EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 22.11.2017
COM(2017) 690 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE, HET COMITE VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK

Jaarlijkse groeianalyse 2018

1. INLEIDING

De Europese economie is aan het aansterken in een veranderende beleidscontext. De groei neemt toe, en overtreft de verwachtingen, de werkloosheid daalt, de investeringen herstellen zich en de overheidsfinanciën worden gezonder. De economie is de voorbije 18 kwartalen zowel in de EU als in de eurozone gestaag gegroeid; die groei maakt deel uit van een herstel dat zich nu in alle lidstaten doorzet. De werkgelegenheid stijgt, met een recordaantal van 235,4 miljoen mensen dat aan de slag was in het tweede kwartaal van 2017. Er zijn in de EU 8 miljoen extra banen gecreëerd – 5,5 miljoen daarvan in de eurozone – sinds het aantreden van de huidige Commissie[1]. De werkloosheid bedraagt 7,5 % in de EU en 8,9 % in de eurozone, het laagste niveau sinds respectievelijk negen en acht jaar. Ook de langdurige werkloosheid en de jeugdwerkloosheid dalen. De overheidsfinanciën zijn aanzienlijk gezonder geworden en de investeringen herstellen zich. Structureel beleid heeft, in combinatie met een ondersteunend macro-economisch beleid, aan deze positieve ontwikkelingen bijgedragen.

Dit is voor de EU een uitgelezen kans om de duurzame economische en sociale convergentie nieuw leven in te blazen. Hoewel alle lidstaten een positieve groei laten optekenen, bevinden zij zich op uiteenlopende punten in hun economische cyclus en op verschillende niveaus ten opzichte van de output en de werkgelegenheid van vóór de crisis. Er zijn nog altijd 18,9 miljoen werklozen, de investeringen blijven nog steeds te laag, de loongroei is zwak, de arbeidsmarkt blijft slap en de kerninflatie zal volgens de voorspellingen laag blijven. In sommige lidstaten blijft het hoge schuldniveau een rem op de groei. Er is ruimte om het verdere herstel te ondersteunen, met name door structurele hervormingen die de voorwaarden scheppen om investeringen te bevorderen en reële loongroei te creëren ter ondersteuning van de binnenlandse vraag, en voor ondersteuning van de interne en externe herbalancering van de eurozone.

De inspanningen om de aan de gang zijnde hervormingen uit te voeren, moeten worden voortgezet. Tegelijkertijd zijn verdere structurele hervormingen nodig om de Europese economie stabieler, inclusiever, productiever en weerbaarder te maken. De Europese economieën en maatschappijen moeten minder kwetsbaar en schokbestendiger worden en ze moeten beter gewapend zijn om zich aan te passen aan en te profiteren van structurele veranderingen op lange termijn. Om dat te bereiken, moet het economische, financiële en budgettaire beleid macro-economische stabiliteit garanderen en de blootstelling aan externe of in het binnenland ontstane schokken tot een minimum beperken. Efficiënte en flexibele product-, arbeids- en kapitaalmarkten zijn een middel om ervoor te zorgen dat de middelen op de meest productieve wijze worden gebruikt. Een grotere productiviteit hangt samen met investeringen, innovatie, onderwijs en gekwalificeerde werknemers. Mensen moeten gestimuleerd worden om hun hele loopbaan kansen te benutten en moeten kunnen vertrouwen op goede sociale vangnetten wanneer ze die nodig hebben. Uiterlijk medio 2018 moeten de lidstaten passende maatregelen hebben genomen om de aanbeveling van de Raad met als titel "Bijscholingstrajecten: nieuwe mogelijkheden voor volwassenen"[2] uit te voeren, in overeenstemming met de verbintenissen die zij bij de goedkeuring ervan in december 2016 zijn aangegaan.

[1] Nettoverandering van de werkgelegenheid tussen 2014 Q3 en 2017 Q2.
[2] PB C 484 van 24.12.2016.

In het begrotingsbeleid moet een passend evenwicht worden betracht tussen het verzekeren van houdbare overheidsfinanciën, met name het verminderen van de schuldquote wanneer die te hoog is, en het ondersteunen van het economisch herstel. Lage financieringskosten kunnen overheden stimuleren om kwalitatieve investeringsprogramma's vooruit te financieren. Het terugdringen van de hoge schuldenlast en het herstellen van begrotingsbuffers moet een prioriteit blijven. Overheden moeten de houdbaarheid van hun openbare financiën verbeteren, in het bijzonder als hun schuldquote hoog is. Het sluiten van fiscale achterpoortjes of beter gerichte uitgaven kunnen hiertoe bijdragen. Het blijft van cruciaal belang om de kwaliteit van de samenstelling van de overheidsfinanciën te verbeteren.

De economische crisis heeft aangetoond dat het belangrijk is de architectuur van de Economische en Monetaire Unie in het belang van de hele EU te verbeteren en te voltooien. Tijdens de crisis is heel wat gedaan, zoals het instellen van het Europees Begrotingscomité en het oprichten van nationale comités voor de productiviteit. Er blijven echter lacunes bestaan, zoals beschreven in de discussienota van de Commissie over de verdieping van de economische en monetaire Unie[3]. De Commissie zal in december 2017 een breed pakket maatregelen voorstellen dat is ontworpen om de EMU veerkrachtiger, democratischer en efficiënter te maken.

In deze jaarlijkse groeianalyse worden de economische en sociale prioriteiten voor de Europese Unie en haar lidstaten voor het komende jaar bepaald. De "heilzame driehoek" van het bevorderen van investeringen, het voortzetten van structurele hervormingen en het voeren van een verantwoord begrotingsbeleid levert resultaten op. Deze aanpak moet worden voortgezet, rekening houdend met de verschillende fasen van de economische cyclus waarin de lidstaten zich bevinden. Structurele hervormingen die tot doel hebben de arbeidsmarkt en het sociale beleid te verbeteren, moeten ervoor zorgen dat werknemers de nodige vaardigheden kunnen verwerven en moeten gelijke kansen op de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsomstandigheden, een hogere arbeidsproductiviteit ter ondersteuning van de loongroei, evenals houdbare en toereikende socialezekerheidsstelsels bevorderen. De Europese pijler van sociale rechten, die onlangs tijdens de sociale top van Göteborg werd goedgekeurd met een gezamenlijke afkondiging[4] van de EU-instellingen, moet als kompas worden gebruikt. Doelgerichte en eerlijke belasting- en uitkeringsstelsels en efficiënte moderne overheidsdiensten, waar mogelijk ondersteund door e-overheidsstructuren, spelen een centrale rol bij het creëren van een evenwichtige en alomvattende beleidsmix en moeten prioriteit krijgen.

Het beleidsadvies in deze jaarlijkse groeianalyse is gebaseerd op een breed scala aan bijdragen. Het is opgesteld in nauw overleg met overheidsinstanties en sociale partners. Het bouwt voort op de toespraak van 2017 van voorzitter Juncker over de Staat van de Unie, de Europese pijler van sociale rechten, het witboek over de toekomst van Europa[5] en de vijf daaropvolgende discussienota's[6]. Er is rekening gehouden met besprekingen met het Europees Parlement, de Raad, andere EU-instellingen, nationale parlementen en sociale partners. De jaarlijkse groeianalyse gaat vergezeld van een aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het economisch beleid van de eurozone[7], het waarschuwingsmechanismeverslag[8], een

[3] COM(2017) 291.
[4] Raadsdocument 13129/17.
[5] COM(2017) 2025.
[6] COM(2017) 206, COM(2017) 240, COM(2017) 291, COM(2017) 315, COM(2017) 358.
[7] COM(2017) 770.

mededeling over de door de lidstaten van de eurozone ingediende ontwerpbegrotingsplannen[9], een voorstel voor de wijziging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren[10] om de consistentie met de Europese pijler van sociale rechten te waarborgen en het ontwerp van het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid[11].

