EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.05.1998
KOM(1998) 279 slutlig

Kommissionens rekommendation om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik

utarbetad i enlighet med artikel 103.2
i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

Innehållsförteckning

1. Prioriterade mål: hög sysselsättning och ett framgångsrikt EMU 1

2. Prisstabilitet 3

3. En makroekonomisk politik inriktad på tillväxt och stabilitet 4

4. Penningpolitik och växelkurser 5

5. Sunda och effektiva offentliga finanser 6

   5.1. Allmänna riktlinjer 6

   5.2. Landspecifika riktlinjer 9

6. Löneutveckling 11

7. Strukturpolitiska åtgärder för tillväxt och sysselsättning 13

8. Varu-, tjänste- och kapitalmarknader 14

9. Arbetsmarknader och kunskapsinvesteringar 17

1a

Allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik

1. Prioriterade mål: hög sysselsättning och ett framgångsrikt EMU

Införandet av euron den 1 januari 1999 markerar inledningen av en ny etapp i den europeiska integrationsprocessen och i den ekonomiska politiken i gemenskapen.

Den kraftfulla och trovärdiga politik som medlemsstaterna särskilt under de två senaste åren genomfört i syfte att uppnå en hög grad av varaktig ekonomisk konvergens har gett påtagliga resultat.

För det första, som en avspegling av de anmärkningsvärda ansträngningar och resultat gällande konvergens beslutade Europeiska unionens råd, i sin sammansättning på stats- eller regeringschefsnivå, den 2 maj 1998 att elva medlemsstater uppfyllde de nödvändiga villkoren för införande av euron.

För det andra har dessa ansträngningar lett till en makroekonomisk politik som främjar tillväxt och sysselsättning.

Hittills har det emellertid inte gjorts tillräckliga framsteg med att minska arbetslösheten inom gemenskapen.

Sedan de föregående allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken antogs sommaren 1997 har en allt stabilare ekonomisk återhämtning med bredare bas fått fäste i gemenskapen samtidigt som inflationen befinner sig på en historiskt låg nivå. Mot bakgrund av att det finns ledig produktionskapacitet och av att investeringarna förväntas öka i en hälsosam takt, särskilt maskininvesteringarna, bör det finnas möjlighet till en stadig tillväxt som inte hämmas av bristande kapacitet eller ger upphov till inflationsspänningar, förutsatt att lönerna, i enlighet med förväntningarna, fortsätter att utvecklas i lämplig takt. De penningpolitiska förhållandena kan därför fortsätta att vara förmånliga för tillväxt och sysselsättning under en längre period. De underliggande ekonomiska faktorerna är dessutom sunda och förbättras kontinuerligt, efterfrågeutsikterna ser allt bättre ut och framtidstron stärks ytterligare.

De finansiella och ekonomiska händelserna i Asiens effekter på gemenskapens tillväxtutsikter förefaller att vara begränsade, förutsatt att krisen för det första varken fördjupas eller sprids till andra länder i regionen och för det andra att den hanteras på ett korrekt sätt. Även om händelserna i Asien kommer att ha en måttligt dämpande inverkan på den ekonomiska aktiviteten i gemenskapen, huvudsakligen på exportvolymerna, kommer den mer expansiva penningpolitik än som annars kunnat motiveras och den ökade inhemska efterfrågan att hjälpa till att upprätthålla tillväxttakten.

Mot bakgrund av en ytterligare förstärkt ekonomisk återhämtning kan sysselsättningen komma att öka måttligt, vilket skulle leda till en liten minskning av arbetslösheten fram till 1999 inom EU som helhet. Det skulle utgöra ett första om än blygsamt steg i riktning mot det mål om en hög nivå i fråga om sysselsättning som anges i artikel 2 i Amsterdamfördraget.

Sysselsättningsnivån inom EU (för närvarande ca 60 procent av befolkningen i arbetsför ålder) är låg. Det är resultatet inte bara av en hög arbetslöshet (ca 18 miljoner personer 1997) utan även av dåliga sysselsättningsutsikter under långa perioder, vilket har avskräckt många personer från att söka arbete, varav åtskilliga omfattas av andra socialförsäkringsbestämmelser. En ökande sysselsättning måste således inte bara absorbera de arbetslösa utan även ett stigande arbetskraftsdeltagande och dessutom en viss demografiskt betingad ökning av befolkningen i arbetsför ålder.

På kort sikt är den nuvarande andelen icke-sysselsatta onekligen en svaghet och orsak till stora sociala, ekonomiska och budgetmässiga kostnader. Men den stora arbetskraftsreserv som denna andel representerar utgör även en mycket betydande tillväxtpotential utöver den tillväxt som beror på ökningar av arbetsproduktiviteten och oberoende av dennas utvecklingstakt. Tillvaratagandet av denna potential på medellång och lång sikt skulle i hög grad lindra bördan för medlemsstaternas offentliga finanser och socialförsäkringssystem, bidra till att effektivt bekämpa fattigdom och social utslagning och därigenom göra det lättare att bevara och utveckla de gemensamma europeiska sociala värderingarna och att minska skattetrycket för både företag och enskilda. Dessutom skulle själva karaktären på de flesta av de nya sysselsättningsmöjligheterna även underlätta övergången till ett mer miljövänligt produktionssätt.

Uppgifterna för den ekonomiska politiken är skapa förutsättningarna för (i) en ytterligare förstärkning av återhämtningen och (ii) dess övergång i en icke-inflatorisk, självbärande process med hög tillväxt på medellång och lång sikt, vilket är ett villkor för att åstadkomma en väsentligt och varaktigt högre sysselsättning. Detta kommer att kräva ett förstärkt program med makroekonomiska och strukturpolitiska åtgärder och ett beslutsamt genomförande av riktlinjerna för sysselsättningen under 1998 för att möta en rad centrala utmaningar samtidigt som det skulle göra det möjligt för ekonomierna inom EU att bättre anpassa sig till förändrade förhållanden under de kommande åren.

Införandet av euron kommer inte i sig självt att lösa unionens arbetslöshetsproblem, men genom att uppnå de ovan nämnda uppgifterna kan övergången till den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen ge ett viktigt bidrag. Detta gäller inte endast de medlemsstater som inför euron utan även de fyra andra medlemsstaterna förutsatt att de, som förväntat, fortsätter sina ansträngningar gällande konvergens.

