



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 27.6.2001  
COM(2001) 355 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**Overheidsfinanciën in de EMU - 2001**

{SEC (2001) 1093}

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

## Overheidsfinanciën in de EMU – 2001

### *Een snel evoluerend debat over het begrotingsbeleid in de EMU*

Deze mededeling over de *Overheidsfinanciën in de EMU* evalueert de in 2000 door de lidstaten geboekte begrotingsresultaten en beoordeelt de vooruitzichten op korte en middellange termijn.<sup>1</sup> Het bevat tevens een grondige analyse van een aantal van de belangrijkste thema's die het snel evoluerende debat over het begrotingsbeleid op EU-niveau beheersen. Dit debat wordt door tal van factoren beïnvloed en niet in het minst door een steeds beter begrip van de uitdagingen en beperkingen waarmee de lidstaten bij het voeren van hun begrotingsbeleid in de EMU worden geconfronteerd. In de discussies over het begrotingsbeleid in de EU staan de volgende vier punten centraal:

- *de doelstelling van het stabiliteits- en groeipact (SGP) om tot een begrotingssituatie te komen die "vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont"; het betreft hier een belangrijk streven dat in verscheidene lidstaten nog niet is gerealiseerd: na in de aanloop naar de EMU een indrukwekkende budgettaire consolidatie te hebben bewerkstelligd, hebben de lidstaten zich er in het kader van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (GREB) toe verbonden tegen eind 2001 de SGP-doelstelling te halen en begrotingssituaties te realiseren die "vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen". De verwezenlijking van de SGP-doelstelling is van essentieel belang voor de vlotte werking van de EMU omdat daardoor de naleving van de voor het overheidstekort geldende bovengrens van 3% van het BBP wordt gewaarborgd en de automatische stabilisatoren ten volle kunnen werken ingeval er zich een conjunctuurvertraging voordoet. Nu voor dit jaar een verslechtering van de begrotingssaldi wordt voorspeld en de kans op een conjunctuurverzwakking steeds groter wordt, komt het er voor landen met aanzienlijke structurele tekorten meer dan ooit aan de SGP-doelstelling te realiseren.*
- *de noodzaak dat het begrotingsbeleid bijdraagt tot een passende beleidsmix, zowel op het niveau van de eurozone als op het niveau van de lidstaten: met de totstandbrenging van de EMU is een uniek beleidskader geschapen, in die zin dat er sprake is van een gecentraliseerd monetair beleid maar van een gedecentraliseerd begrotingsbeleid. Het begrotingsbeleid van de lidstaten moet er bijgevolg op gericht zijn, enerzijds, een passende beleidsmix op nationaal niveau tot stand te brengen en, anderzijds, bij te dragen tot een adequaat budgettair beleid in de eurozone als geheel. Het besef groeit dat het noodzakelijk is beide doelstellingen tegelijkertijd te realiseren. Een aantal maanden geleden is gebleken hoe belangrijk het is dat het begrotingsbeleid in een juiste beleidsmix op nationaal niveau resulteert, toen er in tal van lidstaten uit de eurozone duidelijke tekenen van oververhitting konden worden waargenomen. Daarenboven wordt steeds meer ingezien dat een evenwichtige beleidsmix op het niveau van de eurozone als geheel (waarbij het begrotingsbeleid het monetair beleid niet al te zwaar belast) noodzakelijk is om de huidige groeivertraging met succes te boven te komen.*

---

<sup>1</sup> Deze Mededeling is gebaseerd op analyse bevat in het rapport "Overheidsfinanciën in de EMU-2001" van het Directoraat-Generaal voor Economische en Financiële Zaken. Europese Economie rapport N° 3, 2001.