De Europese pijler van sociale rechten

Op 17 november 2017 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie de Europese pijler van sociale rechten goedgekeurd in een afkondiging die tijdens de sociale top voor eerlijke banen en groei werd ondertekend. De pijler bevat twintig grondbeginselen en belangrijke rechten inzake gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt, eerlijke arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming en inclusie.

De Europese pijler van sociale rechten vormt de uitdrukking van de beginselen en rechten die essentieel zijn voor billijke en goed functionerende arbeidsmarkten en socialezekerheidsstelsels in het Europa van de 21e eeuw. De pijler is ontworpen als een kompas voor hernieuwde convergentie dat tot doel heeft tot betere levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden te komen. Hij put daarvoor rechtstreeks inspiratie uit de overvloed aan goede praktijken die in Europa beschikbaar is, en bouwt voort op een sterk rechtscorpus op het niveau van de EU en op internationaal niveau.

De beginselen en doelstellingen van de Europese pijler van sociale rechten zullen dienen als referentiepunt voor de verdere uitvoering van het Europees semester voor beleidscoördinatie. Deze zijn al opgenomen in het ontwerp van het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid en het voorstel voor nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoeren die bij deze jaarlijkse groeianalyse zijn gevoegd. De Commissie wil hier werk van maken in de analyse die in de komende landverslagen zal worden opgenomen en bij de voorbereiding van de landspecifieke aanbevelingen in de cyclus van het Europees semester 2018.

2. BEVORDEREN VAN INVESTERINGEN OM HET HERSTEL TE ONDERSTEUNEN EN DE GROEI OP LANGE TERMIJN TE VERHOGEN

De binnenlandse vraag profiteert van de opleving van de investeringen en de betere consumptieomstandigheden. Het toegenomen economische optimisme bij burgers en ondernemingen wijst erop dat het herstel een stevigere basis heeft. Samen met de daling van de werkloosheid ondersteunt de betere financiële situatie van de huishoudens de groei van de consumptie. Er zijn echter bijkomende maatregelen nodig om investeringen mogelijk te maken en de toekomstige economische output te verhogen, in het bijzonder door de nadruk te leggen op duurzame projecten met economische voordelen op de langere termijn.

Investeringen die de productiviteit verhogen, zijn cruciaal om de toekomstige groeivooruitzichten te garanderen. Gerichte investeringen in sectoren als infrastructuur,

[8] COM(2017) 771.
[9] COM(2017) 800.
[10] COM(2017) 677.
[11] COM(2017) 674.

onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, onderzoek, digitale innovatie en de circulaire economie kunnen zowel de productiviteit als de werkgelegenheid verhogen. Er moet echter worden vermeden dat zeepbellen ontstaan door de inefficiënte toewijzing van middelen. Tijdens de economische crisis is gebleken dat dit bijzonder belangrijk is in de eurozone, waar de economieën financieel gezien meer geïntegreerd zijn en aan grotere overloopeffecten blootstaan. Strenger micro- en macro-prudentieel toezicht kan hiertoe bijdragen.

Een meer symmetrische herbalancering in de eurozone kan het investeringsklimaat helpen verbeteren. Alle landen moeten knelpunten voor investeringen wegwerken, maar als landen van de eurozone met grote overschotten op de lopende rekening worden aangemoedigd om te investeren, zal dit aan de herbalancering bijdragen. Particuliere investeerders willen investeren in een klimaat van vertrouwen en zekerheid. Met de hernieuwde strategie voor het industriebeleid van de EU[12] zullen meer particuliere investeringen worden aangemoedigd door de uitrol van nieuwe digitale en sleuteltechnologieën te stimuleren en de huidige onevenwichtheid tussen risico en rendement te verminderen.

Hervormingen gebruiken om investeringen te ondersteunen

Lidstaten moeten hervormingen blijven doorvoeren om investeringen aan te moedigen, door overheidsmiddelen te benutten om particuliere investeringen aan te trekken en het ondernemingsklimaat te verbeteren. Dit zou de veerkracht van de economie versterken en een positief effect hebben op de economische convergentie op lange termijn en de vermindering van de sociale ongelijkheden. De hervormingen moeten tot doel hebben het ondernemingsklimaat te verbeteren en het belastingstelsel te vereenvoudigen en investeringsvriendelijker te maken, door het overheidsapparaat efficiënter te maken en de starheid op de product- en arbeidsmarkten aan te pakken.

Sterkere en efficiëntere overheidsinstellingen zijn van cruciaal belang om veerkrachtige economische structuren uit te bouwen die investeringen en groei bevorderen met volledige eerbiediging van de rechtsstaat. Uit het investeringsplan voor Europa is gebleken dat EU-middelen efficiënter worden gebruikt in lidstaten met sterke structuren voor coördinatie en planning. Die landen slagen er over het algemeen beter in om een stabiele pijplijn van projecten te garanderen. De planningsstructuren en de coördinatie moeten worden versterkt en de administratieve lasten voor investeerders moeten worden verminderd. In landen met efficiëntere instellingen zal er waarschijnlijk ook sprake zijn van minder volatiliteit van de groei en zullen de dalingen van de output minder sterk zijn. Zo ondersteunt een doeltreffend rechtsstelsel bijvoorbeeld het bedrijfsleven door de handhaving van contracten te vergemakkelijken en bij te dragen aan corruptiebestrijding. In sommige lidstaten is corruptie een belemmering voor investeringen, hetgeen een onzeker ondernemingsklimaat creëert, de procedures vertraagt en mogelijk extra kosten met zich meebrengt. De rechtsstaat en een verbeterde onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van het rechtsstelsel zijn van cruciaal belang voor een ondernemingsvriendelijk klimaat[13]. Door doeltreffende insolventiekaders kunnen niet-levensvatbare ondernemingen worden geherstructureerd en afgewikkeld. Lidstaten moeten indien nodig ervoor zorgen dat hun instellingen na verloop van tijd verbeteren.

[12] COM(2017) 479.

[13] In het jaarlijkse EU-scorebord voor justitie zijn gegevens over deze elementen te vinden waarmee de doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels kan worden verbeterd.

De integratie van de financiële markten loopt nog altijd duidelijk achter op andere vergelijkbare economieën. Dit is bijzonder kritiek voor de eurozone, waar particuliere risicodeling essentieel is omdat er binnen het gebied geen wisselkoersen bestaan en er geen sprake is van substantiële publieke risicodeling. Er moet snellere vooruitgang worden geboekt bij de voltooiing van de bankenunie, waarbij risicoreductie en risicodeling hand in hand gaan. De macrofinanciële stabiliteit zou aanzienlijk worden versterkt door de goedkeuring van een gemeenschappelijk vangnet voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en een gemeenschappelijk depositoverzekeringsstelsel en van de regelgevende maatregelen die de Commissie in november 2016 heeft voorgesteld, alsook door een vermindering van de portefeuille niet-renderende legacy-activa uit de crisis. Na de voltooiing zullen de bankenunie en de kapitaalmarktenunie de nodige voorwaarden scheppen om meer grensoverschrijdende financiële diensten te verlenen en beter schokken op te vangen in de eurozone.

