



**De uitdagingen
voor het Belgische
economische beleid
in de derde fase van
de Economische en
Monetaire Unie**

Henri Bogaert, Evelyne Hespel

Februari 1999



Het doel van deze Working Paper is tweevoudig. Eerst en vooral worden de belangrijkste doelstellingen en instrumenten van het economische beleid in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU) beschreven. Daarnaast zal worden getracht de gevolgen van de EMU voor het economische beleid in België aan te geven.

Deze paper werd opgesteld op verzoek van de minister van Economie en de minister van Financiën. De redactie ervan werd in juli 1998 beëindigd.

Auteurs: Henri Bogaert en Evelyne Hespel





Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op het economische, sociaal-economische en leefmilieuterrein.

Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen.

Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de Regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van haar werkzaamheden. De resultaten van haar onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratische debat.

Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: contact@plan.be

Publicaties

Terugkerende publicaties:

De economische vooruitzichten
De economische begroting
De "Short Term Update"

Planning Papers (de laatste nummers)

- 81 *De vergrijzing van de bevolking - Over de analyse van de bevolkingsevolutie en het gevaar voor overhaaste conclusies*
M. Lambrecht - November 1997
- 82 *De pensioenhervorming - Een nieuwe generatie en een nieuw contract*
M. - J. Festjens - November 1997
- 83 *Perspectives financières de la Sécurité sociale à l'horizon 2050*
N. Fasquelle, S. Weemaes - November 1997
- 84 *De prioriteiten van Essen inzake tewerkstelling*
F. Bossier, I. Lebrun, S. Mertens, C. Streel, P. Van Brusselen - Januari 1998

Working Papers (de laatste nummers)

- 9/98 *Verschillen tussen ondernemingen in groei van toegevoegde waarde en tewerkstelling in België - De rol van innovatie en groep-lidmaatschap*
Bart Van den Cruyce - December 1998
- 10/98 *Permis d'émission de CO₂ et lutte contre le changement climatique une analyse des enjeux macro-sectoriels en Belgique par un modèle d'équilibre général*
Thierry Bréchet - Novembre 1998

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijk uitgever: Henri Bogaert
Wettelijk Depot: D/1999/7433/2





Inhoudstafel

I	Samenvatting	1
	A. Inleiding	1
	B. Het monetaire beleid	2
	C. Het begrotingsbeleid	3
	1. Welk structureel begrotingstekort of -overschot?	3
	2. Welke begrotingsstrategie moet worden voorzien?	6
	3. Is een actief begrotingsbeleid aangewezen bij symmetrische of asymmetrische schokken?	7
	D. De structurele hervorming	9
	1. Loononderhandelingen	9
	2. Fiscale en parafiscale harmonisatie	10
	3. Goederen-, diensten- en kapitaalmarkten	11
II	Inleiding	13
III	De structurele groeivoorwaarden: doelstellingen en instrumenten van het economische beleid in de Economische en Monetaire Unie	19
	A. Een gemeenschappelijk monetair beleid	19
	1. Doelstellingen en strategie van het monetaire beleid	19
	2. Werking en instrumenten van het ESCB	21
	B. Structurele doelstellingen van het begrotingsbeleid	23
	C. Structurele doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid	25
	1. Loononderhandelingen	25
	2. De fiscale wig	26
	3. Bevordering van de werkgelegenheid	27
	D. Activering van de structurele hervormingen van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten	28
	1. Doelstellingen van de structurele hervormingen	28
	2. Overwegingen betreffende de uitvoering van de structurele hervormingen	29

IV	Het stabilisatiebeleid : beschouwingen over de rol en de doelmatigheid van het gemeenschappelijke monetaire beleid, het begrotingsbeleid en het inkomensbeleid voor het beheer van cycli	31
A.	Symmetrische en asymmetrische cycli in de eurozone en vatbaarheid voor symmetrische en asymmetrische schokken	31
B.	Rol en efficiëntie van het gemeenschappelijke monetaire beleid en van het begrotingsbeleid in het kader van symmetrische en asymmetrische cycli	34
C.	Onderlinge verhouding tussen het monetaire en het begrotingsbeleid in geval van symmetrische of asymmetrische schokken	39
D.	Beschouwingen over de tenuitvoerlegging van een conjunctureel begrotingsbeleid	40
E.	Beschouwingen over het inkomensbeleid in de cyclus	42
V	Gevolgen van de Economische en Monetaire Unie voor het Belgische economische beleid	47
A.	Gevolgen van de EMU voor het monetaire beleid	47
B.	Gevolgen van de EMU voor het Belgische begrotingsbeleid	49
1.	Welk structureel begrotingstekort of –overschot?	49
2.	Welke strategie voor het structurele saldo en de schuldafbouw?	53
3.	Is een actief begrotingsbeleid in België het overwegen waard als zich asymmetrische schokken voordoen ?	55
C.	Gevolgen van de EMU voor de structurele hervorming in België	56
1.	Loononderhandelingen	56
2.	Fiscaliteit en parafiscaliteit	59
3.	Bevordering van de werkgelegenheid en hervorming van de arbeidsmarkt	61
4.	Hervorming van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten	62
VI	Bibliografie	63

VII	Bijlage I – Het begrotingsbeleid in de Economische en Monetaire unie	65
A.	Tekortdoelstelling en Stabiliteitspact	65
B.	Doelstelling voor het structurele of cyclisch neutrale tekort	66
C.	Risicomijdende tekortdoelstelling	68
D.	Evaluatie van de parameters en van de doelstellingen	69
VIII	Bijlage II – Doelstelling voor het structurele tekort en monetair beleid	71
IX	Bijlage III – Output gaps van de Belgische economie volgens verschillende bronnen	73



Samenvatting

A. Inleiding

De totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie is zowel het einde van een proces als het begin van een nieuwe fase in de verdere integratie van de Europese economieën. Deze nieuwe fase heeft heel wat gevolgen voor de economie. Zij leidt tot concurrentie tussen individuen, ondernemingen, staten en hun rechtssystemen.

Zo zal het gebruik van een eenheidsmunt leiden tot het herzien van de werking van de nationale economieën en tot het coördineren, zo niet harmoniseren van sommige aspecten ervan. Het economische beleid zal meer en meer op Europees niveau worden bepaald.

De eenheidsmunt zal in de eerste plaats leiden tot een gemeenschappelijk monetair beleid. Opdat de EMU zou slagen, moet het macro-economische beleid op Europees niveau worden gecoördineerd. Om een optimale policy mix tot stand te brengen die rekening houdt met de wederzijdse beïnvloeding van het monetaire en budgettaire beleid, moet een maximale coherentie worden bereikt van het economische beleid in Europa.

Door destabiliserende devaluaties tussen Lidstaten onmogelijk te maken en beperkingen in te bouwen voor het macro-economische beleid, zal de EMU de integratie en de synergie tussen de nationale economieën verbeteren en de potentiële stijging van de levensstandaard doen toenemen.

Dit document gaat over het belang en de mogelijke gevolgen van de overstap naar de derde fase van de EMU voor het economische beleid in België (op het gebied van het monetaire, budgettaire, inkomens- of structurele beleid). Het kadert in een proces inzake coördinatie van het economische beleid dat plaatsheeft in de Europese Unie (globale richtsnoeren voor het economische beleid, Groei- en Stabiliteitspact, toezicht op buitensporige tekorten, nationale actieplannen voor werkgelegenheid, multilateraal toezicht, structurele hervormingen van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten,...). Dit rapport wil dit coördinatieproces dus niet in vraag stellen en evenmin kritiek uitoefenen op de economische logica van de resoluties van het Stabiliteitspact of op de doelstellingen van het monetaire beleid dat door de Europese Centrale Bank zal worden gevolgd.

B. Het monetaire beleid

Het gemeenschappelijke monetaire beleid van de EMU zal geen grote wijzigingen met zich meebrengen voor het monetaire beleid in België, aangezien het Belgische monetaire beleid, met de koppeling aan de Duitse mark, reeds afstand had gedaan van de rentevoet en de wisselkoers als instrumenten van het monetaire beleid.

De wijzigingen in het Belgische monetaire beleid als gevolg van het gemeenschappelijke monetaire beleid zullen des te geringer zijn naarmate het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank (ECB) nauwer zal aansluiten bij dat van de Bundesbank. Het Duitse monetaire beleid heeft tot doel prijsstijgingen te beperken tot maximaal 2 procent. Een identieke doelstelling zal ook door de ECB worden nagestreefd. Momenteel ligt de Europese inflatie trouwens reeds beneden die doelstelling. Bovendien zouden de Europese inflatiepercentages in de loop van de volgende jaren verder convergeren.

Het feit dat de Belgische economie minder nauw aansluit bij de eurozone als geheel dan bij Duitsland afzonderlijk, betekent nog niet dat het gemeenschappelijke monetaire beleid minder aangepast zal zijn aan de Belgische specificiteiten. De landen in de eurozone die cyclisch verbonden zijn met Duitsland hebben immers een groot gewicht.

Sommige onzekerheden zullen pas weggewerkt kunnen worden wanneer de eenheidsmunt is ingevoerd. Zal de ECB een kader kunnen creëren dat even geloofwaardig is als dat van de Bundesbank? Zal de invoering van de euro de economieën die gekoppeld zijn aan de mark, volatieler maken?

De eenheidsmunt en het gemeenschappelijke monetaire beleid zullen het monetaire beleid in België niet fundamenteel veranderen. Toch moet worden nagedacht over het begrotingsbeleid en de vorming van kosten en inkomens om rekening te houden met zowel de structurele problemen van de Belgische economie, als met de noodzakelijke aanpassingen van het begrotings- en inkomensbeleid in het geval van symmetrische of asymmetrische schokken.

C. Het begrotingsbeleid

De langetermijnstrategie voor het begrotingsbeleid vormt een coherent geheel dat in essentie berust op twee pijlers: de afbouw van de overheidsschuld en de verhoging van de werkgelegenheidsgraad.

In de EMU zal het begrotingsbeleid tot de verantwoordelijkheid blijven behoren van de nationale Regeringen, maar het zal mede bepaald worden door wat het Verdrag en het Groei- en Stabiliteitspact voorschrijven. Het Groei- en Stabiliteitspact dat door de Europese Raad in Amsterdam op 16 en 17 juni 1997 werd goedgekeurd, stelt: *“De Lidstaten verbinden zich ertoe om de in hun stabiliteits- of convergentieprogramma’s opgenomen middellangetermijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, te verwezenlijken en om de begrotingscorrecties uit te voeren die zij nodig achten om de doelstellingen van hun stabiliteits- of convergentieprogramma’s te verwezenlijken (...)”*.

Eind 1998 hebben de Regeringen een stabiliteitsprogramma ingediend waarin hun budgettaire verbintenissen op middellange termijn zijn vastgelegd. Dit stabiliteitsprogramma zal worden opgemaakt in het kader van een langetermijnstrategie die tot doel heeft een structureel saldo¹ te bereiken dat in evenwicht is of een licht surplus vertoont. Hierdoor kan het begrotingsbeleid zonder beperkingen zijn rol van macro-economische stabilisator spelen, wat zal worden gevraagd door de Europese instanties voor de coördinatie van het economische beleid.

1. Welk structureel begrotingstekort of -overschot?

De doelstelling van het Stabiliteitspact om een evenwicht of een licht overschot van het structurele begrotingssaldo te bereiken zou aan het begrotingsbeleid de mogelijkheid moeten geven om de automatische stabilisatoren te laten spelen wanneer er zich schokken voordoen. Dit is immers beter dan te moeten overgaan tot procyclische maatregelen. Voorwaarde blijft echter dat het maximale begrotingstekort niet wordt overschreden. Het Stabiliteitspact blijft echter vaag over de referentiewaarde die het begrotingssaldo moet bereiken en over het tempo waarin dit moet gebeuren.

Om het begrotingssaldo vast te stellen, is het dan ook de taak van de Regering om de begrotingsmarge te bepalen. Hierbij zal zij rekening moeten houden met de mate waarin zij de automatische stabilisatoren wil aanwenden om de economie te stabiliseren, en met haar graad van risicomidgend gedrag.

Figuur 1 geeft, bij wijze van voorbeeld, een schematische voorstelling van een begrotingsstrategie die er vooreerst in bestaat een streefcijfer te bepalen voor het structurele begrotingssaldo waarin een *“stabiliseringsmarge”* is voorzien. Dankzij deze marge kan worden vermeden dat het deficit niet uitstijgt boven de 3 procent, onder invloed van de begrotingskost die gekoppeld is aan het vrije spel van de automatische stabilisatoren. Ze is berekend op basis van de geobser-

1. Onder *“structureel saldo”* wordt verstaan: het financieringssaldo op de overheidsrekening dat gecorrigeerd is in functie van de conjuncturele variaties van de ontvangsten en sommige uitgavencategorieën (b.v. werkloosheidsuitkeringen).

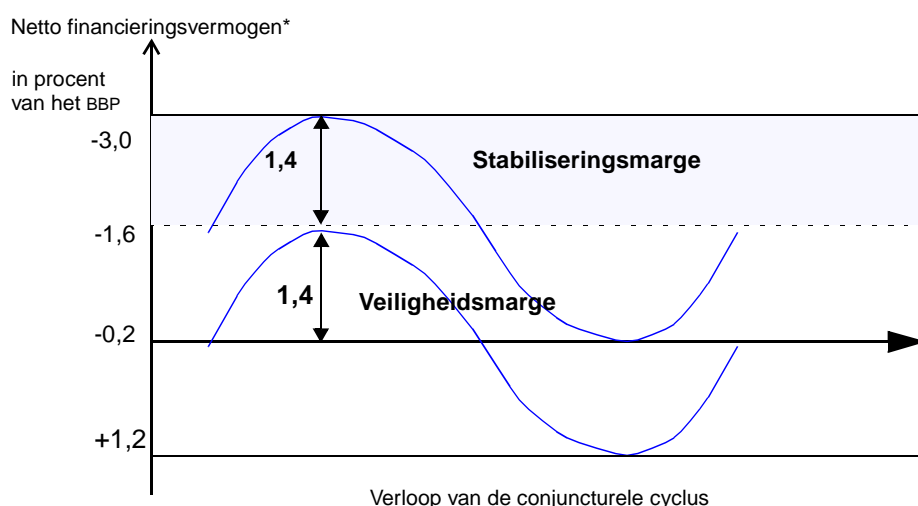
veerde maximale output gap (d.i. de verhouding tussen het geobserveerde en het potentiële BBP). In dit geval zou het structurele deficit 1,6 procent bedragen en zou het begrotingssaldo fluctueren tussen 3 procent van het BBP bij het laagste punt in de conjunctuurcyclus en 0,2 procent van het BBP bij de top van de cyclus.

De berekening van het structurele begrotingssaldo is echter een controversieel onderwerp, omdat er verschillende schattingsmethoden voor de output-gap bestaan. Bovendien is het met de beschreven begrotingsstrategie niet mogelijk om aan de structurele doelstelling van het Stabiliteitspact te voldoen. Indien daarenboven het risicomijdend gedrag van de Regering sterk is, kan deze stellen dat de stabiliseringsmarge onvoldoende is om zich te beschermen tegen één (of meerdere) niet voorziene conjuncturele inzinkingen. In dat geval moet een *bijkomende* “veiligheidsmarge” voorzien worden. De grootte van deze marge hangt af van de graad van risicomijdend gedrag van de Regering en van het tempo waarin zij wil voldoen aan de structurele begrotingsdoelstelling van het Stabiliteitspact.

Een maximale veiligheidsmarge, die overeenkomt met een blijvend risicomijdend gedrag, bestaat erin (naast de stabiliseringsmarge die het mogelijk maakt om zich te wapenen tegen een negatieve output gap) voorbereid te zijn op een tweede conjuncturele schok, zoals een recessie die niet als uitzonderlijk wordt beschouwd in de zin van het Stabiliteitspact (d.i. een daling van het BBP met minder dan 0,75 procent). Deze veiligheidsmarge bedraagt eveneens 1,4 procent en het structurele deficit bedraagt dan 0,2 procent van het BBP. Het begrotingssaldo zou fluctueren tussen een deficit van 1,6 procent van het BBP tijdens het dieptepunt van de conjunctuur en een surplus van 1,2 procent van het BBP bij de top van de cyclus.

Een beleid dat gericht is op een begrotingsevenwicht of een klein begrotingsoverschot zoals voorzien in het Stabiliteitspact komt dus neer op een blijvend risicomijdend gedrag. De cijfers van figuur 1 worden getoond om de gevolgen van een begrotingsstrategie aan te geven die compatibel is met het Stabiliteitspact. Er kan trouwens voor België of Europa een ander structureel overschot of tekort worden berekend dat even goed compatibel is met het Stabiliteitspact.

FIGUUR 1 - Voorstelling van de veiligheids- en stabiliseringsmarge



* Een negatief teken duidt een tekort aan en omgekeerd

De bepaling van het structurele begrotingssaldo hangt ook af van de afweging tussen aan de ene kant de wil van de Regering om te voldoen aan de nieuwe noden in de samenleving en aan de andere kant de doelstelling van schuldvermindering. Voor zover wij weten bestaat er geen precieze Europese aanbeveling op dit vlak. Het Verdrag van Maastricht spreekt van een voldoende snelle schuldafbouw, zonder verdere details. In elk geval mag men één doelstelling zeker niet uit het oog verliezen: de duurzaamheid van het begrotingsbeleid op lange termijn. In landen met een hoge schuldgraad zou de Regering dus eventueel kunnen kiezen om het tempo van de schuldafbouw te verhogen¹ en een “*marge voor versnelde schuldafbouw*” te voorzien die het structurele begrotingssaldo tot een overschot zou optillen.

Recente werkzaamheden van het Federaal Planbureau² hebben aangetoond dat het mogelijk is om de schuldgraad voldoende snel te laten dalen, de bijkomende financiële last van de veroudering te betalen en zelfs nog budgettaire marges over te houden voor andere noden in de samenleving *indien* men de regels en de logica van het convergentieplan van de Belgische Regering volgt (wat een stabilisering van het primaire overschot op 6 procent inhoudt, een daling van de rentelasten en het in evenwicht houden van het structurele saldo).

1. De schuldvermindering is reeds snel indien de maximale veiligheidsmarge wordt genomen en het structurele saldo zich kort bij het evenwicht bevindt.
2. Federaal Planbureau, “*Economische vooruitzichten 1998-2003*”, april 1998 en “*Verkenning van de financiële evolutie van de Sociale Zekerheid tot 2050*”, Planning Paper 83, Federaal Planbureau, november 1997.

2. Welke begrotingsstrategie moet worden voorzien?

Een begrotingsstrategie die kan worden overwogen om de verbintenissen van de Belgische Regering inzake het primaire overschot na te komen en om het verderzetten van de schuldafbouw te garanderen, zou in twee fasen kunnen verlopen: een overgangsfase en een fase op kruissnelheid.

Tijdens de overgangsfase zou de strategie erin bestaan het hoge niveau van het primaire overschot te bereiken waartoe de Regering zich heeft verbonden, namelijk ongeveer 6 procent van het BBP, totdat de structurele doelstelling van het Stabiliteitspact is bereikt. Op kruissnelheid zou het begrotingssaldo, in functie van de automatische stabilisatoren, rond dit niveau schommelen.

De vraag is dan of de automatische stabilisatoren een rol mogen spelen tijdens de overgangperiode. Gedurende deze periode zijn aan deze vraag twee aspecten verbonden: het probleem van het gebruik van de begroting voor macro-economische stabilisering die op dezelfde manier aan de orde is als tijdens de fase op kruissnelheid, en de noodzaak om op kruissnelheid zo snel mogelijk de doelstelling van het begrotingssaldo te bereiken.

Stabilisering is een probleem dat moet worden opgelost via de coördinatieprocedures voor het economische beleid op Europees niveau (globale richtsnoeren voor het economische beleid, procedure voor multilateraal toezicht,...). Wat het andere aspect betreft, stelt de ECOFIN-Raad in haar verklaring van 1 juli 1998 dat in 1998 de conjuncturele boni zouden moeten worden besteed aan de vermindering van het deficit. Voor de volgende jaren werd geen enkele verbintenis aangegaan.

De middellangetermijnprojectie van het Federaal Planbureau¹ toont aan dat, indien het Belgische convergentieplan strikt wordt nageleefd, er manoeuvreerruimtes kunnen ontstaan vanaf het jaar 2001. Indien deze manoeuvreerruimtes (die het gevolg zijn van een hogere economische groei dan voorzien in het convergentieplan) worden gebruikt voor de vermindering van het deficit, zou vanaf 2002 een begrotingsevenwicht worden bereikt.

Moet binnen de beperkingen van het deficit een strategie worden voorzien ?

Binnen de beperkingen van de ontwikkeling van het deficit en om de uitdaging van de vergrijzing en de verhoging van de werkgelegenheidsgraad aan te nemen, is het wenselijk de voorziene strategieën te integreren die een belangrijke impact hebben op de ontwikkeling van de uitgaven en ontvangsten. Dit is het geval voor de volgende punten:

- beheersing van de overheidsuitgaven en vooral van de uitgaven voor gezondheidszorg; dit kan wellicht grotendeels zonder bijkomende budgettaire inspanningen worden gerealiseerd;

1. Federaal Planbureau, "Economische vooruitzichten 1998-2003", april 1998.

- toename van de middelen en het doelmatiger aanwenden van de uitgaven voor investeringen in fysiek en menselijk kapitaal;
- meer middelen voor en een efficiëntere dienstverlening van de overheidsdiensten aan het publiek (bijvoorbeeld: justitie, politie,...);
- verlaging van de fiscale en parafiscale loonwrig ten gunste van de werkgelegenheid.

3. Is een actief begrotingsbeleid aangewezen bij symmetrische of asymmetrische schokken?

Het begrotingsbeleid zou een belangrijke actieve rol kunnen spelen (die verder gaat dan het louter aanwenden van automatische stabilisatoren) in het beleid dat gericht is op stabilisering van de eurozone.

Bij het uitwerken van de beleidscoördinatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de reactie op symmetrische en die op asymmetrische cycli. Symmetrische cycli manifesteren zich terzelfdertijd in alle landen van de eurozone. Asymmetrische cycli worden gekenmerkt door verschillen in sterkte of timing van de cyclus in een of meerdere landen van de eurozone, of nog door specifieke economische schokken in bepaalde landen.

Bij *symmetrische schokken* is het monetaire beleid in principe efficiënt om een actieve rol te spelen in de stabilisering. Het begrotingsbeleid is hier "*in principe*" minder doeltreffend.

Toch kan en moet een gecoördineerd begrotingsbeleid het monetaire beleid ondersteunen of het, op zijn minst, niet tegenwerken. Het begrotingsbeleid is inderdaad meer doeltreffend indien het gecoördineerd is. De negatieve weerslag van een expansionistisch begrotingsbeleid op de concurrentiekracht van een economie is des te meer voelbaar naarmate de openheid van de betrokken economie groter is. Deze negatieve impact zal duidelijk geringer zijn voor een economische zone zoals de eurozone, met een relatief kleine graad van openheid. De coördinatie van het begrotingsbeleid op Europees niveau zou er dus toe kunnen bijdragen om symmetrische vraagschokken op te vangen.

De logica van het Stabiliteitspact bestaat erin de automatische stabilisatoren te laten spelen wanneer de overgangperiode ten einde is en de doelstelling van het cyclisch neutrale begrotingssaldo is bereikt (evenwicht of licht overschot). Het inzetten van het begrotingsbeleid in deze context stelt, in principe, geen enkel probleem. Toch moeten hierbij twee belangrijke punten in het oog worden gehouden: de consolidering van de schuld als bescherming tegen de afgeleide negatieve effecten van de stabiliserende monetaire beleidsmaatregelen op de overheidsfinanciën en op de rentelasten in het bijzonder, en de methodologische moeilijkheden die gepaard gaan met het voorspellen van conjuncturele begrotingstekorten.

Zonder de noodzaak van coördinatie van het economische beleid, dat tot de verantwoordelijkheid van de Lidstaten en de ECOFIN-raad behoort, in vraag te stellen, is het dus waarschijnlijk dat wegens praktische problemen en door de beperkingen van het Stabiliteitspact, het begrotingsbeleid slechts vanuit structureel oogpunt een actieve rol zal toebedeeld krijgen en dat een voorzichtige neutrale houding aangewezen is als instrument voor conjunctuurbeleid, waarbij hoogstens de automatische stabilisatoren een rol spelen.

Wat de *asymmetrische schokken* betreft, zou duidelijk een actief begrotingsbeleid moeten worden gevoerd (bovenop de stabilisatoren). Maar aangezien een dergelijk beleid, vooral indien het geïsoleerd wordt gevoerd, praktische moeilijkheden met zich meebrengt (tijdelijke wijzigingen van de wetgeving, uitstel van overheidsinvesteringen, Stabiliteitspact...), kan men zich afvragen of dit instrument wel frequent en intensief zal worden ingezet.

