ervoor om de streefdoelen op het gebied van begrotingsevenwicht en overheidsschuld aan te vullen met een derde streefdoel: het saldo op de lopende rekening. Een getal noemen is echter onmogelijk. Wat voor sommige landen een positief saldo op de lopende rekening is, is voor andere een negatief saldo. Er is pas een probleem als de verschillen te groot zijn of heel plotseling ontstaan of als kapitaalimport niet wordt gebruikt voor productieve investeringen.

3.3.8 Het EESC pleit er daarom voor dat de Commissie naast de overheidstekorten en -schulden ook de saldi op de lopende rekening controleert. De Commissie heeft dit idee zelf ook al geopperd in haar richtsnoeren voor het economisch beleid en in een document over bespoediging van het economisch herstel. Deze vraagstukken worden ook behandeld door de speciale taskforce economisch bestuur onder leiding van de voorzitter van de Europese Raad Herman Van Rompuy.

⁽⁹⁾ Zie „Crisis in the euro area and how to deal with it”, Centrum voor Europese Beleidsstudies, februari 2010.

3.3.9 Het EESC wil deze voorstellen krachtiger formuleren. Het nieuwe streefdoel inzake het saldo op de lopende rekening dient op dezelfde wijze te worden behandeld als de twee bestaande streefdoelen uit het stabiliteits- en groeipact. De Commissie moet de saldi op de lopende rekening en de achterliggende loon- en productiviteitsontwikkelingen in alle 27 lidstaten kunnen controleren en ten aanzien van de eurolanden meer bevoegdheden hebben om net als bij overheidstekorten en -schulden op te treden tegen het niet nakomen van de gestelde doelen. Europese maatregelen moeten gaan over de richting die men wil opgaan met beleidsveranderingen, niet over de praktische tenuitvoerlegging daarvan. Dit laatste is en blijft een nationale bevoegdheid, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel. Door een eenvoudige aanpassing van de regelgeving inzake het stabiliteits- en groeipact kan de reële economie (m.a.w. de macro-economische aspecten) daarin worden opgenomen.

3.3.10 De crisis heeft laten zien dat ook andere aspecten van het stabiliteits- en groeipact verder moeten worden uitgewerkt. Behalve de gegevens die op grond van dat pact openbaar moeten worden gemaakt, moet ook het cijfermateriaal over particuliere kredieten en het aandeel van buitenlandse leningen in overheidsschulden worden gepubliceerd. Deze nieuwe getallen kunnen een vroege waarschuwing afgeven en landen met een kwakkelende economie onder druk zetten.

3.4 Overige belangrijke gebieden voor een nieuwe Europese economie

3.4.1 Financiële steun van de overheid, financiële regulering

3.4.1.1 Om desastreuze ontwikkelingen voor hele economische sectoren, met name de automobielsector, te voorkomen is op grote schaal overheidssteun toegekend. In de huidige situatie werd deze steun niet op grond van het „gebruikelijke” Europese beleid inzake staatssteun ter discussie gesteld.

3.4.1.2 Het meest opzienbarend was de steun voor de financiële sector. In sommige Europese landen alsook in de VS werden banken deels genationaliseerd. Ongetwijfeld zal er een ommekeer komen in dit beleid maar dit kan wel enkele jaren duren. Zelfs op langere termijn kan het voor het nationale financiële beleid, bijvoorbeeld als toezichtsmaatregel, van nut zijn enig bankkapitaal in overheidshanden te houden, om te weten wat er in de banksector gebeurt.

3.4.1.3 Bepaalde segmenten van de financiële sector, die ongekende hoeveelheden overheidssteun hebben ontvangen, hebben vervolgens tijdens de Griekse crisis speculatieve aanvallen op de markt van overheidsobligaties binnen de eurozone uitgevoerd. De financiële markt heeft geprobeerd politici hun de besluitvormingsbevoegdheid te ontnemen. Na het uitbreken van een bijzonder zware crisis hebben politici de macht weer in handen genomen. Er kan kritiek worden geuit op het feit dat zij pas in actie zijn gekomen toen de crisis, d.i. zowel de financiële crisis als de crisis van de staatsobligaties, uitbrak. Een en ander toont aan dat de voorgestelde regulering en het voorgestelde financiële toezicht en de voorgestelde regulering niet volstaan. Effectievere regulering en supervisie zijn nodig om het

gedrag van financiële instellingen te veranderen en nieuwe mogelijkheden te vinden om de overheidsschuld te financieren.