Meer economische groei en landspecifieke maatregelen hebben ertoe geleid dat de activakwaliteit van banken in een aantal lidstaten aanzienlijk is verbeterd. Het aantal niet-renderende leningen loopt over het algemeen terug, hoewel het in een aantal lidstaten groot blijft en nog altijd een belemmering is voor de winstgevendheid van de banken, in het bijzonder de middelgrote en kleine banken. Dit staat op zijn beurt de financiering van de reële economie in de weg. Het in juli 2017 overeengekomen actieplan voor niet-renderende leningen moet dringend worden uitgevoerd.

De kapitaalmarktenunie heeft een aanzienlijk potentieel om de toegang tot alternatieve en mogelijk goedkopere bronnen van financiering te verbeteren. Zij zou de capaciteit van de eurozone om schokken op te vangen bevorderen door grensoverschrijdende eigendom van financiële activa. Het succes ervan zal afhangen van de politieke inzet van het Europees Parlement en de lidstaten en van hoe marktdeelnemers gebruikmaken van de beschikbare financiering en investeringsmogelijkheden.

Er is behoefte aan meer transparantie op het gebied van kapitaalstromen. De Commissie heeft onlangs nieuwe transparantieregels voorgesteld voor intermediairs die voor hun cliënten fiscale planningconstructies opzetten en promoten[14]. Die zullen bijdragen tot de bestrijding van belastingontwijking. Uiterlijk eind 2017 moet de EU een gemeenschappelijke lijst hebben opgesteld van niet-coöperatieve rechtsgebieden; deze zal een krachtiger instrument bieden om derde landen aan te pakken die weigeren het spel eerlijk te spelen. De Commissie zal ook blijven inzetten op verbeteringen van het internationale fiscale kader, om zo wereldwijd een eerlijke en effectieve belastingheffing op ondernemingen te garanderen en de belastinggrondslag van de lidstaten veilig te stellen.

Handel en investeringen die iedereen ten goede komen, moeten vrij, eerlijk en wederzijds voordelig zijn en gebaseerd zijn op een gelijk speelveld. De Commissie voert een ambitieuze reeks handelsbesprekingen om nieuwe markten te ontsluiten die belangrijke aanjagers van banen en groei in de EU zijn en om ervoor te zorgen dat de wereldwijde handel op regels is gebaseerd. Er worden ook inspanningen gedaan om de handelsbeschermingsinstrumenten te hervormen om de EU in staat te stellen doeltreffend en snel oneerlijke handelspraktijken en marktverstoringen aan te pakken. Zij heeft ook een Europees kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen[15] met het oog op de veiligheid of de openbare orde voorgesteld.

[14] COM(2017) 335.
[15] COM(2017) 487.

Investeringen die ecologische duurzaamheid bevorderen, kunnen bijdragen tot een hogere productiviteit door een grotere hulpbronnenefficiëntie en verminderde productiekosten, waarbij de externe kosten en effecten worden verlaagd. De ondersteuning van de overgang naar een circulaire economie zal resulteren in nieuwe banen in innovatieve diensten, onderhoud en reparatie, alsook in het ontwerp en de productie van nieuwe, meer duurzame producten. Mogelijke specifieke gebieden zijn onder meer overheidsopdrachten, investeringen in afvalverwerkings- en waterinfrastructuur, bouw, kritieke grondstoffen, biobrandstoffen en biochemicaliën.

Mogelijkheden van de EU-begroting en de nationale begrotingen zo goed mogelijk benutten

Tijdens de economische en financiële crisis, waarbij de nationale begrotingen zwaar onder druk stonden, is gebleken dat de EU-begroting een krachtig instrument is om investeringen in cohesie, EU-connectiviteit (vervoer, energie en de digitale sector), innovatie, milieu en kleine en middelgrote ondernemingen te ondersteunen. In een aantal lidstaten was of is dit nog steeds de belangrijkste investeringsbron. Het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) heeft een belangrijke rol gespeeld als katalysator voor particuliere investeringen. Dit illustreert hoe de EU-begroting snel op nieuwe uitdagingen kan reageren en een grote hefboomwerking kan hebben[16]. Tegelijkertijd heeft de uitrol van die fondsen aangetoond dat de werkelijke effecten ervan niet voelbaar zullen worden tot ook andere belemmeringen uit de weg zijn geruimd.

Sinds november 2017 heeft het investeringsplan voor Europa al 251,6 miljard EUR aan extra investeringen in alle 28 lidstaten gegenereerd. Dit is 79,8 % van de oorspronkelijke doelstelling van 315 miljard EUR. Met de EFSI 2.0-verordening zal de levensduur van het fonds worden verlengd tot het einde van het huidige meerjarige financiële kader in 2020. De EU-garantie zal worden opgetrokken van 16 miljard EUR tot 26 miljard EUR en het kapitaal van de Europese Investeringsbank van 5 miljard EUR tot 7,5 miljard EUR. Hierdoor zou in 2020 500 miljard EUR aan particuliere en publieke investeringen zijn aangetrokken.

Publieke en particuliere investeringen zijn van cruciaal belang om de potentiële groei op middellange tot lange termijn te doen stijgen. Fysieke en andere infrastructuur is nodig om de zakelijke activiteiten van ondernemingen en hun productiviteit te verbeteren. Een grotere bijdrage van de particuliere sector aan de ontwikkeling van het menselijk kapitaal en aan infrastructuurprojecten zou een aanvulling op en een hefboom voor overheidssteun zijn. Voor de toekomst zou het zinvol zijn een financieel kader vast te stellen dat bevorderlijk is voor investeringen en het aantrekken van particulier kapitaal, ook door een mogelijke combinatie van financiële instrumenten en subsidies om projecten op gang te brengen.

Investeringen in kwalitatief onderwijs, opleidingen, arbeidsproductiviteitsgroei en een actief arbeidsmarktbeleid zijn van cruciaal belang om mensen te motiveren en op de arbeidsmarkt te integreren, wat nog steeds de beste manier is om zich uit de armoede en de sociale uitsluiting te bevrijden. Het is essentieel om de mensen de juiste vaardigheden te verschaffen en hen ondersteuning te bieden op een veranderende arbeidsmarkt. Het is vooral noodzakelijk om digitale vaardigheden te ontwikkelen.

Europeanen hebben behoefte aan betaalbare, toegankelijke en kwalitatieve diensten. Diensten zoals kinderopvang, buitenschoolse opvang, onderwijs, opleiding, huisvesting, gezondheidszorg en langdurige zorg zijn van uiterst belang om gelijke kansen voor iedereen

[16] In september 2016 heeft de Commissie voorgesteld het Europees Fonds voor strategische investeringen te versterken en te verlengen tot 2020 (COM(2016) 597).

te garanderen. Adequate sociale huisvesting en andere bijstand voor huisvesting zijn ook essentieel. Dit houdt ook de bescherming van kwetsbare personen tegen ongerechtvaardigde gedwongen uitzetting en gedwongen verkoop, evenals de bestrijding van dakloosheid in.

