EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 13.05.1998
KOM(1998) 279 lopull.

Komission suositus yhteisön ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan suuntaviivoiksi

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 103 artiklan 2 kohdan mukaisesti laadittu

Sisällysluettelo

1. Tärkeimmät tavoitteet: korkea työllisyys ja EMUn onnistuminen 1

2. Hintavakaus 3

3. Kasvuun ja vakauteen tähtäävä talouspolitiikan yhdistelmä 4

4. Rahapolitiikka ja valuuttakurssit 5

5. Vakaa ja tehokas julkinen talous 6

   5.1. Yleiset suuntaviivat 6

   5.2. Maakohtaiset suuntaviivat 9

6. Palkkakehitys 11

7. Kasvua ja työllisyyttä edistävä rakennepolitiikka 13

8. Hyödyke-, palvelu- ja pääomamarkkinat 14

9. Työvoimamarkkinat ja tietoinvestoinnit 17

1a

Yhteisön ja jäsenvaltioiden talouspolitiikan suuntaviivat

1. Tärkeimmät tavoitteet: korkea työllisyys ja EMUn onnistuminen

Euron ottaminen käyttöön 1. tammikuuta 1999 merkitsee uuden vaiheen alkamista Euroopan yhdentymiskehityksessä ja talouspolitiikan harjoittamisessa yhteisössä.

Jäsenvaltiot ovat erityisesti kahden viime vuoden aikana harjoittaneet määrätietoista ja uskottavaa politiikkaa, jonka tavoitteena on ollut kestävä taloudellinen lähentyminen yhteisössä. Tämä politiikka on tuottanut konkreettisia tuloksia.

Ensinnäkin lähentymisen saavuttamiseksi tehtyjen ponnistelujen ja saatujen merkittävien tulosten perusteella Euroopan unionin neuvosto, joka kokoontui valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla, päätti 2. toukokuuta 1998, että yksitoista jäsenvaltiota täytti euron käyttöön ottamiseksi vaadittavat ehdot.

Toiseksi näiden ponnistelujen ansiosta on luotu kasvua ja työllisyyttä edistävä talouspolitiikan yhdistelmä.

Yhteisössä ei toistaiseksi kuitenkaan ole edistytty riittävästi työttömyyden vähentämisessä.

Kesän 1997 jälkeen, jolloin edelliset talouspolitiikan suuntaviivat hyväksyttiin, taloudellisen toimeliaisuuden elpyminen yhteisössä on vahvistunut ja laajentunut entisestään samalla kun inflaatio on ennätyksellisen hidas. Koska kapasiteettia on vapaana ja investointien odotetaan kasvavan ripeästi erityisesti kone- ja laiteinvestointien osalta, talouskasvun odotetaan jatkuvan voimakkaana ilman kapasiteettirajoitteita tai inflaatiopaineita, jos palkkakehitys jatkuu odotusten mukaisesti maltillisena. Rahatalouden tila pysynee näin ollen pitkään suotuisana kasvun ja työllisyyden kannalta. Talouden perustekijät ovat lisäksi kunnossa ja paranevat jatkuvasti, kysyntänäkymät kohentuvat ja luottamus vahvistuu edelleen.

Aasian valuutta- ja talousongelmien vaikutukset yhteisön kasvunäkymiin näyttävät vähäisiltä, ellei kriisi syvene eikä laajene muihin alueen maihin ja jos se hoidetaan asianmukaisesti. Vaikka Aasian tapahtumat hiukan vaimentavatkin taloudellista toimeliaisuutta yhteisössä, lähinnä vientimäärien osalta, odotettua suotuisampi rahatalouden tila ja kotimaisen kysynnän piristyminen auttavat ylläpitämään kasvua.

Elpymisen voimistuessa edelleen työllisyys voisi kasvaa jonkin verran siten, että työttömyysaste koko EU:ssa laskisi hiukan vuoteen 1999 asti. Tämä merkitsisi ensimmäistä, joskin vaatimatonta askelta kohti korkean työllisyyden tavoitetta, joka on kirjattu Amsterdamin sopimuksen 2 artiklaan.

Työllisyysaste EU:ssa on alhainen (nykyään noin 60 prosenttia työikäisestä väestöstä). Tämä ei johdu yksinomaan suuresta työttömyydestä (noin 18 miljoonaa työtöntä vuonna 1997), vaan myös pitkään jatkuneista heikoista työllisyysnäkymistä, jotka ovat lannistaneet monet, usein muita sosiaaliturvaetuuksia saavat työttömät hakemasta töitä. Näin ollen työllisyyden paraneminen ei ainoastaan synny työpaikkoja työttömille, vaan myös osallistumisaste nousee ja työikäinen väestö kasvaa jonkin verran edelleen.

Lyhyellä aikavälillä nykyinen työpaikkojen puute on epäilemättä heikkous ja aiheuttaa suuria sosiaalisia, kansantaloudellisia ja julkiselle taloudelle koituvia kustannuksia. Siihen liittyvä työvoimareservi merkitsee kuitenkin samalla erittäin merkittävää kasvupotentiaalia, joka mahdollistaa tuottavuuden nousua nopeamman kasvun ja on riippumaton tuottavuuden kasvuvauhdista. Tämän potentiaalin hyödyntäminen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä keventäisi huomattavasti jäsenvaltioiden julkisen talouden ja sosiaaliturvajärjestelmien taakkaa, auttaisi torjumaan tehokkaasti köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä ja näin edistäisi yhteisten eurooppalaisten arvojen turvaamista ja kehittymistä. Se vähentäisi myös sekä yritys- että henkilöverotukseen kohdistuvaa painetta. Lisäksi useimmat uudet työmahdollisuudet ovat sellaisia, että ne helpottavat merkittävästi siirtymistä entistä ympäristöystävällisempään tuotantotapaan.

Talouspolitiikan tehtävänä on luoda olosuhteet, joissa (i) talouden elpyminen vahvistuu entisestään ja (ii) muuttuu keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä voimakkaaksi, itseään ylläpitäväksi kasvuprosessiksi, joka ei kiihdytä inflaatiota – mikä on työllisyyden huomattavan ja kestävän kohentumisen edellytys. Tästä syystä tarvitaan entistä vankempaa talous- ja rakennepoliittista ohjelmaa ja vuoden 1998 työllisyyden suuntaviivojen määrätietoista täytäntöönpanoa, jotta moniin keskeisiin haasteisiin voidaan vastata ja jotta EU:n jäsenvaltioiden taloudet pystyvät paremmin sopeutumaan muuttuviin olosuhteisiin tulevaisuudessa.

Euron käyttöönotto ei sinänsä ratkaise EU:n työttömyysongelmaa. Edellä mainittujen tehtävien hoitamisen kautta siirtyminen talous- ja rahaliiton (EMU) kolmanteen vaiheeseen voi kuitenkin edistää työllisyyttä huomattavasti. Tämä ei koske ainoastaan euron käyttöön ottavia maita vaan myös neljää muuta jäsenvaltiota, jos ne – kuten odotetaan –jatkavat lähentymisponnistelujaan.

EMUn vakausjärjestelmä antaa osaltaan mahdollisuuden toteuttaa politiikkayhdistelmä, joka edistää kasvua ja työllisyyttä.

Talouspolitiikassa hallitusten ja työmarkkinaosapuolten olisi tahoillaan kaikin tarvittavin keinoin huolehdittava siitä, ettei ristiriitaa yhteisen rahapolitiikan vakaustavoitteen kanssa synny. Tällaisissa olosuhteissa rahapolitiikan ei pidä olla kiristävää.

Samaan aikaan *rakennepolitiikan* ja hyödyke-, palvelu- ja työvoimamarkkinoiden uudistusten olisi tuettava kasvuprosessia, joka ei aiheuta jännitteitä, vahvistettava kilpailukykyä, lisättävä kasvun työvaltaisuutta ja tehtävä kasvusta ympäristöystävällisempää.

Vain jos kaikki osapuolet noudattavat tätä politiikkastrategiaa määrätietoisesti ja jos sen toteuttaminen koordinoidaan hyvin Luxemburgin Eurooppa-neuvoston päätöslauselman mukaisesti, EMUn – kuten perustamissopimuksen 2 artiklassa esitetään – hyödyt toteutuvat yhteisön yleisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta täysimääräisesti. Näihin tavoitteisiin kuuluvat ympäristöä kunnioittavan kestävän kasvun edistäminen inflaatiota kiihdyttämättä, korkea työllisyys ja elintason nousu.

2. Hintavakaus

Hintavakaus on keskeinen edellytys kestävän talouskasvun toteutumiselle keskipitkällä aikavälillä. Viime vuosien merkittävän edistymisen ansiosta yhteisö on saavuttanut hintavakauden kestävällä tavalla. On välttämätöntä, että kaikki politiikat ovat ennakoitavia, uskottavia ja kestävän hintavakauden kannalta johdonmukaisia.