EMU:s inriktning på stabilitet kommer att bidra till att en politik som gynnar tillväxt och sysselsättning. På det *makroekonomiska området* bör både regeringarna och arbetsmarknadens parter göra alla de ansträngningar som krävs för att undvika att komma i konflikt med den gemensamma penningpolitikens stabilitetsmål. Om dessa villkor uppfylls finns det ingen anledning att föra en restriktiv penningpolitik.

Samtidigt krävs det *strukturpolitiska åtgärder* och reformer av varu-, tjänste- och arbetsmarknaderna för att underlätta en friktionsfri tillväxtprocess, förstärka konkurrenskraften, öka tillväxtens inverkan på sysselsättningen och tillse att den i högre grad tar hänsyn till miljön.

Det är endast om denna politiska strategi beslutsamt följs av alla aktörer och om dess genomförande noga samordnas i enlighet med resolutionen från Europeiska rådets möte i Luxemburg som det är möjligt att i enlighet med artikel 2 i fördraget tillvarata EMU:s inneboende möjligheter att vara ett medel för att uppnå gemenskapens övergripande målsättningar, såsom att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög nivå i fråga om sysselsättning och en höjning av levnadsstandarden.

2. Prisstabilitet

Prisstabilitet är en väsentlig förutsättning för att uppnå en varaktig ekonomisk tillväxt på medellång sikt. Efter imponerande framsteg under de senaste åren har gemenskapen uppnått en varaktig prisstabilitet. Det är nödvändigt att alla politiska åtgärder är förutsägbara, trovärdiga och förenliga med en varaktig prisstabilitet.

I det kommande euroområdet, där inflationstakten har sjunkit till under 2 procent, är det viktigt att alla deltagande medlemsstater för en ekonomisk politik som syftar till att upprätthålla prisstabilitet inom euroområdet och därigenom ge utrymme för penningpolitiska förhållanden som gynnar tillväxt. De måste även undvika alltför stora skillnader i inflationstakt, som skulle orsaka problem för konkurrenskraften.

Även Danmark, Sverige och Förenade kungariket har uppnått prisstabilitet. Uppgiften är nu att konsolidera dessa inflationsresultat på medellång sikt. I Danmark kommer det att vara en väsentlig uppgift att upprätthålla prisstabiliteten mot bakgrund av en tillväxt som under flera år legat över den trendmässiga tillväxttakten och en arbetsmarknad på väg mot överhettning. I Sverige och Förenade kungariket har inflationen under de senaste åren varit låg i ett historiskt perspektiv. Dessa två medlemsstater måste fortsätta att föra en penningpolitik och ekonomisk politik som syftar till att uppnå varaktig prisstabilitet. Särskilt i Förenade kungariket har regeringen angett att den kommer att följa upp sitt inflationsmål mot bakgrund av Europeiska centralbankens praxis.

Grekland har under de senaste åren gjort väsentliga framsteg mot prisstabilitet. Detta har, tillsammans med de senaste årens ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna, gjort det möjligt för drakman att gå med i ERM i mars 1998. ERM-medlemskapet kommer att bidra till att ytterligare förbättra landets inflationsresultat. Det kommer dock att behövas ytterligare ansträngningar för att hålla det inflationstryck under kontroll som är en konsekvens av den avsevärda devalveringen av drakman och för att så snart som möjligt uppnå prisstabilitet.

3. En makroekonomisk politik inriktad på tillväxt och stabilitet

På det makroekonomiska området är det väsentligt att medlemsstaterna fortsätter att följa den tillväxt- och stabilitetsinriktade strategi som rekommenderades i de föregående riktlinjerna och som har börjat ge resultat. Denna strategi innehåller tre huvudsakliga komponenter:

- En stabilitetsinriktad penningpolitik.
- Oförminskade ansträngningar att uppnå och upprätthålla sunda offentliga finanser som är förenliga med stabilitets- och tillväxtpakten.
- En nominell löneutveckling som är förenlig med prisstabilitetsmålet. Samtidigt bör reallöneutvecklingen i förhållande till produktivitetsökningen ta hänsyn till behovet av att öka investeringarnas lönsamhet och höja levnadsstandarden.

Ju mer penningpolitikens stabiliserande uppgift underlättas genom lämpliga budgetåtgärder och lämplig löneutveckling, desto mer kommer de penningpolitiska förutsättningarna, inklusive växelkurser och långfristiga räntesatser, att främja tillväxt och sysselsättning.

Sammansättningen av den övergripande makroekonomiska politiken *inom euroområdet* kommer huvudsakligen att vara en följd av samspelet mellan å ena sidan den gemensamma penningpolitiken och å andra sidan den genomsnittliga utvecklingen för de offentliga finanserna och för lönetrenderna i de deltagande medlemsstaterna. Denna övergripande sammansättning av politiska åtgärder kommer att främja tillväxt och sysselsättning om alla aktörer och grupper av aktörer handlar enligt de riktlinjer som sammanfattas ovan. Inom ramen för fördraget, kompletterat med stabilitets- och tillväxtpakten och resolutionen om "tillväxt och sysselsättning" från Europeiska rådets möte i Amsterdam, är ansvaret fördelat enligt följande:

(i) ECB och ECBS kommer att ha ansvaret för den gemensamma penningpolitiken i euroområdet. Enligt artikel 105.1 skall huvudmålet för den monetära politiken vara att upprätthålla prisstabilitet och att utan att åsidosätta det målet stödja gemenskapens ekonomiska mål, däribland särskilt en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt och en hög nivå i fråga om sysselsättning, enligt artikel 2 i fördraget.

(ii) De nationella regeringarna kommer att fortsätta att ha ansvaret för finanspolitiken, men de kommer att omfattas av reglerna i fördraget (artiklarna 104–104c) och av stabilitets- och tillväxtpakten, vilken poängterar nödvändigheten av att under normala ekonomiska förhållanden ha offentliga finanser nära balans eller med överskott och där centrala fördragsbestämmelser om finanspolitik klargörs. De nationella regeringarna skall samordna sin finanspolitik inom ramen för De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

(iii) Arbetsmarknadens parter på nationell eller regional nivå, branschnivå eller på en ännu mer decentraliserad nivå beroende på respektive tradition, kommer att fortsätta att ha ansvaret för lönesättningen. I enlighet med vad som betonades i resolutionen om "tillväxt och sysselsättning" från Europeiska rådets möte i Amsterdam har arbetsmarknadens parter ansvaret för att förena hög sysselsättning med lämpliga löneavtal och för att inrätta en lämplig institutionell ram för lönebildningen. Eftersom den aggregerade löneutvecklingen har viktiga konsekvenser för den övergripande sammansättningen av den makroekonomiska politiken är den av allmänt intresse.