In België heeft het discretionaire ingrijpen via de overheidsfinanciën relatief weinig invloed op de werkgelegenheid en de economische activiteit. Dit heeft verschillende redenen: de grote openheid van de economie, het hoge niveau van de spaarquote en de hoge fiscale en parafiscale druk. Op middellange termijn hebben maatregelen die toegespitst zijn op de aanbodzijde van de economie, een grotere impact.

In een land met een grote schuldenlast is een budgettair saneringsbeleid waardevol omdat het, dankzij het terugdringen van de rentelasten, structureel manoeuvreerruimtes biedt, waardoor het mogelijk wordt betere voorwaarden te creëren aan de aanbodzijde van de economie (kosten, opleiding, infrastructuur) en het hoofd te bieden aan de uitdaging van de vergrijzing.

Gelet op de schuldenlast van België en de "*relatieve ondoeltreffendheid*" van het afzonderlijk gevoerde Belgische begrotingsbeleid voor conjuncturele doeleinden, kan men zich afvragen of het aangewezen is een actief begrotingsbeleid te voeren bij een asymmetrische vraagschok. Zodra de doelstelling van het Stabiliteitspact is bereikt, zou het afzonderlijk gevoerde Belgische begrotingsbeleid neutraal moeten zijn, d.w.z. niet verder moeten gaan dan het laten spelen van de automatische stabilisatoren rond de doelstelling voor het structurele saldo.

D. De structurele hervorming

De totstandkoming van de EMU maakt het nog meer noodzakelijk om na te denken over de structurele problemen van de Belgische economie. België treedt toe tot de EMU met gemiddelde loonkosten die tot de hoogste van de Europese Unie behoren. Deze situatie wordt grotendeels verklaard door de fiscale en parafiscale wig die op de lonen weegt. Ondanks de hoge loonkosten is de rentabiliteit van de bedrijven behoorlijk omdat de productiviteit hoog is. Dit vergt voortdurende innovatie en opleiding en een hoge investeringsgraad.

In die context stelt een duurzame groei hoge eisen en vraagt de toegenomen concurrentie op Europees niveau een gedragsaanpassing. Zo zou men kunnen overwegen:

- eventueel de mechanismen van de loononderhandelingen te herzien indien deze bijvoorbeeld onvoldoende rekening zouden houden met de aanbevelingen van de globale richtsnoeren voor het economische beleid die elk jaar op Europees niveau worden vastgesteld;
- de fiscale en parafiscale wig te verkleinen indien deze ongunstig zou zijn voor de werkgelegenheid;
- de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten te hervormen indien de organisatie ervan de groei en de werkgelegenheid zou afremmen.

1. Loononderhandelingen

Sterke buitenlandse concurrentie die niet wordt bestreden via devaluaties en een gemeenschappelijk monetair beleid met de landen uit de harde kern van de eurozone zijn niet nieuw in België. Het Belgische model van loononderhandelingen heeft zich daaraan aangepast via steeds talrijkere overheidstussenkomsten en zonder formele consensus van de sociale partners. De wet tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen illustreert de aanpasbaarheid van het Belgische model inzake loononderhandelingen aan de internationale context. De wet wil de onderhandelingen omkaderen en de sociale verworvenheden behouden.

Op micro-economisch niveau is de loonstructuur weinig gedifferentieerd. De opeenvolgende overheidstussenkomsten (wet ter vrijwaring van het concurrentievermogen, reële loonblokkering) van de jaren '80 en '90 hebben die situatie bestendigd. De loonvoet verliest zijn regulerende kracht op de arbeidsmarkt, vooral ten aanzien van kwalificaties, terwijl men zich op macro-economisch niveau daarentegen meer lijkt aan te passen aan de buitenlandse situatie.

Op sectoraal niveau zal men de loonkosten in gemeenschappelijke munt nog meer dan voorheen met elkaar vergelijken. Hierdoor gaat men loonstijgingen navolgen of ertoe verplicht worden. In sommige sectoren kunnen de lonen dan ook stijgen. De concurrentie via de lonen zal hoe dan ook een rol spelen tussen de Europese economieën: zij zal zich manifesteren via de verschuiving van activiteiten binnen de Europese ruimte en zal leiden tot een grotere industriële specialisatie. Als reactie daarop kunnen onderhandelingen op het niveau van

Europese bedrijven of groepen plaatsvinden, al is dit momenteel nog weinig waarschijnlijk. Moet men die aanmoedigen als men weet dat de globale productiviteitsniveaus tussen de landen verschillen?

Het bepalen van een kader voor loononderhandelingen dat verenigbaar is met de verwezenlijking en het behoud van een hoog werkgelegenheidspeil, behoort op de eerste plaats tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners. Een eventuele hervorming van de loononderhandelingen in België zou rekening moeten houden met vier principes die geïnspireerd zijn op de "*globale richtsnoeren van het economische beleid*".

1. De nominale loonstijgingen moeten coherent zijn met de doelstelling van prijsstabiliteit.
2. De reële loonstijgingen ten opzichte van de productiviteit moeten rekening houden met de noodzaak om, in geval van een aanbodschok, de rendabiliteit van banencreërende en capaciteitsuitbreidende investeringen te versterken en, in geval van een schok van de globale vraag, de loonstijging voldoende hoog te houden om de vraag te ondersteunen.
3. De collectieve overeenkomsten moeten beter de productiviteitsverschillen weerspiegelen, vooral in functie van kwalificaties.
4. Navolgingseffecten moeten worden vermeden. Hierdoor zouden verschillen in arbeidskost een beter beeld moeten geven van de verschillen in arbeidsproductiviteit.

Hoe het onderhandelingsstelsel in de toekomst ook evolueert, de dialoog tussen de sociale partners en met de autoriteiten die belast zijn met het economische beleid, moet op alle niveaus en tussen alle niveaus worden verbeterd. Dit betekent in het bijzonder een betere dialoog tussen de verschillende niveaus (Europees, nationaal, sectoraal en bedrijfsniveau), zodat de beleidsman op elk niveau de consequenties beseft van zijn beslissingen voor de andere niveaus. Slechts op die manier kunnen de verschillende aspecten van het beleid harmonieus worden geïntegreerd.

2. Fiscale en parafiscale harmonisatie

Het gebrek aan fiscale en sociale coördinatie of harmonisatie vormt een element van concurrentie tussen economieën en zal in de EMU meer en meer problemen veroorzaken. Verschillen in lastendruk kunnen, in bepaalde omstandigheden, reeds worden opgeheven mits een betere coördinatie van de wetgeving die het mogelijk maakt fraude, "*loopholes*" of verschillende vormen van fiscale concurrentie te vermijden. Verschillen in lastendruk die voortvloeien uit een verschil in vrijgevigheid binnen een beleid dat op inkomensherverdeling of solidariteit is gericht, kunnen daarentegen leiden tot de verplaatsing van productiefactoren, vooral van de meest mobiele (delokalisatie van ondernemingen, emigratie van gekwalificeerd personeel ...).

Het gevolg daarvan kan zijn: een neerwaartse druk op de belastingvoeten, moeilijkheden om overheidsuitgaven te financieren en het gewenste niveau van sociale bescherming te behouden, en een convergentie naar de kleinste gemene deler inzake fiscale en parafiscale wig op de productiefactoren, goederen en diensten die het gemakkelijkst te delokaliseren zijn.

Om die reden heeft de Belgische Regering altijd gepleit voor verdere coördinatie en harmonisatie:

- de omkadering en regulering van concurrentiële markten moet samengaan met stabiele fiscale en sociale regels;
- België en de Europese Unie moeten vooruitgang maken in drie essentiële richtingen : *"aanpassing van de fiscaliteit aan de Europese context, via fiscale harmonisering en bestrijding van buitensporige concurrentie op fiscaal gebied, verbetering van het institutioneel kader voor de uitbouw van het sociaal overleg op Europees niveau en de medewerking aan de opbouw van een sociaal Europa"*¹.

Op Europees niveau zullen dus substantiële inspanningen moeten worden geleverd om de fiscale stelsels te hervormen, zodat nadelige fiscale concurrentie wordt ontmoedigd. Op Belgisch niveau zal men, gezien de hoge belastingdruk, met of zonder coördinatie in de EMU, ertoe gebracht worden de fiscale en parafiscale druk te verminderen naarmate de overheidsuitgaven dalen, wat het geval zal zijn met de rentelast van de overheidsschuld als gevolg van de begrotingsstrategie inzake schuldafbouw. Hierbij zal rekening worden gehouden met het gewenste niveau van sociale bescherming en van productieve uitgaven. Een verschuiving van de fiscale lasten op arbeid naar andere grondslagen, zoals kapitaalinkomsten, of naar milieutaksen is wenselijk maar moet kaderen in een Europese coördinatie terzake.

3. Goederen-, diensten- en kapitaalmarkten

Opdat de economische groei in de EMU zonder inflatoire spanningen zou plaatsvinden en de schokken waaraan nationale economieën blootstaan, zouden kunnen worden opgevangen, dienen de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten voldoende efficiënt te functioneren.

Sinds de Eenheidsakte vonden er belangrijke hervormingen plaats om de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten één te maken. Met de derde fase van de EMU zullen verschillende kwesties aan de orde komen :

- de achterstand van België wat de toepassing betreft van de bestaande richtsnoeren van de eenheidsmarkt;
- de opmaak van een actieplan om de financiële markten te harmoniseren en efficiënter te maken;
- de steeds grotere controle van de concurrentievoorwaarden en vooral van de overheidssubsidies.

1. Uittreksel uit het Belgisch Actieplan voor Werkgelegenheid.

Ook de reglementering moet worden herzien om via aanmoedigingsmaatregelen de milieudoelstellingen te verwezenlijken tegen de laagst mogelijke economische kosten. Wat het milieu betreft, is er nog veel werk aan de winkel. Op het gebied van klimaatverandering hebben de Europese landen zich aangesloten bij de Kyoto-doelstellingen en dit heeft geleid tot nationale doelstellingen. Deze doelstellingen kunnen niet worden verwezenlijkt zonder maatregelen. Deze maatregelen hebben betrekking op normen, sectorakkoorden, aanmoedigingsmaatregelen, waaronder zeker een belasting. De Kyoto-akkoorden introduceren trouwens het concept van verhandelbare emissierechten waardoor de tot op heden beoogde strategieën substantieel zouden kunnen wijzigen. Wat ook de beoogde maatregelen zijn, de coördinatie ervan op Europees niveau is dringend nodig.

De totstandkoming van de EMU zal op het niveau van de Unie een strikter toezicht op en een grotere coördinatie van het economische beleid vergen, zowel tussen de Lidstaten als tussen de actoren die een rol spelen bij deze beslissingen. Een aantal door de Verdragen voorziene coördinatiemiddelen werden opgezet: het toezicht op de begroting en het begrotingsbeleid (Stabiliteits- en Groeipact, toezicht op buitensporige tekorten), een grondig onderzoek van de macro-economische ontwikkelingen in de Lidstaten (globale richtsnoeren voor het economische beleid, multilateraal toezicht, aanbevelingen per land) en van de wisselkoers van de euro, de follow-up van structurele maatregelen in verband met de arbeidsmarkt (jaarlijkse richtlijnen voor werkgelegenheid, nationale actieplannen) en de goederen- en dienstenmarkten en van de ontwikkeling van kosten en prijzen en, ten slotte, de bevordering van belastinghervormingen om de efficiëntie te verbeteren en nadelige fiscale concurrentie te ontmoedigen. Wat deze materies betreft, zullen door de Lidstaten en door de Commissie jaarrapporten worden opgesteld die aanleiding geven tot geïntegreerde aanbevelingen in de globale richtsnoeren.



Inleiding

Vanaf 1 januari 1999 is de Economische en Monetaire Unie (EMU) een feit. Van de 15 Lidstaten van de Europese Unie (EU) maken 4 landen geen deel uit van de eurozone : het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Zweden en Griekenland. Het laatstgenoemde land zal zich echter bij de 11 aansluiten zodra het aan de criteria van Maastricht voldoet. In deze 11 landen zal de euro geleidelijk de nationale munten vervangen, waarvan de wisselkoersen definitief zullen worden vastgesteld. Deze nieuwe toestand zal een nieuw beleid van economische regulering vergen. Er werden instellingen opgericht : de Europese Centrale Bank (ECB) en de Euroraad. De goede werking ervan zal van cruciaal belang zijn voor de toekomst van de Europese economie.

De invoering van de euro op 1 januari 1999 betekent een nieuwe stap in het Europese integratieproces en in het economische beleid in de Gemeenschap. De rol van alle instrumenten voor economische regulering moet opnieuw worden geëvalueerd. De drie pijlers van het macro-economische beleid, met name het monetaire beleid, het begrotingsbeleid en het loonbeleid, moeten worden aangepast en de organisatie van de tenuitvoerlegging ervan zal moeten worden herzien.

Het monetaire beleid zal gemeenschappelijk worden gevoerd in de 11 Lidstaten van de EMU en hiertoe zal autonomie worden verleend aan de Europese Centrale Bank (krachtens art. 107 van het Verdrag); dit betekent "*dat ze op Europees niveau zal kunnen rekenen op een versterkte samenwerking zonder vetorecht, waardoor ze over enige flexibiliteit beschikt bij het bedenken en uitvoeren van de noodzakelijke maatregelen*" (P. Kestens, 1997).

Het begrotingsbeleid blijft tot de bevoegdheid van de Lidstaten behoren, maar zal moeten voldoen aan de randvoorwaarden van het Verdrag en van het Stabiliteits- en Groeipact dat werd goedgekeurd tijdens de Europese Raad van Amsterdam. De Lidstaten hebben zich via dit pact ertoe verbonden op middellange termijn een overheidstekort te bereiken dat bijna in evenwicht is of een licht overschot vertoont. Gezonde overheidsfinanciën zijn in het algemeen niet alleen noodzakelijk om in de EMU een niet-inflatoire, werkgelegenheidsbevorderende en duurzame groei te bereiken, maar zijn ook een essentiële voorwaarde voor de ECB om haar doelstelling, met name het behoud van de prijsstabiliteit zonder druk op de rentevoeten, te bereiken.

Zoals wordt onderstreept in de resolutie van de Europese Raad van Luxemburg over de "*coördinatie van het economische beleid tijdens de derde fase van de EMU*", zal het bij de afweging van de policy mix in het kader van de EMU noodzakelijk zijn om binnen de Unie een strenger toezicht uit te oefenen op het economische beleid

en het beter te coördineren, zowel op het niveau van de Lidstaten onderling als op dat van de actoren die betrokken zijn bij deze beslissingen. Dit geldt ook voor het toezicht op de begrotingstoestand en het begrotingsbeleid, voor de nauwgezette opvolging van de macro-economische ontwikkeling in de Lidstaten en van de wisselkoers van de euro, voor de opvolging van structurele maatregelen met betrekking tot de arbeidsmarkt en de producten- en dienstenmarkten, voor de ontwikkeling van kosten en prijzen en, ten slotte, voor de bevordering van fiscale hervormingen om de efficiëntie te verbeteren en nadelige fiscale concurrentie te ontmoedigen. De verordening betreffende deze toezichtsprocedure zal vanaf 1 juli 1998 worden toegepast.

Volgens art. 102a van het Verdrag is deze coördinatie erop gericht de doelstellingen van art. 2 van het Verdrag te helpen bereiken. Deze doelstellingen zijn een hoog peil van werkgelegenheid en sociale bescherming, een sterke niet-inflatoire groei met respect voor het milieu en ten slotte een hoge graad van concurrentie en economische prestaties.

Deze toegenomen coördinatie moet volledig beantwoorden aan het subsidiariteitsbeginsel, aangezien hierbij de prerogatieven van de nationale Regeringen voor de vaststelling van het structurele en begrotingsbeleid in acht moeten worden genomen, zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van het Verdrag en van het Stabiliteits- en Groeipact. Evenmin zal hierbij worden geraakt aan de onafhankelijkheid van het Europees Stelsel van Centrale Banken (ESCB), noch aan de rol van de ECOFIN-Raad (de Raad Economische en financiële zaken van de Europese Unie) als centraal besluitvormingsorgaan, noch aan de nationale tradities of aan de bevoegdheden in het loonvormingsproces die elk land aan de sociale partners toekent.

Volgens de conclusies van de Europese Raden van Dublin, Amsterdam en Luxemburg moet de coördinatie van het economische beleid op drie pijlers berusten :

- een beleid van macro-economische stabilisering dat borg staat voor een geschikte policy mix voor de hele eurozone;
- een betere werking van de arbeidsmarkt door de richtsnoeren voor de werkgelegenheid volledig en snel toe te passen. Deze richtsnoeren kaderen binnen de globale richtsnoeren voor het economische beleid. Ze zijn goedgekeurd tijdens de Europese Raad van Luxemburg van november 1997 en herzien op de top van Wenen in 1998. Ze werden overgenomen in de nationale actieplannen, die voor het eerst tijdens de Europese Raad van Cardiff in juni 1998 werden onderzocht;
- een beleid ter versterking van de economische hervorming in de eenheidsmarkt, met inbegrip van een volledige tenuitvoerlegging van het actieplan van de eenheidsmarkt, en van de hervorming van de producten-, diensten- en kapitaalmarkten.

De belangrijkste coördinatie-instrumenten zijn¹ :

- *de globale economische richtsnoeren*

Volgens art. 103(2) van het Verdrag wordt de belangrijkste pijler van de coördinatie van het economische beleid de jaarlijkse publicatie van de globale economische richtsnoeren, die door de ECOFIN-Raad worden goedgekeurd, uitgaande van de aanbevelingen van de Commissie. Deze globale economische richtsnoeren zijn een geschikt instrument om de aanbevelingen met betrekking tot het macro-economische en structurele beleid met elkaar in overeenstemming te brengen. Ze zullen bovendien worden ondersteund door een toezichtsprocedure voor de drie pijlers van de coördinatie. Vanaf volgend jaar zullen de globale richtsnoeren berusten op synthetische evaluaties die de Commissie en de Lidstaten zullen maken van de gemaakte vorderingen, van de nationale plannen betreffende de producten-, diensten- en kapitaalmarkten en van de nationale plannen voor de werkgelegenheid.

- *het Stabiliteits- en Groeipact en het toezicht op buitensporige tekorten*

Het Stabiliteits- en Groeipact bestaat uit een resolutie van de Europese Raad, die de voorlegging van stabiliteits- en convergentieprogramma's en de opvolging ervan regelt (art. 103(5)) en een procedure voorziet in geval van een buitensporig tekort (art. 104c).

In de stabiliteits- en convergentieprogramma's worden begrotingsdoelstellingen op middellange termijn vastgesteld en wordt bepaald hoe deze doelstellingen moeten worden bereikt.

De procedure van toezicht op de overheidstekorten wordt verbonden aan de procedure betreffende de buitensporige tekorten, waarvan de bepalingen pas dwingend worden bij de aanvang van de derde fase op 1 januari 1999. Wanneer het tekortcriterium van 3 procent wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, stelt de Commissie een verslag op. Ze gaat ervan uit dat een tekort dat meer dan 3 procent bedraagt buitensporig is, voor zover de economische activiteit niet met 2 procent is teruggelopen tijdens het onderzochte jaar in het onderzochte land. In dat geval wordt het land automatisch van sancties vrijgesteld. Wanneer de achteruitgang onder deze grens blijft, beslist de ECOFIN-Raad of het tekort al dan niet buitensporig is en kan hij aanbevelingen doen die door de Lidstaten, op straffe van een geldboete, moeten worden opgevolgd. Indien het tekort echter wordt veroorzaakt door een ernstige recessie (d.i. een inkrimping van het BBP in reële termen van 0,75 tot 2 procent op jaarbasis), kan het land zich voor de Raad verdedigen.

Het begrotingsbeleid maakt deel uit van de procedures inzake het versterkte multilaterale toezicht en de coördinatie van het economische beleid die tijdens de Europese top van Luxemburg werden goedgekeurd. Dankzij deze coördinatie moet het gemakkelijker worden een begrotingsbeleid vast te stellen dat moet worden uitgevoerd in de Lidstaten en in de eurozone in haar geheel, rekening houdend met de economische situaties en vooruitzichten, met het monetaire beleid, enz.

- *het multilateraal toezicht (art. 103(3))*

1. "Economic Policy coordination in Stage 3 of EMU", DGII, september 1997.

Uitgaande van de verslagen van de Commissie zal de Raad toezicht houden op de economische ontwikkelingen van elke Lidstaat en op de samenhang van het economische beleid met de globale economische richtsnoeren. Dit toezicht wordt gehouden op grond van het “*progress report*” over de toepassing van de globale economische richtsnoeren en van de stabiliteits- en convergentieprogramma’s, en op grond van specifieke multilaterale toezichtssessies in de Raad.

Op structureel gebied zal de toezichtsprocedure berusten op het bestaande “*materiaal*”, zoals de nationale actieplannen voor werkgelegenheid, het score-board van de eenheidsmarkt, de task-force voor de vereenvoudiging van de “handelsomgeving” van de KMO’s, het verslag over de structuur van de belastingsystemen in de Europese Unie, het tweemaaljaarlijkse verslag over de belangrijkste belastinghervormingen van de Lidstaten en de verslagen en aanbevelingen van de Commissie en van de Raad naar aanleiding van de toezichtsprocedure betreffende de producten-, diensten- en kapitaalmarkten.

- *de specifieke aanbevelingen per land (art. 103(4))*

Indien blijkt dat het economische beleid van een Lidstaat niet strookt met de globale economische richtsnoeren, kan de Raad aan deze staat aanbevelingen richten en bepalen of ze al dan niet openbaar moeten worden gemaakt.

- *het toezicht op de wisselkoers van de euro (art. 109m)*

De Raad onderzoekt of het economische beleid van de Lidstaten van de EU die niet aan de EMU deelnemen overeenstemt met de doelstellingen van hun convergentieprogramma’s, om na te gaan of dat beleid gericht is op stabiliteit en of het overdreven schommelingen van de nominale wisselkoersen kan helpen beletten.

- *de dialoog tussen de ECB en de Raad (art. 109b)*

Een doeltreffende dialoog tussen de Regeringen van de landen die deelnemen aan de EMU en de ECB – met inachtneming van de onafhankelijkheid van deze laatste – is een belangrijke voorwaarde om tot een evenwichtige policy mix zonder spanningen te komen.

- *de dialoog tussen de sociale partners op Europees niveau (art. 118b)*

Deze dialoog, die betrekking zou hebben op diverse aspecten van het economische beleid, moet door de Commissie worden bevorderd.

Bovenop deze procedure hebben de ministers van de landen die tot de eurozone behoren tijdens de ECOFIN-Raad van 1 mei 1998 beslist dat ze informele bijeenkomsten zullen houden om het toezicht op de economische toestand aan te vatten.

De coördinatie van het economische beleid (het monetaire, begrotings- en loonbeleid) is immers van doorslaggevend belang om het succes van de EMU te waarborgen. Bovendien is het, om een geschikte policy mix te vormen die rekening houdt met de aard van de onderlinge verhoudingen tussen het monetaire en begrotingsbeleid, noodzakelijk een maximum aan samenhang te bereiken bij het voeren van een economisch beleid in Europa (Kestens, 1997). In dit opzicht kan men zich dan ook afvragen of de wil om een dialoog – zonder enig dwingend karakter – op gang te brengen tussen de Regeringen van de landen die deelnemen

aan de EMU en de ECB zal volstaan om het economische beleid op efficiënte wijze te coördineren.

Bovendien lijkt het ons belangrijk dat de globale richtsnoeren voor het economische beleid meer worden ontwikkeld om er een efficiënt instrument van te maken waarmee een duurzame convergentie kan worden bereikt, door concretere richtsnoeren vast te stellen die beter aangepast zijn aan de specifieke nationale kenmerken en die meer gericht zijn op maatregelen waarmee het groeipotentieel van de Lidstaten en, bijgevolg, de werkgelegenheid kan worden verbeterd.

De invoering van de gemeenschappelijke munt en van de Eenheidsakte zijn beslissende stappen naar een Europese integratie met als doel de levenskwaliteit van de Europese burger te verbeteren. Het monetaire beleid wordt opgevat als een instrument van het algemene economische beleid. De doelstellingen van de EMU blijven niet beperkt tot de door de ECB nagestreefde prijsstabiliteit.

Vanuit economisch oogpunt komt dit streven naar verbetering van de levenskwaliteit neer op het streven naar een sterkere groei die duurzaam is en een hoog werkgelegenheidspeil oplevert.

Het begrip duurzame groei omvat talrijke facetten. De duurzaamheid kan worden beoordeeld in het licht van het verschil tussen totaal aanbod en totale vraag. Indien de totale vraag bijvoorbeeld hoog is, kan ze te maken krijgen met een beperkt vermogen op het vlak van installatiemateriaal, arbeidskrachten of menselijk kapitaal. Zo'n toestand kan dan aanleiding geven tot een prijsstijging, die zal worden bestreden door het monetaire beleid, dat de totale vraag die onderhevig is aan de rentevoeten zal trachten te verminderen.