Tulevalla euroalueella, jolla keskimääräinen inflaatiovauhti on laskenut alle 2 prosenttiin, on kaikkien osallistuvien jäsenvaltioiden tarpeen harjoittaa talouspolitiikkaansa pyrkien euroalueen tasolla hintavakauteen, joka luo edellytykset kasvua tukevalle rahataloudelle. Niiden on myös vältettävä liian suuria inflaatioeroja, jotka ne aiheuttaisivat kilpailukykyongelmia.

Hintavakaus on saavutettu myös Tanskassa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tehtävänä on vakauttaa tämä inflaatiokehitys keskipitkällä aikavälillä. Tanskassa on tärkeää säilyttää saavutettu hintavakaus ottaen huomioon useita vuosia trendiä nopeampana jatkunut kasvu ja kiristyvät työvoimamarkkinat. Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa inflaatio on viime vuosina ollut hidasta aiempaan kehitykseen verrattuna. Näiden kahden jäsenvaltion raha- ja talouspolitiikassa on edelleen pyrittävä kestävään hintavakauteen. Etenkin Yhdistyneessä kuningaskunnassa hallitus on ilmoittanut, että se seuraa inflaatiotavoitettaan Euroopan keskuspankin toimet huomioon ottaen.

Kreikka on viime vuosina edistynyt huomattavasti hintavakauspyrkimyksissään. Koska se lisäksi on vakauttanut julkista talouttaan, drakma saattoi liittyä ERMiin maaliskuussa 1998. Mukanaolo ERMissä auttaa parantamaan edelleen maan inflaatiokehitystä. Tehostetut toimet ovat kuitenkin tarpeen drakman huomattavan devalvoinnin inflaatiovaikutusten hillitsemiseksi ja hintavakauden saavuttamiseksi mahdollisimman pian.

3. Kasvuun ja vakauteen tähtäävä talouspolitiikan yhdistelmä

Talouspolitiikan harjoittamisessa on tärkeää, että jäsenvaltiot sitoutuvat jatkossakin edellisissä suuntaviivoissa suositeltuun kasvuun ja vakauteen tähtäävään strategiaan, joka on alkanut tuottaa tuloksia. Strategiassa on kolme keskeistä osatekijää:

- vakauteen tähtäävä rahapolitiikka
- määrätietoinen pyrkimys vakauttaa julkinen talous ja pitää julkisen talouden rahoitusasema vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisena
- hintavakaustavoitteen mukainen nimellispalkkojen kehitys; reaalipalkkojen kehityksessä suhteessa tuottavuuden kasvuun olisi otettava huomioon tarve parantaa investointien tuottoa ja nostaa elintasoa.

Mitä enemmän rahapolitiikan vakauttamistehtävää helpotetaan sopivilla budjettitoimenpiteillä ja palkkakehityksellä, sitä enemmän rahataloudelliset tekijät, joihin sisältyvät valuuttakurssit ja pitkät korot, suosivat kasvua ja työllisyyttä.

Euroalueen yleinen talouspolitiikkayhdistelmä muotoutuu pääasiassa yhteisen rahapolitiikan sekä osallistujamaiden keskimääräisen julkisen talouden ja palkkojen kehityksen yhteisvaikutuksesta. Tämä yleinen politiikkayhdistelmä suosii kasvua ja työllisyyttä, jos kaikki toimijat ja toimijaryhmät käyttäytyvät edellä lyhyesti esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti. Perustamissopimuksen ja sitä täydentävien vakaus- ja kasvusopimuksen ja Amsterdamin Eurooppa-neuvoston kasvua ja työllisyyttä koskevan päätöslauselman mukaan vastuualueet jakautuvat seuraavasti:

(i) Euroalueen yhteisestä rahapolitiikasta vastaavat riippumattomat EKP ja EKPJ. Perustamissopimuksen 105 artiklan 1 kohdan mukaan rahapolitiikan ensisijaisena tavoitteena on ylläpitää hintavakautta ja tätä tavoitetta vaarantamatta tukea Euroopan unionin taloudellisia tavoitteita, joita ovat etenkin kestävä, inflaatiota aiheuttamaton kasvu ja korkea työllisyys, perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisesti.

(ii) Finanssipolitiikasta vastaavat edelleen jäsenvaltioiden hallitukset, mutta sitä koskevat perustamissopimuksen määräykset (104 – 104 c artiklat) ja vakaus- ja kasvusopimus, jossa painotetaan tarvetta saada julkisen talouden rahoitusasema lähes tasapainoon tai ylijäämäiseksi normaaleissa suhdanneoloissa ja selvennetään perustamissopimuksen keskeisiä finanssipolitiikkaa koskevia määräyksiä. Kansallisten hallitusten on koordinoitava finanssipolitiikkaansa talouspolitiikan suuntaviivojen mukaisesti.

(iii) Palkanasetanta kuuluu jatkossakin työmarkkinaosapuolille kansallisella, alueellisella, toimialoittaisella tai jopa vielä hajautetummalla tasolla kunkin perinteitä noudattaen. Kuten Amsterdamin kasvua ja työllisyyttä koskevassa päätöslauselmassa tähdennetään, työmarkkinaosapuolten tehtävänä on sovittaa yhteen korkea työllisyys ja tarkoituksenmukaiset palkkaratkaisut sekä luoda tarkoituksenmukaiset institutionaaliset puitteet palkanmuodostusmenettelyille. Koko talouden palkkakehityksellä on yleistä merkitystä, koska se vaikuttaa huomattavasti yleiseen talouspolitiikkayhdistelmään.

Euroalueen yleisen makrotason talouspolitiikkayhdistelmän puitteissa *kunkin osallistujamaan talouspolitiikkayhdistelmä* riippuu myös sen oman talouden tilasta ja sen omasta budjetti- ja palkkakehityksestä. Jotta varmistetaan tarkoituksenmukainen politiikkayhdistelmä sekä koko euroalueelle että kullekin osallistuvalle jäsenvaltiolle, talouspolitiikka muodostaa keskeisen osan vahvistettua monenvälistä seurantaa ja talouspolitiikan koordinointia, kuten Luxemburgin Eurooppa-neuvostossa sovittiin.

Vakauteen tähtäävää ja muiden maiden kanssa samansuuntaista makrotason talouspolitiikkaa tarvitaan aivan yhtä paljon *maissa, jotka eivät alussa ota käyttöön yhteistä rahaa*, varsinkin jos ne osallistuvat ERM2:een, kuten poikkeusmaiden odotetaan tekevän. Euroalueen ja sen ulkopuolisten maiden välinen voimakas taloudellinen ja rahapoliittinen riippuvuus sekä tarve huolehtia lähentymisen jatkumisesta ja sisämarkkinoiden kitkattomasta toiminnasta edellyttävät, että kaikki jäsenvaltiot osallistuvat talouspolitiikan koordinointiin.

4. Rahapolitiikka ja valuuttakurssit

Euron käyttöönoton 1. tammikuuta 1999 on tapahduttava kitkattomasti, jotta EMU käynnistyisi mahdollisimman suotuisissa olosuhteissa. Tästä syystä rahapolitiikan koordinointia euron käyttöönottavien jäsenvaltioiden välillä on tehostettava vuoden 1998 jäljellä olevina kuukausina. Ennen kaikkea voidaan odottaa kansallisten rahapolitiikkojen koordinointia siten, että ohjauskorot lähentyvät toisiaan tasaisesti yhteiseksi euroalueen koroksi, jota ryhdytään käyttämään EMUn alusta alkaen, ja että valuuttakurssit lähentyvät ennalta ilmoitettuja kahdenvälisiä muuntokursseja. Näin taataan myös jatkuvuus siirryttäessä kansallisista koroista eurokorkoihin, ja vältetään euron muuntokursseja koskeva epävarmuus. Jos korkojen ja valuuttakurssien lähentyminen halutaan taata ennen EMUa, euroaluetta koskevat näkökohdat tulevat osallistujamaissa väistämättä nykyistä tärkeämmiksi kansallisen rahapolitiikan muotoiluun vaikuttaviksi tekijöiksi.

Euroalueen yhteinen korko riippuu EMUn alkaessa vallitsevasta taloudellisesta tilanteesta ja odotuksista, mutta on varmaa, että EKP asettaa tämän koron niin, että sillä varmistetaan yleinen hintavakaus alueella. Koska euroalueen korkotaso on sopusoinnussa hintavakaustavoitteen kanssa, korkojen lähentyminen jäsenvaltioiden kesken ei aiheuta ongelmia koko euroalueen kannalta. Euroalueen korkotaso ei kuitenkaan todennäköisesti vastaa täsmälleen alunperin toisistaan poikkeavia suhdannetilanteita eri osallistujamaissa. Näin ollen lähentyminen kohti yhteistä korkoa – ja vähäisemmässä määrin valuuttakurssien lähentyminen kohti ennalta ilmoitettuja kahdenvälisiä muuntokursseja – saattaa edellyttää politiikkayhdistelmän muuttamista etenkin finanssipoliittisin toimenpitein (ks. 5.2).