3. STRUCTURELE HERVORMINGEN VOOR INCLUSIEVE GROEI, OPWAARTSE CONVERGENTIE EN CONCURRENTIEVERMOGEN

Structurele hervormingen zijn van essentieel belang om de economie in staat te stellen met schokken om te gaan, zich aan te passen aan structurele veranderingen op langere termijn en betere sociale resultaten te boeken. In heel wat landen heeft de economische crisis het gebrek blootgelegd aan passende structuren en aanpassingsvermogen om schokken soepel op te vangen en het pad te effenen voor een snel economisch herstel. Bij structurele hervormingen moet rekening worden gehouden met verdelingseffecten op verschillende maatschappelijke groepen en regio's. Hierdoor zullen economieën veerkrachtiger en concurrerender worden en zullen ze op lange termijn weer groei realiseren met positieve sociale en economische resultaten en convergentie.

De juiste volgorde en bundeling van structurele hervormingen is van fundamenteel belang om de kortetermijnkosten ervan te beperken en de langetermijnbaten te maximaliseren in termen van gestegen productiviteit en groeipotentieel. Sommige structurele hervormingen kunnen aan de vraag gerelateerde kosten op korte termijn met zich meebrengen en verdelingseffecten hebben waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwerp en de uitvoering van die hervormingen. De algemene doeltreffendheid van arbeidsmarkt- en productmarkthervormingen wordt doorgaans groter als de hervormingen deel uitmaken van een goed ontworpen pakket. Hervormingen van overheidsdiensten en het ondernemingsklimaat gaan bovendien gepaard met minimale kortetermijnkosten en kunnen in iedere fase van de economische cyclus doeltreffend zijn, hetgeen pleit voor de voortzetting ervan. Overheidsdiensten integer en transparant maken, met inbegrip van doeltreffende corruptiepreventie, is van cruciaal belang om ondernemingen en burgers kwalitatief hoogwaardige diensten aan te kunnen bieden.

Een nieuw instrument ter ondersteuning van structurele hervormingen

Met het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP) wordt op verzoek op maat gemaakte technische steun aan lidstaten gefinancierd om hen te helpen bij hun hervormingen. Het heeft een budget van 142,8 miljoen EUR voor de periode 2017-2020 en helpt lidstaten bij het uitvoeren van de hervormingen die zij nodig achten om hun economieën concurrerender en investeringsvriendelijker te maken. De steun is beschikbaar voor alle EU-lidstaten, is vraaggestuurd en er is geen medefinanciering voor nodig. Het programma wordt uitgevoerd door de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) van de Commissie, in samenwerking met andere diensten van de Commissie. Tot nu toe heeft de SRSS 15 lidstaten ondersteund bij de uitvoering van meer dan 150 steunprojecten. In het kader van de SRSP-cyclus voor 2018 heeft de SRSS 444 steunverzoeken van meer dan 20 lidstaten ontvangen, wat leidt tot een substantieel grotere vraag dan het SRSP-budget van 30,5 miljoen EUR voor 2018.

De technische steun omvat hervormingen op het gebied van bestuur en overheidsdiensten, beheer van overheidsfinanciën, ondernemingsklimaat, arbeidsmarkten, gezondheid en sociale voorzieningen, de financiële sector en toegang tot financiering. Ze put uit goede praktijken uit

de hele Europese Unie, alsook uit de deskundigheid van internationale organisaties, de particuliere sector en de Commissie. Er worden praktische steun en richtsnoeren gegeven doorheen het hele hervormingsproces, van de voorbereiding tot het ontwerp, en tot de uitvoering en de evaluatie van de hervormingen. Er wordt geholpen bij de uitvoering van hervormingen die deel uitmaken van economische aanpassingsprogramma's en in het kader van prioriteiten die in het proces van economische governance zijn vastgesteld, met name in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees semester, alsook maatregelen die verband houden met de uitvoering van het Unierecht.

Zorgen voor meer convergentie en inclusie is met name van belang voor lidstaten van de eurozone. Hervormingen waardoor de concurrentie op productmarkten vergroot, verbeteren het ondernemingsklimaat en de kwaliteit van instellingen die de veerkracht van de economie in lidstaten van de eurozone bevorderen. Verdere integratie op de eengemaakte markt is een belangrijke motor voor groei gebleken. Om de concurrentiekloven te verkleinen, zijn ook betere basisvoorwaarden voor groei en een snellere productiviteitsgroei nodig in de landen met een achterstand. Een snellere reële loongroei in de eurozone als geheel zou de binnenlandse vraag op peil helpen houden.

Veerkracht en convergentie

Zoals in het verslag van de vijf voorzitters werd benadrukt en in de discussienota over de verdieping van de EMU terugkwam, is convergentie naar veerkrachtigere economische structuren in de lidstaten een essentieel element voor het welslagen van de EMU op lange termijn. De voorbije jaren is gebleken hoe het gebrek aan veerkracht in één of meerdere economieën in de eurozone aanzienlijke en langdurige gevolgen kan hebben voor de inkomsten en de werkgelegenheid in die landen, in andere landen en in de eurozone als geheel. Dit is met name het geval voor landen die in het verleden kwetsbaarheden hebben opgestapeld.

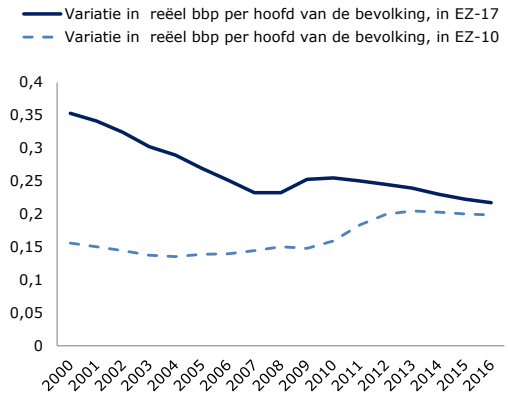
De capaciteit van de economie om de gevolgen van een schok te verzachten wordt beïnvloed door de mate van risicodeling via de financiële markten. In dit verband is de eengemaakte markt een belangrijke motor voor convergentie gebleken die tot een vergroting van de veerkracht kan bijdragen, omdat hij fungeert als een buffer tegen onvoorspelbare schokken. Een goed gekapitaliseerde banksector en een volwaardige kapitaalmarktenunie zijn essentieel om de capaciteit om schokken op te vangen te vergroten. Goed functionerende arbeidsmarktinstellingen en concurrerende product- en dienstenmarkten kunnen ook helpen om het hoofd te bieden aan schokken en structurele veranderingen op lange termijn die onze maatschappijen zullen ondergaan. Overheden kunnen de aanpassingen ook ondersteunen door met behulp van efficiënte en effectieve bestedingen en inkomsten in goede tijden budgettaire ruimte op te bouwen.