Een duurzame groei is ook een groei die niet op zulke wijze gebruik maakt van het milieu en van de grondstoffen dat hij nu of later meer nadelige effecten resorteert dan dat hij onmiddellijk van nut is.

Een duurzame groei is ook een solidaire groei in een actieve samenleving die het ontstaan van een duale economie bestrijdt.

De actie van het economische beleid speelt zich bijgevolg op twee terreinen af :

- De verbetering van de voorwaarden voor de omkadering van de economische activiteit, opdat deze zich zo snel mogelijk kan ontwikkelen zonder in te druisen tegen de duurzaamheidsvoorwaarden. Dat is de uitdaging voor het structurele beleid : de hervorming van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkt, de hervorming van de arbeidsmarkt, meer bepaald ten gunste van het menselijk kapitaal, en de vorming van een structureel kader dat gunstig is op macro-economisch gebied.
- Het tweede terrein is het stabiliserings- en reguleringsbeleid. Door de tekortkomingen van de markt kan een duurzaam groeitempo niet voortdurend worden volgehouden wanneer de economieën allerlei schokken ondergaan. Reguleringsmechanismen blijken een noodzaak. Het monetaire beleid is, samen met het begrotings- en inkomensbeleid, een van de instrumenten van macro-economische regulering. De totstandkoming van

de EMU heeft een belangrijke weerslag op het reguleringsbeleid, aangezien de eenheidsmunt het monetaire instrumentarium ingrijpend verandert. Maar ze heeft ook gevolgen voor het structurele beleid, ondanks het subsidiariteitsbeginsel dat voor deze vraagstukken geldt, en wel om verschillende redenen :

- wegens de aard zelf van de financiële markten is een harmonisatie en een grotere efficiëntie van hun eigen grondstof, met name de munt, in een geïntegreerde ruimte noodzakelijk;
- wegens de toegenomen concurrentiekracht binnen de Europese ruimte moeten de omkaderingsvoorwaarden van de markten, de fiscaliteit en de sociale zekerheid worden geharmoniseerd, om nadelige concurrentie op institutioneel gebied te voorkomen;
- de Verdragen schrijven zelf voor dat sommige materies van gemeenschappelijk belang zijn. Zo is de werkgelegenheid voortaan een Europese bekommernis. Er werd een procedure ingevoerd voor de globale richtsnoeren, de richtsnoeren voor de werkgelegenheid en de nationale werkgelegenheidsplannen. Op die manier komt de werkgelegenheid centraal te staan bij de besprekingen op alle Europese topontmoetingen die om de zes maanden plaatsvinden.

Deze paper heeft tot doel de uitdagingen en de mogelijke gevolgen van de overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie voor het economische beleid in België (het monetaire, begrotings-, inkomens- of structurele beleid) naar voren te brengen, vanuit het oogpunt van dit proces van coördinatie van het economische beleid dat in de Europese Unie wordt ingevoerd (globale economische richtsnoeren, nationale actieplannen voor de werkgelegenheid, multilateraal toezicht, structurele hervormingen, ...). Dit verslag is er dus niet op gericht dit coördinatieproces op de helling te zetten, noch kritiek te leveren op de economische logica die de grondslag vormt van de resoluties van het Stabiliteitspact of op de doelstellingen van het monetaire beleid dat zal worden gevoerd door de Europese Centrale Bank.

Het monetaire, begrotings-, arbeidsmarkt- en structurele beleid zullen een voor een worden behandeld in het derde hoofdstuk, vanuit het oogpunt van de structurele voorwaarden voor duurzame groei. Deze beleidsterreinen zullen worden beschreven vanop het Europese niveau, uitgaande van recente documenten van de Commissie en van de Raad, met name: *Groei en werkgelegenheid in het kader van de stabiliteit van de EMU en de globale richtsnoeren voor het economische beleid*. Deze documenten zijn – en worden in de toekomst steeds meer – een onmisbare referentie om het huidige Europese beleid te kunnen begrijpen. In het vierde hoofdstuk worden deze beleidsterreinen vanuit het oogpunt van stabilisatie en van beheer van economische cycli behandeld. In het vijfde hoofdstuk worden de gevolgen voor België uiteengezet en worden ook een aantal bedenkingen en vragen geformuleerd.



De structurele groeivoorwaarden: doelstellingen en instrumenten van het economische beleid in de Economische en Monetaire Unie

A. Een gemeenschappelijk monetair beleid

1. Doelstellingen en strategie van het monetaire beleid

Het monetaire beleid in de eurozone zal tot de bevoegdheid van de Europese Centrale Bank (ECB) en van het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) behoren. Het hoofddoel van het monetaire beleid wordt in het Verdrag beschreven als “*het handhaven van prijsstabiliteit*” en, binnen dit kader, “*het ondersteunen van het algemene economische beleid*” in de Gemeenschap teneinde “*de doelstellingen van de Gemeenschap*”, meer bepaald een duurzame en niet-inflatoire groei en een hoog niveau van werkgelegenheid, “*te helpen verwezenlijken*”.

De geloofwaardigheid van de ECB bij het nastreven van deze doelstelling is om twee redenen van primordiaal belang. Ten eerste is deze geloofwaardigheid noodzakelijk om de langetermijnrentevoeten op een laag peil te houden. In deze rentevoeten zit immers ook een risicopremie voor de verwachte inflatie vervat. Voorts zal deze geloofwaardigheid een sterke invloed hebben op het gedrag van ondernemingen en loontrekkers bij de vaststelling van de prijzen en lonen. Om deze geloofwaardigheid te waarborgen zal het ESCB, dat uit de ECB en de nationale centrale banken (NCB's) bestaat, onafhankelijk zijn van de politieke overheid (deze onafhankelijkheid wordt gewaarborgd door art. 107 van het Verdrag van Maastricht en door de voorwaarden voor de uitoefening van de functies van de bestuurders, cf. punt 2 hieronder) en zal het geen kredieten kunnen toekennen aan de openbare besturen.

Dankzij een gezond begrotingsbeleid en loonstijgingen die overeenstemmen met de stabiliteits- en groeivereisten, zal de taak van het monetaire beleid gemakkelijker worden en zullen de monetaire voorwaarden, met name de wisselkoers en de rentevoeten, een hoger levenspeil en een hogere werkgelegenheid bevorderen. Daarom wordt in art. 103 van het Verdrag een coördinatie van het economische beleid voorgeschreven.

Belangrijkste kenmerken van de eurozone 1997

		Eurozone	EU (15)	USA	Japan
Zone ^a	1000 km ²	2.365,0	3.234,2	9.372,6	377,8
Bevolking	MIO	290,4	374,1	267,9	126,0
BBP (in procent van het BBP wereldwijd) ^b	procent	19,4	24,6	19,6	7,7
Nominaal BBP	MLD ECU	5.548,1	7.132,3	6.896,5	3.708,4
Productiesectoren ^c					
Landbouw, visserij, bosbouw	procent van het BBP	2,4	2,4	1,7	2,1
Industrie (bouw inbegrepen)	procent van het BBP	30,9	30,0	26,0	39,2
Diensten	procent van het BBP	66,7	67,6	72,3	58,7
Overheidsbesturen					
Totaal lopende ontvangsten	procent van het BBP	47,0	46,3	36,7	32,6
Totaal uitgaven	procent van het BBP	49,6	48,7	37,0	36,0
Uitvoer van goederen ^d	procent van het BBP	12,3	9,2	8,1	8,8
Invoer van goederen ^e	procent van het BBP	11,0	8,6	10,6	6,9
Uitvoer (in procent van de uitvoer wereldwijd) ^f	procent	19,5	-	14,8	9,7
Schuldbewijzen ^g	MLD ECU	5.347,1	6.632,5	8.450,4	4.071,9
	procent van het BBP	102,7	102,8	157,2	103,7
Kapitalisatie van de beursmarkt ^h	MLD ECU	1.620,7	2.889,4	5.244,0	2.804,4
	procent van het BBP	31,1	44,8	97,6	71,4
Bankactiva ⁱ	MLD ECU	10.082,5	12.476,7	4.211,0	6.217,3
	procent van het BBP	202,8	201,2	74,6	157,4
Groei van het reële BBP	procent	2,5	2,7	3,8	1,0
Indexcijfer consumptieprijzen ^j	procent	1,6	1,7	2,3	1,7
Werkloosheidsgraad (in procent van de beroepsbevolging)	procent	11,6	10,6	4,9	3,4
Kortetermijnrente ^k	procent	4,4	5,1	5,6	0,7
Langetermijnrente ^l	procent	5,7	5,9	5,9	1,7
Overheidsbesturen					
Financieringsvermogen (+) of -behoefte (-)	procent van het BBP	-2,5	-2,4	-0,3	-3,4
	procent van het BBP				
Brutoschuld ^m	procent van het BBP	75,2	72,1	63,1	99,7
Saldo van de courante betalingen	procent van het BBP	1,7	1,2	-1,9	2,2

a. Bron: EUROSTAT.

b. 1996: lopende prijzen en peil van de koopkracht.

c. 1993: lopende prijzen. Bron: OESO, Statistiques historiques, 1960-1965.

d. 1996. Bron: EUROSTAT. In de gegevens over de eurozone wordt geen rekening gehouden met de handel binnen de eurozone; in de gegevens over de EU van de 15 wordt geen rekening gehouden met de handel tussen de vijftien landen van de EU.

e. Zie voetnoot d.

f. 1996: gegevens waarin de uitvoer binnen de eurozone niet wordt meegerekend.

g. 1995. Bron: IMF. Marchés internationaux de capitaux, november 1997. Nationale en internationale schuldbewijzen naar nationaliteit van de emittent. Berekeningen van het EMI

h. 1995. Bron: IMF. Marchés internationaux de capitaux, november 1997. Berekeningen van het EMI.

i. 1995. Bron: IMF. Marchés internationaux de capitaux, november 1997. Berekeningen van het EMI.

j. Eurozone en EU van de 15: jaargemiddelde, geharmoniseerd indexcijfer consumptieprijzen.

k. 1997 T4. Bronnen: nationale gegevens. Berekeningen van het EMI.

l. Eindejaarsgegevens. Bron voor de Verenigde Staten en Japan: IMF, Perspectives économiques mondiales, april 1998.

m. Zie voetnoot l.

Bron: Europees Monetair Instituut, Jaarverslag 1997.

Weliswaar wordt het einddoel van het monetaire beleid duidelijk omschreven, maar de strategie om hiertoe te komen moet nog worden vastgelegd. Om de inflatie op een efficiënte wijze in goede banen te leiden, moeten niet alleen de inflatievooruitzichten van goede kwaliteit zijn, maar moet er ook een stabiel verband bestaan tussen de maatregelen van het monetaire beleid en de inflatie. Gelet op de moeilijkheid van deze opdracht kan de overheid beslissen een tussenliggende doelstelling na te streven, waarbij de band met de inflatie bekend is en de effecten van het monetaire beleid directer zichtbaar en controleerbaar zijn. De overheid kan meer bepaald kiezen voor een controle van de “*monetaire aggregaten*”. In de monetaristische benadering is de groei van het geldaanbod immers de belangrijkste bron van inflatie. Opnieuw is het bij de toepassing van een strategie die gericht is op de monetaire aggregaten noodzakelijk dat :

- de verhouding tussen de aggregaten en de inflatie stabiel en voorspelbaar is; er bestaat echter geen vroegere vraag naar euro's om deze verhouding te kunnen bepalen; bovendien is het verband tussen het geldaanbod en de inflatie in de praktijk complex en hoegenaamd niet automatisch, m.n. als rekening wordt gehouden met de wederzijdse invloed van de renteschommelingen en van de economische groei;
- de aggregaten statistisch kunnen worden geïdentificeerd en representatief zijn voor de Unie in haar geheel, wat niet altijd gemakkelijk is als men rekening houdt met vooral de financiële innovatie;
- de monetaire aggregaten door de Centrale Bank kunnen worden gecontroleerd.

De uiteindelijke keuze van de strategie zal door de ECB worden goedgekeurd. In de strategie van de ECB moeten een aantal elementen voorkomen, zoals de bekendmaking van een inflatiedoelstelling, maar ook een waaier van geharmoniseerde indicatoren waarmee voortdurend de relevantie en de resultaten van haar verrichtingen, waaronder de monetaire aggregaten, kunnen worden geëvalueerd.

2. Werking en instrumenten van het ESCB¹

Het ESCB vervangt het EMI sinds midden 1998. Het is bevoegd voor het gemeenschappelijk monetair beleid van de 11 Lidstaten van de eurozone vanaf 1 januari 1999. Het ESCB, dat de ECB en de nationale centrale banken (NCB's) van de Lidstaten van de EMU omvat, wordt bestuurd door de besluitvormende organen van de ECB, met name de raad van bestuur en de directie (die bestaat uit de president, de vice-president en vier leden die voor een hernieuwbare termijn van acht jaar bij gezamenlijke overeenkomst werden benoemd door de regeringen van de Lidstaten op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders). De raad van bestuur is de besluitvormingsinstantie die het monetaire beleid in de eurozone zal bepalen. Hij neemt zijn beslissingen bij gewone meerderheid, op grond van één stem voor elke lidstaat. De directie is het uitvoerende orgaan van de ECB. Ze zal het monetaire beleid ten uitvoer leggen en hiertoe de nodige instructies geven aan de NCB's.

1. Dit punt steunt in ruime mate op “*Les Mutations de l'économie française*”, COE, 1997.

Door tal van kenmerken benadert de ECB het “*Duitse model van een centrale bank*”. De ECB is uitgesproken onafhankelijk van “*de politieke sfeer*” (zowel wat werking als wat structuur betreft). Ook de federale structuur van het ESCB brengt haar dicht bij het Duitse model, hoewel de NCB's een ruimere interventiebevoegdheid hebben dan de centrale banken van de Länder in Duitsland, die hoofdzakelijk een administratieve rol vervullen.

Het Verdrag schrijft voor dat de ECB, voor zover dat mogelijk en adequaat wordt geacht, een beroep doet op de nationale centrale banken voor de uitvoering van verrichtingen die tot de opdracht van het ESCB behoren. De taakverdeling tussen de ECB en de NCB's berust dus op het subsidiariteitsbeginsel. Maar de teksten van het Verdrag geven geen uitsluitel over de werkelijke taakverdeling tussen de ECB en de NCB's. De NCB's worden belast met de voorbereiding van de beslissingen van de bestuurders van de ECB (aangezien elke gouverneur of voorzitter van een centrale bank van rechtswege lid is van de raad van bestuur) en met de uitvoering van de beslissingen (meer bepaald wat de basisrentevoeten betreft) die in Frankfurt worden genomen.

De NCB's van de eurozone zullen het monetaire en wisselkoersbeleid ten uitvoer moeten brengen. Ze zullen op de wisselmarkten opereren wanneer het nodig is om ten opzichte van derde munten in te grijpen in de wisselkoers van de euro. Hun rol in het toezicht op het banksysteem zal belangrijker zijn, daar ze de risico's binnen de perken zullen houden en zullen voorkomen, terwijl de ECB zich zal moeten voorbereiden op een eventuele interventie als kredietverlener in laatste instantie.

Het monetaire beleid zal gedecentraliseerd worden op het niveau van de NCB's. Zo zal de ECB beslissen over de voorwaarden voor de toekenning van kredieten aan financiële tussenpersonen (zelfde voorwaarden in de hele EMU), maar zal het krediet concreet worden verleend door de NCB van het land van de aanvrager.

De NCB's zullen ook, in samenspraak met de ECB, verantwoordelijk zijn voor de goede werking van de nationale component van het systeem voor interbancaire betalingen dat in de EMU zal worden ontwikkeld, met name het Target-systeem (Trans-European Automated Real-Time Gross settlement Express Transfert). Dit systeem verbindt de nationale systemen voor interbancaire betalingen van de aan de Monetaire Unie deelnemende landen met het betalingssysteem van de ECB. Elk nationaal betalingssysteem berust op een brutovereffening in real time, d.w.z. onmiddellijk. Met het Target-systeem zal het dus vanaf 1 januari 1999 mogelijk worden “*cross border-betalingen*” onmiddellijk uit te voeren. Dit systeem houdt minder risico's in dan het traditionele systeem waarin de transacties tussen twee banken aan het einde van een dag worden verricht aan de hand van het nettosaldo van de transacties van de hele dag tussen deze twee banken.

De uiteindelijke beslissing over het gebruik van de instrumenten van het monetaire beleid zal door de ECB worden genomen. Maar zo te zien is men het er in ruime mate over eens dat open market-verrichtingen (d.w.z. een marktbenadering) het belangrijkste instrument van het monetaire beleid van de ECB vormen.

B. Structurele doelstellingen van het begrotingsbeleid

In de EMU blijft het begrotingsbeleid tot de bevoegdheid van de nationale regeringen behoren, maar zal het worden omkaderd door de voorschriften van het Verdrag en door het Stabiliteits- en Groeipact. Het Pact beveelt aan dat het begrotingssaldo in “normale” economische omstandigheden een evenwicht of een licht overschot zou vertonen.

Zoals blijkt uit de teksten van de Commissie, komt in deze wettelijke bepaling de overtuiging naar voren dat een gezond begrotingsbeleid een noodzakelijke voorwaarde is om tot een houdbare, niet-inflatoire groei en een hoog werkgelegenheidspeil te komen. Drie factoren dragen hiertoe bij:

- lage rentevoeten, die de investeringen bevorderen;
- nieuwe manoeuvreerruimte waarmee het hoofd kan worden geboden aan de cycli;
- minder schulden en lagere interestlasten, om de herstructurering van de overheidsuitgaven ten voordele van meer productieve uitgaven, enerzijds, de verlaging van de fiscale en parafiscale druk ter bevordering van de werkgelegenheid, anderzijds en, tenslotte, de financiering van de demografische schok vanaf 2010 te vergemakkelijken.

Nadat het begrotingstekort onder 3 procent van het BBP teruggedrongen was, hebben sommige Lidstaten een strategie bedacht – of zijn ze dat van plan – om gelijktijdig het tekort en de fiscale druk te verminderen.

Wat de structuur van de verplichte heffingen betreft, bevatten de globale richtsnoeren en de richtsnoeren voor de werkgelegenheid van 1997 voor de meeste Lidstaten de aanbeveling over te gaan tot een verlaging van de verplichte heffingen in hun geheel en van de sociale lasten of van de loonwag in het bijzonder. De trendmatige stijging van de fiscale en parafiscale druk op arbeid moet immers worden omgebogen en terzelfder tijd moet een alternatieve financiering worden gevonden, waardoor het financiële evenwicht van de socialezekerheidsstelsels niet in gevaar komt. Ter herinnering : het Europese gemiddelde van de fiscale en parafiscale druk op de lonen bedroeg 35 procent in 1980 en bedraagt nu 42 procent. In een ruimere context moet een grotere fiscale samenhang in de Europese Unie worden nagestreefd.

Overeenkomstig de resolutie van de Europese Raad van Luxemburg over de beleidscoördinatie moet de fiscaliteit worden hervormd om tot een grotere efficiëntie te komen en om nadelige fiscale concurrentie te ontmoedigen. De Commissie zal ook trachten een overeenkomst te bereiken op andere gebieden zoals de belasting op kapitaalinkomsten en een gemeenschappelijke regelgeving inzake de belasting op energieproducten.

De globale richtsnoeren van de voorgaande jaren gingen uit van twee algemene beginselen bij de vaststelling van een hiërarchie in de overheidsuitgaven :

- *“er moet voorrang worden gegeven aan de beheersing van de uitgaven voor consumptieve doeleinden, overheidspensioenvoorzieningen, gezondheidszorg, passieve arbeidsmarktmaatregelen en subsidies; en*
- *de prioriteit moet uitgaan naar bevordering van productieve activiteiten zoals investeringen in infrastructuur, menselijk kapitaal en actieve arbeidsmarktinitiatieven”.*

*“Voor zover een dergelijke herstructurering leidt tot een daling van het aantal leden van de bevolking op arbeidsleeftijd dat sociale overdrachten ontvangt, en/of tot een stijging van de werkgelegenheid, zou ze bovendien bijdragen tot evenwichtiger begrotingssituaties op middellange termijn”.*¹

De Commissie merkt evenwel op dat het achteraf bekeken voor verschillende Lidstaten moeilijk is geweest deze beginselen toe te passen (met name wat betreft de overheidsinvesteringen in vaste activa, waarvan het aandeel in procenten van het BBP de laatste jaren is gekrompen, en de verschuiving van passieve naar actieve arbeidsmarktmaatregelen), zodat ze zich afvraagt of dergelijke uitgaven in de toekomst niet beter van het algemene consolidatieproces worden afgezonderd.

Door het begrotingstekort voor de gezamenlijke overheden in termen van netto-financieringsbehoefte als doel voorop te stellen, sluit het Stabiliteitspact een financieringswijze van de gezamenlijke overheidsuitgaven, met inbegrip van de uitgaven inzake infrastructuur en menselijk kapitaal, door middel van geleend kapitaal uit. Wanneer de schuldverminderingdoelstelling bereikt is, kan de begrotingsnorm worden herzien in termen van nettobesparingen, bijvoorbeeld door de vereiste nettobesparingen vast te stellen op het Europese gemiddelde peil van openbare investeringen. Een dergelijk systeem zou het mogelijk maken om een beroep te doen op geleend kapitaal om een extra inspanning voor infrastructuurinvesteringen, en zelfs (door de maatregel aan te passen) voor investeringen in menselijk kapitaal, te financieren.

In de toekomst wordt de uitbreiding van de Europese Unie een andere uitdaging voor de begroting. Bij ongewijzigde wetgeving zou de uitbreiding voor de Lidstaten extra kosten teweegbrengen. Om deze extra kosten te vermijden, heeft de Commissie voorstellen gedaan die ingrijpende structurele veranderingen impliceren op verschillende beleidsgebieden, meer bepaald de structuurfondsen en het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Om dergelijke veranderingen aan te kunnen, zullen de Lidstaten misschien begeleidende beleidsmaatregelen moeten nemen die gevolgen kunnen hebben voor de begroting.

1. *“Groei en werkgelegenheid in het op stabiliteit gerichte kader van de EMU”*, 1998.

C. Structurele doelstellingen van het arbeidsmarktbeleid

1. Loononderhandelingen

In de Economische en Monetaire Unie blijven de *loononderhandelingen* tot de bevoegdheid van de sociale partners behoren, op nationaal, regionaal, sectoraal of meer gedecentraliseerd niveau, al naargelang van de nationale gebruiken.

De resolutie van de Europese Raad van Amsterdam over groei en werkgelegenheid onderstreepte dat de sociale partners erover moeten waken dat de loonstijgingen verenigbaar zijn met een hoog werkgelegenheidspeil en dat zij een geschikt institutioneel kader voor loonvorming moeten creëren. Om de verwachte resultaten te kunnen halen, speelt de sociale dialoog een sleutelrol. Ook de nationale regeringen hebben van hun kant een belangrijke verantwoordelijkheid in de vaststelling van de lonen, enerzijds als werkgever en anderzijds omdat ze het macro-economische kader en de regels van de arbeidsmarkt voor de sociale partners bepalen.

De globale richtsnoeren bevatten vier beginselen waaraan de loonontwikkeling moet voldoen om de werkgelegenheid te bevorderen:

1. *“De nominale loonstijging mag de prijsstabiliteit niet in gevaar brengen.*
2. *Een reële loonstijging die het gevolg is van een groei van de arbeidsproductiviteit, zou verenigbaar moeten zijn met de noodzaak om de winstgevendheid van werkgelegenheidsscheppende en capaciteitsverruimende investeringen zo nodig te versterken, en vervolgens in stand te houden.*
3. *Bij loonafspraken moet meer rekening gehouden worden met de productiviteitsverschillen naar gelang van kwalificaties.*
4. *Navolgingseffecten moeten worden vermeden, wat inhoudt dat de verschillen in arbeidskosten de verschillen in arbeidsproductiviteit moeten blijven weerspiegelen”.*

De geloofwaardigheid van het EMU-kader en de toenemende concurrentie in de eurozone zullen waarschijnlijk de loondiscipline (die noodzakelijk is om een beter Europees beleid te kunnen voeren) vergroten. Indien loonovereenkomsten in sommige Lidstaten niet in de richting van deze algemene regels gaan, heeft dit niet noodzakelijk een hogere inflatie in de gezamenlijke EMU tot gevolg. In landen waar de lonen te sterk zouden stijgen, zou de aantasting van het concurrentievermogen echter snel ongunstige gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Daarom zullen de sociale partners waarschijnlijk alles in het werk stellen om een dergelijk situatie te voorkomen.