Jäsenvaltiot, jotka eivät alusta alkaen ota käyttöön yhteistä rahaa, säilyttävät toimivaltansa kansallisessa rahapolitiikassa, mutta perustamissopimuksen mukaisesti niiden odotetaan pitävän valuuttakurssejaan yhteistä etua koskevana asiana. ERM2 tarjoaa käyttökelpoisen järjestelmän valuuttakurssisuhteiden määrittelemiseksi EMUn ulkopuolelle jäävien maiden ja euroalueen välille vuodesta 1999 eteenpäin ja tukee niiden lähentymispyrkimyksiä ennen euron käyttöönottoa. Vaikka ERM2-järjestelmään kuuluminen on vapaaehtoista, euroalueen ulkopuolelle alkuvaiheessa jäävien jäsenvaltioiden odotetaan osallistuvan siihen.

5. Vakaa ja tehokas julkinen talous

5.1. Yleiset suuntaviivat

Jäsenvaltioiden toteutunut julkisyhteisöjen alijäämä on kokonaisuudessaan laskenut tasaisesti vuodesta 1993 lähtien, jolloin se oli korkeimmillaan eli 6,1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuonna 1997 jäsenvaltioiden yhteenlaskettu alijäämä oli 2,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Keskimääräinen julkisen talouden vakautuminen yhteisössä johtui täysin julkisten menojen vähentämisestä suhteessa BKT:hen (52,4 prosentista vuonna 1993 48,7 prosenttiin vuonna 1997). Tämä huomattava menojen supistuminen perustui pääasiassa määrätietoiseen julkisen talouden vakauttamiseen kaikissa jäsenvaltioissa, etenkin vuonna 1997, ja sitä tukivat talouskasvun voimistuminen ja korkojen aleneminen.

Vuoden 1998 huhtikuun puoliväliin mennessä tehtyjen budjettipäätösten perusteella *jäsenvaltioiden yhteenlaskettu* julkisyhteisöjen nettoluotonotto supistuu todennäköisesti edelleen niukasti alle 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 1998, ja jollei nykyistä talouspolitiikkaa muuteta, sen odotetaan supistuvan edelleen 1,6 prosenttiin vuonna 1999. Julkisen talouden suhdannekorjatun alijäämän odotetaan kuitenkin supistuvan vain vähän tarkastelujakson aikana. *Tulevalla euroalueella* julkisen talouden alijäämä oli 2,5 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 1997 ja politiikan pysyessä muuttumattomana alijäämä voisi supistua 2 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 1999. Kohdassa 5.2 esitettyjen maakohtaisten julkisen talouden hoitoa koskevien suuntaviivojen tinkimättömän noudattamisen avulla julkisen talouden alijäämä voisi pienentyä alle 1,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 1999 koko euroalueella.

Vaikka julkinen talous on saatu kestävälle uralle lähes kaikissa jäsenvaltioissa, useimpien maiden on jatkettava vakauttamista vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti, jonka keskipitkän aikavälin tavoitteena on saada julkisen talouden rahoitusasema lähelle tasapainoa tai ylijäämäiseksi. Tämä vaatimus koskee kaikkia jäsenvaltioita, mutta erityisesti niitä, jotka ottavat euron käyttöön tammikuussa 1999. Tähän on useita syitä:

(i) Tarkoituksenmukaisen finanssipolitiikan ansiosta inflaatio-odotukset pysyvät alhaisina ja vakaina, mikä helpottaa hintavakauden ylläpitämistä yhteisen rahapolitiikan avulla. Nykyisessä suhdannevaiheessa julkisen talouden alijäämien pienentäminen edelleen parantaa talouden elpymisen kestävyyttä, koska sen avulla suotuisa rahatalouden tila voi jatkua, mikä puolestaan tukee investointeja ja vähentää kapasiteettirajoitteita.

(ii) Monissa maissa julkinen talous ei ole vielä onnistunut palauttamaan välttämätöntä liikkumavaraa, jota tarvitaan epäsuotuisaan talouskehitykseen varautumiseksi. Koska sopeutuminen suhdannetaantumiin ja maakohtaisiin häiriöihin on yhteisen rahan käyttöönoton jälkeen pitkälti finanssipolitiikan varassa, on erittäin tärkeää huolehtia siitä, että automaattiset vakauttajat pystyvät toimimaan täysimääräisesti. Kestävä finanssipolitiikka lisää kaiken todennäköisyyden mukaan automaattisten vakauttajien tehokkuutta. Osoitukset budjettikurin noudattamisesta vahvistavat talouden toimijoiden luottamusta siihen, että taantuman aikana kasvava alijäämä ei pysyvästi horjuta julkista taloutta, jolloin rahoitusmarkkinoilta lähtevät haittavaikutukset vältetään.

(iii) Julkisen talouden vakaa rahoitusasema tukee pitkien korkojen pysymistä alhaisina, mikä lisää yksityisen sektorin investointeja. Koska julkinen talous ei tällaisissa olosuhteissa enää käytä yksityisen sektorin säästöjä vaan lisää kansantalouden säästämistä, investointiaste voi - muiden tekijöiden pysyessä ennallaan - nousta aiheuttamatta paineita maksutaseeseen ja pitkiin korkoihin.

(iv) Lähellä tasapainoa olevan tai ylijäämäisen julkisen talouden rahoitusaseman avulla voidaan vähentää nopeasti monien maiden yhä verrattain suurta julkisen talouden velkaantuneisuutta ja siten keventää velanhoitorasitetta. Tämä puolestaan helpottaa tarvittavaa julkisten menojen suuntaamista tuottavampiin kohteisiin sekä verojen ja sosiaaliturvamaksujen alentamista, samalla kun verojärjestelmää muutetaan työllisyyttä suosivaksi. Se helpottaa myös julkisen talouden valmistautumista väestön vanhenemisen seurauksiin.

Tätä taustaa vasten on tärkeää, että jäsenvaltiot osoittavat aikovansa jatkaa julkisen talouden vakauttamista. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi sitouduttava seuraaviin toimenpiteisiin:

(i) panemaan täysimääräisesti täytäntöön vuodelle 1998 laatimansa talousarviot, jolloin vältettäisiin tavoitteista lipeäminen; jos talouskasvu voimistuu nykyisiä odotuksia enemmän, kasvu olisi käytettävä alijäämän supistamiseen

(ii) tarttumaan nykyisen, erityisesti tuotannon kasvusta ja velanhoitokustannusten jatkuvasta laskusta johtuvan suotuisan suhdannetilanteen tarjoamaan ainutlaatuiseen tilaisuuteen asettaa kunnianhimoisia budjettitavoitteita, joilla tähdätään mahdollisimman pian lähes tasapainoiseen tai ylijäämäiseen rahoitusasemaan

(iii) jouduttamaan vakaus- ja lähentymisohjelmien toimittamista siten, että komissio ja neuvosto voivat arvioida kaikki nämä ohjelmat, mukaan lukien yleisen finanssipolitiikan linjan ja politiikkayhdistelmän euroalueella EMUn kolmannen vaiheen alkaessa

(iv) varmistamaan tarpeen mukaan, että julkinen velka vähenee edelleen ja maturiteettirakenne on tarkoituksenmukainen, jotta julkisen talouden herkkyys korkojen epäsuotuisille muutoksille vähenisi.

Julkisen talouden vakauttamisen ajoitus, laajuus ja rakenne ovat tärkeitä tekijöitä, joista riippuu, vaikuttaako vakauttaminen kestävällä tavalla julkisen talouden rahoitusasemaan ja kohentaako se talouden dynamiikkaa, kilpailukykyä ja työllisyyttä. Vaikka vakauttaminen on syytä suunnitella maakohtaisten olosuhteiden mukaisesti, aiemmissa suuntaviivoissa on esitetty myös useita yleisiä periaatteita. Nämä suuntaviivat rakentuvat näille periaatteille ja vahvistavat niitä.

(i) Julkisen talouden alijäämän supistamisen on perustuttava menojen hillintään veronkorotusten sijaan.

(ii) Silloin kun julkisen talouden alijäämä ja/tai julkisen velan määrä suhteessa BKT:hen on yhä suuri, alijäämän nopean pienentämisen on oltava etusijalla. Julkisten menojen jatkuva supistaminen suhteessa BKT:hen nopeuttaa alijäämän pienentymistä ja saa sen kestävämmälle pohjalle.