- *de uitbreiding van het debat over het begrotingsbeleid tot de kwaliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën*: nu de meeste lidstaten hun budgettaire onevenwichtigheden grotendeels hebben weggewerkt, dienen zich nieuwe prioriteiten aan. De horizon van het debat over het begrotingsbeleid op EU-niveau, die momenteel vooral beperkt blijft tot het aspect van de begrotingsdiscipline, moet worden verruimd zodat evenzeer de nadruk wordt gelegd op de bijdrage van de overheidsfinanciën tot groei en werkgelegenheid. De lidstaten staan thans voor de uitdaging gezonde begrotingssituaties te handhaven en tegelijkertijd de belastingdruk te verlichten, de overheidsuitgaven te herstructureren teneinde de ontwikkeling van een kenniseconomie te bevorderen en zich voor te bereiden op de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking. Houdbare overheidsfinanciën dragen ook bij tot de alomvattende strategie voor duurzame ontwikkeling als onderschreven door de Europese Raad van Gothenburg in juni 2001. Het toezicht op de begroting op EU-niveau moet verder evolueren wil het een steun in de rug betekenen voor de lidstaten bij de uitvoering van ambitieuze hervormingsprogramma's die geen afbreuk doen aan de verbintenis om de begrotingsdiscipline te handhaven.
- *de noodzaak van een betere coördinatie op begrotingsgebied*: recente gebeurtenissen hebben duidelijk aangetoond dat het begrotingsbeleid in de EMU onvoldoende is gecoördineerd, waardoor de lidstaten niet in staat bleken tijdig en op consistente wijze te reageren op gemeenschappelijke economische schokken en/of uitdagingen. Bovenbedoelde gebeurtenissen riepen onder meer de volgende vragen op: hoe te reageren op de druk om de brandstofheffingen te verlagen in het licht van de stijgende olieprijs, wat aan te vangen met de uitzonderlijke baten uit de verkoop van licenties voor mobiele telefoons van de derde generatie (UMTS), hoe een duurzame verlichting van de belastingdruk te bewerkstelligen en welke rol dient het begrotingsbeleid te spelen bij het tegengaan van oververhitting. Wanneer landen die van een monetaire unie deel uitmaken, met vergelijkbare economische schokken en/of uitdagingen worden geconfronteerd, mag normaliter worden verwacht dat hun beleidsreacties consistent zijn en rekening houden met de gevolgen voor de eurozone, waarbij de beleidsreacties van de individuele lidstaten uiteraard toegesneden moeten zijn op de specifieke omstandigheden die in het land zelf heersen. Zelfs in gevallen waarin het beleid van de lidstaten in grote lijnen consistent was met het begrotingskader op EU-niveau, wekte het gebrek aan coördinatie desondanks de indruk dat de landen blind blijven voor de gevolgen van hun nationale beleidsmaatregelen voor de eurozone en dat de coördinatie pas achteraf plaatsvindt. De duidelijke tekortkomingen bij de coördinatie van het begrotingsbeleid moeten dan ook dringend worden aangepakt.

### **Budgettaire ontwikkelingen en vooruitzichten**

Recente begrotingsontwikkelingen en -vooruitzichten geven een gemengd beeld. Enerzijds liep het begrotingstekort in de eurozone verder terug tot 0,7% van het BBP in 2000 (ongerekend UMTS-opbrengsten), wat neerkomt op een daling met 0,5% van het BBP ten opzichte van 1999, terwijl in de meeste landen tegelijkertijd is overgegaan tot een verlichting van de belastingdruk. Bovendien is het merendeel van de eenmalige begrotingsontvangsten uit hoofde van de verkoop van UMTS-licenties, zoals afgesproken, aangewend om de schuld te reduceren.