Anderzijds zullen verschillen in loonstijgingen tussen landen mogelijk en noodzakelijk blijven, meer bepaald in die landen die aan een inhaalmanoeuvre bezig zijn en waar de groei van de productiviteit trouwens hoge toppen scheert. Indien de lonen van de Zuid-Europese landen echter zeer snel die van het noorden bijbenen (mogelijk als gevolg van de euro, maar ook van de organisatie van de arbeidsmarkt in de multinationals, meer bepaald met de Europese ondernemingsraden) waardoor de lonen sneller gaan stijgen dan gezien het productivi-

teitspeil verantwoord is, zullen deze landen daarentegen aan concurrentievermogen inboeten en het gevaar lopen dat de economische activiteit zich in de Noord-Europese landen gaat concentreren. Deze dramatische ontwikkeling werd al waargenomen in Oost-Duitsland en in Zuid-Italië, regio's die hun industrie hebben verloren door de gelijkschakeling van de lonen (P. Artus, Sociétal, 1997). Hoewel andere factoren hierin meer dan waarschijnlijk ook een rol hebben gespeeld, is een beleid dat de stijging van de reële lonen afstemt op die van de productiviteit bijgevolg onontbeerlijk.

Deze potentieel ongunstige ontwikkeling van de eenmaking vloeit voort uit de toenemende concurrentie tussen economieën die een verschillende productiviteit hebben, maar die de min of meer sterke en snelle invloed ondervinden van loonimitatie- of inhaaleffecten, of van de eventuele centralisering van de loononderhandelingen op Europees niveau.

Onderhandelingen over eenvormige lonen op Europese schaal zouden dan ook de werkgelegenheid aantasten. De invoering van een dialoog tussen de Europese sociale partners is echter noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de samenwerking tussen de loonontwikkeling en het monetaire beleid van de eurozone op de gepaste niveaus wordt geanalyseerd en in aanmerking wordt genomen.

2. De fiscale wig

Het ontstaan van concurrentie tussen de Europese economieën kan problemen voor het concurrentievermogen veroorzaken die het gevolg zijn van de organisatie van de arbeidsmarkt, maar kan daarnaast ook de concurrentiepositie van de productiefactor arbeid in gevaar brengen wegens een gebrek aan coördinatie van de fiscale en sociale wetgeving.

In de EMU kan mobiliteit van de productiefactoren een niet te verwaarlozen bijsturingsfactor worden. Tal van aspecten van het sociaal en fiscaal recht kunnen in dat geval het voorwerp worden van concurrentie tussen de landen die aan de EMU deelnemen, waardoor delocalisatie van activiteiten en van arbeidskrachten dreigt. Het beleid terzake moet dan ook meer worden gecoördineerd.

Het fiscale beleid binnen Europa is immers erg uiteenlopend, terwijl fiscaliteit en parafiscaliteit een factor van concurrentie vormen, aangezien de hoogte van de heffingen op arbeid een invloed hebben op de loonkosten. De systemen voor sociale bescherming in de Europese staten vertonen ook uitgesproken verschillen, terwijl deze staten met gelijkaardige moeilijkheden te kampen hebben, zoals de veroudering van de bevolking, de inkrimping van het aandeel van de beroepsbevolking, ... De arbeidskosten kunnen bijgevolg in sommige landen hoger liggen omdat het systeem van sociale bescherming uitgebreider en/of minder efficiënt is.

Als we twee economieën beschouwen, waarvan de verschillen in loonkosten het gevolg zijn van productiviteitsverschillen, zal er wellicht geen probleem rijzen voor het concurrentievermogen, aangezien de loonkosten per eenheid product gelijk zijn.

Als twee economieën echter gelijkwaardige loonkosten per eenheid product kennen met een verschillende fiscale en parafiscale wig, kan er een probleem van concurrentievermogen van de productiefactor arbeid ontstaan. Drie gevallen zijn denkbaar :

- ofwel is het verschil in de fiscale wig het gevolg van een verschillende dienstverlening aan privé-personen of aan ondernemingen, bijvoorbeeld doordat het socialezekerheidsstelsel anders wordt gefinancierd. Indien de sociale verzekering in een land privé wordt geregeld (bijvoorbeeld vorming van een pensioenspaarfonds), maakt de kostprijs geen deel uit van de fiscale wig maar wel van het beschikbaar inkomen. Indien de sociale verzekering in het andere land daarentegen collectief wordt geregeld, maakt de kostprijs deel uit van de fiscale wig. In dat geval zal fiscale concurrentie des te minder een rol spelen indien de efficiëntie van de gefinancierde uitgaven vanuit actuaireel oogpunt gelijkwaardig blijft, m.a.w. indien bijvoorbeeld een privé-pensioen op termijn identiek zal zijn aan een overheidspensioen;
- ofwel is het verschil in de fiscale wig het gevolg van een verschillende herverdeling en solidariteit in de landen, die tot uiting komt in verschillende nettotransfers naar de gezinnen. In dat geval ontstaat een probleem van fiscale concurrentie dat een grotere harmonisatie noodzakelijk maakt;
- ofwel is de efficiëntie van de uitgaven van de openbare sector verschillend. De (fiscale of parafiscale) heffingen kunnen in een land zwaarder doorwegen terwijl de efficiëntie van de uitgaven er minder groot is. In dat geval moet de efficiëntie van de openbare sector (zowel wat de uitgaven als wat het betalingssysteem betreft) worden verbeterd, om een “free rider”-gedrag of “institution shopping” te vermijden.

3. Bevordering van de werkgelegenheid

De goede werking van de *arbeidsmarkt* behoort, krachtens het terzake geldende subsidiariteitsbeginsel, tot de bevoegdheid van de Lidstaten. Het Verdrag van Amsterdam schrijft echter duidelijk voor dat ze de bevordering van de werkgelegenheid als een aangelegenheid van gemeenschappelijke zorg moeten beschouwen en dat ze hun maatregelen op dit gebied binnen de Raad moeten coördineren om de efficiëntie van hun werkgelegenheidsbeleid te verbeteren. De resolutie van de Europese Raad van Amsterdam over werkgelegenheid en groei pleit voor zwaardere inspanningen op volgende gebieden :

- de goede werking van de arbeids- en productenmarkten;
- de opleidings- en onderwijsstelsels;
- het inbouwen van werkstimulansen in de belasting- en uitkeringsstelsels;
- de verlaging van de indirecte arbeidskosten.

De hervorming van de arbeidsmarkt is een ingewikkeld project, dat sinds het Verdrag van Amsterdam en de beslissingen van Luxemburg een Europese impuls heeft gekregen. De Europese landen hebben overeenstemming bereikt over de richtsnoeren ter bevordering van de werkgelegenheid. Deze richtsnoeren hebben hoofdzakelijk betrekking op vier pijlers : het ondernemerschap ont-

wikkelen, de arbeidsinzetbaarheid verbeteren, het aanpassingsvermogen van ondernemingen en hun werknemers aanmoedigen en het gelijkekansenbeleid versterken. Er werden negentien richtsnoeren geformuleerd. In toepassing van deze richtsnoeren werden nationale actieplannen opgesteld en midden april aan de Commissie voorgelegd. Tijdens de top van Cardiff werd dit proces aan een eerste beoordeling onderworpen. Tijdens de top van Wenen zal de tenuitvoerlegging van deze plannen in de Lidstaten onder de loep worden genomen en tijdens de top van juni 1999 in Duitsland zal worden getracht de eerste resultaten van dit proces te evalueren.

Door het actieprogramma voor de interne markt en de richtsnoeren voor de werkgelegenheid voor 1998 goed te keuren, heeft de Raad vorig jaar initiatieven genomen die absoluut tot een goed einde moeten worden gebracht en die, meer bepaald op nationaal niveau, met andere acties moeten worden aangevuld.

D. Activering van de structurele hervormingen van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten

1. Doelstellingen van de structurele hervormingen

“Voor het structurele beleid is een sleutelrol weggelegd, die er hoofdzakelijk in bestaat tot een economisch groeiproces zonder spanningen bij te dragen, de concurrentiepositie van de Unie te versterken en een werkgelegenheidsintensievere en milieuvriendelijkere groei te bewerkstelligen.¹ Maar om echt efficiënt te zijn dient dit beleid samen te gaan met een gezond macro-economisch beleid. Het is daarom van essentieel belang dat de budgettaire kosten van de structurele hervormingen in de hand worden gehouden en dat ze de verwezenlijking van gezonde begrotingssituaties niet in de weg staan.

Het structurele beleid behoort hoofdzakelijk tot de verantwoordelijkheid van de nationale regeringen en de sociale partners. Uiteraard moet het subsidiariteitsbeginsel op dit gebied worden nageleefd. Maar het is even voor de hand liggend dat de Lidstaten bij het voeren van dit beleid rekening moeten houden met een aantal beginselen en met de samenhang binnen de Unie.

Deze beginselen zijn onder meer :

- *het beginsel van een open economie met vrije concurrentie;*
- *de noodzaak de goede werking van de interne markt niet te belemmeren;*
- *consistentie met de macro-economische strategie;*
- *inachtneming van bepaalde sociale waarden en van het beginsel van gelijke kansen en, ten slotte,*
- *respect voor het milieu.”*

1. Europese Commissie : “Groeï en werkgelegenheid in het op stabiliteit gerichte kader van de EMU”, 1998.

Tijdens de top van Brussel van 2 mei 1998 hebben de ministers van Financiën een gemeenschappelijke verklaring afgelegd, waarin staat dat o.m. een soepele toetsingsprocedure voor de voortgang van het hervormingsproces inzake de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten zal worden vastgesteld. *“Vanaf volgend jaar zal bij de opstelling van de globale richtsnoeren voor het economische beleid gebruik worden gemaakt van korte voortgangsevaluaties door de Lidstaten en de Commissie, van nationale plannen inzake goederen- en kapitaalmarkten, en van de werkgelegenheidsplannen”*.

2. Overwegingen betreffende de uitvoering van de structurele hervormingen

“Weliswaar zijn hoe dan ook inspanningen geboden om definitief komaf te maken met de structurele tekortkomingen die de economieën ernstige schade toebrengen, maar deze inspanningen zijn hoogdringend geworden door de totstandbrenging van de EMU. De invoering van een eenheidsmunt beperkt het aantal instrumenten die op uiteenlopende wijze inwerken op de economieën en die niet langer kunnen worden bijgestuurd of afgezwakt door een aanpassing van de nominale wisselkoersen”. (op. cit.)

De EMU werkt als een catalysator bij structurele hervormingen. Algemeen wordt erkend dat deze hervormingen betrekking zullen hebben op tal van aspecten van het economische en sociale leven.

Rome werd echter niet in één dag gebouwd. Er moeten prioriteiten worden gesteld. Enkele hervormingen die noodzakelijk zijn om de werking van de producten-, diensten- en kapitaalmarkten te verbeteren, zijn:

1. Voltooiing van de eenheidsmarkt. In februari 1998 was 20 procent van de richtlijnen van de eenheidsmarkt nog niet geïmplementeerd in een of meer landen van de Unie. België heeft een achterstand opgelopen. Om de zes maanden zal een “scorebord” worden gepubliceerd om druk uit te oefenen op de Lidstaten.
2. Hervorming van de fiscaliteit om de efficiëntie te verhogen en nadelige fiscale concurrentie te ontmoedigen. De invoering van de euro zal wellicht de mobiliteit van kapitaal tussen de aan de EMU deelnemende landen wat verbeteren. Hierdoor zal de afkalving van de belastbare grondslag van sommige Lidstaten versnellen, kan de fiscale druk op de spaarinkomens nog verminderen en die op arbeid vergroten (in een context waarin de internalisering van de milieukosten – via belastingen – niet volstaat).

Er moeten bijgevolg nog inspanningen worden geleverd om gemeenschappelijke minimumregels betreffende de belastingen (meer bepaald die van de ondernemingen, ...) vast te stellen. In dit verband hebben de Lidstaten afgesproken om, naast andere mogelijkheden, na te denken over de invoering van een gedragscode waarin de beginselen van “eerlijke” fiscale concurrentie worden omschreven. Op 1 december 1997 werd een “Follow-up group” opgericht.

3. Verbetering van de concurrentievoorwaarden. Dit betekent dat overheids-subsidies moeten worden verminderd. Vooral overheidssteun aan sectoren in moeilijkheden, is binnen de Europese context niet erg efficiënt.

4. Hervorming van de regelgeving. Moet de regelgeving in een aantal sectoren niet systematisch worden herzien? Uit tal van studies blijkt immers dat de hervorming van de goederen- en dienstenmarkten voor de werkgelegenheid belangrijker is dan die van de arbeidsmarkt.¹

Ook de regelgeving inzake milieu moet worden herzien om, dankzij aanmoedigingsmaatregelen, milieudoelstellingen te bereiken tegen een zo laag mogelijke economische kostprijs. Een “*benchmarking-benadering*” wordt door de Commissie gecoördineerd om de beste praktijken te bepalen.

Op milieugebied moet immers nog heel wat worden gerealiseerd. Wat de klimaatverandering betreft, hebben de Europese landen zich aangesloten bij de doelstellingen van Kyoto. Deze doelstellingen zijn onmogelijk te bereiken zonder maatregelen. Deze maatregelen hebben betrekking op normen, sectorakkoorden en aanmoedigingsmaatregelen, waaronder een taks. Het Kyoto-protocol voert het begrip verhandelbare emissierechten in, dat veel verandering kan brengen in de strategieën die tot dusver werden gepland. Welke maatregelen ook overwogen worden, de coördinatie ervan op Europees niveau is een dringende noodzaak.

5. Herstructurering van de kapitaalmarkt. De invoering van de euro zal de organisatie van de kapitaalmarkten in Europa beïnvloeden. Dit herstructureringsproces moet gepaard gaan met het creëren van een geschikt kader voor de interne markt, meer bepaald voor de financiële dienstensector, door de overblijvende belemmeringen voor de integratie van de Europese kapitaalmarkten weg te nemen, en wel op volgende gebieden: de restricties die gelden voor investeringen van sommige sectoren zoals de verzekeringsmaatschappijen, de implementering van de richtlijn inzake investeringsdiensten, financiële voorlichting en meer bepaald boekhoudkundige harmonisatie, de aanpassing van de richtlijnen om beter rekening te houden met de kmo's, de organisatie van de detailhandel in financiële diensten en producten, om beter rekening te houden met de nieuwe informatietechnologie, enz. Tijdens de informele ECOFIN-Raad van York heeft de Commissie een actieplan terzake voorgesteld, waaraan tijdens de top van Cardiff de laatste hand werd gelegd.

Het is duidelijk dat de lijst van hervormingen die binnen een vrij korte termijn moeten worden uitgevoerd, lang is en betrekking heeft op complexe thema's. Deze hervormingen zullen allicht veel tijd in beslag nemen voor de verschillende betrokken instanties, meer bepaald het Europese Parlement en de nationale parlementen.

1. Tijdens de Europese top van Cardiff werd beslist dat de Europese landen na afloop van elk jaar een jaarverslag over deze problematiek zullen uitbrengen.



Het stabilisatiebeleid : beschouwingen over de rol en de doelmatigheid van het gemeenschappelijke monetaire beleid, het begrotingsbeleid en het inkomensbeleid voor het beheer van cycli

Een flexibel beheer van het Europese economische beleid is een noodzaak waaraan absoluut moet worden voldaan, aangezien enerzijds de reële convergentie van de Europese economieën weliswaar vordert, maar nog niet voltooid is (zowel in termen van het bnp per inwoner als wat de situatie op de arbeidsmarkt betreft), en anderzijds de deelnemers aan de EMU te kampen kunnen krijgen met asymmetrische schokken (m.n. wegens verschillen in de cyclische ontwikkelingen). Bovendien kunnen de Europese economieën, door de structuur van hun financiële markten of door het mechanisme voor de vaststelling van de lonen, ook op asymmetrische wijze reageren op exogene schokken (bijvoorbeeld een oliecrisis...).

A. Symmetrische en asymmetrische cycli in de eurozone en vatbaarheid voor symmetrische en asymmetrische schokken

Symmetrische cycli kunnen worden omschreven als cycli die (bijna) terzelfder tijd alle landen van de eurozone of een belangrijk deel van het BBP van de eurozone treffen.

Asymmetrische cycli kunnen te maken hebben met de omvang of met het tijdsverschil van een cyclus in een of meer landen van de zone, of ook met het ontstaan van economische schokken die specifiek zijn voor bepaalde landen.

Volgens de theorie van de optimale monetaire zones van Mundell heeft een monetaire zone des te meer kans op succes wanneer de regio's van de zone zelden asymmetrische schokken ondergaan (aangezien schokken waarvan de gevolgen niet dezelfde zijn in alle Lidstaten aanleiding kunnen geven tot verschillende economische beleidsreacties) en wanneer de arbeidsmarkt voldoende flexibel is, waardoor de regio's gemakkelijker de asymmetrische schokken - wanneer ze zich toch zouden voordoen - kunnen opvangen.

Vanuit dit oogpunt kan de eurozone op dit ogenblik niet worden beschouwd als een optimale monetaire zone, enerzijds omdat de landen die eraan deelnemen verschillende conjunctuurcycli en financiële systemen hebben, waardoor op een externe schok verschillend moet worden gereageerd, en anderzijds omdat de taal- en culturele barrières de mobiliteit van de bevolking beperken. Bovendien is er, wanneer een regio wordt getroffen door een economische schok, geen systeem van budgettaire perequatie zoals in de Verenigde Staten (dit wil zeggen een systeem waarbij de taksen onder de verschillende staten worden herverdeeld). Voor zo'n systeem, dat de schokken helpt op te vangen door middel van financiële solidariteit in de vorm van compenserende transfers, "*is een solidaire politieke wil op Europees niveau vereist, die op dit ogenblik nog niet gewaarborgd is*" (Kestens 1997). Integendeel, bij de toetreding tot de EMU wordt het accent veel meer gelegd op de financiële verantwoordelijkheid van de Lidstaten en op het "*no bail-out-beginsel*".

Er worden echter twee argumenten aangehaald om de draagwijdte van asymmetrische schokken in de EMU te relativeren. Ten eerste blijken asymmetrische cycli vooral de "*perifere*" landen te treffen, terwijl de landen van de "*kern*" (Duitsland, Frankrijk, Benelux, die goed zijn voor 66,3 procent van het BBP van de eurozone) symmetrische ontwikkelingen vertonen. Dit verschil wordt verklaard door meerdere factoren, waaronder het verschillende economische beleid en meer bepaald het verschillende wisselkoersbeleid. In landen waarvan de munt gekoppeld is aan de DM zijn de cycli symmetrisch. In de EMU zal er een tendens tot harmonisatie van de cycli ontstaan, omdat er een gemeenschappelijk monetair en wisselkoersbeleid wordt gevoerd en omdat er een consensus bestaat en randvoorwaarden werden vastgesteld omtrent het begrotingsbeleid.

Uit econometrische evaluaties blijkt vaak dat de cycli binnen het Europese geheel steeds meer symmetrisch verlopen (zie tabel 1). Bovendien doen een aantal argumenten (onder meer het feit dat er geen wisselkoersschommelingen meer zijn en dat er voor het economische beleid gemeenschappelijke doelstellingen worden vooropgesteld) vermoeden dat de cycli, wanneer de eenheidsmunt wordt ingevoerd, steeds nauwer bij elkaar zullen aansluiten binnen de eurozone.

TABEL 1 - Correlatie tussen de groei van het BBP en de eurozone^a

	1977-86	1987-92 (S1)	1992(S2)-96
Duitsland ^b	0,89	0,28	0,93
Frankrijk	0,72	0,85	0,99
Italië	0,93	0,65	0,92
Oostenrijk	0,65	0,71	0,85
België	0,51	0,92	0,97
Finland	0,17	0,68	0,88
Ierland	0,30	0,65	0,76
Nederland	0,76	0,60	0,89
Portugal	0,48	0,43	0,41
Spanje	0,21	0,62	0,94
Verenigd Koninkrijk	0,48	0,53	0,57
Denemarken	0,33	-0,07	0,54
Griekenland	0,65	0,36	0,83
Zweden	0,27	0,61	0,90

a D.w.z. de correlatiecoëfficiënt van de groei van het BBP van elk land met die van de 11 landen die in 1999 aan de EMU deelnemen. De coëfficiënten steunen op halfjaarlijkse gegevens.

b De cijfers voor de periode 1987-92 worden beïnvloed door de hereniging van Duitsland.

Bron : OESO, december 1997.

In verband met de toestand in de Verenigde Staten wordt nog een ander argument naar voren gebracht. In de Verenigde Staten wordt een sectorale specialisatie van de staten vastgesteld, waardoor asymmetrische schokken waarschijnlijker worden wegens asymmetrische ontwikkelingen van sectoren (doordat ze kwetsbaarder zijn voor een oliecrisis, wegens de technologische ontwikkeling van concurrenten of de gewijzigde voorkeuren van consumenten). In Europa is de diversifiëring van activiteiten veel groter, waardoor een dergelijke asymmetrie minder waarschijnlijk is, maar sommigen zijn van oordeel dat de Europese integratie en meer bepaald de overschakeling op de eenheidsmunt aanleiding zal geven tot een specialisatie van geografische zones (want de ondernemingen zullen trachten schaalvoordelen te verwerven en voordeel te halen uit lagere vervoerskosten). Krugman (1997) beweert echter dat de integratie van de markten normalerwijze de inwerking van asymmetrische schokken niet zal doen toenemen, indien deze integratie zich vooral afspeelt binnen eenzelfde industrietak en niet tussen industrieën onderling (d.w.z. indien een land zich specialiseert in de productie van een specifieke categorie van voertuigen en niet in de productie van allerlei categorieën van voertuigen) en indien de weerslag van specifieke schokken in welbepaalde industrieën groter is dan die van specifieke schokken in welbepaalde landen.

B. Rol en efficiëntie van het gemeenschappelijke monetaire beleid en van het begrotingsbeleid in het kader van symmetrische en asymmetrische cycli

Wanneer de muntunie een feit is, zal de ECB een actief beleid voeren om prijsstabiliteit te waarborgen. De kortetermijnrente zal worden gewijzigd naargelang van de verwachte inflatie en van haar determinanten op Europees niveau, met name de invoerprijzen, de loonovereenkomsten en de output gap en, wellicht, rekening houdend met het feit dat het monetaire beleid niet noodzakelijk even efficiënt inwerkt op de economieën van alle Lidstaten. Al deze factoren zullen in principe worden beoordeeld door middel van indicatoren van het gewogen gemiddelde van de Lidstaten. Het verschil met het EMS is in dit geval opmerkelijk aangezien binnen het EMS de kortetermijnrente van de Lidstaten afgestemd was op de output gap en de inflatie in Duitsland.

Er moet worden opgemerkt dat de nieuwe ECB, om geloofwaardigheid te verwerven, tijdelijk zou kunnen kiezen voor een monetair beleid dat nauw aansluit bij het beleid tijdens de EMS-periode, d.i. een beleid dat gericht is op Duitsland, temeer daar Duitsland veruit het meeste economische gewicht in de Europese schaal legt (zie tabel 2) en omdat de landen waarvan de cycli in hoge mate gecorreleerd zijn met Duitsland, meer dan tweederde van het BBP van de zone uitmaken. In dat geval zou het huidige monetaire beleid simpelweg worden voortgezet. De mogelijkheid dat voor de ECB een model wordt gekozen dat sterk op het Duitse model lijkt (zowel wat doelstellingen als wat structuren betreft), is verre van denkbeeldig.

TABEL 2 - Macro-economisch gewicht van de verschillende Europese landen
(in procenten van het nominale BBP in 1996)

	In de EU	In de eurozone 11
Duitsland	27,34	34,1
Frankrijk	17,87	22,29
Italië	14,09	17,57
Oostenrijk	2,66	3,32
België	3,12	3,89
Finland	1,46	1,82
Ierland	0,82	1,02
Nederland	4,60	5,74
Portugal	1,26	1,57
Spanje	6,75	8,42
Luxemburg	0,2	0,25
Eurozone	80,17	100,0
Denemarken	2,03	-
Griekenland	1,44	-
Zweden	2,92	-
Verenigd Koninkrijk	13,44	-
EU	100,0	-

Bron : EUROSTAT.

Indien het monetaire beleid berust op aggregaten van de eurozone, hoe zullen symmetrische schokken dan worden beheerd ?

In een dergelijke cyclus moet het monetaire beleid zijn stabiliserende rol voor alle landen van de zone volledig en efficiënt vervullen.

In theorie zal een expansieschok van de totale vraag, zoals bijvoorbeeld een algemene begrotingsexpansie of een wijziging in het gedrag van consumenten en investeerders die vooraf inspelen op een wijziging van de wetgeving, tot gevolg hebben dat de voorspelbare output zal toenemen. Indien de output gap¹ positief is en indien de ECB deze expansie als onverantwoord beschouwt, zal de kortetermijnrente en, bijgevolg, de wisselkoers worden opgewaardeerd. Door het verlies aan concurrentievermogen dat eruit voortvloeit - en door de negatieve inwerking hiervan op de investeringen - zal de algemene groei vertragen of stabiel blijven, wat echter ten koste zal gaan van de potentiële groei². Bovendien zal de appreciatie van de wisselkoers de invoerprijzen doen dalen, zal ze de ruilvoet verbeteren en een inkomenseffect ressorteren of een ondersteuning van de investeringen tot gevolg hebben, naar gelang van de mate van indexering binnen de economieën van de Lidstaten.