Inom ramen för euroområdets övergripande sammansättning av den makroekonomiska politiken kommer *sammansättningen av den makroekonomiska politiken i varje deltagande medlemsstat* även att bero på varje deltagande medlemsstats specifika ekonomiska villkor samt dess specifika budget- och löneutveckling. För att säkerställa en lämplig sammansättning av den makroekonomiska politiken i både euroområdet som helhet och i varje deltagande medlemsstat kommer den att utgöra en integrerad del av den förstärkta multilaterala övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, i enlighet med vad som beslutades vid Europeiska rådets möte i Luxemburg.

Behovet av en makroekonomisk politik inriktad på stabilitet och konvergens kommer att vara lika stort *för de länder som inte inför den gemensamma valutan från början*, särskilt om de deltar i ERM2, vilket länderna med undantag förväntas göra. Det starka ömsesidiga ekonomiska och monetära beroendet mellan euroområdet och de medlemsstater som ännu inte infört euron samt behovet av att säkerställa en ökad konvergens och att den inre marknaden fungerar smidigt kommer att kräva att samtliga medlemsstater omfattas av samordningen av den ekonomiska politiken.

4. Penningpolitik och växelkurser

Det är nödvändigt med en smidig övergång till euron den 1 januari 1999 för att säkerställa att EMU börjar under bästa möjliga förhållanden. Under de månader som återstår av 1998 krävs det därför en intensifierad samordning av penningpolitiken mellan de medlemsstater som inför euron. Det kan framför allt förväntas ske genom att den nationella penningpolitiken i de olika länderna samordnas för att se till att de officiella räntesatserna konvergerar på ett smidigt sätt mot en gemensam räntesats för euroområdet som kommer att gälla från och med starten för EMU och att marknadsväxelkurserna konvergerar mot de i förväg tillkännagivna bilaterala omräkningskurserna. Detta kommer även att säkerställa kontinuitet mellan de nationella räntesatserna och euroräntesatsen samt förhindra att det uppstår osäkerhet beträffande euroomräkningskurserna. Om konvergens av ränte- och växelkurser skall åstadkommas före starten för EMU är det ofrånkomligt att hänsyn till euroområdet kommer att få större betydelse vid fastställandet av den nationella penningpolitiken i de deltagande medlemsstaterna.

Den gemensamma räntesatsen i euroområdet kommer att bero på de ekonomiska förhållanden och förväntningar som råder när EMU börjar, men det står klart att ECB kommer att fastställa denna räntesats i syfte att upprätthålla prisstabilitet inom euroområdet som helhet. Eftersom räntesatsen i euroområdet kommer att vara förenlig med prisstabilitet, kommer räntekonvergensen mellan de deltagande medlemsstaterna inte att utgöra något problem för euroområdet som helhet. Räntesatsen inom euroområdet kommer dock troligen inte att exakt motsvara de inledningsvis olika konjunktur-förhållandena i var och en av de deltagande medlemsstaterna. Följaktligen kan konvergensen mot en enda räntesats, och i mindre utsträckning växelkursernas konvergens mot de i förväg tillkännagivna bilaterala omräkningskurserna, komma att kräva en anpassning av politiken, framför allt genom budgetpolitiska åtgärder (se avsnitt 5.2).

De medlemsstater som inte inför den gemensamma valutan från början behåller sin behörighet på penningpolitikens område, men förväntas i enlighet med fördraget att behandla sina växelkurser som en fråga av gemensamt intresse. ERM2 kommer att utgöra en användbar ram för de penningpolitiska förbindelserna mellan de medlemsstater som inte infört euron och euroområdet från och med 1999 och kommer att innebära ett stöd för deras konvergensansträngningar innan de inför euron. Även om deltagande i ERM2 kommer att vara frivilligt förväntas de medlemsstater som står utanför euroområdet gå med.

5. Sunda och effektiva offentliga finanser

5.1. Allmänna riktlinjer

Efter en topp på 6,1 procent av BNP 1993 har det faktiska offentliga underskottet i gemenskapen som helhet stadigt sjunkit och var 1997 2,4 procent av BNP. Inom EG som helhet utgjordes anpassningsåtgärderna helt och hållet av minskade offentliga utgifter som andel av BNP (från 52,4 procent 1993 till 48,7 procent 1997). Detta anmärkningsvärda resultat beror huvudsakligen på beslutsamma konsolideringsåtgärder i samtliga medlemsstater, särskilt under 1997, understödda av en starkare ekonomisk tillväxt och sjunkande räntesatser.

På grundval av de budgetåtgärder som beslutats fram till mitten av april 1998 förväntas den offentliga nettoupplåningen *inom gemenskapen som helhet* minska ytterligare till strax under 2 procent av BNP 1998 och, under antagande om oförändrad politik, fortsätta att minska till 1,6 procent 1999. Det konjunkturrensade offentliga underskottet förväntas dock endast minska i måttlig omfattning under den berörda perioden. *I det kommande euroområdet* var det offentliga underskottet 2,5 procent av BNP 1997 och, under antagande om oförändrad politik, kan det komma att minska till 2 procent av BNP 1999. Ett strikt genomförande av de landspecifika riktlinjer för de offentliga finanserna som anges i avsnitt 5.2 skulle kunna minska det offentliga underskottet till under 1,5 procent av BNP 1999 i euroområdet som helhet.

Trots att hållbara offentliga finanser uppnåtts i praktiskt taget alla medlemsstater krävs det ytterligare framsteg i de flesta av länderna för att det medelfristiga målet i stabilitets- och tillväxtpakten om offentliga finanser nära balans eller i överskott skall uppfyllas. Detta krav gäller alla medlemsstater, men särskilt dem som inför euron den 1 januari 1999 och detta av följande skäl:

(i) En sund finanspolitik kommer genom att främja låga och stabila inflationsförväntningar att underlätta den gemensamma penningpolitikens uppgift att upprätthålla prisstabilitet. I det nuvarande konjunkturläget kommer en ytterligare minskning av de offentliga underskotten att bidra till den ekonomiska återhämtningens varaktighet genom att medge fortsatt gynnsamma penningpolitiska förhållanden, vilket gynnar investeringarna och motverkar kapacitetsbegränsningar.