Anderzijds worden er voor vier landen van de eurozone (Duitsland, Frankrijk, Italië en Portugal) in 2001 aanzienlijke tekorten verwacht. Deze landen hebben de gelegenheid van de recentelijk gunstige groeiomgeving niet aangegrepen om aan de doelstelling van het stabiliteits- en groeipact te voldoen en hebben diensgevolge minder beleidsruimte in het zicht van de huidige groeivertraging. In het algemeen hadden de begrotingsresultaten voor

2000 beter kunnen zijn, maar sommige regeringen hebben het hoger dan verwachte "groeidividend" ten dele weggegeven in de vorm van belastingverlagingen of uitgavenverhogingen. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat zowel de feitelijke als de voor conjunctuurinvloeden gecorrigeerde begrotingssaldi van de landen van de eurozone in 2001 zullen verslechteren, wat meteen de eerste omslag betekent in de begrotingsconsolidatie sedert 1993. Deze ontwikkeling valt weliswaar overwegend toe te schrijven aan welkome verminderingen van de belastingdruk, maar is ook voor een deel terug te voeren op het feit dat de aan deze lastenverlichtingen gekoppelde hervormingen aan de uitgavenzijde, met inbegrip van maatregelen ter modernisering van de pensioenstelsels, in sommige landen zijn uitgesteld of afgezwakt.

Het risico van een conjunctuurvertraging neemt toe nu zich in de meeste landen een groeiverzwakking lijkt af te tekenen. Tegen deze achtergrond moet ervoor worden gezorgd dat de automatische budgettaire stabilisatoren ten volle kunnen werken in de landen die reeds begrotingssituaties hebben bewerkstelligd die in overeenstemming zijn met de SGP-doelstelling en "vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen". In de lidstaten die de SGP-doelstelling nog niet hebben verwezenlijkt, kan het daarentegen onmogelijk blijken de automatische stabilisatoren ten volle te laten werken, omdat zulks zou kunnen leiden tot tekorten die in de buurt komen van de bovengrens van 3% van het BBP.

In 2000 en 2001 was er sprake van een grotendeels evenwichtige beleidsmix voor de eurozone als geheel. Op nationaal niveau daarentegen was de beleidsmix niet altijd adequaat omdat in sommige landen een begrotingsbeleid werd gevoerd dat onvoldoende op de binnenlandse conjuncturele en monetaire omstandigheden was afgestemd. Op korte termijn is het van essentieel belang een gezonde beleidsmix op het niveau van de eurozone te handhaven om de negatieve gevolgen van de huidige groeivertraging tot een minimum te beperken: een al te grote versoepeling van het begrotingsbeleid kan immers resulteren in een overbelasting van het monetaire beleid, hetgeen tot hoger dan nodige rentetarieven zou kunnen leiden. Tevens moet een bijzondere inspanning worden geleverd door de lidstaten waar tekenen van oververhitting worden waargenomen: zij moeten erop toezien dat het begrotingsbeleid op nationaal niveau is afgestemd op de specifieke conjuncturele en monetaire omstandigheden waarmee zij worden geconfronteerd.

Wat de vooruitzichten op middellange termijn betreft, wordt in de geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's uitgegaan van een vrijwel neutraal begrotingsbeleid in combinatie met een gestage verlichting van de belastingdruk. Uit deze programma's blijkt tevens dat alle lidstaten voornemens zijn de SGP-doelstelling te realiseren en begrotingssituaties te bewerkstelligen die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen, maar in diverse gevallen pas in 2003 of 2004. Dit houdt in dat sommige landen de begrotingsconsolidatie concentreren in de laatste jaren waarop hun programma's betrekking hebben. Het is van belang dat de in het kader van de GREB aangepane verbintenissen worden nagekomen en de SGP-doelstelling wordt verwezenlijkt om te vermijden dat de realisatie van deze doelstelling voortdurend op de lange baan wordt geschoven. Hoewel sommige lidstaten middellangetermijndoelstellingen hebben vastgesteld die verder gaan dan de SGP-doelstelling van een begrotingssituatie die "vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont", geven de meeste lidstaten in hun programma's blijk van weinig ambitie wat de verwezenlijking van de overige budgettaire doelstellingen betreft, vooral gezien de noodzaak om voorbereidselen te treffen voor de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking.