(iii) Julkisen talouden vakauttaminen on toteutettava sosiaalisesti tasapainoisella tavalla ja julkisten palveluiden laatua heikentämättä. Julkisten menojen vaikutuksia on tehostettava ja kustannustehokkuutta parannettava. Tämän vuoksi toimet tulisi kohdistaa julkisen kulutuksen parempaan valvontaan ja uudistamiseen, julkiseen eläkejärjestelmään, terveydenhoitoon, passiivisiin työmarkkinatoimenpiteisiin ja tukiaisiin. Viime vuosina julkiset investoinnit ovat laskeneet suhteessa BKT:hen, joskin tämä johtuu osin siitä, että yksityinen sektori on siirtynyt rahoittamaan ja hoitamaan julkisia infrastruktuuri-investointeja. Mahdollisuuksien mukaan ja vaarantamatta tarvittavaa julkisen talouden alijäämän jatkuvaa supistumista on suosittava infrastruktuuri-investointeja ja muuta tuotantotoimintaa, joka liittyy esimerkiksi henkiseen pääomaan ja aktiivisiin työmarkkinatoimiin. Tällainen julkisten menojen rakennemuutos todennäköisesti johtaa työllisyysasteen kohoamiseen ja/tai sosiaalisin perustein maksettavia tulonsiirtoja saavien työikäisten määrän vähenemiseen, mikä osaltaan kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa keskipitkällä aikavälillä.

(iv) Talouden tehokkuuden ja dynamiikan lisäämiseksi on kokonaisveroasteen keventäminen toivottavaa useimmissa jäsenvaltioissa, mutta se edellyttää, että julkisen talouden vakauttamista jatketaan edelleen. Vuoden 1998 työllisyyspolitiikan suuntaviivojen mukaisesti jäsenvaltioiden suositellaan alentavan sosiaaliturvamaksuja tai supistavan verokiilaa, jotta voitaisiin katkaista nykyinen suuntaus, jossa työllisen, etenkin palkkajakauman alaosaan sijoittuvan työvoiman verorasitus on kasvamassa. On tärkeää, että työvoiman verorasituksen alentamisen ajoituksesta ja toteutustavasta päätetään siten, että tavoitteena on työllisyysvaikutusten maksimointi ja vakaa julkinen talous ja että sosiaaliturvajärjestelmien kestävyys turvataan rajoittamalla tehokkaammin julkisia menoja ja/tai etsimällä vaihtoehtoisia rahoituslähteitä.

5.2. *Maakohtaiset suuntaviivat*

(i) Euroalueen jäsenvaltiot

Belgiassa on lähentymisohjelmassa asetettuja budjettitavoitteita aikaistettu vuodella muun muassa talouden suotuisten kasvuedellytysten vuoksi. Edelleen tarvitaan kuitenkin ponnisteluja, joilla varmistetaan, että hallituksen sitoumus pitää perusylijäämä 6 prosentissa suhteessa BKT:hen keskipitkällä aikavälillä toteutuu. Tämän avulla yhä erittäin suuri velan määrä suhteessa BKT:hen voi pienentyä nopeasti. Tulonsiirtoja kotitalouksille ja terveydenhoitomenoja on hillittävä edelleen tiukasti.

Saksan on tarpeen pienentää julkisen talouden alijäämää lähivuosina. Tukipalkkioita, tulonsiirtoja kotitalouksille ja julkisia kulutusmenoja on hillittävä edelleen. Menojen lisäleikkauksia tarvitaan, jotta hallituksen tavoite saada menojen suhde BKT:hen yhdistymistä edeltävälle tasolle eli 46 prosenttiin vuoteen 2000 mennessä voisi toteutua. Saksan on nopeutettava julkisen talouden vakauttamista, jotta velkaantuminen saadaan selvästi laskevalle uralle ja lähitulevaisuudessa nopeasti takaisin alle 60 prosentin viitearvon.

Espanjassa nykyisen finanssipolitiikan jatkaminen mahdollistaa julkisen talouden alijäämän pienentämisen lähivuosina suotuisten talouskasvuedellytysten vallitessa. Lisätoimenpiteet ovat kuitenkin vielä tarpeen, jotta julkisen talouden rahoitusasemaa voidaan kohentaa edelleen lähelle tasapainoa tai ylijäämäiseksi, mikä on keskipitkän aikavälin tavoite. Finanssipolitiikkaa on edelleen syytä kiristää myös ylikuumenemisen mahdollisuuden ehkäisemiseksi. Menoja on edelleen rajoitettava, jotta voitaisiin toteuttaa hallituksen tavoite, jonka mukaan menot pyritään saamaan vajaaseen 42 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2000 mennessä.

Ranskassa finanssipolitiikan keskipitkän aikavälin strategia on esitettävä selkeästi. Julkisen talouden vakauttamista on syytä nopeuttaa alijäämän ja BKT:n suhteen saamiseksi selvästi alle 3 prosentin viitearvon vuonna 1999 ja jatkaa myöhemminkin vakaus- ja kasvusopimuksen keskipitkän aikavälin velvoitteiden mukaisesti. Näitä vakautusponnisteluja tarvitaan myös velkasuhteen vakauttamiseksi ja sen saamiseksi laskevalle uralle lähitulevaisuudessa. Alijäämää supistettaessa on jatkettava kotitalouksille maksettavien tulonsiirtojen ja julkisten kulutusmenojen hillintää.

Irlannissa julkisen talouden rahoitusaseman odotetaan lähivuosina olevan yhä enemmän ylijäämäinen ja velan määrän suhteessa BKT:hen laskevan alle 60 prosentin vuonna 1998 ja pienentyvän edelleen myöhemmin. Nykyisen vahvan talouskasvun ja ylikuumenemisen mahdollisuuden vuoksi on kaikki vuoden 1998 talousarvion oletuksia voimakkaampi tulojen kasvu käytettävä julkisen talouden ylijäämän kasvattamiseen. Lisäksi Irlannissa on noudatettava tiukkaa finanssipolitiikkaa ylikuumenemisriskin pienentämiseksi erityisesti vuonna 1999 eikä tätä politiikkaa pidä vaarantaa uusilla veronalennuksilla.

Italiassa julkisen talouden alijäämän suhde BKT:hen laski alle 3 prosentin viitearvon vuonna 1997. Julkisen talouden vakauttamista on voimistettava edelleen. On tarpeen pitää perusylijäämä riittävän suurena keskipitkällä aikavälillä, jotta varmistettaisiin alijäämän nopea supistuminen suhteessa BKT:hen. Tällainen alijäämän kehitys, jota yksityistämisestä saatavat tulot vahvistavat, varmistaa velkasuhteen alenemisen edelleen.

Luxemburgin julkisen talouden rahoitusaseman odotetaan pysyvän lähivuosina ylijäämäisenä ja velkasuhteen pysyvän erittäin alhaisena.

Alankomaiden on huolehdittava, ettei sen julkisen talouden nykyinen rahoitusasema heikkene. Lähivuosien suotuisten kasvunäkymien vuoksi alijäämän tulisi supistua edelleen. Finanssipolitiikkaa ei näin ollen tule keventää, eikä julkisen talouden alijäämän saa antaa kääntyä uudelleen kasvuun. Julkisen talouden vakauttamista on jatkettava, jotta velkasuhteen pienentyminen jatkuisi.

Itävallan on jatkettava vakauttamista lähivuosina voidakseen saavuttaa tavoitteensa, jonka mukaan julkinen talous on lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen suhdannekierron ajan. Itävallan on harjoitettava tiukkaa budjettikuria, jotta eläkejärjestelmään parhaillaan tehtävät rakenteelliset uudistukset ja perheverotuksen muuttaminen hiljattain tehdyn valtiosääntöoikeuden päätöksen mukaisesti eivät lisäisi julkiseen talouteen kohdistuvia paineita. Julkisen talouden vakauttamistoimien jatkaminen on tarpeen myös, jotta velkasuhde pysyisi laskevalla uralla.

Portugalin on tartuttava lähivuosien suotuisten kasvuedellytysten tarjoamaan mahdollisuuteen pienentää alijäämää nopeasti lähelle tasapainoa tai ylijäämäiseksi, kuten vakaus- ja kasvusopimuksessa edellytetään. Tämä myös vähentäisi ylikuumenemisen vaaraa. Julkisen talouden vakauttamisen tulisi painottua nykyistä enemmän menopuolelle sen sijaan, että se perustuisi pääasiassa tulojen lisäämiseen ja korkomenojen pienenemiseen. Velan määrän suhteessa BKT:hen odotetaan laskevan 60 prosenttiin vuonna 1998 ja supistuvan edelleen lähivuosina.

Suomessa julkisen talouden rahoitusaseman odotetaan kääntyvän ylijäämäiseksi vuonna 1998, ja lähivuosien tavoitteena on ylijäämän kasvattaminen. Suomi aikoo alentaa tuloverotusta vuonna 1999. Tämä on toteutettava siten, että julkisen talouden sopeuttaminen jatkuu edelleen.