(ii) I många länder har de offentliga finanserna ännu inte återfått det nödvändiga manöverutrymmet för att kunna hantera ogynnsamma ekonomiska utvecklingsförlopp. Efter införandet av den gemensamma valutan kommer anpassningen till konjunkturnedgångar och landspecifika störningar i betydande utsträckning att vara en uppgift för finanspolitiken och det kommer följaktligen att vara av största vikt att tillse att de automatiska stabilisatorerna kan fylla sin funktion fullt ut. En sund finanspolitik kommer med all sannolikhet även att förstärka de automatiska stabilisatorernas effektivitet. Trovärdig budgetdisciplin kommer att stärka de ekonomiska aktörernas förtroende för att ett underskott som stiger under en lågkonjunktur inte kommer att ha permanenta negativa effekter på de offentliga finanserna och därigenom undviks eventuella ogynnsamma effekter till följd av reaktioner från finansmarknaderna.

(iii) Sunda offentliga finanser kommer att bidra till att hålla de långfristiga räntesatserna på en låg nivå och därigenom gynna privata investeringar. Eftersom den offentliga sektorn under sådana omständigheter inte längre absorberar privat sparande utan i stället ger ett positivt bidrag till sparandet i ekonomin, kan investeringsgraden, allt annat lika, öka utan att det innebär påfrestningar på betalningsbalansen eller ett tryck uppåt på de långfristiga räntesatserna.

(iv) Slutligen kommer offentliga finanser nära balans eller med överskott även att möjliggöra en snabb minskning av den i många länder fortfarande relativt höga offentliga skuldkvoten och därmed minska räntebetalningarna på skulden. Det kommer i sin tur att göra det lättare att genomföra såväl den behövliga omstruktureringen av de offentliga utgifterna i riktning mot mer produktiva ändamål som att sänka skatterna och socialförsäkringsavgifterna, samtidigt som skattesystemet bättre kan gynna sysselsättningen. Det kommer även att underlätta hanteringen av de budgetmässiga konsekvenserna av en åldrande befolkning.

Mot denna bakgrund är det väsentligt att medlemsstaterna garanterar att konsolideringen av de offentliga finanserna fortsätter. I detta syfte bör medlemsstaterna åta sig följande:

(i) Att helt fullfölja sina budgetar för 1998 och därigenom undvika att halka tillbaka i utvecklingen. Förstärkning av den ekonomiska tillväxten utöver de nuvarande förväntningarna bör användas för att ytterligare minska underskotten.

(ii) Att gripa det unika tillfälle som de nuvarande gynnsamma ekonomiska förhållandena erbjuder, särskilt i fråga om produktionstillväxt och ytterligare minskningar av räntekostnaderna för den offentliga skulden, för att sätta ambitiösa mål för de offentliga finanserna som syftar till att så snart som möjligt uppnå en situation nära balans eller med överskott.

(iii) Att i god tid lämna in sina stabilitets- och konvergensprogram i syfte att göra det möjligt för kommissionen och rådet att bedöma samtliga dessa program, inklusive den övergripande finanspolitiken och den makroekonomiska politiken i euroområdet, vid början av etapp 3 av EMU.

(iv) Att, där så är lämpligt, säkerställa en fortsatt kontinuerlig minskning av den offentliga skulden och en lämplig förfallostruktur på den offentliga skulden i syfte att minska de offentliga finansernas sårbarhet för en ogynnsam ränteutveckling.

Tidpunkterna för, omfattningen samt sammansättningen av budgetåtgärderna är viktiga för att avgöra huruvida de kommer att få en varaktig effekt på de offentliga finanserna och när det gäller att göra ekonomin mer dynamisk, förbättra konkurrenskraften och öka sysselsättningen. Även om åtgärderna kommer att behöva skräddarsys efter varje lands specifika förhållanden, angavs ett antal allmänna principer i de föregående riktlinjerna. De föreliggande riktlinjerna bekräftar och bygger vidare på dessa principer.

(i) Minskningar av de offentliga underskotten bör ske genom att hålla tillbaka utgifterna snarare än genom att öka skatterna.

(ii) I de fall de offentliga underskotten och/eller kvoterna för den offentliga skulden i förhållande till BNP fortfarande är relativt höga bör en snabb minskning av underskotten prioriteras. En fortsatt minskning av de offentliga utgifternas andel av BNP kommer att innebära att underskottet minskar i ökande takt och att minskningen har större utsikter att bli varaktig.

(iii) Konsolideringen av de offentliga finanserna måste genomföras på ett socialt balanserat sätt och utan att inkräkta på de offentliga tjänsternas kvalitet. Den måste inriktas på att öka effekten och effektiviteten av de offentliga utgifterna. I detta hänseende bör åtgärderna inriktas på bättre kontroll av, eller på en reform av, den offentliga konsumtionen, de offentliga pensionerna, hälso- och sjukvården samt passiva arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsunderstöd. Dessutom har det under senare år funnits en tendens till att de offentliga investeringarna minskat i förhållande till BNP, även om detta delvis återspeglar en förändring i riktning mot privat finansiering och drift av offentliga infrastrukturinvesteringar. I den utsträckning som är möjlig och utan att den nödvändiga ytterligare minskningen av de offentliga underskotten äventyras, bör utgifterna för investeringar i infrastruktur och för annan produktiv verksamhet, som t.ex. investeringar i humankapital samt aktiva arbetsmarknadsåtgärder, gynnas. En sådan omstrukturering kommer troligen att leda till en ökning av sysselsättningsgraden och/eller en minskning av antalet personer i yrkesverksam ålder som tar emot sociala transfereringar, vilket skulle bidra till att förbättra de offentliga finansernas ställning på medellång sikt.

(iv) Det är i de flesta medlemsstater önskvärt att minska det totala skattetrycket i syfte att öka den effektiviteten i ekonomin och göra den mer dynamisk, men en sådan minskning bör vara betingad av fortsatta jämna framsteg i riktning mot sunda offentliga finanser. I enlighet med riktlinjerna för sysselsättningen under år 1998 rekommenderas medlemsstaterna att minska socialförsäkringsavgifterna eller skatte- och avgiftstrycket som helhet, i syfte att vända trenden mot ett ökat skattetryck på anställd arbetskraft, särskilt i den nedre änden av löneskalan. Det är väsentligt att beslut om åtgärder för att minska skattetrycket på arbete och om tidpunkten för deras genomförande fattas i syfte att maximera åtgärdernas sysselsättningseffekt samtidigt som sunda offentliga finanser främjas och de sociala skyddssystemens varaktighet värnas genom bättre kontroll av de offentliga utgifterna och/eller genom att hitta alternativa finansieringskällor.