Werkelijke convergentie van de levensstandaard en het inkomensniveau is cruciaal om de doelstellingen van de Unie van economische en sociale cohesie en volledige werkgelegenheid te verwezenlijken. De eerste tien jaar van de EMU was er een aanzienlijke groei van het reële inkomen en hebben de leden van de eurozone met een aanvankelijk lagere levensstandaard een inhaalbeweging gemaakt in termen van bbp per hoofd van de bevolking. Deze evoluties werden negatief beïnvloed door de crisis die in 2008 uitbrak (figuur 1). De voorbije jaren is de situatie verbeterd, hoewel het maar een zeer lichte verbetering is als alleen naar de oorspronkelijke leden van de eurozone wordt gekeken. Ook de werkloosheidscijfers waren in de eurozonelanden vóór de crisis dichter bij elkaar komen te liggen, maar sinds de crisis zijn

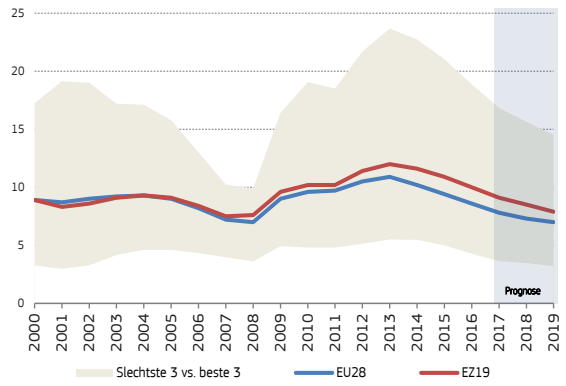
de verschillen weer groter (figuur 2). Sinds 2013 variëren de werkloosheidscijfers weer minder tussen de landen, maar de verschillen blijven groter dan voor de crisis.

De verschillen in economische structuur zijn mede een verklaring voor deze ontwikkelingen van de werkelijke convergentie. De gebieden in de eurozone met efficiëntere product- en arbeidsmarkten en overheidsdiensten deden het tijdens de crisis beter. Een krachtiger en duurzamer proces van goed op elkaar aansluitende structurele hervormingen om structurele veranderingen op lange termijn aan te pakken, zou de economieën veerkrachtiger maken. Veerkrachtige economische structuren zijn nodig om werkelijke convergentie te ondersteunen en mettertijd duurzamer te maken. Ze moeten gepaard gaan met een beleid dat productiviteit en potentiële groei op de middellange tot lange termijn ondersteunt en met een passend macro-economisch beleid.

Figuur 1 – Variatie in het reële bbp per hoofd van de bevolking, EZ-17 en EZ-10(1)



Figuur 1 – Variatie in werkloosheidsgraad, EU-28 en EZ-19



Noten: (1) Cijfers met uitzondering van Ierland en Luxemburg.

Goed functionerende arbeidsmarkten en moderne socialezekerheidsstelsels bevorderen

Mondialisering en technologische vooruitgang veranderen onze manier van leven en werken. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden om de productiviteit te verhogen, ondernemerschap te bevorderen, banen te creëren en de levensstandaard te verbeteren. Tegelijkertijd vinden transformaties plaats in een groeiend aantal economische sectoren, bedrijfspatronen en op de arbeidsmarkt zelf, waar arbeidsvormen en -statuten steeds meer in elkaar overgaan. Op de arbeidsmarkten doen zich tekenen voor van een groeiende polarisatie in capaciteiten en de mogelijkheid bestaat dat ook de inkomens uiteengroeien en de sociale samenhang verzwakt. De gevolgen van de veranderingen zijn vaak het zwaarst te voelen op plaatselijk vlak, hetgeen de behoefte aan gericht overheidsingrijpen meebrengt. Het gebruik van meer flexibele en atypische vormen van werkgelegenheid is toegenomen. Ondernemingen kunnen hierin een kans vinden om hun bedrijfscycli aan te passen terwijl individuele personen dit kunnen aangrijpen om het verloop van hun loopbaan in overeenstemming te brengen met het gewenste evenwicht tussen werk en privéleven. Toch blijven er ook vragen over werkzekerheid, inkomens en arbeidsomstandigheden en loert het gevaar voor uitsluiting van sociale bescherming. Het is dan ook van wezenlijk belang te beschikken over arbeidswetten en sociale regelingen die inspelen op deze nieuwe realiteit op de arbeidsmarkt.

Tegelijk met de krachten die structurele verandering op langere termijn aanstuwen, zijn de gevolgen van de crisis aan het licht gekomen. Terwijl het beroepsleven aan het uitdeinen is en de loopbanen minder lineair worden, ontstaat een nieuwe uitdaging door de moeilijkheden die jongere generaties ervaren om de arbeidsmarkt te betreden. De werkgelegenheid voor jongere werknemers is het afgelopen decennium gestagneerd. In 2016

waren er 6,3 miljoen jongeren tussen 15 en 24 jaar die niet werkten en geen onderwijs of opleiding genoten. Eerlijke verdeling tussen de generaties is een echt probleem aan het worden. Zonder verdere maatregelen kan dit nadelige gevolgen hebben voor de productiegroei, het concurrentievermogen, de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels, de pensioenrechten van de toekomstige generaties, hun toegang tot gezondheidszorg en hun toekomstige welvaart.

De sociale partners zijn essentiële spelers in het hervormingsproces. De sociale partners tijdig en op zinvolle wijze laten participeren bij het opzetten, het plannen en het uitvoeren van de hervormingen kan leiden tot een sterkere betrokkenheid, een betere uitwerking en meer resultaten. Er moeten nieuwe vormen van sociale dialoog, collectieve organisatie en loonoverleg worden ontwikkeld om de uitdagingen aan te pakken die de nieuwe vormen van arbeid meebrengen.

Gelijke kansen en toegang tot de arbeidsmarkt

De werkloosheid in Europa ligt nu dicht bij het niveau van vóór de crisis. Armoede en sociale uitsluiting zijn nu op hun retour. Het herstel dringt echter nog niet door tot alle geledingen van de samenleving en de economie. De meeste lidstaten nemen maatregelen om de inkomenskloof tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt te verkleinen, om kansarme groepen beter te integreren op de arbeidsmarkt en om de kwaliteit van de banen en het arbeidsleven te verbeteren.

Een doeltreffend actief arbeidsmarktbeleid is belangrijk om de jongeren- en langdurige werkloosheid terug te dringen. De lidstaten moeten wie geen werk heeft, helpen door ondersteuning bij het zoeken naar een baan en door opleiding en herscholing te bieden, terwijl wie niet in staat is tot werken bescherming moet krijgen. Mobiliteit van arbeidskrachten tussen banen, sectoren en vestigingen moet worden bevorderd maar bestaande rechten moeten ten volle worden gegarandeerd. De lidstaten moeten ook werken aan meer doeltreffende en op maat gesneden overheidsdiensten voor arbeidsbemiddeling. De Commissie zal een aantal nieuwe initiatieven voorstellen, waaronder de oprichting van een nieuwe Europese arbeidsautoriteit.

De lidstaten moeten mensen helpen de vaardigheden op te bouwen die gevraagd worden op de arbeidsmarkt. Het niveau van de basisvaardigheden is in de meeste lidstaten gestagneerd of gedaald. Bij volwassenen blijven povere basisvaardigheden een reden tot bezorgdheid en zetten zij een rem op de economie. Terwijl 90 % van alle banen digitale vaardigheden vereist, zou volgens ramingen 44 % van de Europeanen deze ontberen. Teveel mensen, vooral de laaggeschoolden, vinden geen baan of hebben onzeker werk. De participatie in volwasseneneducatie is blijven steken. Europa's concurrentievermogen en economisch gewicht in de wereld zijn afhankelijk van gekwalificeerde en bekwame arbeidskrachten. De kwaliteit en de relevantie van opleidingen en kwalificaties moeten omhoog.