Weliswaar zal het begrotingsbeleid een grotere rol moeten spelen bij het opvangen van asymmetrische schokken, maar dat betekent nog niet dat het begrotingsbeleid niet doeltreffend zou zijn in geval van symmetrische schokken in de hele eurozone. De negatieve weerslag van een expansionistisch begrotingsbeleid op het concurrentievermogen van een economie is immers des te groter wanneer de economie open is. Deze negatieve weerslag zal heel wat minder groot zijn voor een economische zone zoals de eurozone, waarvan de graad van openheid relatief laag is. Door het begrotingsbeleid op Europees niveau te coördineren, kunnen symmetrische vraagschokken bijgevolg in goede banen worden geleid.

Wanneer zich bijvoorbeeld een plotse achteruitgang voordoet (*mutatis mutandis* in geval van een expansieschok), zoals een inkrimping van de vraag buiten Europa, zullen zowel de kortetermijnrente als de effectieve wisselkoers dalen, waardoor ze zullen bijdragen tot het herstel van het concurrentievermogen en tot enig herstel van de marktaandelen. Maar indien het een aanzienlijke schok betreft en indien de reactie van het monetaire beleid de invoerprijzen onder druk dreigt te zetten, kan het noodzakelijk zijn het monetaire beleid te ondersteunen door een actiever begrotingsbeleid, om meer bepaald de activiteit te bevorderen door de binnenlandse vraag meer tot de groei te doen bijdragen. De richting waarin de policy mix in dat geval uitgaat, zal onder andere afhangen van de gevoeligheid van de componenten van de binnenlandse vraag voor renteschommelingen en voor het begrotingsbeleid, en van de situatie op de arbeidsmarkt.

-
1. D.w.z. een waargenomen groeicijfer dat hoger is dan de potentiële of trendmatige groei van de economie.
 2. Deze negatieve weerslag op de groei kan echter worden gemilderd door een terugkeer van de kapitalen, die in de hand wordt gewerkt door de stijging van de rentevoeten.

Terwijl een monetair beleid meer "*indirecte*" gevolgen heeft, oefent het begrotingsbeleid vaak een meer "*directe*" invloed uit op de groei. Maar ook al kan het begrotingsbeleid, dat erop gericht is de automatische stabilisatoren te laten werken, bijdragen tot de stabilisatie van de cycli zonder de structurele strategie op de helling te zetten, dan nog zijn er bepaalde nadelen verbonden aan het actieve begrotingsbeleid op het gebied van deficit spending. Wanneer er, om de activiteit te bevorderen, nieuwe voordelen worden toegekend, hetzij aan de ambtenaren, hetzij aan de sociaal verzekerden of de belastingplichtigen, dan is het achteraf meestal moeilijk een stap terug te zetten en is een bijkomende financiering via nieuwe belastingheffingen noodzakelijk. Bovendien is er vaak zo veel tijd nodig om investeringsuitgaven op gang te brengen, dat deze uitgaven, wanneer ze met een contracyclisch doel worden uitgevoerd, vaak procyclische gevolgen hebben.

Het is daarom van primordiaal belang een politieke consensus te bereiken over de bestanddelen van het begrotingsbeleid die kunnen veranderen of veranderd worden en over de eventuele impact ervan, en deze acties binnen de eurozone te coördineren. Het zou bijvoorbeeld mogelijk zijn sommige investeringsuitgaven te overwegen die een rechtstreekse weerslag kunnen hebben op de economische groei of een verlaging van de werkgeversbijdragen, van de directe belastingen op de laagste inkomenscategorieën of van de BTW op sommige arbeidsintensieve diensten. Sommige van die maatregelen zouden terzelfder tijd de herverdelende rol van het begrotingsbeleid kunnen versterken.

Indien het monetaire beleid steunt op aggregaten van de eurozone, hoe zullen dan asymmetrische schokken worden beheerd ?

In geval van asymmetrische schokken kan het begrotingsbeleid, in tegenstelling tot een situatie met symmetrische schokken, efficiënt en noodzakelijk zijn indien het op geïsoleerde wijze door een of meer Lidstaten wordt gevoerd om de effecten van zo'n schok tegen te gaan. De efficiëntie van het begrotingsbeleid wordt evenwel verzwakt door de graad van openheid van de economie van de Lidstaat en door het peil van de fiscale en parafiscale druk in dat land, die de multiplier van het overheidstekort verlagen.

Er kan ook een onderscheid worden gemaakt tussen een asymmetrie die een klein land treft of een asymmetrie in een groot land van de zone. Als voorbeeld nemen we de huidige gevallen van Ierland of Nederland. Deze landen kennen sinds enkele jaren een sterke groei. De output gap is positief geworden en oververhittingsverschijnselen die leiden tot een opleving van de inflatie zijn niet veraf. Het monetaire beleid van deze landen wordt echter bepaald door het beleid van de Bundesbank in het licht van de Duitse situatie, die om een expansionistisch monetair beleid vraagt. Voor deze landen is dat beleid volstrekt ongeschikt. In de monetaire unie zal met de toestand van deze landen niet meer rekening worden gehouden door de ECB dan nu door de Bundesbank in het EMS. Het is duidelijk dat in dit geval, aangezien het monetaire beleid ongeschikt kan zijn, het binnenlandse economische beleid, met name het begrotingsbeleid, een stabiliserende rol moet spelen (zie § 4), met andere woorden door contracyclisch te zijn of aangepast aan de schok.

Wanneer de asymmetrie een groot land treft of de eurozone in twee blokken van vergelijkbare omvang opsplijt, zal het monetaire beleid een middel moeten vinden om de gemiddelde stabiliteit in de zone te vrijwaren. Het monetaire beleid zal dan ook relatief weinig efficiënt zijn voor de stabiliteit van de twee blokken. Aangezien de asymmetrische schok zich voordoet in een vrij grote zone waarvan de graad van openheid kleiner is dan die van de afzonderlijke landen, zal de beleidscoördinatie daar ten volle nuttig blijken, meer bepaald om krachtlijnen met betrekking tot het begrotings- en loonbeleid aan te geven (zie § 4).

Er kan echter ook worden opgemerkt dat een symmetrische schok in het licht van een gemeenschappelijk monetair beleid asymmetrische effecten kan hebben. Dat zal het geval zijn indien de overbrenging van de effecten van het monetaire beleid asymmetrisch verloopt, hetzij via het kanaal van de loonvorming (met name indien de indexeringsgraad van de economieën van de Lidstaten verschillend is) of via dat van de financiële markten (Dornbusch et alii, 1997).

Een gemeenschappelijk monetair beleid kan bijgevolg kosten veroorzaken indien de veranderingen van de rentevoeten de economieën in verschillende mate treffen, zowel wat de omvang als wat de duur ervan betreft (zie tabel 3). *"De omvang en de richting van het overbrengingsmechanisme van impulsen van het monetaire beleid op de reële economieën hangen immers voornamelijk af van de financiële structuren van elk land : banksystemen, de rol van de financiële tussenpersonen, de financieringswijze van de ondernemingen en gezinnen, de structuur van het privévermogen en van de particuliere schuld.*

In Italië, Spanje en Zweden bijvoorbeeld hebben de kortetermijnrentevoeten heel wat meer invloed op de vraag naar kredieten van ondernemingen en gezinnen dan in Duitsland, België, Nederland of Oostenrijk. Zo wordt de neiging tot investeren in Duitsland beïnvloed door de langetermijnrente, terwijl ze in Italië door de kortetermijnrente wordt beïnvloed. De actiemogelijkheden van de ECB kunnen hierdoor worden gewijzigd, omdat ze veel moeilijker de langetermijnrente dan de kortetermijnrente kan beïnvloeden.

De structuurverschillen die de financiële toestand van de gezinnen beïnvloeden, zijn eveneens belangrijk en niet zonder gevolgen : in het Verenigd Koninkrijk hebben heel wat gezinnen een hypothecaire lening afgesloten met een veranderlijke rentevoet, waardoor een daling van de rentevoeten vrij snel een groei van het beschikbaar inkomen veroorzaakt. Omgekeerd maken de spaardeposito's in Duitsland (en in de meeste andere landen) een vrij groot gedeelte van het gezinsvermogen uit. Een daling van de rente kan in het algemeen het gezinsinkomen doen krimpen". (eigen vertaling) (Torsten G. & Ohr R., 1997)

Naast de financiële structuur is ook de graad van openheid van de landen een belangrijke factor van de asymmetrische overbrenging van een symmetrische schok. De OESO heeft een simulatie uitgevoerd van de impact van een stijging met 10 procent van de wisselkoers van de euro ten opzichte van alle andere munten (behalve Denemarken). Gebleken is (zie tabel 4) dat de weerslag in de diverse landen verschillend zou zijn; sommige van de kleinste economieën zouden het sterkst worden getroffen doordat hun graad van openheid hoger is, maar vooral wegens het belang van hun handel met de landen die geen deel uitmaken van de EMU (zie tabel 5).

TABEL 3 - Weerslag van een tijdelijke stijging met 1 procent van de kortetermijnrentevoeten op de groei en de investeringen¹

	1994	1995	1996	1997	1998
Reëel BBP					
Duitsland	-0.15	-0.37	-0.30	-0.07	0.09
Frankrijk	-0.18	-0.36	-0.20	0.01	0.07
Italië	-0.32	-0.53	-0.22	-0.08	-0.13
Groot-Brittannië	-0.35	-0.89	-0.59	0.01	0.24
Nederland	-0.10	-0.18	-0.15	-0.09	-0.01
België	-0.03	-0.12	-0.23	-0.15	0.02
Spanje	-0.05	-0.02	0.03	-0.17	-0.17
Privé-investeringen					
Duitsland	-0.43	-1.21	-0.80	0.30	0.63
Frankrijk	-	-	-	-	-
Italië	-1.10	-2.29	-1.95	-1.72	-2.28
Groot-Brittannië	-1.54	-4.20	-3.30	-1.80	-2.70
Nederland	-	-	-	-	-
België	-0.34	-1.67	-2.72	1.68	-0.25
Spanje	-0.43	-0.88	-1.01	-0.92	-0.49

Bron :Europese Commissie, Economic policy in EMU - Part B - Specific Topics, Economic Papers, november 1997.

TABEL 4 - Macro-economische effecten van een koersstijging van de euro met 10 procent (BBP in procenten van de basissimulatie)

	1999	Gemiddelde 2000-2002
Duitsland	-0,9	-1,0
Frankrijk	-0,7	-0,9
Italië	-0,6	-0,8
Oostenrijk	-1,0	-0,9
België	-0,8	-1,7
Finland	-0,6	-1,0
Ierland	-1,7	-1,7
Nederland	-1,1	-1,0
Portugal	-0,5	-0,5
Spanje	-0,5	-0,7
euro	-0,7	-0,9

Bron : OESO, december 1997.

1. De kortetermijnrentevoeten stijgen met 100 basispunten bij het begin van 1994 en blijven gedurende acht kwartalen op dat peil alvorens ze weer tot hun oorspronkelijk peil dalen.

TABEL 5 - Graad van openheid van de economieën
(in procenten van het BBP, 1995)

	Uitvoer van goederen en diensten		Invoer van goederen en diensten	
	Totaal	Buiten de eurozone	Totaal	Buiten de eurozone
Duitsland	23,6	13,2	22,9	12,8
Frankrijk	23,5	11,3	21,2	9,9
Italië	25,1	13,3	22,2	10,8
Oostenrijk	38,6	15,7	39,0	13,0
België	67,3	23,9	62,7	22,9
Finland	37,7	25,4	29,3	19,2
Ierland	79,8	45,4	68,2	55,5
Nederland	53,3	20,2	46,6	24,9
Portugal	33,3	11,7	40,5	13,9
Spanje	24,0	9,2	23,9	10,7
euro	-	13,7	-	13,0
Verenigde Staten		11,3		12,4
Japan		9,4		7,9

Bron : OESO, december 1997.

C. Onderlinge verhouding tussen het monetaire en het begrotingsbeleid in geval van symmetrische of asymmetrische schokken

Zoals hierboven reeds werd uiteengezet, kan een symmetrische schok die wordt geneutraliseerd door een gemeenschappelijk monetair beleid de reële economie van het ene land anders treffen dan die van een ander land, naar gelang van hun economische en financiële structuren, maar ook volgens de mate waarin het begrotings- en het monetaire beleid onderling van elkaar afhankelijk zijn.

Een stijging van de rentevoeten zal verschillende gevolgen hebben voor de begrotingen van de Lidstaten indien hun graad van openbare schuld zelf verschillend is. Indien de stijging van de rentevoeten voornamelijk betrekking heeft op de kortetermijnrente tijdens een korte periode, zal de consolidatie van de schulden de staten met een hoge schuldgraad beschermen tegen een aanzienlijke stijging van hun tekort. Indien de oorspronkelijke schok daarentegen duurzamer is, zullen de gevolgen voelbaar worden voor de langetermijnrente en dus ook voor de herfinanciering van de leningen waarvan de vervaldag nadert. De schok dreigt gevolgen te hebben voor het tekort. Een restrictieve ombuiging van het monetaire beleid zal voor het cyclische tekort grotere gevolgen hebben in de landen met een hoge schuldgraad.

De ECB zal in haar monetair beleid geen rekening houden met deze gevolgen en bijgevolg zal het begrotingsbeleid van de Lidstaten de cyclische schokken in de begroting moeten opvangen. In de staten met een hoge schuldgraad veroorzaakt een verkrapping van het monetaire beleid een toename van het cyclische tekort via de traditionele kanalen, maar ook doordat de rentelasten stijgen. In vergelijking met de landen met een lagere schuldgraad of waarvan een groter gedeelte van de schuld werd geconsolideerd, kan aldus een asymmetrische reac-

tie tot stand komen en hierdoor kan een kleinschalige schok uitgroeien tot een schok van grotere afmetingen en, door de schuldenlast, tot permanente tekorten leiden. Bovendien zal de stabiliserende werking van de ECB, door haar begrotingseffect, worden afgezwakt in de landen met hoge schulden. Dit probleem moet misschien niet worden overdreven, aangezien de openbare uitgaven die verband houden met de rentelasten een vrij beperkt multiplicatoreffect hebben, gelet op de sterke spaarneiging die met betrekking tot deze rente-opbrengsten bestaat.

Asymmetrische schokken doen delicatere problemen rijzen. Een expansieschok in een Lidstaat van de eurozone zal een beperkt effect hebben op de aggregaten die door de ECB in aanmerking worden genomen. Ook de reactie van het monetaire beleid zal beperkt zijn en zal een vertraging van de groei teweegbrengen in de landen van de zone die niet rechtstreeks de schok ondergaan, terwijl de landen die de schok wel rechtstreeks voelen, slechts ten dele een antwoord vinden in het monetaire beleid. In de EMU zou de schok van de Duitse hereniging heel wat minder zwaar zijn geweest voor de partnerlanden van Duitsland dan dat het geval was in het EMS, aangezien het monetaire beleid gericht zou zijn geweest op de aggregaten van de eurozone en niet alleen op die van Duitsland. Daarentegen zou de stabiliserende werking van het gemeenschappelijke monetaire beleid minder sterk zijn geweest in Duitsland. De prijsstijging zou hoger zijn gebleven dan in de andere landen en de regulering zou tot stand zijn gekomen via een verlies aan concurrentievermogen van de ondernemingen van dat land ten opzichte van zijn Europese partners.

D. Beschouwingen over de tenuitvoerlegging van een conjunctureel begrotingsbeleid

Om diverse redenen die al werden aangehaald is het anticyclische begrotingsbeleid sinds de jaren zeventig heel wat minder aantrekkelijk geworden. Het komt er nu vaak in het beste geval op neer de automatische stabilisatoren hun rol te laten spelen zonder over te gaan tot een actief beleid met betrekking tot deficit spending. Vanuit het oogpunt van het beheer van de overheidsfinanciën wordt een beleid dat de stabilisatoren vrij spel geeft als neutraler beschouwd op het vlak van uitgaven en inkomsten, aangezien hierdoor aanpassingen aan bestaande regelgevingen, wetten en programma's worden vermeden. Zo'n beleid wordt bovendien ook ten aanzien van de groei als neutraler bestempeld.

De overgangperiode die de meeste landen van de eurozone nodig hebben om tot een begrotingsevenwicht of tot een licht begrotingsoverschot te komen, zoals het Stabiliteits- en Groeipact dat vereist, laat nog maar weinig manoeuvreerruimte om het hoofd te kunnen bieden aan schokken, en meer bepaald asymmetrische schokken. Om de doelstelling van het Stabiliteitspact te bereiken, moet het structurele tekort worden teruggedrongen. In de meeste landen betekent dit dat er bijkomende structurele maatregelen moeten worden genomen. Voor sommige landen met een hoog primair overschot, die volop aan een schuldverminderingsspanning bezig zijn, zal de overeenkomstige vermindering van de interestlasten automatisch de doelstelling van het pact helpen bereiken.

Bovenop deze twee soorten problemen komt nog dat het begrotingsbeleid een nationaal prerogatief blijft, terwijl reeds ten overvloede gebleken is dat asymmetrische schokken een gecoördineerde reactie vergen om te vermijden dat sommige nationale beleidsmaatregelen negatieve externe effecten zouden hebben op andere Lidstaten. In dit verband citeren we Allégret en Courbis¹:

"De monetaire eenmaking leidt tot een onderlinge toenadering van de prijssystemen van de verschillende landen, tot een aanzienlijk hogere integratiegraad en bijgevolg tot een werkelijk versterkte markteenheid. Bijgevolg hebben de nationale keuzen met betrekking tot het begrotingsbeleid veel zwaardere gevolgen voor de buurlanden dan wanneer de markten gesegmenteerd zijn. Dit is het verschijnsel van externalisering of van overloopeffecten. Wanneer de eenheidsmunt een feit is, staat in de begrotingsproblematiek expliciet de coördinatie van de verschillende beleidskeuzen van de Lidstaten van de eurozone centraal. Door strikte regels vast te stellen, worden deze beleidsmaatregelen via het Pact gecoördineerd, "*bij ontstentenis van een andere coördinatieregeling*". Het Pact ontwikkelt strikt gezien geen strategie voor de coördinatie van het begrotingsbeleid.

Het Pact legt niet uit welke strategie moet worden gevolgd wanneer in een of meer Europese landen een negatieve verstoring van de werkgelegenheid optreedt. Hoe moet op dergelijke zogenaamd asymmetrische schokken worden gereageerd, in de wetenschap dat het nationale begrotingsbeleid wordt gemulcorfd door het Pact, en tevens gelet op het feit dat een land voordeel kan halen uit het conjunctuurherstel in een ander land dat een recessie te boven komt (externe effecten van de begrotingsuitgaven)? Welnu, dergelijke externe effecten zijn niet bevorderlijk voor initiatieven want indien ze positief zijn (infrastructuur, opleiding in het buurland,...) kan elk land hierdoor geneigd zijn het initiatief van het buurland af te wachten, waardoor elk vooruitzicht op een opleving onmogelijk wordt gemaakt." (eigen vertaling) (Allégret, Courbis, 1997)

Bovendien kan ook het argument of de vrees worden geopperd dat de asymmetrie van een schok nog wordt versterkt door het positieve overloopeffect van het expansieve begrotingsbeleid van een lidstaat die een negatieve schok heeft ondergaan, op een Lidstaat waarvoor de schok aanvankelijk positief was.

Bij het in de praktijk brengen van beleidscoördinatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen de reactie op symmetrische en op asymmetrische cycli.

In het geval van *symmetrische schokken* is het monetaire beleid in principe efficiënt om een actieve rol te spelen in de stabilisering. Het begrotingsbeleid is "*in principe*" minder doeltreffend. De logica van het Stabiliteitspact bestaat erin de automatische stabilisatoren te laten spelen wanneer de overgangperiode ten einde is en de doelstelling van het cyclisch neutrale begrotingssaldo is bereikt (evenwicht of licht overschot). Het inzetten van het begrotingsbeleid in deze context stelt, in principe, geen enkel probleem. Toch moeten hierbij twee belangrijke punten in het oog worden gehouden: de consolidatie van de schuld als bescherming tegen de afgeleide negatieve effecten die de stabiliserende monetaire beleidsmaatregelen uitoefenen op de overheidsfinanciën en op de rentelas-

1. "L'euro après le Conseil européen d'Amsterdam", Problèmes Economiques, nr. 2547, december 1997.

ten in het bijzonder, en de methodologische moeilijkheden die bij het voorspellen van conjuncturele begrotingstekorten kunnen opduiken.

Wat de *asymmetrische schokken* betreft, zou duidelijk een actief begrotingsbeleid moeten worden gevoerd. Dit veroorzaakt echter zo'n zware praktische problemen, dat het zeer de vraag is of er vaak en intensief gebruik zal worden gemaakt van dit instrument, dat verder gaat dan het simpele spel van de automatische stabilisatoren.

Zonder de noodzaak van gecoördineerde economische beleidsmaatregelen, die tot de verantwoordelijkheid van de Lidstaten en de ECOFIN-raad behoren, te willen ontkennen, is het bijgevolg waarschijnlijk dat het begrotingsbeleid, wegens de praktische moeilijkheden, de randvoorwaarden van het stabiliteitspact, de moeite waarmee overeenkomsten kunnen worden bereikt tussen de Lidstaten en de langzame vordering van de besluitvorming, veelal slechts vanuit structureel oogpunt een actieve rol krijgt en dat het voor de rest een voorzichtige neutrale houding aanneemt als instrument van conjunctuurregulering, waarbij hoogstens de automatische stabilisatoren vrij spel krijgen. In deze omstandigheden zal de rol van de ECB in het voeren van een stabilisatiebeleid, in samenwerking met de rol van de sociale partners in de loonvorming, centraal komen te staan.

E. Beschouwingen over het inkomensbeleid in de cyclus

Aangezien de wisselkoers in de EMU niet meer als instrument kan worden gebruikt om de relatieve prijzen tussen de landen te wijzigen, zal de klemtoon met betrekking tot bijstellingen meer dan vroeger liggen op flexibele prijzen en lonen.

Onverminderd de reeds omschreven structurele doelstellingen van het loonbeleid maakt de loonontwikkeling het voorwerp uit van onderhandelingen en kan deze aan allerlei invloeden blootstaan die voortvloeien uit het gedrag van de bij de onderhandelingen betrokken partijen. Een van deze invloeden komt van determinanten, die zelf met de economische cyclus evolueren. De cyclische ontwikkeling wordt in het algemeen als volgt beschreven.

In een herstelperiode: de output gap en de werkloosheid worden kleiner maar hebben weinig effect op de lonen. De winsten worden groter, de ondernemingen investeren en creëren meer jobs. Het verbruik leeft zeer geleidelijk op, waardoor het bijdraagt tot een snellere economische groei en tot jobcreatie.

In een boomerperiode: de output gap is positief geworden, de werkloosheid daalt onder de kaap van de structurele werkloosheid, de ondernemingen moeten een beroep doen op minder rechtstreeks beschikbare en minder productieve arbeidskrachten, waardoor hun productiekosten stijgen. De geschoolde arbeidskrachten worden erg gewaardeerd en eisen loonsverhogingen. Gemiddeld worden de productiviteitsstijgingen kleiner en gaan de lonen omhoog. De kostprijs per eenheid product en de prijzen stijgen, de Centrale Bank reageert door haar richttarieven te verhogen. De rentevoeten en ook de effectieve wisselkoers stijgen; het concurrentievermogen en de rentabiliteit gaan achteruit. De investeringen en de uitvoer nemen af en de conjuncturomslag neemt een aanvang.

In een periode van conjunctuurvertraging: de achteruitgang van de investeringsuitgaven en van de uitvoer houdt aan en veroorzaakt een inkrimping van de werkgelegenheid, die geleidelijk begint te wegen op de lonen. Het verbruik loopt terug.

In een periode van economische recessie: de output gap is negatief, de werkloosheid hoog, zelfs onder de geschoolde arbeidskrachten, het anticiperend gedrag in verband met prijsstijgingen slaat om, de rentevoeten en de effectieve wisselkoers dalen, de lonen en de rentabiliteit passen zich aan.

De oorsprong van de cycli is uiteraard belangrijk om de ontwikkeling ervan te beschrijven. We hebben hier echter een voorbeeld dat representatief is voor tal van cycli. In het kader van deze cycli heeft het economische beleid tot taak de amplitude ervan te verminderen, de zuiver cyclische ontwikkelingen af te vlakken om zo dicht mogelijk de trendmatige of potentiële ontwikkeling van de economie te benaderen en, via niet-cyclische structurele acties, de potentiële groei te verhogen. Van de beschrijving van de cyclus kan worden afgeleid dat de spontane loonontwikkeling, indien de arbeidsmarkt te stroef is en te veel wordt afgeschermd, een opwaartse druk kan ondervinden die gelet op de arbeidsmarktsituatie onverantwoord is, maar die tot een prijsstijging en een restrictieve reactie van de ECB aanleiding zou geven, zelfs al werd de volledige werkgelegenheid niet bereikt. Omgekeerd kan een beleid ter bevordering van een stabiele loonontwikkeling stabiliserende aspecten hebben, naast de structurele aspecten die hierboven werden uiteengezet.