## Begrotingstoezicht en institutionele budgettaire regelingen

Voor het behalen van degelijke begrotingsresultaten zijn doeltreffende institutionele regelingen vereist, zoals met name efficiënte besluitvormingsprocedures, begrotingsdoelstellingen en gedragsregels. Het is daarom belangrijk om na te gaan hoe de aanpassing verloopt van de op het niveau van de EU en de lidstaten gangbare institutionele budgettaire regelingen aan het nieuwe kader waarbinnen het nationale begrotingsbeleid in een monetaire unie wordt gevoerd.

Een kernvraag in het raamwerk van begrotingstoezicht is welke de *passende middellangetermijndoelstellingen* zijn om de SGP-doelstelling te verwezenlijken en begrotingssituaties te bewerkstelligen die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Toen de EMU van start ging was de eerste stap te verzekeren dat de begrotingssituaties van de lidstaten een veiligheidsmarge opleveren die groot genoeg is om de automatische stabilisatoren in perioden van conjunctuurverzwakking te laten werken zonder dat het gevaar bestaat dat de voor het overheidstekort geldende bovengrens van 3% van het BBP wordt overschreden. Nu in de meeste lidstaten een dergelijke conjuncturele veiligheidsmarge tot stand is gebracht, is de tijd gekomen om de overgang naar de SGP-doelstelling van begrotingssituaties die "vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen" te voltooien: hierdoor zou een extra veiligheidsmarge voor andere budgettaire risico's (zoals onverwachte tegenvallers bij de belastingontvangsten, uitgavenoverschrijdingen of renteschokken) worden ingebouwd en in landen met een hoge schuld een versnelde vermindering van de overheidsschuld tot de referentiewaarde van 60% van het BBP mogelijk worden gemaakt.

De meeste landen dienen een structureel begrotingsevenwicht na te streven om de SGP-doelstelling te bereiken, omdat het aldus mogelijk zou zijn zowel aan conjunctuurvertragingen verbonden budgettaire risico's als onverwachte begrotingsontwikkelingen op te vangen. De verwezenlijking van de SGP-doelstelling is vooral belangrijk voor landen met een hoge schuld (België, Griekenland en Italië) teneinde ervoor te zorgen dat het schuldniveau snel daalt tot onder de drempelwaarde van 60% van het BBP. Voor landen met grote automatische stabilisatoren (Nederland, Finland en, buiten de eurozone, Denemarken en Zweden) lijkt een gering structureel overschot van ongeveer 1% van het BBP aangewezen. In het algemeen sporen de aanbevolen doelstellingen met de begrotingsprognoses die de lidstaten in hun geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's hebben geformuleerd.

In een recente mededeling over verbetering van beleidscoördinatie in de eurozone<sup>2</sup>, heeft de Commissie een aantal *praktische voorstellen gedaan betreffende de wijze waarop het begrotingstoezicht in de EU kan worden verbeterd* binnen het bestaande wettelijk kader. Vier voorstellen verdienen nadere aandacht, namelijk a) de invoering van het beginsel dat de lidstaten de Commissie en de Raad in kennis moeten stellen van belangrijke begrotingsmaatregelen voordat deze definitief worden genomen/goedgekeurd; b) de groepering van de indiening van de stabiliteits- en convergentieprogramma's in het najaar van elk jaar; c) de verbetering van de kwaliteit van de in de programma's verstrekte informatie; en d) de verruiming van de tijdshorizon van de programma's om ook met de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn rekening te houden.