Hoogwaardig onderwijs en hoogwaardige opleidingen moeten toegankelijk zijn voor iedereen. Universitaire prestaties blijven sterk afhankelijk van de sociaaleconomische achtergrond. Er moeten inspanningen worden geleverd om te zorgen voor gelijke kansen en gelijke toegang tot onderwijs en opleiding zodat sociale inclusie en betere economische resultaten gegarandeerd worden. Dit vergt investeringen in basiseducatie maar ook in voortgezet onderwijs en opleiding, vooral in lidstaten waar een kloof bestaat wat onderwijsresultaten en toegang tot onderwijs betreft, met name voor kansarme groepen. Daarnaast is een ambitieuzere aanpak in de samenwerking met de lidstaten vereist, zoals uiteengezet in de mededeling over "de Europese identiteit versterken via onderwijs en

cultuur"[17]. Voorts moeten in overeenstemming met de nieuwe agenda voor vaardigheden voor Europa[18] de beroepsopleidingen worden verbeterd en moet het werkplekleren worden versterkt, onder meer door hoogwaardige leerlingstelsels. Het moet ook gemakkelijker worden vaardigheden te erkennen die buiten de formele voorzieningen voor onderwijs, opleiding en volwassenenondersteuning zijn verkregen.

Creatie van banen en eerlijke arbeidsvoorwaarden

Dynamische en inclusieve arbeidsmarkten zijn van essentieel belang voor de creatie van hoogwaardige banen, sociale inclusie, de bevordering van het ondernemerschap en de ondersteuning van de transitie op de arbeidsmarkt. Innovatieve vormen van werk moeten samengaan met passende werkzekerheid en toegankelijke sociale bescherming. De lidstaten moeten zorgen voor een billijke en gelijke behandeling wat arbeidsvoorwaarden betreft. Om te komen tot een passend evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid moet de segmentering van de arbeidsmarkt worden aangepakt, onder meer door de overgang naar arbeidsrelaties van onbepaalde duur te bevorderen.

De vraag naar arbeid moet ook worden ondersteund door de belastingdruk op arbeid te verlichten. Gerichte verlagingen van de belasting op arbeid kunnen bijdragen tot de integratie van groepen die zich aan de rand van de arbeidsmarkt bevinden, zoals personen met een laag inkomen en langdurig werklozen, terwijl het inkomensverlies beperkt blijft.

Om te komen tot gendergelijkheid en een sterkere participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt moet het evenwicht tussen werk en privéleven worden bevorderd. De toegang tot kwalitatief goede diensten voor iedereen, zoals kinderopvang en voorschools onderwijs, moet worden gegarandeerd. Het evenwicht tussen arbeid en privéleven wordt ook verbeterd wanneer het belastingstelsel de tweede verdiener niet benadeelt en wanneer er geschikte gezinsverlofregelingen en flexibele werkregelingen bestaan voor ouders en mantelzorgers.

Obstakels voor arbeidsparticipatie moeten worden afgevlakt, met name voor kansarme groepen, waaronder eenoudergezinnen, personen met een handicap, etnische minderheden, vluchtelingen en migranten.. Inspanningen voor integratie op de arbeidsmarkt moeten samengaan met steun voor maatschappelijke integratie, zoals kinderopvang, toegang tot gezondheidszorg en huisvesting, maar ook obstakels zoals discriminatie op de arbeidsmarkt moeten worden weggenomen. Een betere complementariteit tussen de arbeidsmarkt en de stelsels voor maatschappelijke integratie zal voor alle kwetsbare groepen een hulp zijn, meer welvaart voor iedereen brengen en leiden tot een sterkere sociale samenhang. Personen met een handicap moeten ook een aangepaste werkomgeving krijgen evenals gerichte financiële steun om hen ten volle te laten participeren aan de arbeidsmarkt en de samenleving als geheel.

Kortetermijninspanningen om vluchtelingen en migranten in de arbeidsmarkt te integreren moeten worden vervangen door alomvattende langetermijnstrategieën voor bijscholing en integratie in de arbeidsmarkt. Door toegang tot onderwijs en opleiding verhogen hun kansen op werkgelegenheid, een waardig inkomen en inclusie in de samenleving. Daardoor verbeteren ook de groeivooruitzichten van het gastland en zal de EU gebruik kunnen maken van het potentieel van vluchtelingen en hun gezinnen en van hun sterke motivatie om actief deel uit te maken van de samenleving.

[17] COM(2017) 673.
[18] COM(2016) 381.

De groei van de reële lonen, als gevolg van de toegenomen productiviteit, is een cruciale voorwaarde om ongelijkheden terug te dringen en een hoge levensstandaard te verzekeren. Door dynamische loonontwikkelingen, die weerspiegeld worden in een groei van de binnenlandse vraag, wordt verder de sokkel gelegd waarop de economie kan gedijen.

Sociale bescherming en inclusie om ongelijkheid en armoede aan te pakken

Stelsels voor sociale bescherming moeten zorgen voor passende en goed afgestemde inkomenssteun, moeten arbeidsmarktparticipatie bevorderen en gelijke toegang tot kwalitatief sterke diensten garanderen. Ongelijkheden aanpakken, onder meer door nationale belasting- en uitkeringsstelsels op te zetten, moet een prioriteit zijn. Bij het ontwerp en de uitvoering van het structuurbeleid moet rekening worden gehouden met de herverdelingseffecten van hervormingen. De lidstaten moeten werklozen toereikende uitkeringen verstrekken voor een redelijke duur zonder dat dit het streven om opnieuw aan het werk te gaan afremt. In sommige lidstaten dienen meer progressieve belasting- en uitkeringsstelsels te worden ontwikkeld en deze moeten in het algemeen universeler worden en indien nodig meer afhankelijk van het inkomen. Stelsels voor sociale bescherming moeten het recht op een minimuminkomen waarborgen voor mensen die onvoldoende bestaansmiddelen hebben, en moeten maatschappelijke inclusie bevorderen door iedereen aan zetten tot deelname aan de arbeidsmarkt en de samenleving.

Het beleid voor sociale bescherming en het arbeidsmarktbeleid moeten zich ook aanpassen aan de ontwikkelingen in het arbeidsbestel en aan de toenemende arbeidsmobiliteit. Meer dan de helft van de zelfstandigen in Europa heeft geen recht op werkloosheidsuitkeringen. De stelsels voor sociale bescherming moeten zich aanpassen aan de nieuwe manieren van werken en moeten ervoor zorgen dat rechten overdraagbaar worden tussen opeenvolgende banen, zodat het gemakkelijker wordt bijdragen uit verschillende banen te cumuleren en met zekerheid over te stappen naar een andere job.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat pensioenregelingen betaalbaar en toereikend blijven voor iedereen. Dit betekent dat alle werknemers, en ook zelfstandigen, gelijke kansen moeten krijgen om pensioenrechten te verwerven, onder meer in aanvullende regelingen. De meeste lidstaten hebben hun pensioenstelsels hervormd maar er zijn meer inspanningen nodig om de doorgevoerde hervormingen aan te vullen. Er moet flankerend beleid worden gevoerd om ervoor te zorgen dat hervormingen niet worden teruggedraaid. De pensioeninkomens kunnen worden opgetrokken door de loopbanen te verlengen, de pensioenleeftijd te koppelen aan de levensverwachting, vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt te voorkomen en steun te verlenen aan andere middelen om het pensioeninkomen aan te vullen. De lidstaten moeten maatregelen invoeren om, zelfs in ongunstige omstandigheden, de houdbaarheid van de openbare pensioenstelsels te garanderen.