5.2. *Landspecifika riktlinjer*

(i) Medlemsstater i euroområdet

I *Belgien* har gynnsamma ekonomiska tillväxtförhållanden bidragit till att målen för de offentliga finanserna tidigarelagts med ett år i förhållande till konvergensprogrammet. Det krävs dock fortsatta ansträngningar för att säkerställa att regeringens åtagande om att upprätthålla ett primärt överskott på 6 procent av BNP på medellång sikt uppfylls. Därigenom säkras en snabb minskning av skuldkvoten, som fortfarande ligger på en hög nivå. Det är nödvändigt att fortsätta att utöva en stram kontroll över transfereringarna till hushållen och i synnerhet hälso- och sjukvårdsutgifterna.

Tyskland behöver minska sitt offentliga underskott under de kommande åren. Subventioner, transfereringar till hushållen och offentlig konsumtion behöver stramas åt ytterligare. Det krävs även ytterligare ansträngningar för att minska utgifterna om regeringens mål att till år 2000 minska utgiftskvoten till den nivå på 46 procent av BNP som den hade före återföreningen skall kunna uppfyllas. Tyskland behöver öka takten i konsolideringen av de offentliga finanserna för att åstadkomma en stabil trendmässig minskning av skuldkvoten och snabbt få kvoten tillbaka under referensvärdet på 60 procent av BNP.

På grund av de gynnsamma ekonomiska tillväxtförhållandena räcker den nuvarande finanspolitiken i *Spanien* för att underskottet skall minska under de kommande åren. Spanien behöver dock fortfarande vidta ytterligare åtgärder för att det underliggande saldot för de offentliga finanserna skall fortsätta att närma sig det medelfristiga målet med offentliga finanser nära balans eller med överskott. Det är även nödvändigt med en ytterligare åtstramning av finanspolitiken i Spanien för att minska risken för en överhettning av ekonomin. Utgifterna måste kontrolleras i större utsträckning om regeringens mål att minska utgifternas andel av BNP till strax under 42 procent år 2000 skall kunna uppfyllas.

I *Frankrike* måste strategin för de offentliga finanserna på medellång sikt klargöras. Ansträngningarna att konsolidera de offentliga finanserna bör intensifieras för att underskottet skall minska till klart under referensvärdet på 3 procent av BNP 1999 och de bör därefter fortsätta i syfte att uppfylla de medelfristiga förpliktelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessa konsolideringsansträngningar är även nödvändiga för att stabilisera skuldkvoten och få den att inom en mycket nära framtid börja minska trendmässigt. I arbetet med att minska underskottet måste det tillses att det råder en fortsatt stram kontroll över transfereringarna till hushållen och av den offentliga konsumtionen.

På *Irland* förväntas de offentliga finanserna visa ökande överskott under de kommande åren och skuldkvoten förväntas 1998 sjunka under referensvärdet på 60 procent av BNP och därefter fortsätta att minska. Mot bakgrund av ekonomins nuvarande starka tillväxt och risken för överhettning bör eventuella inkomster utöver dem som förväntas i budgeten för 1998 användas för att öka överskottet. Dessutom krävs det en stram finanspolitik på Irland för att minska risken för överhettning, särskilt under 1999, och denna politik bör inte äventyras av ytterligare skattesänkningar.

Efter att framgångsrikt ha minskat det offentliga underskottet till under referensvärdet på 3 procent av BNP måste *Italien* ytterligare intensifiera sina ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna. Det är nödvändigt med ansträngningar för att säkerställa att skuldkvoten snabbt minskar genom ett tillräckligt stort primärt överskott på medellång sikt. En sådan utveckling av det totala underskottet, förstärkt av inkomster från privatiseringar, bör säkerställa en kontinuerlig minskning av skuldkvoten.

Luxemburg förväntas fortsätta att ha överskott i de offentliga finanserna under de kommande åren och dess skuldkvot kommer att ligga kvar på en mycket låg nivå.

Nederländerna bör inte låter sina offentliga finanser försämras. Med tanke på de gynnsamma ekonomiska tillväxtutsikterna för de kommande åren bör underskottet sänkas ytterligare. Finanspolitiken bör därför inte mjukas upp och det offentliga underskottet bör inte tillåtas att börja öka igen. Konsolideringen av de offentliga finanserna bör fortsätta i syfte att säkerställa en fortsatt kontinuerlig minskning av skuldkvoten.

Österrike bör fortsätta sina konsolideringsansträngningar under de kommande åren i syfte att uppnå målet med offentliga finanser nära balans eller med överskott över en hel konjunkturcykel. Österrike måste fortsätta att utöva en stram kontroll över budgeten för att tillse att den inte utsätts för ökat tryck till följd av de pågående strukturella reformerna av pensionssystemet och på grund av anpassningen av familjebeskattningen till en nyligen avkunnad dom från författningsdomstolen. Det krävs dessutom ytterligare konsolideringsåtgärder för att åstadkomma en stabil trendmässig minskning av skuldkvoten.

Portugal bör gripa det tillfälle som de nuvarande gynnsamma ekonomiska förhållandena erbjuder för att snabbt minska underskottet till en nivå nära balans eller vända det till ett överskott, i enlighet med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Det skulle även bidra till att minska risken för överhettning. Budgetåtgärderna bör i ökande utsträckning inriktas på utgiftssidan, i stället för att huvudsakligen förlita sig på inkomstförstärkningar och minskade räntebetalningar. Skuldkvoten förväntas sjunka till 60 procent av BNP 1998 och fortsätta att minska under de kommande åren.

I *Finland* förväntas de offentliga finanserna övergå till att visa överskott 1998 och för de kommande åren planeras ökande överskott. Finland planerar att genomföra en sänkning av inkomstskatterna 1999. Denna åtgärd bör genomföras på ett sådant sätt att konsolideringen av de offentliga finanserna fortsätter.