3.4.2 Groener maken van de economie

Op langere termijn moeten investeringen worden toegespit op milieubescherming en maatregelen tegen de klimaatverandering. Met deze verschuiving van investeringen dient nu een aanvang te worden gemaakt. Volgens de Commissie laten onze internationale concurrenten een duidelijkere tendens in die zin zien. De verschuiving is van cruciaal belang, niet alleen uit milieu-overwegingen, maar ook voor het Europese concurrentievermogen op wereldschaal. Er kunnen nieuwe banen worden gecreëerd ter vervanging van de verloren gegane banen. Zo kan economische duurzaamheid worden gecombineerd met een duurzaamheid op milieu- en sociaal gebied. Het EESC onderschrijft het voorstel dat de Commissie in zijn algemene richtsnoeren voor het economisch beleid heeft geformuleerd om de markt door middel van belastingen ertoe te brengen gevaarlijke emissies te beperken.

3.4.3 Infrastructuur en energie

In een periode waarin het bedrijfsleven investeringen schuwt moet de openbare sector met overheidsinvesteringen bijsprijngen. Dit is noodzakelijk, zowel om de groei te stimuleren als wegens de grote behoefte aan investeringen in infrastructuur en energie. Het recente gebrek aan bereidheid van de banksector om risico's te nemen en het bedrijfsleven krediet te verstrekken, vormt met name voor het mkb een groot probleem. Ondanks de huidige problemen leveren overheidsobligaties in de meeste landen toch nog steeds een gunstige rente op, wat een voordeel is met het oog op overheidsinvesteringen. Overeenkomstig het herziene stabiliteits- en groeipact dienen investeringen niet te worden opgenomen in de berekening van buitensporige tekorten.

3.4.4 Actief arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid moet actief zijn en mag zich niet beperken tot werklozensteun. Er zijn verschillende plannen in omloop om zowel werknemers die nog aan de slag zijn als werklozen om te scholen. De doelstelling van het programma „Onderwijs voor iedereen” van de voorzitterschappen van Spanje, België en Hongarije is veelbelovend. Een op integratie gericht beleid betekent niet alleen dat mensen een baan kunnen krijgen maar moet het hun ook makkelijker maken een actievere rol in de samenleving te spelen.

3.4.4.1 De doelstelling van een hogere participatiegraad, zoals in de EU 2020-strategie is aangegeven, volstaat niet. Om de arbeidsparticipatie te verbeteren moet werk worden gemaakt van een aantal fundamentele maatregelen.

— Zo moet worden gedacht aan maatregelen m.b.t. vaardigheden. Levenslang leren is absoluut noodzakelijk. De belangrijkste vraag is wie daarvoor moet betalen. De samenleving, de werkgevers of de werknemers? Alle drie moeten zij op een of andere manier bij de financiering worden betrokken.

- Grondslag van dit alles is de algemene onderwijsnorm. In Europa moeten de algemene kennisniveaus worden opgetrokken.
- Een voor de hand liggende maatregel om de werkgelegenheidsgraad te verhogen is te voorzien in een systeem voor hoogwaardige en betaalbare kinderopvang, in combinatie met ouderschapsverlof dat lang genoeg en goed genoeg betaald is om mensen aan te zetten kinderen te krijgen.
- Er zijn tal van obstakels die mensen de mogelijkheid ontnemen om voor een baan te solliciteren. Voor ieder obstakel is mogelijk een specifieke maatregel vereist wil men de arbeidsparticipatie verhogen.