Er wordt meer bepaald een sterke wisselwerking vastgesteld tussen de stabiliserende reacties van de Centrale Bank en de loonstijgingen. Het voorbeeld van Duitsland is terzake erg leerrijk. De Duitse vakbonden kennen de tolerantiegrenzen van de Bundesbank op het gebied van inflatie en beperken hun eisen inzake loonsverhogingen om een stijging van de werkloosheid te voorkomen. De Bundesbank reageert immers onmiddellijk op prijsstijgingen die kunnen voortvloeien uit de loononderhandelingen. De stabiliteit van de loonkosten per eenheid product is een noodzakelijke (maar onvoldoende) voorwaarde voor de prijsstabiliteit. De loonflexibiliteit moet dan ook een tegengewicht vormen voor de schommelingen van de productiviteit. De productiviteitsschommelingen zijn zelf het resultaat van structurele factoren zoals het effect van de technologische vooruitgang, de rationaliseringsinvesteringen e.d., alsook van cyclische factoren.

De opdracht van de Centrale Bank en van de sociale partners is dan ook, zelfs voor de invoering van de euro en terwijl ze zich in een gemeenschappelijk sociaal model op het nationale niveau situeert, bijzonder ingewikkeld. Het is duidelijk dat gecentraliseerde onderhandelingen voordelen hebben, voor zover de sociale partners de wisselwerking tussen loonsverhogingen en werkgelegenheid goed begrijpen en ze er goed op inspelen. Het voordeel van deze internalisering van de macro-economische randvoorwaarden, die het mede gemakkelijker maakt om de door de Centrale Bank nagestreefde prijsstabiliteit te bereiken, is dat het beheer van de cyclus hierdoor minder zwaar doorweegt op het monetaire en het begrotingsbeleid, die meer indirecte, wisselvallige en omvangrijkere cyclische effecten hebben.

Voorts moet het belang worden onderstreept van de sociale dialoog met de monetaire en budgettaire beleidsverantwoordelijken, opdat de sociale partners zo goed mogelijk de reacties van de Centrale Bank en van de overheid, en de kosten in termen van arbeidsplaatsen die aan loonsverhogingen verbonden zijn, kunnen internaliseren.

In de nieuwe context van de euro vragen sommigen zich af hoe de Duitse vakbonden zich zullen gedragen wanneer ze te maken krijgen met een ECB die reageert op Europese prijsverwachtingen en die ook rechtstreeks op de Duitse onderhandelingen inspeelt. Zelfs indien de ECB op die onderhandelingen reageert, zal ze dat immers niet even volledig doen ten opzichte van Duitsland als de Bundesbank dat zou hebben gedaan. Het probleem zal worden bemoeilijkt door het complexe spel van leaderships, loonimitatie-effecten en onderlinge beïnvloeding van de onderhandelingen in de verschillende landen en sectoren (*“Shooting at a moving target in the fog is no easy task”*). Volgens Dornbusch e.a. (NBER, 1997) en volgens Cukierman en Lippi (1997) wijst alles er echter op dat de band tussen lonen en werkloosheid minder zal worden geïnternaliseerd en dat de vroegere discipline hierdoor zal verslappen.

Sommigen zijn echter van mening dat dit risico beperkt is, omdat ze menen dat de loondiscipline in Duitsland voor een stuk te wijten is aan het feit dat de werkgevers zich verzetten tegen al te hoge loonsverhogingen, omdat ze weten dat ze niet kunnen rekenen op een daling van de wisselkoers om hun concurrentievermogen te herstellen. Welnu, het valt te verwachten dat de ECB zeker niet inschikkelijker zal zijn dan de Bundesbank, zodat het model van loononderhandelingen in Duitsland wel eens overal zou kunnen worden ingevoerd.

Het is niet denkbeeldig dat op Europees niveau het huidige Duitse model wordt overgenomen. Er liggen echter tal van hinderpalen in de weg: de productiviteitsverschillen (de negatieve gevolgen van de uniformisering tussen de vroegere en de nieuwe Länder in Duitsland zijn bekend), de verschillende sociale en fiscale stelsels, de verscheidenheid van onderhandelingssystemen in Europa: gecentraliseerde, sectorale, gedecentraliseerde systemen. Elk land heeft een eigen systeem. Het is moeilijk ze dichterbij elkaar te brengen: vanuit institutioneel oogpunt kan deze harmonisatie maar heel geleidelijk tot stand komen; vanuit het oogpunt van het economische beleid is het niet evident om, uitgaande van empirische studies, een systeem te verkiezen boven een ander. Waarschijnlijk zullen de huidige onderhandelingssystemen evolueren, maar in welke richting? Dat zal afhangen van de manier waarop de economische en politieke ideeën veranderen en van de wil van de Regeringen en de sociale partners.

Hoe dan ook, door de komst van de euro wordt de Europese sociale dialoog, meer bepaald met de ECB en met de Raad in zijn rol van coördinator van het economische beleid, nog belangrijker. Deze sociale dialoog moet een wederzijds begrip en een wederzijdse versterking van het gevoerde monetaire, begrotings- of inkomensbeleid mogelijk maken. De dialoog zal pas efficiënt zijn indien deze diagnoses en aanbevelingen oplevert die als gezaghebbend worden beschouwd tijdens de sociale onderhandelingen die op nationaal, sectoraal en bedrijfsniveau worden gevoerd.

Ten slotte kunnen een sociale dialoog en het macro-economische beleid er weliswaar voor zorgen dat de economische opleving niet tot inflatie en tot restrictieve maatregelen van de ECB leidt, nog lang voor de volledige werkgelegenheid wordt gerealiseerd. Dit is echter niet voldoende en aan deze toestand zou wel eens een einde kunnen komen indien er geen inspanningen worden geleverd om de oorzaken van de structurele werkloosheid aan te pakken: te weinig investeringen in fysiek en menselijk kapitaal, te weinig stimulansen voor een efficiënt en bruikbaar aanbod van arbeidskrachten, gebrek aan ondernemingszin, te weinig wetenschappelijk onderzoek, enzovoort.



Gevolgen van de Economische en Monetaire Unie voor het Belgische economische beleid

A. Gevolgen van de EMU voor het monetaire beleid

Het Belgische monetaire beleid heeft zich sedert 1990 toegespitst op de koppeling van de BEF aan de DEM met de bedoeling de muntstabiliteit en de geloofwaardigheid van het Duitse monetaire beleid over te nemen. De verlichting van de rentelast op de overheidsschuld en de wegwerking van het wisselrisico voor de intracommunautaire handel waren de belangrijkste drijfveren van dat beleid. De verkleining van het renteverskil met Duitsland bewijst dat dit beleid vruchten heeft afgeworpen.

Bovendien heeft een kleine open economie minder behoefte aan een onafhankelijk monetair beleid *“omdat die openheid als een soort van automatische stabilisator werkt. Het wegvallen van het monetaire instrument brengt alleen kosten mee als het monetaire beleid voldoende efficiënt is als hefboom van het economische beleid”* (Erkel-Rousse 1997).

De eerste gedachte die daarbij opkomt is dat het gemeenschappelijke monetaire beleid binnen de EMU geen grote veranderingen met zich meebrengt voor het Belgische monetaire beleid, omdat toch al geen beroep meer kon worden gedaan op de twee monetaire instrumenten, nl. de rentevoeten en de wisselkoers. Bovendien zou de EMU ertoe moeten leiden dat de nationale invloed op het monetaire beleid groter wordt dan de invloed die België nu uitoefent op het Duitse monetaire beleid.

Voorts is het denkbaar dat die veranderingen des te kleiner zullen zijn omdat het monetaire beleid van de ECB wellicht dicht zal aanleunen bij dat van de Bundesbank. Deze mogelijkheid mag niet over het hoofd worden gezien, zeker niet tijdens de overgangperiode.

De doelstelling van het Duitse monetaire beleid bestaat erin de inflatie te beheersen en de prijsstijging uiteindelijk tot maximum 2 procent te beperken. Welnu, ook de ECB zal een inflatie van 2 procent of minder nastreven. De vraag is dan ook of er meer of minder risico bestaat dat de gemiddelde inflatie in Europa dat streefcijfer sneller zal overschrijden dan de Duitse inflatie.

In haar voorjaarsvooruitzichten van 1998 heeft de Commissie¹ de inflatievoet in de eurozone (11) geraamd op 1,7 procent voor 1998 en op 1,9 procent voor 1999, wat overeenstemt met de percentages die voor Duitsland worden verwacht (terwijl de Belgische inflatievoet respectievelijk 1,3 en 1,5 procent zou bedragen). Bovendien is de convergentie van de Europese inflatievoeten de afgelopen twee jaar aanzienlijk toegenomen (en ze zou nog groter moeten worden), ondanks het feit dat de cyclische situaties verschillen. De globalisering en de verscherpte concurrentie op de internationale markten zijn daar zeker niet vreemd aan.

Kan de ECB een even geloofwaardig kader creëren als dat van de Bundesbank? Zal de invoering van de euro een grotere volatiliteit veroorzaken voor de economieën waarvan het beleid is verankerd aan de DEM ?

Het is evenwel denkbaar dat de ECB over een grotere manoeuvreerruimte dan de Bundesbank zal beschikken, aangezien ze, in tegenstelling tot deze laatste, niet zal moeten reageren op het monetaire beleid van de andere Lidstaten van de EMU om hetzij de weerslag van bijzondere monetaire beleidsmaatregelen in andere Lidstaten op te vangen, hetzij het hoofd te bieden aan competitieve devaluaties. Bovendien is het zo dat, aangezien een groot deel van het Europese handelsverkeer zich binnen de Unie voltrekt, de openheidsgraad van de eurozone in haar geheel tegenover de rest van de wereld veel kleiner zal zijn dan die van de verschillende Lidstaten afzonderlijk en dat hij die van de Verenigde Staten zal benaderen (ongeveer 10 procent). Deze situatie kan het de ECB mogelijk maken om, zoals de Amerikaanse Federal Reserve (FED), een monetair beleid te voeren dat minder gericht is op de ontwikkeling van de eurokoers. Bovendien zou de ECB minder tussenbeide moeten komen om de munt te stabiliseren, aangezien de negatieve effecten van wisselkoersschommelingen op de inflatie kleiner zullen zijn dan in een meer open economie.

De economische cyclus in België houdt gewoonlijk gelijke tred met de Duitse economie. Hij zal wellicht minder gelijklopen met die van de eurozone in haar geheel (zelfs indien de reële convergentie tussen de Europese economieën toeneemt en door de EMU mogelijk nog intenser wordt). Kan deze minder grote symmetrie van de cycli ertoe leiden dat het gemeenschappelijke monetaire beleid minder goed is aangepast aan de Belgische specifieke kenmerken ? Dit is weinig waarschijnlijk als men rekening houdt met het gewicht, in de eurozone, van de landen waarvan de cyclus gelijkloopt met die van Duitsland.

Hoewel de eenheidsmunt en het gemeenschappelijke monetaire beleid het monetaire beleid van België niet fundamenteel zullen veranderen, moet toch worden nagedacht over de strategie die inzake begroting en kosten- en inkomensvorming moet worden uitgestippeld, om het hoofd te bieden aan de structurele problemen van de Belgische economie - zoals de schuldenlast, de vergrijzing en de werkloosheid - en om ervoor te zorgen dat het begrotings- en inkomensbeleid aan symmetrische of asymmetrische schokken kunnen worden aangepast.

1. Deze vooruitzichten zijn in oktober in dalende zin herzien.

B. Gevolgen van de EMU voor het Belgische begrotingsbeleid

1. Welk structureel begrotingstekort of –overschot?

De doelstelling voor het structurele begrotingssaldo hangt af van twee factoren: enerzijds, het vereiste schuldverminderingstempo en, anderzijds, de noodzaak om zich in te dekken tegen effecten van cyclische veranderingen van het tekort en dus ook tegen boetes die verbonden zijn aan elke overschrijding van de norm van 3 procent van het BBP.

Wat het schuldverminderingstempo betreft, bestaat er bij ons weten geen precieze aanbeveling terzake. Het verdrag van Maastricht heeft het over een voldoende hoog tempo zonder meer. In hun verklaring van 1 mei hebben de ministers van Financiën evenwel opgemerkt dat hoe hoger de schuldgraad van de deelnemende Lidstaten is, hoe meer inspanningen ze zullen moeten leveren om die schuldgraad snel te verlagen.

Hierbij moeten twee doelstellingen voor ogen worden gehouden: de geloofwaardigheid van de eenheidsmunt en van de eurozone, enerzijds, en de duurzaamheid van het begrotingsbeleid op lange termijn, anderzijds.

De geloofwaardigheid van de eurozone lijkt op dit ogenblik niet te veel zorgen te baren. Als we de renteversillen bekijken tussen de landen van de toekomstige eurozone met een kleine schuldenlast en die met een grote schuldenlast, lijkt dit argument eerder te zijn bestemd voor de publieke opinie dan voor de markten.

Een begrotingsbeleid is duurzaam als *“de staat op lange termijn de schuld dekt met de geactualiseerde waarde van de toekomstige primaire overschotten om te waarborgen dat de geactualiseerde waarde van de schuld uiteindelijk nul wordt”* (Bogaert H., Delbecque B., 1994). Het begrotingsbeleid wordt geëvalueerd *“bij ongewijzigd beleid en ongewijzigde wetgeving”*. Op lange termijn zijn de gevolgen van de demografische schok op de overheidsfinanciën dermate groot dat men er rekening mee moet houden. Het Federaal Planbureau heeft projecties gemaakt vertrekkend van verschillende hypothesen van trendmatige groei (2,25 en 1,75 procent per jaar), waaruit blijkt dat het hoge primaire saldo van België – dat onder bepaalde voorwaarden beantwoordt aan de stabiliteitsdoelstelling – een omgekeerd sneeuwbaaleffect heeft veroorzaakt dat de rentelast-uitgaven sterk terugdringt en de extra uitgaven als gevolg van de vergrijzing in globo compenseert. Hieraan zijn echter verschillende voorwaarden verbonden:

- de stijging van alle uitgaven moet in de hand worden gehouden, wat bij ongewijzigde wetgeving mogelijk blijkt, zelfs voor de pensioenen;
- wat de totale overheidsuitgaven betreft, moet het mogelijk zijn financiële middelen over te dragen van de sectoren waarvan de uitgaven onder invloed van de demografische schok zullen verminderen (kinderbijslag) naar de sectoren waarvan de uitgaven zullen stijgen;
- de uitgaven te wijten aan onvolledige werkgelegenheid (werkloosheid, brugpensioen enz.) zullen dalen omdat de beroepsbevolking kleiner

wordt. Bovendien kunnen de ontvangsten stijgen als de werkgelegenheidsstrategie erin slaagt de werkgelegenheidsgraad aanzienlijk te doen toenemen (ondanks de vergrijzing moet dit mogelijk zijn omdat de werkgelegenheidsgraad in België laag ligt in vergelijking met andere landen);

- ook de verlichting van de rentelast op de overheidsschuld moet de demografische schok helpen opvangen.

Recente werkzaamheden van het Federaal Planbureau¹ hebben aangetoond dat vanaf het ogenblik dat, in de komende eeuw, het structurele begrotingssaldo in evenwicht is of een klein overschot vertoont (en de economische groei meer dan 1,75 procent bedraagt), bij ongewijzigde wetgeving, speelruimte kan vrijkomen, zelfs als men rekening houdt met de gevolgen van de demografische schok en met een regelmatige, maar nauwkeurige herwaardering van de parameters van de sociale wetgeving. Die speelruimte zal noodzakelijk zijn om het hoofd te kunnen bieden aan een aantal andere uitdagingen: de verlaging van de belastingen op arbeid, de verhoging van de uitgaven voor opleiding, het concurrentievermogen en de fiscale en parafiscale harmonisatie, en de uitbreiding van de Europese Unie. De langetermijnstrategie vormt een coherent geheel dat steunt op twee pijlers: de afbouw van de overheidsschuld en de verhoging van de werkgelegenheidsgraad.

Wat de cyclische schommelingen betreft, hebben de Lidstaten zich ertoe verbonden het Groei- en Stabiliteitspact na te leven. Deze resolutie bepaalt dat “*de Lidstaten zich ertoe verbinden om de in hun stabiliteits- of convergentieprogramma’s opgenomen middellangetermijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, te verwezenlijken en om de begrotingscorrecties uit te voeren die zij nodig achten om de doelstellingen van hun stabiliteits- of convergentieprogramma’s te verwezenlijken*”. De Lidstaten dienen dus hun buitensporige tekorten (die met andere woorden de norm van 3 procent van het BBP overschrijden) zo snel mogelijk te corrigeren, op straffe van boete, behalve wanneer het tekort wordt veroorzaakt door een ernstige recessie (reële daling van het BBP met ten minste 0,75 procent op jaarbasis).

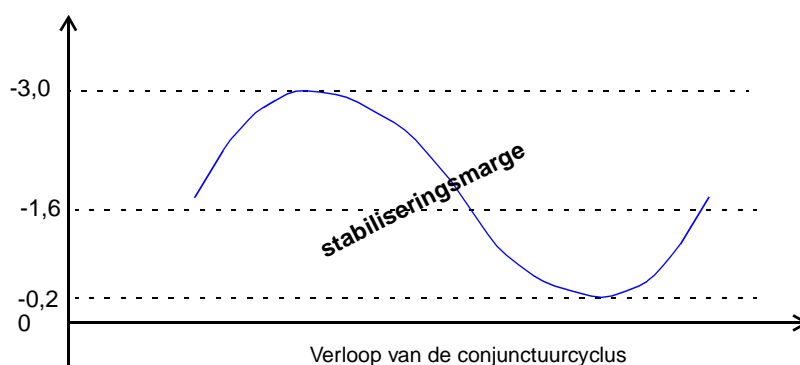
Er zijn twee grote redenen (los van de structurele redenen die elders worden aangehaald) om het tekort onder 3 procent van het BBP te houden: om de overheidsfinanciën in te dekken tegen een onverwachte schok en om te vermijden dat zowel naar boven als naar onder discretionaire maatregelen moeten worden genomen die, enerzijds, het beheer van de staatsfuncties verstoren en, anderzijds, het vrije spel van de automatische stabilisatoren beletten.

Met de buitensporige tekortnorm als randvoorwaarde, wordt hieronder een methode uiteengezet om de doelstelling voor het structurele tekort vast te stellen. De redenering wordt verder uitgediept in bijlage 1.

1. Fasquelle N. en Weemaes S., “*Verkenning van de financiële evolutie van de Sociale Zekerheid tot 2050*”, Planning Paper 83, Federaal Planbureau, Brussel, november 1997.

De eerste stap in deze methode bestaat erin een structureel of cyclisch neutraal begrotingstekort (het van conjunctuurinvloeden gezuiverde tekort) te bepalen. Hierbij wordt een “*stabiliseringsmarge*” voorzien, die het mogelijk maakt de automatische stabilisatoren te laten spelen zonder dat evenwel de 3 procent-norm wordt overschreden. Dit structurele tekort zou worden vastgesteld in functie van de maximale output gap die ooit werd opgetekend. We stellen vast dat het structurele tekort in dit geval 1,6 procent van het BBP zou bedragen. Afhankelijk van de conjunctuur zou het tekort schommelen tussen 3 en 0,2 procent van het BBP, op voorwaarde dat er geen groeivertraging optreedt die een output gap zou genereren die het historische recordpeil zou overtreffen (zie figuur 2).

FIGUUR 2 - Voorstelling van de stabiliseringsmarge in de fase op kruissnelheid
(*netto financieringsbehoefte in percenten van het BBP*)*



* Een negatief teken staat voor een tekort en omgekeerd

De berekening van het structurele begrotingssaldo is vatbaar voor betwisting omdat de maximale output gap via verschillende methoden kan worden geraamd¹. Het zou in dit verband wenselijk zijn dat deskundigen op Europees niveau een standpunt innemen over de te gebruiken berekeningsmethode.

Bovendien is het in deze budgettaire strategie niet mogelijk de structurele doelstelling van het Stabiliteitspact na te leven. Indien de graad van risicomijdend gedrag van de Regering daarenboven hoog is, zal deze de stabiliseringsmarge als onvoldoende beoordelen om het hoofd te kunnen bieden aan een of meerdere onvoorziene conjuncturele tegenvallers.

In dit geval bestaat de tweede stap van de methode erin een bijkomende “*veiligheidsmarge*” te bepalen, die afhangt van de graad van risicomijdend gedrag van de Regering en van het tempo waarmee zij de structurele begrotingsdoelstelling van het Stabiliteitspact wenst te bereiken.

Een maximale veiligheidsmarge, die overeenkomt met een blijvend risicomijdend gedrag, bestaat erin om (naast de stabiliseringsmarge die het mogelijk maakt om zich te wapenen tegen een negatieve output gap) zich eveneens veilig te stellen voor een tweede conjuncturele schok, zoals een recessie die, in de zin van het Stabiliteitspact, niet als uitzonderlijk wordt beschouwd (d.i. een daling van het BBP met minder dan 0,75 procent). De marge die deze regel van totaal

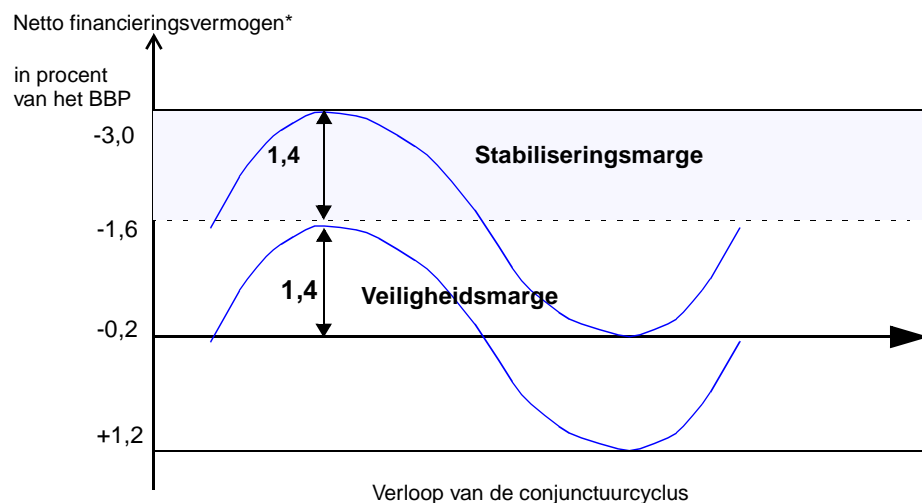
1. In bijlage 3 vindt men de ramingen van de output gap die de OESO, de Europese Commissie en het Federaal Planbureau voor België hebben gemaakt.

risicomijdend gedrag voorziet, is zeer ruim aangezien het structureel tekort zou worden vastgesteld op 0,2 procent van het BBP en het effectieve begrotingssaldo waarschijnlijk in functie van de cycli zou evolueren tussen twee grenzen: -1,6 en +1,2 procent van het BBP. Deze marge is samengesteld uit een “*veiligheidsmarge*” ten belope van 1,4 procent van het BBP en een “*stabiliseringsmarge*” (+1,4,-1,4). Recente door de OESO geëvalueerde gegevens met betrekking tot de ontwikkeling van de output gaps van een geheel van landen, tonen inderdaad aan dat er geen correlatie is tussen een recessie van meer dan 0,75 procent en de maximale output gap.

Een beleid dat gericht is op een evenwicht of een klein overschot van het begrotingssaldo, zoals voorzien in het Stabiliteitspact, komt dus neer op een blijvend risicomijdend gedrag.

Figuur 3 geeft de verschillende marges weer tijdens de fase op kruissnelheid en toont hoe het begrotingssaldo zich in functie van de conjunctuur tussen twee grenzen beweegt. De cijfers van figuur 3 zijn slechts één voorbeeld van een begrotingsstrategie die compatibel is met het Stabiliteitspact. Er kan trouwens voor België of Europa een ander structureel overschot of tekort worden berekend dat even goed compatibel is met het Stabiliteitspact.

FIGUUR 3 - Voorstelling van de veiligheids- en stabiliseringsmarge tijdens de fase op kruissnelheid



* Een negatief teken duidt een tekort aan en omgekeerd

De bepaling van het structurele begrotingssaldo hangt ook af van de afweging tussen aan de ene kant de wil van de Regering om te voldoen aan de nieuwe noden van de samenleving en aan de andere kant de doelstelling van schuldvermindering. Voor zover wij weten bestaat er geen precieze Europese aanbeveling op dit vlak. Het Verdrag van Maastricht spreekt van een voldoende snelle schuldafbouw, zonder verdere details. In elk geval mag men één doelstelling zeker niet uit het oog verliezen: de duurzaamheid van het begrotingsbeleid op lange termijn. In landen met een hoge schuldgraad zou de Regering dus eventueel kunnen kiezen om het tempo van de schuldafbouw te verhogen en een “*marge voor versnelde schuldafbouw*” te voorzien die het structurele begrotingssaldo tot een overschot zou brengen.