(ii) Medlemsstater som inte inför euron från och med januari 1999

Danmark förväntas strama åt sin finanspolitik ytterligare och öka överskottet i de offentliga finanserna under de kommande åren. Skatteinkomsterna kommer att fortsätta att öka samtidigt som de offentliga investeringarna kommer att reduceras ytterligare. På grund av det stigande offentliga överskottet och statens försäljning av finansiella tillgångar förväntas skuldkvoten sjunka under 60 procent av BNP 1998 och fortsätta att minska under de kommande åren.

Grekland har de senaste åren gjort väsentliga framsteg med att minska de stora obalanserna i sina offentliga finanser, men underskottet var fortfarande 4,0 procent av BNP 1997 och den stora offentliga skuldkvoten har hittills endast minskat under ett år. Grekland bör fortsätta sina ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna, framför allt genom att rigoröst genomföra de åtgärder som tillkännagavs av regeringen när drakman anslöts till ERM, i syfte att säkerställa ett friktionsfritt och ordnat deltagande i ERM. Dessa åtgärder omfattar en ytterligare minskning av de primära utgifterna, en reform av socialförsäkringssystemet på medellång sikt, utökade privatiseringsplaner och omstrukturering av stora offentliga företag.

Sverige planerar att fortsätta sina ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna, om än i successivt långsammare takt, i avsikt att de skall visa ökande överskott under de kommande åren. Sveriges mål är ett överskott i de offentliga finanserna på ca 2 procent av BNP över konjunkturcykeln. Konsolideringsåtgärderna bör inriktas på att minska utgifterna, särskilt transfereringarna till hushållen, samtidigt som skattetrycket i ekonomin behöver sänkas.

I *Förenade kungariket* är målet att underskottet skall minskas ytterligare i riktning mot offentliga finanser nära balans eller med överskott i slutet av detta årtionde. För att uppnå detta måste Förenade kungariket strikt genomföra de tillkännagivna budgetåtgärderna. Det bör råda en fortsatt stram kontroll över de offentliga utgifterna. Finanspolitiken i Förenade kungariket bör även ta hänsyn till behovet av att uppnå planerade övergripande stabila förhållanden för dess ekonomi.

6. Löneutveckling

Utvecklingen av aggregerade löner och löneskillnader har väsentliga konsekvenser för inflation, tillväxt, sysselsättning och tillväxtens sysselsättningsinnehåll. I EMU kommer, på grund av den gemensamma penningpolitiken, sambandet mellan löner och sysselsättning att bli mer uppenbart och direkt. Å andra sidan kommer den trovärdiga och stabilitetsinriktade makroekonomiska ramen att gynna ett lämpligt lönebeteende.

För att löneutvecklingen skall bidra till en sysselsättningsvänlig politik bör arbetsmarknadens parter fortsätta att följa en ansvarsfull politisk kurs och sluta nationella och regionala löneavtal i linje med följande allmänna regler:

(i) Inom euroområdet måste de aggregerade nominella löneökningarna vara förenliga med prisstabilitet. Det innebär att löneavtalen måste grunda sig på Europeiska centralbankens inflationsmål. Det kända och trovärdiga prisstabilitetsmålet kommer att göra det lättare att kontinuerligt respektera denna regel. Löneökningar inom euroområdet som helhet vilka är oförenliga med prisstabilitet kommer oundvikligen att leda till en åtstramning av penningpolitiken inom euroområdet med negativa effekter för tillväxt och sysselsättning. Alltför stora nominella löneökningar i ett land eller en region kommer inte nödvändigtvis att innebära ett betydande inflationstryck i hela den monetära unionen, men genom sina effekter på enhetsarbetskostnaderna kommer de att försämra konkurrenskraften och sysselsättningsförhållandena i det landet eller den regionen.

(ii) Reallöneökningar beroende på ökad arbetsproduktivitet bör ta hänsyn till behovet av att öka, och därefter upprätthålla, lönsamheten för kapacitetshöjande och sysselsättningsskapande investeringar, samtidigt som löntagarnas köpkraft stärks. Det innebär att i länder där tillväxten i arbetsproduktivitet totalt sett minskar på grund av politiska åtgärder som är inriktade på att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll (t.ex. minskad arbetstid eller en reduktion av de arbetskostnader som inte är lön i den nedre änden av löneskalan) kommer utrymmet för reallöneökningar på aggregerad nivå totalt sett att minska. För att förbättrad lönsamhet skall leda till ökade investeringar inom och inte utanför gemenskapen är det väsentligt att skapa en investeringsvänlig miljö i fråga om efterfrågeutveckling, arbetsmarknadsförhållanden, beskattning och regelram.

(iii) Löneavtalen bör på ett bättre sätt avspegla skillnader i produktivitetsnivå beroende på kvalifikationer och yrkeskunskaper, region och, i viss utsträckning, bransch. I detta sammanhang bör arbetsmarknadens parter överväga införandet av ingångslöner för ungdomar, lågkvalificerade eller långtidsarbetslösa, vars effekter skulle förstärkas av åtgärder för att främja arbetskraftens anställbarhet och anpassningsbarhet.

(iv) Det är viktigt att undvika "löneimitationseffekter", vilket innebär att skillnaderna i arbetskostnader mellan medlemsstaterna bör fortsätta att avspegla skillnaderna i arbetsproduktivitet. På grund av förekomsten av en gemensam valuta kommer skillnaderna i lönenivå mellan olika medlemsstater att bli tydligare. Det kan leda till en viss ökning av arbetskraftens rörlighet, men det kan även i länder med lägre löner ge upphov till lönekrav för att jämna ut skillnaderna i förhållande till de länder som har högre löner. Löneökningar som är större än vad som motiveras av produktivitetsnivån i ett land skulle leda till försämrad konkurrenskraft och sämre lönsamhet för investeringarna och skulle därigenom leda till att det blev mindre attraktivt som etableringsort. Landets export skulle påverkas negativt, investeringarna skulle motverkas och arbetslösheten skulle öka.

Dessa krav på lämpligt lönebeteende gäller särskilt de länder som inför den gemensamma valutan, men även de övriga medlemsstaterna eftersom de i lika hög grad bör stå bakom en tillväxt- och stabilitetsinriktad politik. Ett uppfyllande av dessa krav innebär dock inte att löneutvecklingen bör vara enhetlig inom hela euroområdet. Det kommer troligen att finnas skillnader i produktivitetstillväxt och följaktligen skillnader i det tillgängliga utrymmet för reallöneökningar. Dessutom måste hänsyn tas till skillnader i arbetsmarknadssituation och ekonomiska förhållanden. I EMU kommer löneanpassningen att spela en viktigare roll vid anpassningen till förändrade ekonomiska förhållanden, särskilt i fråga om landspecifika störningar, vilket ställer krav på större flexibilitet i lönebildningsprocessen.