De hervormingen van de stelsels voor gezondheidszorg en langdurige zorg dienen te worden voortgezet om de kosteneffectiviteit ervan te verbeteren, de budgettaire houdbaarheid van de stelsels te verzekeren en kwaliteit en betaalbare toegang te waarborgen. De uitgaven voor gezondheidszorg en langdurige zorg zullen naar verwachting stijgen als gevolg van de vergrijzing en niet-demografische kostenfactoren, zoals de technologische vooruitgang op het gebied van behandelingen en geneesmiddelen. Er zijn dan ook beleidsmaatregelen noodzakelijk om mensen langer gezond te houden, door de stelsels voor gezondheidszorg en langdurige zorg meer kostenefficiënt te maken en tijdige toegang te verzekeren tot degelijke en betaalbare preventieve en curatieve gezondheidszorg.

Innovatie en concurrentievermogen

Vorm geven aan product- en dienstenmarkten voor de toekomst

Nieuwe productietechnologieën en diensten veranderen de Europese industrie en haar vermogen om te groeien en mondiaal te concurreren. Zij creëren banen en leveren een hogere productiviteit en waarde op voor consumenten, hetgeen de ruimere economie ten goede komt. Europa's industriële toekomst hangt af van het vermogen tot aanpassing en innovatie door in nieuwe technologieën te investeren en voluit te kiezen voor een digitale en koolstofarme wereld. Voor zijn concurrentiepositie geldt de vraag of Europa in staat is de weg in te slaan naar meer duurzaamheid en efficiënter gebruik van hulpbronnen en de voordelen van digitale technologieën te benutten. Het industriële klimaat moet in zijn geheel innovatie mogelijk maken en de creatie van banen ondersteunen.

Structurele hervormingen om de arbeids- en productmarkten te versterken en om innovatie te ondersteunen zijn absoluut noodzakelijk om de Europese economieën concurrerender en veerkrachtiger te maken. Goed functionerende arbeids- en productmarkten maken veranderingen mogelijk door soepele prijsaanpassingen en bevorderen een door innovatie gedreven concurrentievermogen, hetgeen positieve effecten heeft op de langetermijngroei en het maatschappelijke welzijn.

Bijzondere aandacht moet worden geschonken aan de verspreiding van nieuwe technologieën in kleine en middelgrote ondernemingen. De moeilijkheden waarmee deze kampen om nieuwe technologieën toe te passen en vers kapitaal op te halen zijn nog prangender in een gemondialiseerde, door technologie gedreven economie. De lidstaten kunnen een rol spelen door het overheidsapparaat beter te doen functioneren, het ondernemingsklimaat te verbeteren, een toekomstgericht beleid te voeren op het gebied van vaardigheden, arbeidsmobiliteit en regionale ontwikkeling, alsook door de positie van de consument te versterken. Bij het economisch herstel is voor de vernieuwing van de productiebasis van de EU voorts van belang in welke omstandigheden startups hun activiteiten kunnen consolideren en opschalen.

Zakelijke diensten worden steeds belangrijker voor de concurrentiepositie van ondernemingen. De vraag naar deze diensten neemt toe en het gaat dan ook om een groeiend aandeel van de toegevoegde waarde in industrieproducten. Het openstellen van zakelijke diensten voor meer concurrentie zou de Europese economie in haar geheel ten goede komen aangezien productiesectoren die ruimer gebruik maken van zakelijke diensten, wat productiviteitsgroei betreft betere prestaties leveren dan andere industriesectoren.

Door meer concurrentie in de distributiesector kan de consument meer profiteren van innovatie en nieuwe technologieën. Dankzij concurrerende detailhandelsdiensten kan de consument meer voordelen ondervinden van digitalisering, efficiëntere waardeketens, grotere keuzemogelijkheden en lagere prijzen. Adequate handhaving van de consumentenrechten en wetgeving inzake productveiligheid moeten ertoe leiden dat deze voordelen realiteit worden.

De verdere aanpak van beperkingen in de dienstenmarkten levert meer productiviteit en een sterker concurrentievermogen op en leidt tot creatie van banen. In de dienstensector blijven regelgevende en administratieve belemmeringen bestaan. In de zakelijke diensten, de bouwsector, het vastgoed en het toerisme blijven de lidstaten onevenredige eisen stellen om activiteiten voor te behouden, schrijven zij strenge voorwaarden voor inzake ondernemingsvormen en aandeelhouderschapsstructuren of leggen zij complexe vergunningsvoorwaarden op. Als beperkingen in de dienstenmarkten, onder meer in de deeleconomie, worden weggewerkt, zal dit leiden tot meer concurrentie, hogere productiviteit, goedkopere diensten en meer keuze voor consumenten en meer banen, met name voor jonge gekwalificeerde professionals.

De interne markt van de EU biedt Europese ondernemingen een springplank om wereldwijd te groeien. Wat de groei van de werkgelegenheid betreft, zijn de hoogste percentages te vinden in de informatie- en communicatiesector, de administratieve en ondersteunende diensten, de vrije beroepen en de wetenschappelijke en technische activiteiten. 85 % van deze nieuwe banen wordt opgetekend in kleine en middelgrote ondernemingen. Defensie is ook een sector waar een echte eengemaakte markt snel een tastbaar verschil kan opleveren. Dit betekent dat de concurrentie in de industrie moet worden aangewakkerd en dat stimulansen moeten worden gegeven voor productiviteitsgroei, grensoverschrijdende toegang en samenwerking tussen kleine en middelgrote ondernemingen in de hele waardeketen, specialisatie, schaalvoordelen voor leveranciers, optimalisering van de productiecapaciteit, lagere productiekosten en continuïteit van de voorziening.

4. VERANTWOORDELIJK BEGROTINGSBELEID TER ONDERSTEUNING VAN HOUDBAARHEID EN CONVERGENTIE

Het begrotingsbeleid afstemmen op de specifieke omstandigheden van elk land

Na aanzienlijke inspanningen om de begrotingen bij te sturen tijdens de crisis wordt de verbetering in de toestand van de overheidsfinanciën verder ondersteund door het herstel. Toch hebben de aanhoudende hoge niveaus van overheidsschuld in verschillende lidstaten nog geen oplossing gekregen. De getroffen lidstaten zullen waarschijnlijk te maken krijgen met hogere financieringskosten zodra de accommodatie van het monetaire beleid wordt teruggeschroefd, vooral in de eurozone. Deze hogere financieringskosten zouden dan bijkomende begrotingsinspanningen vergen om een stijging van de schuldquote tegen te houden. Het is tijd om actie te ondernemen om nog hogere schuldfinancieringskosten in de toekomst te voorkomen en budgettaire buffers op te bouwen zodat onze economieën schokbestendiger worden en er ruimte vrijkomt voor meer investeringen. Het EU-kader voor economische governance voorziet in duidelijke regels voor de lidstaten en biedt tegelijk ruimte voor flexibiliteit waar dat nodig en gerechtvaardigd is.