*Nationale begrotingsvoorschriften en -procedures dragen bij tot de verwezenlijking van de begrotingsdoelstellingen op EU-niveau.* De institutionele budgettaire regelingen in de

---

<sup>2</sup> COM (2001)82.

lidstaten worden in een aantal opzichten duidelijk beïnvloed door het feit dat zij in het kader van het EU-toezicht moeten worden ingepast. Een belangrijke factor in dit verband is dat het SGP budgettaire doelstellingen en verbintenissen op middellange termijn (3 à 4 jaar) vaststelt, terwijl op nationaal niveau traditioneel het accent ligt op de jaarlijkse begrotingscyclus. Ten dele in reactie op het SGP maken talrijke lidstaten thans gebruik van een meerjarenkader voor het opstellen van de begroting of van andere mechanismen/richtsnoeren om de middellangetermijnprioriteiten op het gebied van de overheidsuitgaven vast te stellen en de verwezenlijking ervan te controleren.

De verplichtingen op EU-niveau beginnen eveneens door te werken in de verhoudingen tussen de onderscheiden begrotingsinstanties op nationaal niveau, namelijk de centrale overheid, de nationale parlementen en de autoriteiten van de deelstaten/lokale autoriteiten. Tal van lidstaten hebben regelingen ingevoerd om elk overheidsniveau meer verantwoordelijkheid te geven voor het halen van het door de totale overheid na te streven begrotingssaldo zoals dat in de stabiliteits- en convergentieprogramma's is neergelegd. Een welkome ontwikkeling zijn de zogeheten "interne stabiliteitspacten" die in verscheidene lidstaten zijn gesloten.

### **Begrotingsbeleid en conjuncturele stabilisatie in de EMU**

Begrotingsbeleid en de conjuncturele stabilisatie (en in het bijzonder de werking van de automatische budgettaire stabilisatoren) zijn centrale vraagstukken in het debat over begrotingsbeleid in EMU. Analyse van deze zaken is van belang omdat zij als uitgangspunt kan dienen voor de opstelling van richtsnoeren met betrekking tot de passende beleidsreactie die van een tot de EMU behorende lidstaat mag worden verwacht naar gelang van het type economisch schok waarmee hij wordt geconfronteerd. Er wordt derhalve een gemeenschappelijk analytisch kader verschaft dat in het verleden geconstateerde tekortkomingen bij de coördinatie kan helpen vermijden.

Gezien het feit dat de lidstaten in de EMU de zeggenschap over het nationale monetaire beleid hebben opgegeven, moet het begrotingsbeleid een belangrijkere rol gaan spelen bij de verzachting van de effecten van landenspecifieke schokken op de reële productie. Om dit doel te bereiken, moet als norm voor het budgettaire gedrag gelden de automatische stabilisatoren ongehinderd te laten werken, zowel in perioden van hoogconjunctuur als in perioden van laagconjunctuur, waarbij het voeren van discretionair beleid de uitzondering veeleer dan de regel moet zijn. Hoewel dit beginsel niet wordt betwist, blijven er toch nog enkele vragen onbeantwoord. Zijn automatische stabilisatoren steeds gunstig voor de economie? In hoeverre mag worden verwacht dat de werking van de automatische stabilisatoren de conjunctuurbewegingen afvlakt? Welke hervormingen kunnen leiden tot een efficiëntere werking van de automatische stabilisatoren?

Het antwoord op deze vragen hangt grotendeels af van het feit of de schokken waardoor de economie wordt getroffen, zich aan de vraagzijde dan wel aan de aanbodzijde voordoen, al valt dit onderscheid in de praktijk niet altijd even gemakkelijk te maken. Bij schokken aan de vraagzijde, zoals bijvoorbeeld een sterke toename van de particuliere consumptie of een scherpe daling van de uitvoer, worden de output gap en de inflatie in dezelfde zin beïnvloed. In dat geval kunnen de automatische budgettaire stabilisatoren een nuttige rol vervullen omdat zij het effect van de schokken op de productie en de prijzen temperen. Uit ervaring is gebleken dat automatische stabilisatoren bijzonder doelmatig zijn wat het afzwakken van schokken in de particuliere consumptie betreft, maar dat dit minder het geval is wanneer het gaat om schokken in de investeringen of de buitenlandse vraag.