Eftersom arbetsmarknadens parter har huvudansvaret för att åstadkomma en löneutveckling som är förenlig med att uppnå och upprätthålla en hög sysselsättning, vilket innebär att de därigenom spelar en viktig roll för att uppnå en lämplig sammansättning av den makroekonomiska politiken, är det väsentligt att stärka den sociala dialogen på alla lämpliga nivåer. På den nationella nivån kan regeringarna i högre grad behöva engagera sig i att främja dialogen kring och förståelsen för den politiska strategin i De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. På gemenskapsnivå kommer kommissionen att fortsätta att utveckla den sociala dialogen, särskilt i frågor som rör den

makroekonomiska politiken. Dessutom finns det inom ramen för den förstärkta samordningen av den ekonomiska politiken ett behov av att skapa trovärdighet och ett klimat av förtroende mellan de viktigaste politiska aktörerna, vilket skulle kunna förstärkas av en regelbunden dialog mellan å ena sidan arbetsmarknadens parter och å andra sidan de myndigheter som har ansvar för finans- och penningpolitik.

7. Strukturpolitiska åtgärder för tillväxt och sysselsättning

De strukturpolitiska åtgärderna har en huvudroll för att främja den ekonomiska tillväxten, återställa konkurrenskraften och höja sysselsättningsnivåerna. Denna huvudroll består i att bidra till en friktionsfri makroekonomisk tillväxtprocess, att förstärka EU:s konkurrenskraft, att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll och att göra tillväxten mer miljövänlig. För att bli maximalt effektiv måste de dock vara förenliga med en sund makroekonomisk politik. I detta hänseende är det väsentligt att de offentliga kostnaderna för strukturreformerna hålls under kontroll och inte äventyrar målet att uppnå sunda offentliga finanser. Deras ekonomiska fördelar framträder dessutom endast gradvis över tiden och de är uppenbarligen effektivare i en omgivning med högre ekonomisk tillväxt.

Mot bakgrund av att det gjorts otillräckliga framsteg med genomförandet av strukturreformer på varu-, tjänste-, och framför allt, arbetsmarknaderna, i de flesta medlemsstaterna krävs det fortsatta och intensifierade ansträngningar för att avlägsna ofta djupt rotade strukturella brister. Behovet av strukturreformer blir desto mer akut med införandet av den gemensamma valutan. Medlemsstaternas anpassning till landspecifika ekonomiska störningar kommer i betydande utsträckning att bero på flexibiliteten och anpassningsförmågan hos deras marknader för varor, tjänster och produktionsfaktorer. EMU kommer även att innebära ett intensifierat konkurrenstryck för företagen på grund av ökad prisöverblick och eftersom växelkursförändringar inte längre kommer att vara möjliga inom euroområdet.

Om det inte görs ordentliga framsteg med att öka flexibiliteten i medlemsstaternas ekonomier kommer det att få allvarliga konsekvenser. Den ekonomiska tillväxten kommer inte att ha tillräckligt stöd, sysselsättningsnivåerna kommer inte att stiga i någon betydande utsträckning och framstegen i riktning mot större ekonomisk och social sammanhållning mellan medlemsstaterna kommer att äventyras. Å andra sidan kommer införandet av euron troligen i sig själv att fungera som en katalysator för strukturreformer. Den gemensamma valutan kommer att frigöra konkurrenskrafter som kommer att öka incitamenten till strukturreformer och därigenom skapa bättre utsikter till en minskad arbetslöshet. På samma sätt som stödet för makroekonomiska anpassningsåtgärder stärktes när kraven enligt Maastrichtfördraget blev mer överhängande bör engagemanget för ett väl fungerande EMU och en varaktigt minskad arbetslöshet nu bidra till att mobilisera stöd för ett program för ömsesidigt förstärkande strukturåtgärder på bl.a. områdena för beskattning, sociala skyddssystem samt varu- och arbetsmarknader, i syfte att förstärka både marknadernas effektivitet och den sociala sammanhållningen.

8. Varu-, tjänste- och kapitalmarknader

För att bevara och främja EU:s konkurrenskraft, sysselsättning och levnadsstandard i en värld med fri handel och där tekniken ständigt förändras är det avgörande att medlemsstaterna och gemenskapen intensifierar sina ansträngningar att förbättra varu-, tjänste- och kapitalmarknadernas effektivitet. Dessa ansträngningar bör inriktas på följande fyra huvudområden.

(i) Reformer för att fullborda den inre marknaden

Det är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt EMU att den inre marknadens funktion förbättras. Trots avsevärda framsteg återstår fortfarande ett antal betydande problem. Regelverket för den inre marknaden är ofullständigt, framför allt på grund av att EG-direktiven inte genomförts helt och hållet på nationell nivå. Ansträngningar att minska andelen icke genomförda direktiv om den inre marknaden bör göras i framför allt Portugal, Frankrike, Österrike, Italien och Belgien där andelen icke genomförda direktiv varierar mellan 6 och 7,5 procent. Kommissionen och medlemsstaterna är medvetna om detta problem och i juni 1997 enades de om en handlingsplan för den inre marknaden enligt vilken medlemsstaterna skall avlägsna de allvarligaste återstående lagstiftningsmässiga luckorna fram till den 1 januari 1999. Bland de områden som kräver ytterligare åtgärder bör särskild uppmärksamhet ägnas åt offentlig upphandling och ömsesidigt erkännande.

Ansträngningarna bör nu inriktas på att tillse att handlingsplanen snabbt genomförs och på att övervaka framstegen mot en verklig inre marknad. I detta syfte håller en "resultattavla" för den inre marknaden på att tas fram, för regelbundet offentliggörande var sjätte månad. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg betonas dessutom såväl betydelsen av att ägna full uppmärksamhet åt sådana aspekter av den nationella ekonomiska utvecklingen och politiken som kan innebära ett hinder för den inre marknadens smidiga funktion som behovet av samordning av politiken i syfte att även främja skattereformer för att höja effektiviteten och motverka skadlig skattekonkurrens. Skatteincitament bör på detta område vara förenliga med gemenskapens riktlinjer för statligt stöd och det bör övervakas att medlemsstaterna följer principerna om sund skattekonkurrens. Detta är en av huvuduppgifterna för den uppföljningsgrupp som inrättades den 1 december 1997.