2. Welke strategie voor het structurele saldo en de schuldafbouw?

Bij het begin van de derde fase van de EMU beantwoordt België niet aan de ultieme doelstelling inzake overheidsschuld. In hun verklaring van 1 mei 1998 zetten de ministers van Economie en Financiën (ECOFIN) België ertoe aan een bijzondere inspanning te leveren om de schuldafbouw te versnellen, meer bepaald door zo vlug mogelijk aan de vereisten van het Stabiliteitspact te voldoen. Aan de andere kant houdt de aanbeveling tot beslissing van de Raad om het tekort van België niet langer als buitensporig te beschouwen (104C) rekening met het feit dat “*de Belgische Regering haar verbintenis heeft vernieuwd om het primaire overschot op middellange termijn op een peil te houden dat 6 procent van het BBP benadert.*”

Een mogelijke strategie verloopt in twee fasen: een overgangsfase en een fase op kruissnelheid.

Tijdens de overgangsfase zou de strategie erin bestaan het primaire overschot op een hoog niveau te houden, nl. ongeveer 6 procent van het BBP, tot op het ogenblik dat de structurele doelstelling van het Stabiliteitspact wordt bereikt, met andere woorden dat de begroting in evenwicht is of een klein overschot vertoont in een “*normale*” of evenwichtige economische context. Vanaf dat ogenblik begint de fase op kruissnelheid en wordt het begrotingsoverschot – in ieder geval het overschot dat in functie van cyclische veranderingen wordt gecorrigeerd – op peil gehouden.

Uitgaande van hypothetische groeivoeten en rentevoeten kan men bepalen in welk jaar de schuldenlast wellicht onder 60 procent van het BBP zal dalen en, in het licht van een projectie m.b.t. de ontvangsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid, kan men de manoeuvreerruimte vaststellen die in de toekomst zal vrijkomen. Zo zou de schuldgraad, bij een gemiddelde economische groei van 2,25 procent per jaar, 60 procent bereiken rond het jaar 2015.

Volgens de hypothesen van de middellangetermijnprojectie van het Federaal Planbureau zou de begroting, bij ongewijzigd beleid, in 2002 in evenwicht zijn¹. Deze strategie impliceert een vrij snelle schuldafbouw, a rato van 3 tot 4 procent van het BBP per jaar (naargelang van de weerhouden groeihypothese).

Bovendien kan het behoud van het primaire overschot op ongeveer 6 procent van het BBP tijdens de overgangsfase, bij ongewijzigd beleid, begrotingsruimte vrijmaken als de groei voldoende groot is. Tijdens de fase op kruissnelheid kan, bij ongewijzigd beleid en ongewijzigde wetgeving, ruimte vrijkomen als de structurele vermindering van het primaire overschot – als gevolg van de vergrijzing – kleiner is dan de daling van de rentelast als gevolg van de schuldafbouw.

Eind 1998 is het meerjarig stabiliteitsprogramma opgesteld. Globaal gezien steunt dit programma op de regels die hierboven werden uiteengezet².

-
1. Men vindt een gedetailleerde uiteenzetting van de mogelijke strategie inzake schuldafbouw en manoeuvreerruimte op lange termijn in de publicatie *Economische vooruitzichten 1998-2003* (april 1998) van het FPB.
 2. Zie <http://www.minfin.fgov.be>

Het gedeeltelijk of volledig vrije spel van de automatische stabilisatoren doet het probleem rijzen van de verdeling van deze stabilisatoren over de entiteiten (entiteit I: federale overheid en sociale zekerheid; entiteit II: gemeenschappen, gewesten en lokale besturen). Drie zaken moeten hierbij in aanmerking worden genomen :

- het conjunctuurgebonden gedeelte van de middelen dat naar de financiering van de verschillende overheden gaat;
- de noodzaak om een verschillend stabilisatiebeleid te voeren volgens de geografische zone als zich asymmetrische situaties voordoen;
- de bijzondere verantwoordelijkheid van de federale overheid met betrekking tot de Europese verbintenissen.

Het debat hierover is tot op heden beperkt gebleven omdat, enerzijds, er geen sprake van was de stabilisatoren vrij spel te geven en, anderzijds, de aan de gewesten en gemeenschappen overgedragen middelen dotaties waren die losstonden van de conjunctuurbewegingen. Op dit ogenblik is het aandeel van de middelen van gemeenschappen en gewesten dat verbonden is aan het BBP groot. En het zou nog groter kunnen zijn als de fiscale autonomie van de gewesten toeneemt.

Moet er, binnen de vooropgestelde ontwikkeling van het tekort, geen strategie worden uitgewerkt voor de ontwikkeling van de ontvangsten en uitgaven ? Moet de naleving van de globale richtsnoeren niet gepaard (blijven) gaan met :

- een beheersing van de uitgaven, meer bepaald van sommige sociale uitgaven (bijvoorbeeld inzake gezondheidszorg), wat niet onverenigbaar is met het behoud van de bestaande wetgeving voor de andere sociale uitgaven (pensioenen, uitkeringen...), en met een aanpassing van de wetgeving aan het welvaartspeil;
- een gunstiger ontwikkeling van de middelen en van de doeltreffendheid van de investeringen in fysiek en menselijk kapitaal;
- een meer efficiënte dienstverlening van de overheidsbesturen aan de bevolking;
- een verlaging van de sociale bijdragen ter bevordering van de arbeidsvraag, met voorrang voor de weinig geschoolde arbeid (en eventueel voor de herschikking en de verkorting van de arbeidsduur).

3. Is een actief begrotingsbeleid in België het overwegen waard als zich asymmetrische schokken voordoen ?

Alvorens deze vraag te beantwoorden, moet men weten of in België werkelijk een gevaar voor asymmetrische schokken bestaat. Het belang van de handelsbetrekkingen en de grote gelijklopendheid van de groei van het Belgische BBP met de andere leden van de eurozone en meer bepaald met de landen van de harde kern, verkleinen aanzienlijk het risico dat een dergelijke schok optreedt.

De discretionaire veranderingen van de overheidsfinanciën hebben vrij weinig effect op de activiteit en de werkgelegenheid in België. Daar zijn verschillende redenen voor : de zeer open economie, de hoge spaarquote en de hoge fiscale en parafiscale druk. De multiplicatoren van de overheidsuitgaven en -ontvangsten zijn bijgevolg zeer klein. Op middellange termijn hebben de maatregelen ter verbetering van de aanbodvoorwaarden een grotere impact.

Daartegenover staat dat een strak begrotingsbeleid heel wat oplevert. In een land met een grote schuldenlast maakt de automatische schuldafbouw als gevolg van het behoud van een hoog primair overschot op middellange termijn bewegingsruimte vrij. Die ruimte maakt het mogelijk de aanbodvoorwaarden, die decennia lang achteruit zijn gegaan (kosten, opleiding...), structureel te saneren en het hoofd te bieden aan de vergrijzing van de bevolking.

Gelet op de schuldenlast van België en op de relatieve inefficiëntie van het Belgische conjuncturele begrotingsbeleid op zich (met andere woorden zonder coördinatie op Europees niveau), kan men zich afvragen of het, bij een asymmetrische vraagschok, verantwoord is een actief begrotingsbeleid te voeren. Het Belgische begrotingsbeleid op zich moet dus bij voorrang structurele doelstellingen nastreven, maar vanaf het ogenblik dat de doelstelling van het Pact is bereikt, moet het neutraal zijn, wat impliceert dat het de automatische stabilisatoren laat spelen rond het streefsaldo.

Het probleem van de opvang van schokken is daarmee evenwel niet opgelost. Of de schok zich nu voordoet aan de aanbod- dan wel aan de vraagzijde, de aanpassing zal grotendeels van het structurele beleid en gedeeltelijk ook van de ontwikkeling van de loonkosten moeten komen.

C. Gevolgen van de EMU voor de structurele hervorming in België

België treedt toe tot de EMU met gemiddelde loonkosten die tot de hoogste van de Europese Unie behoren. Dit is grotendeels te verklaren door de fiscale en parafiscale wig die op de lonen drukt.

Ondanks de hoge loonkosten is de rentabiliteit van de ondernemingen bevredigend omdat de productiviteit zelf hoog ligt, wat voortdurende innovatie- en opleidingsinspanningen vergt en een hoge investeringsvoet vereist.

In die context zijn de voorwaarden voor een duurzame groei veeleisend en zet de verscherpte concurrentie op Europees niveau – hoewel ze stimulerend werkt en de ondernemingen er al lange tijd mee te maken hebben – aan tot een gedragswijziging. Zo moet worden gedacht aan :

- een eventuele herziening van de mechanismen van de loononderhandelingen als deze onvoldoende rekening houden met de hierboven vermelde aanbevelingen van de globale richtsnoeren;
- een verkleining van de fiscale en parafiscale wig in zoverre deze nadelig is voor de werkgelegenheid;
- en, ten slotte, een hervorming van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten indien de organisatie ervan de groei en de werkgelegenheid afremt.

1. Loononderhandelingen

Het Belgische systeem van loononderhandelingen heeft volgende kenmerken :

- De lonen worden algemeen gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen, waaruit bepaalde producten worden gelicht, onder meer alcohol, tabak en olieproducten.
- Om de twee jaar wordt onderhandeld over centrale akkoorden en collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten binnen sectorale paritaire comités en in sommige sectoren op het niveau van de onderneming. Deze onderhandelingen hebben betrekking op arbeidsorganisatie, opleiding en niet-indexgebonden loonsverhogingen.
- Het toepassingsgebied van de CAO's wordt bij Koninklijk Besluit uitgebreid tot alle ondernemingen die onder het paritair comité ressorteren.
- De Wet tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen vraagt de sociale partners op interprofessioneel niveau te onderhandelen over een maximale loonstijging, die dan ook geldt voor de onderhandelingen op de andere niveaus. De wet schrijft voor dat de loonstijging bij ons niet hoger mag liggen dan de gemiddelde loonstijging bij onze drie belangrijkste handelspartners, met name Duitsland, Frankrijk en Nederland.

Dit systeem heeft voor- en nadelen. Enkele voordelen :

- De loontrekkers behouden hun koopkracht als de totale effectieve vraag schokken vertoont : alles draagt daartoe bij, van de indexering tot de wil om loonconcurrentie tussen ondernemingen te vermijden.
- De prijsindexering van de lonen is adaptatief en niet-anticiperend van aard, waardoor de lonen snel kunnen reageren op prijsschommelingen, meer bepaald op die in partnerlanden. In een land waar de invoer zowat 70 procent van het BBP vertegenwoordigt, is deze koppeling aan de externe prijzen zeer belangrijk; ze is evenwel minder belangrijk wanneer een van de hoofddoelstellingen van het economische beleid in de eurozone en meer bepaald in de landen die er de harde kern van uitmaken en die precies de voornaamste handelspartners van België zijn, erin bestaat de prijzen stabiel te houden.
- De overheid zorgt voor uitbreiding en omkadering van het centrale onderhandelingsniveau, zodat het macro-economische beleid en de situatie op de arbeidsmarkt beter kunnen worden geïnternaliseerd in een systeem dat in sommige sectoren de natuurlijke neiging heeft om alleen rekening te houden met wie werkt.

Er zijn echter ook diverse nadelen :

- Dit overlegstelsel is slecht gewapend om permanente grootschalige aanbodschokken op te vangen. Dankzij correcties aan het indexeringsmechanisme kunnen de problemen die tijdens de oliecrisis zijn gerezen tegenwoordig worden vermeden. Maar er kunnen zich nog andere schokken voordoen : productiviteitsschokken, verhoging van de indirecte belastingen, vrijmaking van het handelsverkeer enz. Aangezien nooit een sociale consensus kon worden bereikt over de diagnose en over de te nemen maatregelen, werden de nodige correcties dan ook steeds door de Regering opgelegd.
- Door dit systeem hebben lonen en loonkosten een zeer gelijkvormige structuur gekregen, waardoor het niet mogelijk is de juiste signalen te geven wanneer er zich tekorten voordoen op de arbeidsmarkt, zodat die tekorten nog groter worden.

Volgens de globale richtsnoeren moeten de lonen beter de productiviteitsverschillen weerspiegelen, naargelang van de beroepsbekwaamheid. Welnu, noch de onderhandelingen, noch de wet tot vrijwaring van het concurrentievermogen gaan in die richting. Het enige instrument dat in dit opzicht wordt gebruikt, is de gerichte verlaging van de sociale bijdragen. Men kan zich afvragen of dat instrument volstaat. Moet de wet tot vrijwaring van het concurrentievermogen niet in die zin worden gewijzigd dat ze meer gedifferentieerde loonsverhogingen ten minste mogelijk maakt, zonder ze aan te moedigen, met dien verstande dat de gemiddelde loonstijging wordt begrensd ?

- Bovendien heeft de combinatie van intense technologische vooruitgang die echter hoofdzakelijk is gericht op procesrationalisering, van hoge loonkosten met een hoge fiscale wig en van te weinig inspanningen inzake opleiding geleid tot een toename van de structurele werkloosheid,

die volgens de internationale instellingen de grootste component van de totale werkloosheid vormt.

Als we de kenmerken van het Belgische overlegstelsel bekijken in het licht van de structurele en conjuncturele doelstellingen die uit de nieuwe context van het monetaire beleid voortvloeien, komen we tot de volgende conclusies :

- Een context van scherpe buitenlandse concurrentie zonder devaluaties en een gemeenschappelijk monetair beleid met de harde kern van de eurozone, zijn geen nieuwe gegevens voor België. Het Belgische model heeft zich aangepast via steeds talrijker interventies van de overheid, zonder formele consensus tussen de sociale partners. Hevige aanbodschokken hebben overheidsinterventies in het verleden immers noodzakelijk gemaakt. Deze interventies zijn de regel geworden op interprofessioneel niveau : loonplafond in het kader van de Wet tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen, Globaal Plan, Nationaal Actieplan voor de werkgelegenheid enz. We moeten toegeven dat de sociale dialoog, die als de hoeksteen van het economische beleid in de eurozone wordt beschouwd, de afgelopen jaren (zo schijnt het tenminste) geen succes is in België.

Men kan zich afvragen of deze interventies in de toekomst nodig zijn en of de wet tot vrijwaring van het concurrentievermogen in dat opzicht bevredigend is. Als er geen akkoord bestaat over een grotere flexibiliteit op interprofessioneel niveau, hoe moeten het overlegstelsel en de wet tot vrijwaring van het concurrentievermogen dan worden aangepast om tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de globale richtsnoeren inzake economisch beleid ?

Hoe het overlegstelsel in de toekomst ook evolueert, de sociale dialoog tussen de sociale partners en met de verantwoordelijken van het economische beleid moet op alle niveaus worden verbeterd.

Ongeacht het niveau waarop hij wordt gevoerd, moet de sociale dialoog zorgen voor een beter wederzijds begrip van het gevoerde beleid. We stellen echter vast dat hij steeds meer rekening moet houden met wat op Europees niveau gebeurt. Hoe kunnen de sociale dialoog op Europees niveau en de interprofessionele en sectorale onderhandelingen in België beter op elkaar worden afgestemd ? Hoe kunnen de onderhandelingen over de toepassing van de globale richtsnoeren op elkaar worden afgestemd ? Moeten de globale richtsnoeren, die het belangrijkste instrument zijn voor de coördinatie van het economische beleid, aanbevelingen bevatten over de ontwikkeling van de loonkosten in de verschillende landen ? En moeten de sociale partners daar dan rekening mee houden in een gewijzigde wet tot herziening van het concurrentievermogen ?

- Op micro-economisch niveau wordt de loonstructuur mee bepaald door overheidsinterventies en verliest het loonpeil aan regulerende kracht op de arbeidsmarkt. Op macro-economisch niveau daarentegen neemt de flexibiliteit toe. Dit komt erop neer dat de relatieve prijzen tegenover de externe prijzen onder controle worden gehouden, terwijl de interne relatieve prijzen het niet mogelijk maken de werkloosheid voldoende te bestrijden, waardoor die structureel wordt.
- Op sectorniveau zal de vergelijking van de loonkosten in een gemeenschappelijke munt nog intenser worden. Het is waarschijnlijk dat in som-

mige landen spanningen optreden in bepaalde weinig concurrentiële of groeisectoren en dat die spanningen zich uitbreiden naar andere landen. Navolgings- of meesleepeffecten kunnen er dan voor zorgen dat de lonen in andere sectoren stijgen. Er zal loonconcurrentie ontstaan tussen de Europese economieën; ze zal zich doen gelden door de verlegging van activiteiten binnen de Europese ruimte en, aangezien het wisselkoersrisico wegvalt, zal ze leiden tot een grotere industriële specialisatie op het Europese grondgebied. Dit kan algemene onderhandelingen op het niveau van Europese bedrijven of groepen op gang brengen. Moeten die onderhandelingen worden aangemoedigd als men weet dat het peil van de totale productiviteit verschilt van land tot land? De veralgemening van de toepassing van de akkoorden voor alle ondernemingen van een sector is niettemin weinig waarschijnlijk op Europees niveau en bovendien kan men zich afvragen of die algemene toepassing niet indruist tegen de aanbevelingen van de globale richtsnoeren.

Is het niet, meer nog dan vroeger, aangewezen om op Belgisch en Europees niveau instrumenten te ontwikkelen voor het meten van lonen en kosten?

2. Fiscaliteit en parafiscaliteit

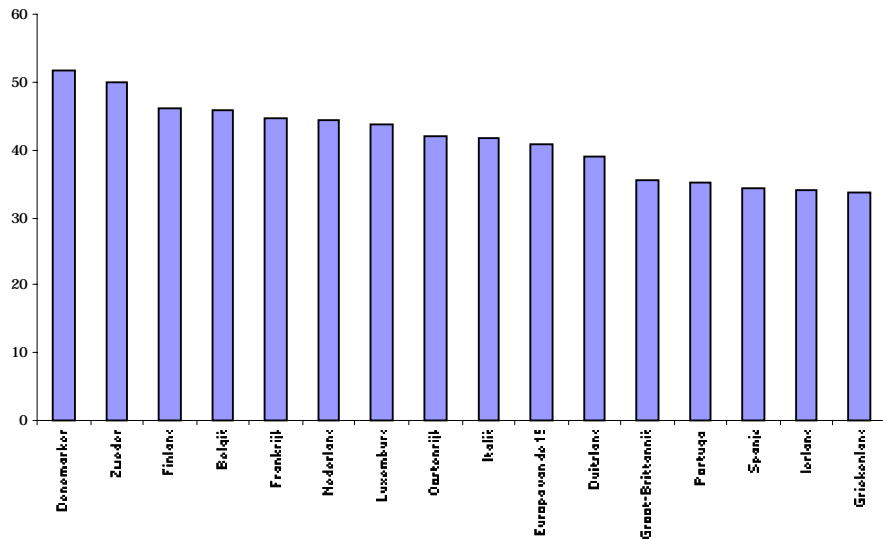
Een van de factoren van concurrentie tussen de economieën waarmee rekening moet worden gehouden en die problemen kan veroorzaken binnen de EMU, is de fiscale en parafiscale wig die weegt op de kostprijs van de productiefactoren. Het gebrek aan fiscale en sociale coördinatie zou er enerzijds toe leiden dat de fiscale en sociale wig convergeert naar de kleinste gemene deler op de markten van factoren, goederen en diensten die het meest vatbaar zijn voor delokalisatie, en zou anderzijds aanzetten tot een grotere "economische" efficiëntie van de overheidsfinanciën. Hoewel het a priori wenselijk is dat de concurrentie tussen de nationale overheidssystemen de efficiëntie ervan verbetert, kan deze concurrentie ook, door de erosie van de heffingsniveaus, de mechanismen van solidariteit en inkomensherverdeling en, in het algemeen, het gewenste niveau van sociale bescherming op de helling zetten. Als de verhoudingen kosten/dekking en efficiëntie van de overheidsdiensten, die met deze kosten worden gefinancierd, kunnen worden vergeleken, kan immers blijken dat sociale en fiscale kosten blijven verschillen. Deze redenering is evenwel niet van toepassing op de zuiver inkomensherverdelende werking van fiscaliteit en parafiscaliteit. Is België goed geplaatst wat de efficiëntie van de overheidsuitgaven betreft? Zijn vooral de rentelasten, maar ook de sociale overdrachten niet nadelig voor de Belgische economie doordat ze een hogere fiscale druk vereisen dan bij de handelspartners (zie onderstaande grafiek)? Is er geen nood aan een geprogrammeerde verlichting van de rentelasten en van de fiscale druk op lange termijn?

De Regering heeft, na overleg met de sociale partners, gekozen voor een harmonisatie inzake verlichting van de parafiscale lasten op arbeid. Het Nationale Actieplan voor de werkgelegenheid bevat de doelstelling om het peil van de sociale werkgeversbijdragen in zes jaar tijd (1999-2004) te verlagen tot het gemiddelde peil in onze buurlanden. In de huidige omstandigheden komt dit neer op een daling van de gemiddelde loonkosten met 3,4 procent of ongeveer 105 miljard BEF. Deze verlaging van de arbeidskosten zal gepaard gaan met

inspanningen van de sociale partners op het gebied van opleiding en arbeidsherverdeling.

Waarin moet de Europese coördinatie bestaan : in een meer efficiënte verbinding van de nationale systemen (harmonisatie van de belastinggrondslagen, behandeling van de ingezetenen en niet-ingezetenen van de EU...) en in een harmonisatie van de herverdelingsmechanismen ? Die vragen zijn nog verre van duidelijk en werden nog niet genoeg geanalyseerd, zeker niet wat de impact ervan op het aanbod en de mobiliteit van de productiefactoren binnen de Europese ruimte betreft. Ze zullen het Europese en Belgische debat steeds meer gaan beheersen als de overgang naar de euro eenmaal rond is.

FIGUUR 4 - Fiscale en parafiscale druk
(in percenten van het BBP - 1995)



Bron : Europese Commissie, OESO.

Al deze aspecten vereisen hervormingen, zowel op Belgisch als op Europees niveau. Het Nationale Actieplan voor de werkgelegenheid is duidelijk terzake : *"De omkadering en de regulering van de concurrerende markten kunnen niet zonder stabiele fiscale en sociale regels. In dat verband wenst België drie belangrijke sporen te blijven volgen : aanpassing van de fiscaliteit aan de Europese context via fiscale harmonisering en bestrijding van buitensporige concurrentie op fiscaal gebied, verbetering van het institutioneel kader voor de uitbouw van het sociaal overleg op Europees niveau en de medewerking aan de opbouw van een sociaal Europa."* (uittreksel uit het Nationale Actieplan voor de werkgelegenheid).

3. Bevordering van de werkgelegenheid en hervorming van de arbeidsmarkt

Het Nationale Actieplan voor de werkgelegenheid dat de Belgische overheid op basis van de in Luxemburg vastgelegde Richtsnoeren voor de werkgelegenheid heeft opgesteld, is hoofdzakelijk gericht op de voortzetting van het werkgelegenheidsbeleid dat België al enkele jaren voert en dat is ingegeven door de prioriteiten van Essen.

De Belgische autoriteiten willen hun strategie evenwel meer toespitsen op het voorkomen van werkloosheid, op opleiding en actieve maatregelen van herin-schakeling in het arbeidsproces. In vergelijking met het Europese gemiddelde ligt het aandeel van de langdurig werklozen in de totale werkloosheid in België immers hoger (wat hoofdzakelijk verband houdt met het feit dat de werkloosheidsverzekering uitkeringen voor onbepaalde duur toekent) en is de scholingsgraad van de meeste werkzoekenden vrij laag.

De maatregelen inzake activering van de werkloosheidsuitkeringen en opleiding van werkzoekenden zullen bijgevolg worden uitgebreid en versterkt. Er moeten evenwel nog bijkomende inspanningen worden geleverd, zowel door de sociale partners als door de federale en regionale autoriteiten, op het gebied van onderwijs en permanente opleiding.

De werkgelegenheidsgraad in België stijgt, maar is altijd kleiner geweest dan het Europese gemiddelde. Om een sociaal-economische omgeving te creëren die gunstig is voor de werkgelegenheid en het werkgelegenheidseffect van de groei te vergroten, is België van plan haar beleid te versterken op het gebied van verlaging van de arbeidskosten, arbeidsherverdeling, exploitatie van nieuwe werkgelegenheidsbronnen en gelijkheidsbeleid. Maar, zoals we hiervoor al hebben opgemerkt, de begrotingsmiddelen die worden besteed aan de verlaging van de werkgeversbijdragen (of die nu tot doel heeft de competitiviteit te verbeteren dan wel de aanwerving van weinig geschoolde werknemers of van werklozen aan te moedigen) zijn nog vrij beperkt, hoewel ze de komende zes jaar geleidelijk zullen toenemen.