(ii) Jäsenvaltiot, jotka eivät ota euroa käyttöön tammikuussa 1999

Tanskan odotetaan lähivuosina edelleen kiristävän finanssipolitiikkaansa ja kasvattavan julkisen talouden ylijäämää. Verotulot pysyvät korkeina, ja julkisia investointeja supistetaan edelleen. Nykyistä suurempien ylijäämien ja valtion rahoitusomaisuuden myyntien ansiosta velan määrän suhteessa BKT:hen odotetaan laskevan alle 60 prosentin vuonna 1998 ja supistuvan edelleen lähivuosina.

Kreikka on edistynyt merkittävästi julkisen taloutensa suurten tasapainottomuuksien korjaamisessa viime vuosina. Julkisen talouden alijäämä oli kuitenkin yhä 4,0 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 1997, ja julkisen talouden korkea velkasuhde on alentunut vasta yhtenä vuonna. Kreikan on jatkettava julkisen talouden vakauttamista erityisesti toteuttamalla tinkimättä toimenpiteet, joista hallitus ilmoitti äskettäin drakman liittyessä ERMiin; se takaisi Kreikan kitkattoman ja hyvin sujuvan ERM-jäsenyyden. Näihin toimenpiteisiin kuuluu muiden julkisten menojen kuin korkomenojen supistaminen edelleen, sosiaaliturvajärjestelmän uudistus keskipitkällä aikavälillä, laajennetut yksityistämissuunnitelmat ja suurten julkisten yritysten uudelleenjärjestelyt.

Ruotsi aikoo jatkaa julkisen talouden vakauttamista, vaikkakin asteittain hidastuen, ja tähtää kasvaviin ylijäämiin lähivuosina. Ruotsin tavoitteena on saada julkisen talouden ylijäämäksi noin 2 prosenttia suhteessa BKT:hen suhdannekierron aikana. Julkisen talouden vakauttamisen on painotuttava menojen hallintaan, mikä koskee erityisesti tulonsiirtoja kotitalouksille, kun taas talouden verorasitetta on syytä keventää.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa alijäämää pyritään edelleen supistamaan, jotta julkisen talouden rahoitusasema olisi vuosikymmenen loppuun mennessä lähellä tasapainoa tai ylijäämäinen. Tällaisen rahoitusaseman saavuttamiseksi Yhdistyneen kuningaskunnan on tinkimättä toteutettava ilmoittamansa finanssipoliittiset toimenpiteet. Julkiset menot on myös edelleen pidettävä kurissa. Yhdistyneen kuningaskunnan finanssipolitiikassa tulisi huomioida myös tarve luoda suunnitellut yleiset vakauden edellytykset maan talouteen.

6. Palkkakehitys

Palkkojen ja palkkaerojen kehitys vaikuttaa merkittävästi inflaatioon, kasvuun, työllisyyteen ja kasvun työvaltaisuuteen. Yhteistä rahapolitiikkaa harjoittavassa EMUssa palkkojen ja työllisyyden välinen yhteys käy entistä ilmeisemmäksi ja tiiviimmäksi. Toisaalta uskottava ja vakauteen tähtäävä talouspolitiikka edistää asianmukaista palkkakehitystä.

Jotta palkkakehitys tukisi työllisyyttä edistävää politiikkayhdistelmää, työmarkkinaosapuolten on edelleen harjoitettava vastuullista politiikkaa ja solmittava kansallisen ja alueellisen tason tulosopimukset seuraavien yleisten sääntöjen mukaisesti.

(i) Euroalueella nimellisten palkankorotusten tulee olla sopusoinnussa hintavakauden kanssa. Tämä edellyttää, että tulosopimuksissa otetaan huomioon Euroopan keskuspankin inflaatiotavoite. Tunnettu ja uskottava hintavakaustavoite helpottaa tämän säännön jatkuvaa noudattamista. Hintavakaustavoitteen kanssa ristiriidassa olevat palkankorotukset koko euroalueella johtavat väistämättä rahatalouden tilan kiristymiseen eurovyöhykkeellä, mikä vaikuttaa haitallisesti kasvuun ja työllisyyteen. Liian suuret nimellispalkkojen korotukset jossakin maassa tai jollakin alueella eivät välttämättä vaikuta merkittävästi inflaatioon koko rahaliitossa, mutta koska ne vaikuttavat yksikkötyökustannuksiin, ne heikentävät kilpailukykyä ja työllisyysedellytyksiä kyseisessä maassa tai kyseisellä alueella.

(ii) Mitä tulee reaalipalkkojen nousun ja työn tuottavuuden kasvun väliseen suhteeseen, on otettava huomioon tarve vahvistaa, ja sen jälkeen ylläpitää, kapasiteettia lisäävien ja työpaikkoja luovien investointien kannattavuutta, ja samalla tukea palkansaajien ostovoimaa. Tämä tarkoittaa sitä, että maissa, joissa yleinen työn tuottavuuden kasvu on hidastumassa kasvun työvaltaisuutta lisäävän politiikan (esim. työajan lyhentäminen ja välillisten työvoimakustannusten alentaminen palkkajakauman alapäässä) vuoksi, mahdollisuudet reaalipalkkojen nousuun koko kansantaloudessa vähenevät. Jotta kannattavuuden paraneminen johtaisi investointien kasvuun yhteisössä eikä yhteisön ulkopuolella, on tärkeää luoda investointimyönteinen ympäristö kysyntäkehityksen, työmarkkinaolojen, verotuksen ja sääntelyjärjestelmän kautta.

(iii) Tulosopimusten on nykyistä paremmin heijastettava eroja tuottavuudessa, jotka johtuvat eroista koulutuksessa ja ammattitaidossa, alueellisista eroista sekä – jossain määrin – toimialoittaisista eroista. Tässä yhteydessä työmarkkinaosapuolien tulisi harkita aloituspalkkojen käyttöön ottamista nuorten, alhaisen ammattitaidon omaavien tai pitkäaikaistyöttömien tapauksissa. Tämän vaikutuksia voitaisiin tehostaa toimilla, jotka parantavat työvoiman työllistettävyyttä ja sopeutumiskykyä.

(iv) "Palkkajäljittelyä" täytyy välttää, mikä merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden välisten palkkakustannuserojen täytyy edelleen heijastaa erilaista työvoiman tuottavuutta. Yhteisen rahan vuoksi jäsenvaltioiden väliset palkkaerot tulevat selvemmin näkyviin. Tämä voi lisätä työvoiman liikkuvuutta jonkin verran, mutta saattaa myös synnyttää matalamman palkkatason maissa vaatimuksia kuilun kuromiseksi kiinni suhteessa korkeamman palkkatason maihin. Tuottavuuskehitykseen perustuvia korkeammat palkankorotukset heikentäisivät maan kilpailukykyä ja investointien kannattavuutta ja siten vähentäisivät sen vetovoimaa tuotannon sijaintipaikkana. Maan vienti kärsisi, investointitoiminta vähenisi ja työttömyys kasvaisi.

Nämä asianmukaisen palkkakehityksen edellytykset koskevat erityisesti yhteisen rahan käyttöönottavia maita, mutta myös muita jäsenvaltioita, koska näiden on oltava yhtä sitoutuneita kasvuun ja vakauteen tähtäävään politiikkaan. Näiden edellytysten toteutuminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että palkkakehityksen olisi oltava yhtenäistä koko euroalueella. Todennäköisesti eroja ilmenee tuottavuuden kasvussa ja siten reaalipalkkakehityksen liikkumavarassa. Lisäksi erot työmarkkinatilanteissa ja taloudellisissa oloissa on otettava huomioon. EMUssa palkkasopeutuksella on nykyistä suurempi merkitys sopeutumisessa muuttuviin taloudellisiin olosuhteisiin, erityisesti maakohtaisiin häiriöihin, mikä edellyttää nykyistä enemmän joustavuutta palkanmuodostuksessa.

Koska ensisijassa työmarkkinaosapuolet vastaavat korkean työllisyyden saavuttamisen ja ylläpitämisen kanssa sopusoinnussa olevasta palkkakehityksestä ja ovat siten merkittävässä asemassa pyrittäessä tarkoituksenmukaiseen talouspolitiikkayhdistelmään, on tärkeää lujittaa vuoropuhelua kaikilla asiaankuuluvilla tasoilla. Kansallisella tasolla hallitukset saattavat joutua kiinnittämään entistä enemmän huomiota vuoropuhelun ja talouspolitiikan suuntaviivoissa kuvatun strategian ymmärtämisen edistämiseen. Yhteisön tasolla komissio jatkaa

työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kehittämistä erityisesti talouspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi on syytä osana talouspolitiikan vahvistettua koordinaatiota luoda uskottavuutta ja luottamusta tärkeimpien talouspolitiikan toimijoiden välillä. Tätä voitaisiin lujittaa käynnistämällä säännöllinen vuoropuhelu työmarkkinaosapuolten ja finanssi- ja rahapolitiikasta vastaavien viranomaisten välille.