3.4.5 Sociaal beleid

3.4.5.1 In een verslag ⁽¹⁰⁾ over sociale bescherming en maatschappelijke integratie erkent de Commissie dat socialezekerheidsstelsels een cruciale rol hebben gespeeld in het opvangen van de sociale en economische gevolgen van de crisis. De sociale uitgaven zijn tijdens de crisis gemiddeld gestegen van 28 tot 31 % van het BBP van de lidstaten. Als de behoefte aan werklozensteun vermindert, zouden deze overheidsmiddelen moeten worden ingezet voor gezinsbeleid en ontwikkeling van vaardigheden. Een en ander illustreert hoe een *exit strategy* kan uitgroeien tot een *entry strategy*.

3.4.5.2 Passende inkomenssteun en toegang tot de arbeidsmarkt en tot hoogwaardige sociale voorzieningen zijn volgens de Commissie van groot belang. Hetgeen de EU op sociaal gebied kan doen vormt slechts een bescheiden aanvulling op het nationale sociale beleid. Er zijn tal van EU-instrumenten om de lidstaten ertoe aan te zetten van elkaar te leren: *benchmarking*, *peer review* en de open coördinatiemethode. Deze instrumenten hebben echter niet tot de verwachte resultaten geleid. De EU kan de lidstaten niet dwingen de goede praktijkvoorbeelden te volgen. Publiekelijke terechtwijzing zou een manier kunnen zijn om het publiek bewust te maken van de bestaande verschillen.

3.4.5.3 Bezuinigingsmaatregelen moeten evenwichtig zijn. Socialezekerheidsstelsels mogen niet worden geofferd op het altaar van het begrotingsevenwicht. Door de crisis zijn resterende gebreken in de sociale stelsels aan het licht gekomen. Sociale stelsels moeten zó zijn opgezet dat zij welzijn en werkgelegenheid bewerkstelligen. Zij hebben evenwel ook beperkingen en moeten binnen de financiële mogelijkheden passen.

3.4.6 Nieuwe inkomensbronnen ⁽¹¹⁾

3.4.6.1 In een advies over de post-Lissabonstrategie noemt het EESC een belasting op financiële transacties en een CO₂-belasting en nieuwe bronnen van overheidsinkomsten. Deze leveren zogenaamde dubbele dividenden op, wat betekent dat los van het feit dat zij inkomsten genereren, zij ook respectievelijk kortetermijntransacties op de financiële markt kunnen beperken en het milieu bevorderen. Er wordt thans gezocht naar nieuwe financieringsbronnen teneinde grote begrotingstekorten aldus te kunnen beperken. Belastingen op financiële transacties en op CO₂ zijn te verkiezen boven andere belastingen, zoals belasting op arbeid of btw. Deze laatste zouden de vraag immers algemeen doen afnemen, wat in de huidige situatie niet raadzaam is.

3.4.6.2 Een andere openbare financieringsmethode is het gebruik van Euro-obligaties. Hiermee zou kapitaal kunnen worden verstrekt aan de overheidssector zonder dat daarbij volledig op de particuliere banksector moet worden gesteund. Euro-obligaties zouden financiële middelen rechtstreeks aantrekken uit hun bronnen zoals bv. pensioenfondsen waarvoor men langetermijnbeleggingen zoekt. Er kan ook aan worden gedacht mogelijkheden te scheppen voor particuliere langetermijnbeleggingen van gespaarde middelen bij de EIB teneinde nieuwe bronnen voor de EIB te vinden. Zo wordt de EIB een scharnier tussen deze nieuwe kapitaalmiddelen en zijn investeringen. Langetermijndeposito's zouden dan beschikbaar zijn voor langetermijninvesteringen van de overheid, bv. in infrastructuur. Euro-obligaties zijn alleen nog maar een „concept” maar moeten voor alle EU-lidstaten gelden. Ook hier is sprake van een dubbel dividend want aldus zou er ook minder gelegenheid zijn om op de financiële markt tegen de overheidsschuld te speculeren.

Brussel, 16 september 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽¹⁰⁾ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's *Voorstel voor het gezamenlijk verslag over sociale bescherming en sociale inclusie 2010 - COM(2010) 25 final*.

⁽¹¹⁾ Zie de EESC-adviezen over Belasting op financiële transacties en over De gevolgen van de staatsschuldcrisis voor de EU-governance.