Bij schokken aan de aanbodzijde daarentegen (zoals veranderingen in de energieprijzen of technologische innovatie) worden productie en inflatie doorgaans in tegengestelde zin beïnvloed: zo resulteert een stijging van de olieprijs in een negatieve output gap en een hogere inflatie. In dat geval helpen de automatische stabilisatoren het effect op de productie te temperen, maar dit gaat dan wel ten koste van een nog hogere inflatie. Indien de schok bovendien van permanente aard is (omdat hij bijvoorbeeld op het potentiële activiteitsniveau van invloed is), kunnen de automatische stabilisatoren zelfs ongunstige effecten sorteren indien zij de noodzakelijke aanpassing aan het "nieuwe" potentiële productieniveau vertragen: in plaats daarvan is behoefte aan overheidsfinanciën die de flexibiliteit in de product- en factormarkten bevorderen en er aldus voor zorgen dat de productie zich naar haar nieuwe evenwichtsniveau kan bewegen. Daartegenover staat evenwel dat de ervaring heeft uitgewezen dat automatische stabilisatoren slechts een betrekkelijk gering effect sorteren wanneer zich aanbodschokken voordoen: het is dan ook weinig waarschijnlijk dat zij de vereiste aanpassing in belangrijke mate afremmen of het moeilijker maken voor de ECB om de prijsstabiliteit te handhaven.

### **Verbetering van de kwaliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën**

Tijdens de Europese Raad van Stockholm in maart 2001 is erkend dat de horizon van het debat over het begrotingsbeleid op EU-niveau, die momenteel vooral beperkt blijft tot het aspect van de begrotingsstabiliteit, moet worden verruimd zodat evenzeer de nadruk wordt gelegd op de bijdrage van de overheidsfinanciën tot groei en werkgelegenheid. De Europese Raad heeft er in het bijzonder op aangedrongen de kwaliteit en houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren.

Zoals aangeduid in het gezamenlijke verslag van de Commissie en de Raad aan de Europese Raad van Stockholm van maart 2001<sup>3</sup>, kan de "kwaliteit" van de overheidsfinanciën de economische groei en de werkgelegenheid op vele verschillende manieren in de hand werken. Zo kunnen overheidsuitgaven (bv. voor investeringen in materieel en menselijk kapitaal, onderzoek en innovatie, onderwijs, sociale en regionale overdrachten) leiden tot een hogere werkgelegenheid en een groter productiepotentieel. Het ontbreken van samenhangende en actuele gegevens, met name over de functionele verdeling van de overheidsuitgaven, heeft tot dusver echter steeds een grondige en alomvattende analyse van deze aspecten in de weg gestaan; in toekomstige verslagen in samenhang met de ijking van het relevante beleid (bijv. onderwijs, onderzoek en ontwikkeling) dienen zij evenwel onder de loep te worden genomen. In dit verband is het van belang dat de lidstaten de vaste verbintenis aangaan de statistische tekortkomingen op dit gebied te verhelpen.

Ook de belastingstelsels kunnen aan de werkgelegenheid en de groei bijdragen door de lasten evenwichtig over de bronnen van belastingontvangsten te spreiden, het ondernemerschap te bevorderen en de juiste impulsen te geven aan de economische subjecten om te werken, te sparen en te investeren. Efficiënte belastingstelsels kunnen het voorts makkelijker maken structurele veranderingen door te voeren ingeval zich permanente schokken voordoen. Daarnaast kunnen zij werknemers aanmoedigen langer actief te blijven en er op deze manier toe bijdragen aan de uitdagingen van de vergrijzende samenlevingen het hoofd te bieden.

---

<sup>3</sup> Raad van de Europese Unie (2001), "De bijdrage van overheidsfinanciën tot groei en werkgelegenheid: verbetering van de kwaliteit en houdbaarheid", Rapport van de Commissie en de (Ecofin) Raad aan de Europese Raad (Stockholm 23/24 maart 2001), 69997/01.