7. Kasvua ja työllisyyttä edistävä rakennepolitiikka

Rakennepolitiikalla on ensisijainen merkitys talouskasvun piristämisessä, kilpailukyvyn palauttamisessa ja työllisyyden kohentamisessa. Sen tärkeänä tehtävänä on osaltaan varmistaa häiriötön kokonaistalouden kasvuprosessi, vahvistaa EU:n kilpailukykyä, lisätä kasvun työvaltaisuutta ja tehdä kasvusta ympäristöystävällisempää. Jotta rakennepolitiikka olisi mahdollisimman tehokasta, sen on kuitenkin oltava sopusoinnussa kurinalaisen talouspolitiikan kanssa. Tässä mielessä on olennaista, että rakenneuudistuksen julkiselle taloudelle aiheuttamat kustannukset pidetään kurissa siten, että ne eivät vaaranna julkisen talouden tasapainottamista. Lisäksi rakennepolitiikan taloudelliset hyödyt ilmenevät vasta vähitellen ajan myötä, ja se toimii selvästi tehokkaammin nopean talouskasvun oloissa.

Koska useimmissa jäsenvaltioissa rakenneuudistuksia ei ole riittävästi pantu täytäntöön hyödyke- ja palvelumarkkinoiden eikä varsinkaan työmarkkinoiden osalta, tarvitaan jatkuvia ja tehostettuja toimenpiteitä usein syvään juurtuneiden rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tämä on entistä tärkeämpää yhteisen rahan käyttöönoton vuoksi. Jäsenvaltioiden sopeutumisen maakohtaisiin talouden häiriöihin on jatkossa perustuttava merkittävästi niiden hyödyke-, palvelu- ja tuotannontekijämarkkinoiden joustavuuteen ja sopeutumiskykyyn. EMU lisää myös yritysten kilpailupaineita hintojen vertailtavuuden helpottuessa ja mahdollisten valuuttakurssimuutosten poistuessa euroalueelta.

Jos määrätietoinen jäsenvaltioiden talouksien joustavuuden lisääminen ei onnistu, seuraukset ovat vakavia: talouskasvu ei saa riittävää tukea, työllisyyden taso ei merkittävästi kohoa ja taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähenemiseen johtava kehitys jäsenvaltioiden välillä vaarantuu. Toisaalta euron käyttöönotto itsessään todennäköisesti nopeuttaa rakenneuudistusta. Yhteinen raha vapauttaa kilpailuvoimia, jotka vahvistavat kannustimia rakenneuudistuksille ja siten parantavat mahdollisuuksia vähentää työttömyyttä. Maastrichtin sopimuksen ehdot tukivat kokonaistalouden vakauttamista, ja sitoutumisen hyvin toimivaan EMUun ja työttömyyden vähentämiseen kestävällä tavalla olisi nyt tuettava toisiaan vahvistavien rakenneuudistusten ohjelmaa, joka koskee mm. verotusta, sosiaaliturvajärjestelmiä sekä hyödyke- ja työmarkkinoita ja jolla tähdätään markkinoiden toiminnan tehostamiseen ja sosiaalisen eriarvoisuuden torjumiseen.

8. Hyödyke-, palvelu- ja pääomamarkkinat

EU:n kilpailukyvyn, työllisyyden ja elintason turvaamiseksi ja edistämiseksi vapaan kaupan ja jatkuvan teknisen kehityksen oloissa on tärkeää, että jäsenvaltiot ja yhteisö pyrkivät entistä määrätietoisemmin tehostamaan hyödyke-, palvelu- ja pääomamarkkinoita. Tehostamisen olisi painotuttava neljään pääalueeseen.

(i) Sisämarkkinoiden viimeistelyyn tähtäävät uudistukset

Sisämarkkinoiden toimivuuden parantaminen on erittäin tärkeää EMUn onnistumiselle. Huomattavasta edistymisestä huolimatta useita merkittäviä ongelmia on yhä ratkaisematta. Sisämarkkinoiden toteuttaminen on lainsäädännön osalta kesken, pääasiassa siksi, että kaikkia EU:n direktiivejä ei ole pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Vielä täytäntöön panematta olevien sisämarkkinadirektiivien osuutta olisi pienennettävä etenkin Belgiassa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa ja Ranskassa, joissa täytäntöönpanemattomien direktiivien osuus vaihtelee 6 ja 7,5 prosentin välillä. Ongelman ratkaisemiseksi komissio ja jäsenvaltiot sopivat kesäkuussa 1997 sisämarkkinoiden toimintasuunnitelmasta, jossa jäsenvaltiot sitoutuivat korjaamaan lainsäädännön vakavimmat puutteet 1. tammikuuta 1999 mennessä. Lisätoimenpiteitä ja erityishuomiota vaativia aloja ovat varsinkin julkiset hankinnat ja vastavuoroinen tunnustaminen.

Ponnistukset on nyt suunnattava toimintasuunnitelman nopeaan toteuttamiseen ja yhtenäismarkkinoiden kehityksen seurantaan. Tätä tarkoitusta varten kehitetään yhtenäismarkkinoiden tulostaulu, joka julkaistaan puolivuosittain. Luxemburgin Eurooppa-neuvosto painotti lisäksi päätelmissään sitä, että riittävästi huomiota on kiinnitettävä kansalliseen talouskehitykseen ja -politiikkaan, jotka voivat estää sisämarkkinoita toimimasta sujuvasti, ja että talouspolitiikan koordinoinnissa olisi pyrittävä tukemaan verouudistuksia, joilla lisätään tehokkuutta ja ehkäistään haitallista verokilpailua. Verokannustimien kohtelun on oltava yhteisön valtiontukisäännösten mukaista ja on myös seurattava, että jäsenvaltiot noudattavat tasapuolisen verokilpailun periaatteita. Tämä on yksi 1. joulukuuta 1997 perustetun seurantaryhmän tärkeimpiä tehtäviä.

Yhtenäismarkkinat ja yleinen globalisoituminen luovat voimakkaita paineita parantaa kilpailukykyä, mutta globalisoituminen on myös yhteydessä kansalliseen tai yhteisön politiikkaan, joka koskee tutkimus- ja kehitystoimintaa ja erityisesti tietoyhteiskuntaa. Tätä tarkoitusta varaten on tärkeää toteuttaa ne toimintasuunnitelmassa olevat toimenpiteet, joilla edistetään innovaatioita ja uuden tekniikan laajaa levittämistä. Yritysten logistiikka vaatii suurempaa panostusta Euroopan laajuisiin verkkoihin ja kansallisiin infrastruktuurihankkeisiin, joten investointien osuus julkisista menoista on pidettävä riittävän suurena ja on tutkittava mahdollisuuksia perustaa yhteisyrityksiä yksityisen sektorin kanssa. On myös kiinnitettävä huomiota yrittäjätoiminnan rohkaisemiseen ja yrittäjyyden kannustamiseen, sillä yrittäjyys on avaintekijä kasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn lisäämisessä yhteisössä.

(ii) Kilpailua lisäävät uudistukset

Kilpailupolitiikan tehostamiseksi ja yrityksille aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi komissio on todennut aiheelliseksi järkeistää ja hajauttaa kartellivalvonnan toimeenpanovaltaa. Myös jäsenvaltioiden olisi osallistuttava kartellisäännösten täytäntöönpanon tehostamiseen muuttamalla lainsäädäntöään siten, että kansalliset kilpailuviranomaiset soveltaa kartellisäännöksiä tehokkaasti, ja tarkistamalla kilpailulainsäädäntöään yrityksille tarpeettomasti aiheutuvien rasitteiden poistamiseksi.

Komission on valvottava tiukasti valtiontukia ja jäsenvaltioiden on harjoitettava tiukkaa itsekuria niiden suhteen. Kurinalaisuus olisi erityisen toivottavaa niissä jäsenvaltioissa, joissa valtiontukien määrä suhteessa BKT:hen on yhteisön keskiarvoa suurempi (Saksa, Luxemburg, Italia, Belgia ja Kreikka) tai joissa kertaluonteisen pelastus- ja rakenneuudistustuen osuus on suhteellisen suuri, mikä johtaa merkittäviin vääristymiin (Portugali, Ranska, Italia ja Espanja). Nämä valtiontuet voivat synnyttää keinotekoisia kustannusetuja alhaisen teknologian ja alhaisen kysynnän aloille. Euroopan yhteisössä tämä on osaltaan ylläpitänyt erikoistumista heikon kysynnän aloille, jolloin yhteisön kilpailukyky on alentunut eikä työpaikkoja ole onnistuttu luomaan tai säilyttämään. Näin ollen osa näiden tukien rahoittamiseen käytetyistä varoista voitaisiin suunnata muille rakennepolitiikan osa-alueille, jotka tähtäävät innovaatioiden edistämiseen, työvoiman valmiuksien lisäämiseen ja kilpailukyvyn ja tuottavuuden kohentamiseen. Tämä parantaisi Euroopan talouksien mahdollisuuksia vastata nopeasti muuttuvan maailman ja jatkuvan teknisen kehityksen asettamiin haasteisiin.