De Belgische arbeidsmarkt kent nog altijd grote regionale (en subregionale) verschillen, die zelfs nog dreigen toe te nemen. Zo is de werkloosheidsgraad vrij laag in Vlaanderen en veel hoger (hoger dan het Europese gemiddelde) in Wallonië. Tegenover die werkloosheidsverschillen staan zeer grote verschillen op het gebied van investeringen. Al die verschillen zijn niet alleen toe te schrijven aan de slechte werking van en het gebrek aan flexibiliteit op de arbeidsmarkten, maar ook aan verschillen op het gebied van economische structuur (industriële weefsel, in verhouding meer KMO's in Vlaanderen, meer uitvoer...) en cultuur (ondernemingsgeest, opleiding...). Gelet op die situatie kan men zich afvragen of de maatregelen van het Nationale Actieplan voor de werkgelegenheid, dat aandringt op complementariteit van het beleid op de verschillende bevoegdheidsniveaus, voldoende ver gaan om die verschillen te verkleinen.

4. Hervorming van de goederen-, diensten- en kapitaalmarkten

Sedert de Eenheidsakte werden grootschalige hervormingen opgezet om voor goederen, diensten en kapitaal een eenheidsmarkt tot stand te brengen. De Commissie en de Lidstaten beseffen dat die taak nog niet is voltooid. Met de derde fase van de EMU zullen een aantal vraagstukken nog uitdrukkelijker aan bod komen : de achterstand van België bij de tenuitvoerlegging van de bestaande richtlijnen, de opstelling van een actieplan om de financiële markten te harmoniseren en doeltreffender te maken, de toenemende controle op de concurrentievoorwaarden en, meer bepaald, op overheidssteun.

Volgens het “*scorebord*” dat de Commissie heeft opgesteld, heeft België veel achterstand opgelopen bij de omzetting van de richtlijnen van de eenheidsmarkt in nationale wetgeving.

Wat het beleid ter versterking van de mededinging betreft, is het aandeel van overheidssteun in procenten van het BBP (inclusief vervoer) in België nog altijd groter dan het EU-gemiddelde¹, hoewel het de afgelopen jaren sterk is gedaald.

Ook voor een aantal milieuproblemen moeten dringend efficiënte actieplannen worden opgesteld, die veel ruimte laten voor aanmoedigingsmaatregelen waarmee de milieudoelstellingen tegen een lagere kostprijs kunnen worden verwezenlijkt.

Wat de klimaatverandering betreft, heeft België zich in het kader van het Kyoto-protocol ertoe verbonden de emissie van broeikasgassen tussen 2008 en 2012 met 7,5 procent te verminderen, ten opzichte van 1990. Deze doelstelling is niet haalbaar zonder een ambitieus pakket nieuwe maatregelen : normen, sectorakkoorden, aanmoedigingsmaatregelen (meer bepaald belastingen op energie en vervoer), informatieprogramma's en programma's inzake verspreiding van nieuwe technologie, onderzoek en ontwikkeling. Voor bepaalde kernmaatregelen zal een Europese coördinatie onontbeerlijk zijn, ook al kunnen talrijke initiatieven eveneens op nationaal niveau worden genomen. Ten slotte werd met het Kyoto-protocol het concept “*verhandelbare emissierechten*” (emissievergunningen die men kan kopen of verkopen) ingevoerd, dat de bestaande strategieën zou kunnen wijzigen, hoewel nog talrijke vragen rijzen over de concrete invulling van dat soort van instrument.

1. Volgens de enquêtes van de Commissie over overheidssteun.



Bibliografie

Allegret en Courbis (1997), *"l'Euro après le Conseil européen d'Amsterdam"*, Informations et commentaires, juli 1997

Artus, *Societal*, 1997

Bogaert, H. en Delbecq B., *"L'incidence de la dette publique et du vieillissement démographique sur la conduite de la politique budgétaire: une étude théorique appliquée au cas de la Belgique"*, Federaal Planbureau, *Planning Paper*, nr. 70, november 1994

Centre d'Observation Economique, *Mutations de l'économie française*, Parijs, 1997

Cukierman en Lippi, *Central bank independence, centralization of wage bargaining, inflation and unemployment*, 1997

Dornbusch, Favero en Giavazzi, *"Challenges for the ECB"*, *Economic Policy*, 26, april 1998

Erkel-Rousse (1997), *"La théorie des zones monétaires optimales et l'Union Monétaire Européenne"*, *Problèmes Economiques*, december 1997

Europese Commissie, *"Groeï en werkgelegenheid in het op stabiliteit gerichte kader van de EMU"*, mededeling van de Commissie, februari 1998

European Commission, *Economic Policy co-ordination in stage 3 of EMU*, DGII, september 1997

Fasquelle, N. en Weemaes S., *"Perspectives financières de la Sécurité sociale à l'horizon 2050"*, Federaal Planbureau, *Planning Paper* nr. 83, november 1997

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 1998-2003*, Brussel, april 1998

FMI, *Perspectives économiques mondiales*, 1997

Hespeï, E. en P. Kestens, *"Quelle politique économique pour le modèle européen"*, DULBEA, november 1997

OCDE, *Perspectives économiques*, 1997

Torsten G. en Ohr R., *"Politique monétaire européenne commune et diversité des structures financières"*, *Intereconomics*, februari 1997



Bijlage I – Het begrotingsbeleid in de Economische en Monetaire unie

A. Tekortdoelstelling en Stabiliteitspact

De resolutie over het Stabiliteits- en Groeipact die de Europese Raad van Amsterdam op 16 en 17 juni 1997 heeft goedgekeurd, bepaalt dat *"de Lidstaten zich ertoe verbinden om de in hun stabiliteits- of convergentieprogramma's opgenomen middellangetermijndoelstelling van een begroting die vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, te verwezenlijken en om de begrotingscorrecties uit te voeren die zij nodig achten om de doelstellingen van hun stabiliteits- of convergentieprogramma's te verwezenlijken."* Bovendien verbinden de Lidstaten zich ertoe buitensporige tekorten (die de norm van 3 procent van het BBP overschrijden) zo spoedig mogelijk te corrigeren, op straffe van boete, behalve wanneer het tekort werd veroorzaakt door een ernstige recessie (reële daling van het BBP met ten minste 0,75 procent op jaarbasis).

Een overschrijding van de 3 procentnorm kan zich in verschillende gevallen voordoen.

Wanneer, op het ogenblik dat het tekort 3 procent of minder van het BBP bedraagt, de groei daalt en de fiscale en parafiscale ontvangsten daardoor afnemen in verhouding tot de uitgaven, moet de overheid discretionaire maatregelen nemen. Deze maatregelen zullen in het algemeen een procyclische impact hebben, die de groei verder zal doen dalen. Om dit nadelige effect te vermijden, moet de overheid het tekort op een structureel - met andere woorden in functie van cycluseffecten gecorrigeerd - peil vastleggen.

De economische groei is niet de enige toevalsfactor die de overheidsfinanciën kan beïnvloeden. De rentelast, die afhankelijk is van de rentevoet en van de schulddynamiek, is een andere belangrijke factor. Ten slotte hebben ook de relatieve prijzen een moeilijk te voorspellen impact op de verhouding tussen het tekort en het BBP, aangezien de primaire uitgaven en ontvangsten gewoonlijk evolueren in functie van de consumptieprijzen, terwijl het BBP evolueert in functie van de deflator van het BBP; de verhouding tussen beide deflators wordt hoofdzakelijk bepaald door de ruilvoet, die in een klein land sterk schommelt. Om de redenering te vereenvoudigen, zullen we geen rekening houden met dat laatste effect.

De norm kan ook worden overschreden omdat de groeidaling niet werd voorzien. In dat geval neemt het tekort toe zonder dat discretionaire maatregelen kunnen worden genomen.

In de grond zijn er dus twee redenen om een tekort van minder dan 3 procent voorop te stellen : om de overheidsfinanciën in te dekken tegen een onverwachte schok en om te vermijden dat discretionaire maatregelen naar boven en naar beneden moeten worden genomen die, enerzijds, het beheer van de staatsfuncties verstoren en, anderzijds, het vrije spel van de automatische stabilisatoren in de cyclus onmogelijk maken.

Hieronder behandelen we beide vraagstukken en we beginnen met het cyclisch neutrale tekort.

B. Doelstelling voor het structurele of cyclisch neutrale tekort

Het structurele of cyclisch neutrale tekort is het tekort dat wordt gecorrigeerd in functie van economische conjunctuurschommelingen. Het wordt neutraal genoemd omdat de conjunctuurinvloeden worden geëlimineerd. Het gaat dus om het theoretische peil waarop het tekort zou liggen als de groei altijd op haar trendmatige peil zou blijven. We kunnen een structureel tekort vaststellen dat, als het via discretionaire structurele maatregelen eenmaal is bereikt, het tegelijk mogelijk zou maken een neutraal begrotingsbeleid te voeren, waarbij de automatische stabilisatoren vrij spel krijgen, en constant te verifiëren of het tekort de 3 procent niet overschrijdt. Het begrotingsbeleid zou er dan in bestaan het tekort te laten schommelen in het licht van de economische groei.

Een in verschillende Europese landen getoetste methode brengt aan het licht dat het effect van een procentuele verandering van de groei van het BBP op het primaire overschot (in procenten van het BBP) gelijk is aan de helft van die verandering. In ons geval leidt deze methode tot de formulering van twee vergelijkingen waarmee, bij de vaststelling van de tekortdoelstelling, rekening moet worden gehouden :

$$s - s^\circ = 0,5 (BBP - BBP^\circ) / BBP^\circ$$

$$-s + ib < 3 \text{ procent}$$

met:

s : primair overschot in procent van het BBP

s° : structureel of cyclisch neutraal primair overschot in procent van het BBP

BBP° : trendmatig BBP (gecorrigeerd in functie van cyclische veranderingen)

i : impliciete rentevoet van de overheidsschuld

b : overheidsschuld in procenten van het BBP

In de eerste vergelijking is het verschil tussen het cyclische primaire overschot en het structurele primaire overschot gelijk aan de helft van de output gap, met andere woorden van het procentuele verschil tussen het BBP en het cyclisch neutrale BBP. In de tweede vergelijking valt het tekort in percenten van het BBP uiteen in twee delen : het primaire overschot en de rentelast. Overeenkomstig het Stabiliteitspact moet dit tekort kleiner zijn dan 3 procent van het BBP.

De combinatie van beide vergelijkingen leidt tot de volgende nevenvoorwaarde :

$$-s^{\circ} - 0,5 \text{ gap} + ib < 3 \text{ procent}$$

met :

$$\text{gap} = (\text{BBP} - \text{BBP}^{\circ}) / \text{BBP}^{\circ}$$

Als s° het structurele overschot is, is $-s^{\circ} + ib$ het structurele tekort.

Om discretionaire beleidsmaatregelen in een periode van conjunctuurverslapping te vermijden, moet het structurele tekort volgens deze vergelijking worden vastgesteld op een peil dat de nevenvoorwaarde doet uitkomen voor een maximaal waargenomen output gap (eventueel verhoogd met een risicopremie).

Dit geeft :

$$-s^{\circ} + ib < 3 \text{ procent} + 0,5 \text{ maxgap}$$

Op het gebied van het begrotingsbeleid leidt dit onmiddellijk tot twee vaststellingen : het structurele tekort moet kleiner zijn dan een vast percentage dat lager ligt dan 3 procent, terwijl het primaire overschot groter moet zijn dan een waarde die afhangt van de ontwikkeling van de rentelast : het streefcijfer voor het structurele primaire overschot is dus niet vast, maar zal afhangen van het schuldverminderingstempo en van de ontwikkeling van de rentevoeten¹. Deze doelstellingen voor het structurele primaire overschot en het structurele tekort worden bereikt wanneer het cyclisch neutrale primaire overschot en het cyclisch neutrale tekort gelijk zijn aan die waarden. Wanneer dat eenmaal het geval is, moet de strategie van de overheid erin bestaan de methode van de conjunctuurbonussen nauwgezet te volgen, wat wil zeggen dat de marges die dankzij een conjunctuurverbetering vrijkomen, niet mogen worden gebruikt om het primaire overschot op een discretionaire manier te verkleinen.

1. De verandering van het structurele primaire overschot, wanneer het vooropgestelde structurele tekort (x) eenmaal is bereikt, wordt weergegeven door de volgende vergelijking (in de veronderstelling dat de rentevoet niet verandert) : $ds = -s + (i - y) b = x - y b$
Aangezien de tekortdoelstelling constant blijft, zal de verandering van het primaire overschot afhangen van de groei van het nominale BBP en van het peil van de overheidsschuld. We stellen daarbij vast dat, als twee landen hetzelfde structurele tekort vooropstellen, het land met de grootste schuldenlast de meeste speelruimte zal vrijmaken. Uit macro-economisch oogpunt zullen hierbij twee verschijnselen spelen : (1) de schuldafbouw die kan wegen op de rente, (2) de vervanging van rentelastuitgaven door een verlaging van de fiscaliteit of door productievere uitgaven.

Het tekort en het primaire overschot bij ongewijzigd beleid, d.i. zonder maatregelen te nemen, zullen dan ook schommelen naargelang van de conjunctuur. In beginsel zou het tekort onder de 3 procent moeten blijven als er geen groeivertraging optreedt die de output gap boven het absolute maximum doet uitstijgen. Bovendien zal het structurele primaire overschot zich trendmatig (los van cycluseffecten) kunnen ontwikkelen, in functie van de ontwikkeling van de rentelast.

C. Risicomijdende tekortdoelstelling

Als het structurele tekort wordt vastgesteld op het peil dat door de bovenstaande vergelijking wordt aangegeven, bestaat altijd het risico dat de output gap de maximale output gap overschrijdt en dat een recessie een overschrijding van de 3 procentnorm met zich meebrengt. Daarenboven is deze stabiliseringsmarge onvoldoende om het hoofd te kunnen bieden aan een of meerdere onvoorziene conjuncturele tegenvallers. In dit geval bestaat de te volgen strategie erin een veiligheidsmarge te bepalen die een buffer zou vormen voor de ontsporing die te wijten is aan een recessie die niet als uitzonderlijk wordt beschouwd in de zin van het Stabiliteitspact.

Berekening van de veiligheidsmarge

Het Stabiliteitspact bepaalt dat de 3 procentnorm moet worden nageleefd, behalve in uitzonderlijke gevallen. Via dezelfde redenering als voor de vaststelling van een structureel tekort, kunnen we de randvoorwaarde die geldt voor het maximale tekort dat het Stabiliteitspact in niet-uitzonderlijke conjunctuuromstandigheden toestaat, uitdrukken als volgt : het komt erop aan elk jaar een conjuncturele (al dan niet verwachte) ontsporing van de begroting te vermijden als de groei met niet meer dan 0,75 procent vertraagt. Om zich tegen dergelijke ontsporing in te dekken, kan men het aanvangstekort, dat elk jaar moet worden bereikt, afleiden uit de onderstaande vergelijkingen :

$$s - s' = 0,5 (y - y^\circ)$$

$$-s + ib < 3 \text{ procent}$$

met :

y : verwachte groei van het BBP in het jaar t

y° : trendmatige groei van het BBP

s : primair overschot in percenten van het BBP

s' : primair overschot in percenten van het BBP voor een trendmatige jaarlijkse groei

Deze twee vergelijkingen monden uit in de onderstaande nevenvoorwaarde met betrekking tot het trendmatige verloop van het primaire overschot :

$$-s' + ib < 3 \% + 0,5 (y - y^\circ)$$

Aan die nevenvoorwaarde moet strikt worden voldaan voor een groeivoet y die groter is dan of gelijk is aan $-0,75$ procent. Ook hier moet het tekort kleiner zijn dan een vast cijfer dat gelijk is aan 3 procent $+ 0,5 (-0,75 - y^\circ)$, terwijl het beoogde overschot evolueert in functie van de rentelast.

Als de beleidsmakers elk risico willen vermijden en als we ervan uitgaan dat de vermoedelijke groei van het BBP in een bepaald jaar losstaat van de vermoedelijke groei in de jaren $t-1, t-2, \dots$ - dat er met andere woorden geen verband is met het verleden, zoals we in de redenering over de output gap hebben vooropgesteld - dan bestaat de dynamische programmatiestrategie erin elk jaar nauwlettend erop toe te zien dat het begrotingstekort, dat wordt berekend op basis van de trendmatige groeivoet (los van voorspellingen), kleiner is dan de hierboven vastgestelde nevenvoorwaarde, namelijk :

$$-s' + ib < 3 \% + 0,5 (-0,75 - y^\circ)$$

Berekening van het structurele begrotingssaldo bij een blijvend risicomijdend gedrag

Om een procyclisch beleid te vermijden, zou de redenering met betrekking tot het structurele tekort moeten worden overgedaan, waarbij rekening wordt gehouden met de hierboven vastgestelde risicomarge en dus niet langer met een maximale nevenvoorwaarde van 3 procent, maar van 3 procent $+ 0,5 (-0,75 - y^\circ)$. De doelstellingen voor het tekort en voor het cyclisch neutrale primaire overschot zouden dus op de volgende manier worden vastgesteld :

$$-s^\circ + ib < 3 \% + 0,5 (-0,75 - y^\circ) + 0,5 \text{ maxgap}$$

Het uitgangspunt dat de verwachte groei onafhankelijk is van de output gap, met andere woorden van de groei in het verleden, is natuurlijk een zeer sterke hypothese. De veiligheidsmarge is in dat geval zeer ruim. Een waarschijnlijkheidsbenadering zou het mogelijk maken die marge te verkleinen.

D. Evaluatie van de parameters en van de doelstellingen

Om de doelstellingen voor het tekort en voor het primaire overschot te beoordelen, moet een evaluatie worden gemaakt van de maximale output gap en van de trendmatige groei van de Belgische economie.

Volgens de OESO werd de maximale output gap in België in 1993 bereikt met een peil van $-2,8$ procent; de trendmatige groei zou 2 procent bedragen. Het structurele tekort, van zijn kant, zou in 1997 $1,4$ procent van het BBP hebben bedragen (dit cijfer moet vanzelfsprekend worden herzien in het licht van de waargenomen gegevens).

TABEL 6 - Maximale positieve en negatieve output gaps volgens de oeso (1997)
(van 1982 tot 1996) - (in procent van het BBP)

Land	Positieve verschillen	Negatieve verschillen	Jaargroei bij negatieve verschillen
Verenigde Staten	2,1	5,5	-2,1
Duitsland	3,2	3,3	-0,9
Frankrijk	1,6	2,5	1,5
Italië	1,8	2,7	2,6
Verenigd Koninkrijk	5,4	3,5	2,1
Canada	3,8	6,0	-3,2
België	2,3	2,9	-1,5
OESO	1,9	3,0	0,1

Uitgaande hiervan is het gemakkelijk de doelstellingen te bepalen die uit de hierboven beschreven methoden voortvloeien. In de tabel werden drie methoden opgenomen.

Marges en tekortdoelstellingen	Methode	Waarde
Stabiliseringsmarge	0,5 gapmax	1,4%
Structureel tekort	3% + 0,5 gapmax	1,6%
Veiligheidsmarge	0,5 (-0,75 - y^o)	1,4%
Risicomijdend structureel tekort	3% + 0,5 (-0,75 - y^o) + 0,5 gapmax	0,2%

In de eerste stap bekomt men de waarde van de doelstelling voor het maximale structurele tekort naargelang van de ontwikkeling van de output gap in de tijd. We stellen vast dat het structurele tekort dat het spontane spel van de automatische stabilisatoren mogelijk moet maken, 1,6 procent van het BBP zou bedragen. Op dat peil zouden de conjunctuurschommelingen van het tekort tussen 3 en 0,2 procent liggen, op voorwaarde dat het absolute maximum van de output gap niet wordt overschreden.

In de tweede stap krijgen we de doelstelling voor het risicomijdende tekort. In een eerste fase stellen we vast dat een marge van 1,4 procent het mogelijk zou maken het jaartekort onder de 3 procent te houden, zelfs wanneer een onverwachte ontsporing optreedt als gevolg van een recessie die niet uitzonderlijk is in de zin van het Stabiliteitspact (wat betekent dat ze 0,75 procent niet overschrijdt). *Ex post* zal het tekort verschillen omdat het zal worden beïnvloed door de reële groei, maar het zal in ieder geval kleiner zijn dan 3 procent van het BBP in recessieomstandigheden die niet uitzonderlijk zijn in de zin van het Stabiliteitspact.

De tabel met de gegevens over de maximale output gaps brengt aan het licht dat er geen verband bestaat tussen een recessie van meer dan 0,75 procent en de maximale output gap. Om discretionaire maatregelen te vermijden, wordt in een tweede fase het idee gelanceerd van een structureel of cyclisch neutraal tekort waarbij op elk ogenblik risico's worden vermeden. De marge die daarbij wordt ingebouwd is zeer ruim, aangezien het structurele tekort op 0,2 procent van het BBP zou worden vastgesteld en het werkelijke begrotingssaldo waarschijnlijk, afhankelijk van de cyclus, zou variëren tussen - 1,6 en + 1,2 procent van het BBP.



Bijlage II – Doelstelling voor het structurele tekort en monetair beleid

Laten we veronderstellen dat de Centrale Bank prijsstabiliteit nastreeft en mikt op een inflatie die lager ligt dan p° . Als we voorts uitgaan van een reële evenwichtsrente r° , dan geeft de Fisher-equatie een evenwichtsrente $i^\circ = p^\circ + r^\circ$.

Als we veronderstellen dat de impliciete rentevoet van de overheidsschuld in een evenwichtssituatie gelijk is aan i° , dan zal de Centrale Bank haar beleid baseren op twee vergelijkingen :

- $p - p^\circ = -\alpha \cdot \text{gap}$: de verwachte inflatie wijkt af van de door de Centrale Bank nagestreefde inflatie in functie van de output gap ; α staat voor de inflatie-elasticiteit van de output gap;
- $i - i^\circ = \beta \cdot (p - p^\circ)$: de rentevoet wijkt af van de evenwichtsrente in functie van de reactie van het monetaire beleid op een stijging van de verwachte inflatie; β staat voor de intensiteit van de reactie.

Daaruit volgt dat de afwijking van de impliciete rentevoet van de schuld (i') tegenover de evenwichtsrente omgekeerd evenredig is met de veranderingen van de output gap :

$$i - i^\circ : -\beta \cdot \alpha \cdot \text{gap}$$

β' verschilt van β naar gelang van de graad van schuldconsolidatie.

We kunnen hieruit het peil van het structurele tekort afleiden voor een evenwichtsrente en een maximale output gap :

$$s^\circ + i^\circ \cdot b < 3\% + [\beta' \cdot \alpha - 0,5] \text{ maxgap}$$

We constateren dat het structurele tekort dat op die manier wordt vastgesteld, groter is dan het structurele tekort dat ervoor werd berekend omdat, in een periode van recessie, het monetaire beleid ontspant en weegt op de impliciete rentevoet van de schuld. Als de consolidatiegraad evenwel hoog ligt, nadert coëfficiënt β het nulpunt en komt het structurele tekort in de buurt van het tekort dat ervoor werd berekend.

Deze redenering geldt alleen voor symmetrische schokken waarop het monetaire beleid anticipeert, met andere woorden voor een output gap die op Europees niveau op symmetrische wijze verandert met de output gap op nationaal niveau.

Bij een asymmetrische schok komen we tot de omgekeerde conclusie, wat ook het geval is als het monetaire beleid slecht anticipeert op de economische cycli of deze niet preventief genoeg controleert. In die gevallen zou het structurele tekort groter moeten zijn omdat een restrictief monetair beleid zou kunnen worden gevoerd, terwijl de output gap negatief zou zijn en lagere rentevoeten zou vereisen. In die omstandigheden zou de rentelast stijgen en het primaire overschot afnemen.



Bijlage III – Output gaps van de Belgische economie volgens verschillende bronnen¹

	OESO	EU	FPB
1981	-	-0,2	-0,1
1982	0,4	-0,5	-0,2
1983	-1,5	-2,1	-1,3
1984	-1,0	-1,4	-0,3
1985	-1,7	-2,2	-0,3
1986	-2,1	-2,6	-0,2
1987	-1,9	-2,2	-0,2
1988	0,2	0,4	2,1
1989	1,3	1,9	3,0
1990	2,3	2,8	1,7
1991	1,4	2,4	0,4
1992	0,6	2,0	-0,5
1993	-2,9	-1,5	-3,5
1994	-2,6	-1,0	-2,4
1995	-2,4	-0,9	-1,9
1996	-2,9	-1,6	-2,1
1997	-2,2	-1,0	-1,0
1998	-1,4	-0,5	-
1999	-0,6	0,1	-

1. Verschillen tussen het werkelijke BBP en het potentiële BBP in procenten van het potentiële BBP