Er is reeds enige vooruitgang geboekt bij de verlichting van de belastingdruk op arbeid en bij de verlaging van de marginale belastingtarieven. In verscheidene lidstaten geschiedde dit in het kader van hervormingen van de milieubelastingen, waarbij verminderingen van de belastingdruk op arbeid werden gefinancierd met nieuwe of hogere vervuilingshellingen of belastingen op het gebruik van hulpmiddelen, hetgeen leidde tot de opnemng van externe milieukosten in de marktprijzen. Tot dusver hebben deze maatregelen evenwel slechts matige resultaten opgeleverd. Er zijn dan ook verdere inspanningen vereist, te meer daar in sommige lidstaten naar historische en internationale maatstaven nog steeds sprake is van een zeer hoge totale belastingdruk op arbeid. Een bijzondere inspanning is tevens vereist om de belastingdruk op laagbetaalde arbeid te verlichten. Vooruitgang op het gebied van milieubelastingen is to dusver zeer beperkt en zou kunnen worden gezien in toekomstige rapporten.

Ten aanzien van de hervorming van de uitkeringsstelsels zijn de afgelopen jaren slechts bescheiden vorderingen gemaakt. Er dient dan ook nog een lange weg te worden afgelegd om deze stelsels werkgelegenheidsvriendelijker te maken. Recente maatregelen hebben de voorwaarden voor de toegang tot werkloosheids- en socialezekerheidsstelsels verstrengd. Zo zijn de criteria herzien om voor een uitkering in aanmerking te komen, wordt er strenger gecontroleerd of aan de voorwaarden voor het ontvangen van een uitkering is voldaan en zijn het algemene beheer en de handhaving verbeterd. Het ontbreekt echter vaak aan een allesomvattende aanpak waarbij ook met de wisselwerking tussen belasting- en uitkeringsstelsels rekening wordt gehouden. Ook bij de overschakeling van een passief op een actief beleid is relatief weinig vooruitgang geboekt. Indien geen verdere hervormingen worden doorgevoerd, zal de EU het moeilijk krijgen om de ambitieuze werkgelegenheidsdoelstellingen te halen die door de Europese Raden van Lissabon en Stockholm zijn vastgesteld.

De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn heeft in het kader van de EMU nog aan belang gewonnen. De vergrijzing zal leiden tot een scherpe daling van het aantal arbeidskrachten, een verdubbeling van de afhankelijkheidsratio tegen 2050 en, daarmee samenhangend, een forse terugval van het verhoudingsgetal tussen actieven en inactieven. Uit recente prognoses van het Comité voor economische politiek (CEP) blijkt dat de uitgaven voor staatspensioenen in de komende decennia in de meeste lidstaten met 3 tot 5% van het BBP kunnen oplopen, waarbij voor sommige landen (meer bepaald Spanje, Griekenland en Portugal, allemaal landen die hun staatspensioenen volgens het omslagstelsel financieren) zeer forse stijgingen worden verwacht. Indien ook met de uitgaven voor de gezondheidszorg en de verzorging van ouderen rekening wordt gehouden, zal de vergrijzing alles samen een verhogend effect van 5% à 8% van het BBP hebben op de overheidsuitgaven.

Dit geeft aanleiding tot bezorgdheid omtrent de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn, indien de lidstaten immers nalaten zich op de budgettaire kosten van de vergrijzing voor te bereiden, kunnen zij het moeilijk krijgen zich aan het SGP te houden, wat op zijn beurt de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke monetaire beleid door de ECB kan bemoeilijken. Teneinde de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen, kan echter niet alleen worden volstaan met het vermijden van structurele tekorten en oplopende schulden (m.a.w. het realiseren van de SGP-doelstellingen), maar moet ook de belastingdruk op een redelijk niveau worden gehandhaafd zodat geen afbreuk wordt gedaan aan werkgelegenheid en groei. Tevens moet erop worden toegezien dat de druk om de uitgaven voor pensioenen en gezondheidszorg te verhogen niet leidt tot de verdringing van essentiële niet-leeftijds gebonden overheidsuitgaven (zoals die voor onderwijs en investeringen).