(iii) Lainsäädännön uudistukset

Eurooppalaisten yritysten tuottavuuden kasvun ja kilpailukyvyn kohentaminen edellyttää asianmukaista lainsäädäntöjärjestelmää. Osaksi liian raskaan sääntelyn vuoksi huipputeknologian alojen, kuten ilmailuteollisuuden, lääketeollisuuden ja hienomekaniikan tuottavuus suhteessa koko teollisuuteen on yhteisössä kasvanut hitaammin kuin Yhdysvalloissa. Hallitusten ja komission vastuulla on näin ollen säädösten tarkoituksenmukaisuuden jatkuva tarkkailu ja näiden säädösten toimeenpanosta ja seurannasta aiheutuvien kustannusten alentaminen sekä niiden avoimuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden lisääminen. Tämä koskee myös ympäristölainsäädäntöä, jonka olisi perustuttava kannustimiin, jotta talouden toimijat voisivat pyrkiä selkeästi määriteltyihin ympäristötavoitteisiin kustannustehokkaasti. Koska sääntelykäytäntö vaihtelee maasta toiseen hyvin paljon, esikuva-analyysin (benchmarking) käyttö parhaan sääntelykäytännön tunnistamiseksi voisi johtaa yritysten sääntely-ympäristön merkittävään kohentumiseen. Komissio voisi koordinoida tätä jäsenvaltioiden esittämien tietojen pohjalta.

Hallinnolliset määräykset ja vaivalloiset menettelytavat rasittavat usein erityisen paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä, etenkin niiden toiminnan aloitusvaiheessa. BEST-työryhmän työn tulokset osoittavat, mitkä alueet vaativat tässä suhteessa ensisijaista huomiota. Siksi ensimmäisenä esikuva-analyysin soveltamiskohteena voisivat olla liiketoiminnan käynnistämistä koskevat hallinnolliset määräykset. Vastaavasti on tärkeää havaita ja poistaa kaikki mahdollisesti jäljellä olevat lainsäädännölliset esteet, jotka haittaavat riskipääoman ja uusien rahoitustuotteiden kehittämistä erityisesti silloin, kun niistä voi olla apua pk-yritysten rahoituksessa.

Erityishuomiota on kiinnitettävä myös työpaikkojen luomiseen paikallistasolla osuus- ja yhteisötaloudessa sekä uusiin toimintoihin, jotka liittyvät tarpeisiin, joita markkinat eivät vielä tyydytä ja joilla on merkittäviä vaikutuksia niin taloudellisen toimeliaisuuden kuin yhteiskunnallisen koheesionkin muodossa. Näillä aloilla tarjoutuvien mahdollisuuksien täydelliseksi hyödyntämiseksi on kehitettävä suotuisammat lainsäädännölliset ja verotusedellytykset.

(iv) ***Rahoitusmarkkinat***

EMU muuttaa merkittävästi Euroopan rahoitusmarkkinoita. Vuoden 1999 tammikuun alusta alkaen EKP määrittelee rahapolitiikkansa ja toteuttaa sitä euroina. EMUun osallistuvien jäsenvaltioiden pankkienväliset markkinat, rahamarkkinat, valuutta- ja pääomamarkkinat siirtyvät uuteen rahaan. Kaikki liikkeeseen laskettava julkinen velka ja olemassaoleva velkakanta muuttuvat euromääräisiksi euron käyttöön ottavissa maissa, ja on odotettavissa, että myös yksityisen sektorin velka ja oma pääoma lasketaan yhä useammin liikkeeseen euromääräisinä. Euron käyttöä yksityisellä sektorilla kannustavat myös kansainvälisten maksujen välittämismahdollisuus TARGET-järjestelmän kautta sekä markkinasääntöjen yhdenmukaistaminen. EMUn seurauksena syntyvät suuret ja erittäin likvidit euromääräiset rahoitusmarkkinat, joiden odotetaan piristävän merkittävästi talouskasvua euroalueella. Tämän vuoksi on tärkeää, että kansalliset viranomaiset ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin lainsäädännöllisten ja rahoitusmarkkinoihin liittyvien markkinoiden yhdentymistä haittaavien epäkohtien poistamiseksi. Jäsenvaltioiden rahoitusmarkkinoiden segmentoitumisen vähentyessä EMUssa mahdollinen tehottomuus paljastuu nykyistä selvemmin, kun kilpailu euroalueen rahoituslaitosten välillä kiristyy. Uudet euromääräiset rahoitusmarkkinat houkuttelevat todennäköisesti myös Euroopan ulkopuolisia rahoituslaitoksia. Tästä syystä on tärkeää, että markkinoilla toimijat ovat täysin valmistautuneita EMUun, jotta uusien euromääräisten rahoitusmarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet voidaan hyödyntää täysimääräisesti.

Jotta nämä uudistukset olisivat tehokkaita, ne on syytä koordinoida yhteisön tasolla ja niitä on syytä seurata tiiviisti säännöllisen monenvälisen seurannan avulla, näin täydentäen jatkuvaa makrotalouden monenvälistä seurantaa. Tätä varten ja talousuudistusten etenemisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden ja komission olisi toimitettava lyhyet vuotuiset selvitykset, joissa esitellään hyödyke-, palvelu- ja pääomamarkkinoiden tehostamiseen tähtäävät suunnitelmat. Näitä selvityksiä käytetään aineistona talouspolitiikan suuntaviivojen laadinnassa ensi vuodesta alkaen. Komissio aikoo myös koota tulostauluun tietoja markkinoiden tosiasiallista yhdentymistä kuvaavista indikaattoreista, kuten hintaeroista ja sisämarkkinatoimenpiteiden täytäntöönpanosta.

9. Työvoimamarkkinat ja tietoinvestoinnit

Yhteisön nykyistä korkeaa työttömyysastetta ja työpaikkojen puutetta voidaan parantaa kestävästi. Se vaatii kuitenkin toisiaan vahvistavien toimenpiteiden laajaa ja jatkuvaa käyttöä politiikan eri lohkoilla, ja onnistuminen näkyy usein vasta keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä. Talous- ja rakennepolitiikan tulisi yhdessä taata pitkäaikainen, vahva ja ei-inflatorinen kasvu, jota tukisivat kapasiteettia lisäävät investoinnit. Tämän edellyttämä politiikka muodostaa näiden ja edellisten talouspolitiikan suuntaviivojen olennaiset suositukset. Yhteisön työttömyysongelmien ratkaiseminen edellyttää yhteisön työvoimamarkkinoiden samanaikaista ja kattavaa nykyaikaistamista, joka tähtää kasvun työvaltaisuuden lisäämiseen ja työvoiman työllistettävyyden varmistamiseen. Tämä yhteisön korkean työllisyyden strategian toinen osa kehitettiin Luxemburgin työllisyyden suuntaviivoissa.

Työllisyyden suuntaviivat - jotka perustuvat työllistettävyyden parantamiseen, yrittäjyyden suosimiseen, yritysten ja niiden työntekijöiden sopeutumiskyvyn parantamiseen ja naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämiseen - toteutetaan työllisyyttä koskevien kansallisten toimintasuunnitelmien avulla. Toimintasuunnitelmat on laadittu kansalliset olosuhteet huomioon ottaen ja niissä työllisyystoimenpiteet on yhteensovitettava vakaaseen makrotaloudelliseen strategiaan, johon sisältyy julkisen talouden vakauttaminen kasvu- ja vakaussopimuksen vaatimusten mukaisesti. Niiden on myös esitettävä keinot, joilla voidaan vähentää työmarkkinoiden yhteensopimattomuuksia ja vahvistaa yritysten kykyä reagoida talouden muutoksiin. Tällä tavoin kansalliset toimintasuunnitelmat muodostavat keskeisen välineen yhteisön kasvu- ja työllisyyspotentiaalin vahvistamiseksi, ja siten epäilemättä muodostavat tärkeän osan tulevaisuuden talouspolitiikan suuntaviivoista.

Jäsenvaltioissa painopisteen olisi oltava ehkäisevässä strategiassa, jolla keskitytään aktiivisesti lisäämään soveltuvan, koulutetun työvoiman tarjontaa. Näiden aktiivisten toimenpiteiden lisäksi on pyrittävä kannustamaan työhön hakeutumista ja työpaikkojen luomista vero- ja sosiaalietuusjärjestelmiä tarkistamalla.