Het begrotingsbeleid moet worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van elk land. Dit moet gebeuren in overeenstemming met het stabiliteits- en groeipact en rekening houdend met de noodzaak van stabilisatie en houdbaarheid. In lidstaten met risico's voor de houdbaarheid moet voor de geleidelijke consolidatie in overeenstemming met de Europese begrotingsregels gestreefd worden naar een begrotingsbeleid dat niet alleen het lopende herstel versterkt maar ook de houdbaarheid van de overheidsfinanciën garandeert. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan de samenstelling van de uitgaven en de ontvangsten. Lidstaten die budgettaire ruimte hebben, kunnen daarvan gebruik maken om de potentiële groei en de binnenlandse vraag op te trekken, met name door investeringen.

Nu de kerninflatie naar verwachting laag blijft, is er ruimte voor meer groei zonder dat dit inflatiedruk veroorzaakt. Voorts wijst het ruimschoots positieve externe saldo van de eurozone erop dat er ruimte is voor verdere groei van particuliere investeringen en consumptie. Ook de lage financieringskosten maken dat het voor regeringen de moeite waard wordt investeringsprogramma's vooruit te financieren met nieuwe leningen, vooral wanneer de overheidsinvesteringen zich op een historisch laag peil bevinden en vastgesteld is dat er behoeften zijn.

Hiermee rekening houdend zou een vrijwel neutrale begrotingskoers geschikt zijn voor de eurozone in haar geheel in 2018. De economische toestand zal naar verwachting verder verbeteren, hetgeen ervoor pleit de overheidsschuld terug te dringen en opnieuw budgettaire

buffers op te bouwen, vooral in landen met een hoge schuldenlast. Om het groeipotentieel van de economieën van de eurozone te versterken, dienen de overheidsinvesteringen te worden gevrijwaard en zelfs te worden verhoogd in een aantal lidstaten.

Efficiëntere en eerlijkere belastingen en een betere kwaliteit van de overheidsuitgaven

Om te komen tot efficiëntere overheidsuitgaven is het van uiterst belang dat de kwaliteit van de overheidsfinanciën omhooggaat, in het bijzonder van de samenstelling ervan, en dat een beter gebruik wordt gemaakt van overheidsopdrachten. Hervormingen in de werking van de overheid kunnen snelle en aanzienlijke kostenbesparingen opleveren. De aanpassing aan de veranderende omgeving kan een fundamentele transformatie van de rol, de doelstellingen, de organisatie en de diensten vereisen. Het EU-pakket voor overheidsopdrachten[19] bepaalt duidelijke prioriteiten om de aanbestedingen in de praktijk te ondersteunen en investeringen in de EU te bevorderen. Het bevat een mechanisme voor grote infrastructuurprojecten en een aanbeveling om overheidsinkopers te professionaliseren. Er moet maatregelen worden genomen om corruptie en collusie tussen leveranciers te voorkomen en daadkrachtig op te treden tegen oneerlijke aanbestedingen.

Efficiënte en eerlijke belastingstelsels zijn een intrinsiek onderdeel van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Meer transparantie en hogere efficiëntie kunnen bijdragen tot het herstel van het vertrouwen van de burger in belastingstelsels en tot een betere belastinginning. Eerlijke en groeivriendelijke belastingstelsels kunnen de ongelijkheid en de armoede verminderen, de werkgelegenheid stimuleren, de particuliere investeringen ondersteunen en het ondernemingsklimaat verbeteren. Om op te treden ten aanzien van sommige multinationale ondernemingen die winsten op de interne markt realiseren maar onevenredig weinig belastingen betalen, moet gezorgd worden voor een gelijk speelveld. Belangrijke maatregelen op EU-niveau zijn onder meer de invoering van juridisch bindende antimisbruikmaatregelen, meer transparantie inzake belastingen, alsook initiatieven om het btw-stelsel te hervormen en een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting tot stand te brengen. De Commissie heeft ook een nieuwe agenda voorgesteld voor een eerlijke en doeltreffende belastingheffing in de digitale economie. De strijd tegen belastingontduiking en -ontwijking vergt een gecoördineerde aanpak door middel van EU-initiatieven en nationale beleidsmaatregelen.

Ambitieuze, volledige en regelmatige uitgaventoetsingen kunnen een middel zijn om de kwaliteit en de samenstelling van de overheidsuitgaven te verbeteren. Uitgaventoetsingen zijn een hulp om een verantwoorde begroting op te stellen en een dergelijk beleid te voeren. Zij dragen bij tot een meer groeivriendelijke samenstelling van de begroting doordat trends in de overheidsuitgaven kritisch worden getoetst en slimmere, meer doeltreffende middelen om het geld van de belastingbetaler te besteden worden gevonden. Hoewel dergelijke initiatieven steeds meer voorkomen in de lidstaten, is er nog veel ruimte om de wijze waarop deze toetsingen worden verricht, en wat belangrijker is, het transformerende effect daarvan op de overheidsuitgaven te versterken.

Meer focussen op de samenstelling en de doeltreffendheid van de overheidsuitgaven is ook van belang om beter te scoren op de kernprioriteiten van het EU-beleid. Zo zijn de lidstaten overeengekomen hun defensie-uitgaven beter te coördineren, hetgeen efficiëntiewinsten kan opleveren. Het huidige versnipperde systeem heeft een negatieve invloed op de interoperabiliteit van de militaire uitrusting. Het kan ook leiden tot een gebrek

[19] COM(2017) 572.

aan voorbereiding en paraatheid van de strijdkrachten en tot leemtes in de defensiecapaciteiten.

5. VOLGENDE STAPPEN

De lidstaten moeten rekening houden met de prioriteiten die de Commissie in deze jaarlijkse groeianalyse heeft aangewezen, in hun nationale beleidsmaatregelen en strategieën ter bevordering van groei, werkgelegenheid en sociale inclusie en bescherming, met name bij de vaststelling van hun nationale hervormingsprogramma's. Zij moeten dat doen wanneer zij hun hervormingsagenda versneld uitvoeren, en daarvoor ten volle gebruikmaken van de beleids- en financieringsinstrumenten waarover zij op het niveau van de EU beschikken.

De Commissie zal de dialoog met de lidstaten in het kader van het Europees semester voortzetten, teneinde te komen tot een gemeenschappelijk begrip van de meest nijpende uitdagingen in de komende landverslagen en tot een omschrijving van de gebieden waar prioritaire actie noodzakelijk is in de komende ronde van landspecifieke aanbevelingen. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de nationale sociale partners en de nationale parlementen volledig worden betrokken bij het hervormingsproces.

Voor de lidstaten van de eurozone worden in de tot de Raad gerichte aanbeveling over het economisch beleid van de eurozone de specifieke gebieden voor actie door alle landen van de eurozone aangewezen, teneinde de verdere ontwikkeling van de eurozone ten bate van al haar leden op gecoördineerde en alomvattende wijze aan te pakken, hetgeen voordelen oplevert voor elk lid afzonderlijk en voor de zone van de gemeenschappelijke munt in haar geheel.

Met de recente afkondiging van de Europese pijler van sociale rechten is de basis gelegd voor de gemeenschappelijke aanpak van de bescherming en ontwikkeling van sociale rechten in de Europese Unie, die een weerslag dient te krijgen in het beleidsstreven van alle lidstaten. In de komende weken zal de Commissie dit aanvullen met een pakket voorstellen van maatregelen inzake de verdieping van de economische en monetaire unie, met als doel een solide basis te bieden waarop de toekomstige welvaart van Europa kan worden ontwikkeld.