In het gezamenlijk verslag van de Commissie en de Raad aan de Europese Raad van Stockholm werd een driedelige strategie uitgestippeld om de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking op te vangen, namelijk een gepaste combinatie van 1) de overheidsschuld in sneller tempo terugdringen; 2) maatregelen om de arbeidsparticipatie te verhogen (en dan vooral die van vrouwen en oudere werknemers); en 3) de pensioenstelsels hervormen zodat zij op een gezonde financiële basis berusten mede door een groter beroep te doen op kapitaaldeckingsstelsels voor de financiering van staatspensioenen. Teneinde de algemene houdbaarheid van de overheidsfinanciën te waarborgen, is het tevens van belang dat vorderingen worden gemaakt bij het doorvoeren van structurele hervormingen op de producten-, diensten- en kapitaalmarkten.

De Europese Raad van Stockholm heeft ervoor gepleit om in het SGP en de GREB voortaan ook aandacht te besteden aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. Hoewel de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking zich pas in de verre toekomst zullen doen gevoelen, worden zij beïnvloed door de beleidsbeslissingen die op korte à middellange termijn binnen de tijdshorizon van de stabiliteits- en convergentieprogramma's worden genomen. Er dient derhalve een passend evenwicht te worden gevonden tussen het verlagen van de belastingen en het terugdringen van de overheidsschuld, wat inhoudt dat in landen met een hoge schuld prioriteit moet worden gegeven aan schuldreductie. De huidige beleidskeuzen (zoals de middellangetermijndoelstelling voor de begroting, het tempo van de schuldreductie en de omvang en aard van de belastinghervormingen) die in de programma's zijn geformuleerd, moeten bijgevolg worden getoetst aan de verbintenis om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen. Teneinde regelmatig dergelijke toetsingen op EU-niveau te kunnen uitvoeren, moet verder werk worden gemaakt van de ontwikkeling van vergelijkbare gegevens en indicatoren. Het verdient aanbeveling om periodiek (bijvoorbeeld om de twee à drie jaar) over te gaan tot een actualisering van de prognoses betreffende de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën, zoals die van het CEP, en deze in de geactualiseerde stabiliteits- en convergentieprogramma's te verwerken.

\*

\*      \*

### **Te volgen weg: versterking van de coördinatie op begrotingsgebied**

De gedecentraliseerde (bottom-up) aanpak van het begrotingsbeleid zal pas naar behoren functioneren als werkelijk inhoud wordt gegeven aan de coördinatie van het economisch beleid en daarbij op realistische wijze rekening wordt gehouden met de gevolgen van de nationale beleidsmaatregelen voor de eurozone als geheel. De markten en het brede publiek zitten niet meteen te wachten op een centrale begrotingsautoriteit in de EMU, maar verlangen daarentegen wel een tastbare demonstratie van het vermogen om tot een consistent begrotingsbeleid op het niveau van de eurozone en de lidstaten te komen, en een bereidheid vanwege de landen van de eurozone bereid om de regels na te leven en de afgesproken begrotingsdoelstellingen te halen. Voor een effectieve beleidscoördinatie is het noodzakelijk dat er een gemeenschappelijk en transparant analytisch kader bestaat om de uitdagingen voor het economisch beleid te analyseren en adequate beleidsmaatregelen uit te werken; en dat afdoende en tijdig rekening wordt gehouden met de implicaties van het in elke lidstaat gevoerde begrotingsbeleid voor de eurozone als geheel. Er zijn verdere inspanningen nodig

om de samenwerking op het gebied van het begrotingsbeleid in de EMU in deze zin te verbeteren.