(i) Aktiivinen työmarkkinapolitiikka

Jäsenvaltioiden on viiden seuraavan vuoden aikana puututtava nuorisotyöttömyyteen ja ehkäistävä pitkäaikaistyöttömyyttä tarjoamalla uusi mahdollisuus työttömälle nuorelle ennen kuin hän on ollut 6 kuukautta työttömänä ja aikuiselle työttömälle ennen kuin hän on ollut 12 kuukautta työttömänä. Tätä varten on lisättävä työvoimatoimistojen resursseja, jotta ne voivat tehokkaasti etsiä työpaikkoja ja saattaa yhteen työpaikkojen kysynnän ja tarjonnan. Lisäksi on käytettävä muita toimenpiteitä, kuten koulutusta ja joissain tapauksissa tukea palkkakustannuksiin ja alennusta sosiaaliturvamaksuista, erityisesti vähäistä ammattitaitoa vaativissa tehtävissä. Noin 15–30 prosenttia kaikista työttömistä löytää työtä vuoden sisällä. On tärkeää, että työvoimapalveluiden rajalliset resurssit keskitetään niihin 70–85 prosenttiin, jotka tarvitsevat apua työpaikan löytämisessä.

Pitkäaikaistyöttömyys on erityisesti Belgian, Irlannin, Italian ja Espanjan ongelma, kun taas nuorisotyöttömyys on korkea Suomessa, Ranskassa, Kreikassa, Italiassa ja Espanjassa. Näissä jäsenvaltioissa on erityisesti pyrittävä toimimaan näiden suuntaviivojen mukaisesti.

(ii) Verotus

Yli viidentoista vuoden ajan verojärjestelmien (verotuksen ja sosiaaliturvamaksujen) rakenteen kehitys jäsenvaltioissa on ollut työllisyyden kannalta epäsuotuisaa. Työllisen työvoiman implisiittinen veroaste nousi koko yhteisössä keskimäärin vuoden 1981 35 prosentista vuoden 1996 42 prosenttiin, kun taas muiden tuotannontekijöiden implisiittinen veroaste aleni. Tämän seurauksena verokiila työntekijän käteen jäävän palkan ja työnantajan maksamien työvoimakustannusten välillä on kasvanut. Korkeat verot haittaavat talouden tehokkuutta, kasvua ja lopulta työpaikkojen syntymistä. Työvoiman korkea verotus on erityisen haitallista palkka-asteikon alapäässä, jossa se johtaa siihen, että vähäistä ammattitaitoa edellyttävät matalapalkkaiset työt hinnoitellaan ulos markkinoilta ja harmaa talous kasvaa.

Keskipitkällä aikavälillä jäsenvaltioiden tavoitteena pitäisi olla verotuksen keventäminen yleisesti ja erityisesti työvoiman verottamisen keventäminen. Tämä ei kuitenkaan saisi vaarantaa julkisen talouden tasapainottamista. Verokiila on EU:n keskiarvoa suurempi Belgiassa, Ranskassa, Alankomaissa, Tanskassa, Itävallassa, Suomessa ja Ruotsissa, ja näiden maiden onkin erityisesti keskityttävä tähän asiaan. Huomattava yleinen työvoiman verotuksen keventäminen merkitsisi joko sosiaalietujen huomattavaa leikkaamista tai suurta lisärasitetta julkiselle taloudelle. Lyhyellä aikavälillä ja työllisyyden parantamisen kannalta työvoiman verotuksen keventäminen, erityisesti työnantajien sosiaaliturvamaksujen alentaminen, olisi tehokkainta, jos se kohdistettaisiin erityisryhmiin palkka-asteikon alapäässä (nuoriin työntekijöihin, pitkäaikaistyöttömiin tai työttömiin, joiden ammattitaito on vähäinen). Näin veronkevennysten työllistävä vaikutus saattaisi olla suurempi, erityisesti jos ne yhdistettäisiin aktiivisiin koulutusta, oppisopimusjärjestelmiä, ammatti- ja uudelleenkoulutusta koskeviin työmarkkinatoimiin. Jotta verojärjestelmästä voitaisiin tehdä työllisyyttä paremmin tukeva, mahdollisuuksia siirtää osa työvoiman verorasituksesta energiaan ja ympäristön saastuttamiseen kokonaisveroastetta muuttamatta olisi tutkittava ja sopivissa tilanteissa pantava aktiivisesti täytäntöön.

(iii) Hyvinvointijärjestelmän uudistus

Hyvinvointijärjestelmää on uudistettava niin, että kannustimet ja mahdollisuudet ottaa vastaan työtä lisääntyvät ja että työmarkkinoiden toiminta tehostuu yleisemmin. Tämä tarkoittaa siirtymistä passiivisesta tulotuesta hyvinvoinnin tukemiseen työn kautta. Joissakin maissa työn vastaanottamisesta on kuitenkin vain vähän etua verrattuna sosiaalietuuksien vastaanottamiseen, erityisesti matalapalkkaisille työntekijöille, jotka ovat olleet kauan työttöminä: työttömyyskorvaus, asumistuki ja lastenhoidon tuki yhteenlaskettuina voivat joissain tapauksissa johtaa yli 80 prosentin nettokorvaussuhteisiin Belgiassa, Tanskassa, Suomessa, Ranskassa, Saksassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Työnteon tekeminen kannattavaksi vaatii kaksiosaista strategiaa. Ensinnäkin olisi kiristettävä etuuksien saamisen ehtoja ja työnhakuvaatimuksia sekä joissakin tapauksissa tarkistettava etuuksien aikaprofiilia. Monissa maissa, esimerkiksi Tanskassa ja Alankomaissa, tällaisilla toimilla on päästy myönteisiin tuloksiin. Erilaisten etuusjärjestelmien vuorovaikutussuhteita olisi kuitenkin tarkistettava, jotta varmistettaisiin, että työn vastaanottaminen on aina kannattavampaa kuin etuuksien varassa eläminen. Toiseksi olisi pantava täytäntöön nettopalkkaa lisääviä uudistuksia, kuten työssäkäyville maksettavat etuudet, negatiivinen tulovero ja matalapalkkaisille maksettava tuki. Yhdistyneen kuningaskunnan ohjelma "sosiaalituen piiristä töihin" ("welfare-to-work") on mielenkiintoinen. Yleisesti ottaen etuus- ja verotusjärjestelmää pitäisi tarkastella suhteessa työmarkkinalainsäädäntöön. Erityisesti jäsenvaltioiden, joissa suhteellisen antelias etuusjärjestelmä ja korkea irtisanomissuoja yhdessä luovat kaksinkertaisen turvaverkon, olisi tarkistettava työmarkkinalainsäädäntöään niin, että sovitetaan yhteen joustavuus ja työturva ja samalla etuusjärjestelmästä tehdään tehokkaampi.

(iv) Työaikajärjestelyt

Viime vuosikymmenen aikana työntekijöiden viikko- ja vuosityötuntien määrä on vähentynyt, mikä on vaikuttanut merkittävästi yhteiskunnalliseen kehitykseen ja hyvinvointiin. Edistys on ollut voimakkainta nopean kasvun ja korkean työllisyyden aikoina ja liittynyt valintaan työn ja vapaa-ajan välillä. Tämä suuntaus on itse asiassa ainoastaan tuottavuuden kasvun jakamista siten, että tuloksena on lyhyempi työaika ja hitaampi reaalitulojen kasvu. Niinpä on odotettavissa, että kasvun elpyessä tämä kehityssuunta taas jatkuu, ja se parantaisi aivan normaalisti ja tervetulleella tavalla työolosuhteita ja elämisen laatua. Yleinen ja pakollinen työajan lyhentäminen, jonka eräänä tavoitteena olisi työllisyyden kohentaminen, voisi kuitenkin johtaa kielteisiin seurauksiin ja sitä tulisi sen vuoksi välttää.

Toisaalta työllisyyttä voitaisiin sopivissa olosuhteissa suosia erityisillä työaikaa lyhentävillä toimenpiteillä mikrotalouden tasolla silloin, kun se on perusteltua paikallisten olosuhteiden vuoksi, kun siihen liittyy työntekijöiden työajan erottaminen tuotantovälineiden käyttöajasta, kun se on työmarkkinaosapuolten neuvottelema ratkaisu ja joko peruttavissa myöhemmin tai nähtävissä kiinteänä osana kehitystä kohti lyhyempää työaikaa. Eräät aloitteet viittaavat siihen, että myönteisiä tuloksia voitaisiin saavuttaa yhdistämällä työajan lyhentäminen työpaikkojen lisäämiseen ja veroetuihin. Toinen lähestymistapa kasvun työvaltaisuuden vahvistamiseksi olisi tukea mahdollisimman suurta osa-aikatyön käyttöä ja uusia työllisyysmuotoja. Mahdollisuudet tähän vaihtelevat jäsenmaittain, koska osa-aikatyöntekijöiden osuuksissa on tällä hetkellä erittäin suuria eroja. Yhteisön tasoista kokemusten ja valiokäytäntöjen vaihtoa on kannustettava näillä alueilla.

ISSN 1024-4492

KOM(98) 279 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI 10 01 08 02

Luettelonumero : CB-CO-98-334-FI-C

ISBN 92-78-36423-1

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto

L-2985 Luxemburg