Den inre marknaden och den allmänna internationaliseringen innebär ett starkt tryck att förbättra konkurrenskraften. Konkurrenskraften beror dock även på medlemsstaternas och gemenskapens politik i fråga om forskning och utveckling, och framför allt, informationssamhället. I detta syfte är det väsentligt att snabbt genomföra de åtgärder i handlingsplanen som främjar innovation och omfattande spridning av ny teknik. Företagens logistiska omgivning kräver även förstärkta insatser i projekt som rör de transeuropeiska näten och nationell infrastruktur både genom att upprätthålla en adekvat andel offentliga investeringar som del av de totala utgifterna och genom att där så är lämpligt sträva efter samriskprojekt med den privata sektorn. Ansträngningarna bör även inriktas på att gynna uppkomsten av en företagarkultur och främja företagarandan, vilket är en nyckelfaktor för att stimulera tillväxten, sysselsättningen och konkurrenskraften i gemenskapen.

(ii) Reformer för att öka konkurrensen

På konkurrenspolitikens område har kommissionen erkänt behovet av att effektivisera och decentralisera tillämpningen av konkurrensbestämmelserna i syfte att öka dess effektivitet och minska kostnaderna för företagen. Medlemsstaterna bör också ge ett viktigt bidrag till målet att åstadkomma en mer effektiv tillämpning av konkurrensbestämmelserna genom att revidera sin lagstiftning så att de nationella konkurrensmyndigheterna på ett effektivt sätt kan tillämpa konkurrensbestämmelserna och genom att se över sin konkurrenslagstiftning i syfte att avskaffa onödigt krångel för företagen.

På området för statligt stöd finns det behov av en strikt kontroll från kommissionens sida och av en rigorös självdisciplin från medlemsstaternas sida. En sådan disciplin skulle vara särskilt välkommen i de medlemsstater i vilka statligt stöd som procent av BNP ligger över genomsnittet i gemenskapen (Tyskland, Luxemburg, Italien, Belgien och Grekland) där undsättnings- och omstruktureringsstöd som inte ingår i något stödprogram är relativt omfattande, vilket leder till större snedvridande effekter (Portugal, Frankrike, Italien och Spanien). Dessa statliga stöd kan skapa artificiella kostnadsfördelar för sektorer med låg teknikнivå och låg efterfrågan. I gemenskapen har detta bidragit till att en specialisering till sektorer med låg efterfrågan upprätthållits, vilket lett till att gemenskapens konkurrenskraft försvagats utan att sysselsättning skapats eller bevarats. En del av de resurser som används för att finansiera dessa stöd skulle således kunna omdirigeras till andra strukturpolitiska åtgärder som syftar till att främja innovationer, bygga upp humankapital samt öka konkurrenskraften och produktiviteten. Det skulle förbättra de europeiska ekonomiernas förmåga att möta den utmaning som en snabbrörlig värld i ständig teknisk förändring utgör.

(iii) Reformer av regelverket

En adekvat regelram är en förutsättning för att öka produktivitetstillväxten och höja de europeiska företagens konkurrenskraft. Delvis till följd av en överdriven reglering, har produktiviteten i branscher med hög teknikнivå, såsom flyg- och rymdindustrin, läkemedel och precisionsinstrument, växt långsammare i förhållande till tillverkningssektorn som helhet än vad som varit fallet i USA. Det är därför regeringarnas och kommissionens ansvar att kontinuerligt granska befintliga regleringar för att bedöma deras lämplighet och begränsa kostnaderna för att genomföra och övervaka dem samt att göra dem lättare att förstå och tillämpa. Detta gäller även för lagstiftning och regleringar på miljöområdet, vilka bör vara incitamentsbaserade så att de ekonomiska aktörerna har möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå väldefinierade mål. Eftersom det fortfarande finns stora skillnader i regleringspraxis mellan länderna skulle ett tillvägagångssätt som går ut på att identifiera bästa regleringspraxis på olika områden och använda dessa exempel som riktmärken för övriga länder kunna leda till en betydande förbättring av det regelverk som omger företagen. Ett sådant initiativ skulle kunna samordnas av kommissionen på grundval av bidrag från medlemsstaterna.

Administrativa regleringar och omständiga förfaranden tenderar att vara speciellt besvärliga för små och medelstora företag, särskilt under startfasen. I resultatet från arbetsgruppen för enklare företagsvillkor (BEST) beskrivs prioriterade områden för sådana åtgärder. Ovan nämnda riktmärkesinitiativ skulle således kunna börja med de administrativa regleringarna i samband med start av nya företag. På motsvarande sätt bör det vara en prioritet att identifiera och avskaffa eventuella återstående regleringar som hindrar utvecklingen av riskkapital och nya finansiella produkter, särskilt dem som kan bidra till finansieringen av små och medelstora företag.

Särskild uppmärksamhet bör även ägnas åt skapande av arbetstillfällen på lokal nivå i den sociala ekonomin och ny verksamhet som är knuten till behov som marknaden ännu inte tillfredsställer, vars effekter är betydande både vad gäller ekonomisk aktivitet och social sammanhållning. För att de möjligheter som erbjuds på dessa områden skall kunna utnyttjas fullt ut behöver en gynnsammare regel- och skatteram utvecklas.

*(iv) **Finansmarknaderna***

EMU kommer att medföra betydande förändringar för de europeiska finansmarknaderna. Från och med den 1 januari 1999 kommer ECB att utforma och genomföra sin penningpolitik i euro. Interbank-, penning-, valuta- och kapitalmarknaderna i de medlemsstater som deltar i den monetära unionen kommer att gå över till den nya valutan. Samtliga nya emissioner och befintliga stockar av offentlig skuld för de medlemsstater som inför euron kommer att redenomineras till euro och det förväntas en ökning av skuld- och aktieemissioner i euro i den privata sektorn. Användningen av euron i den privata sektorn kommer dessutom att gynnas genom möjligheten att göra gränsöverskridande betalningar via TARGET-systemet och genom harmoniseringen av marknadspraxis. EMU kommer att leda till att det uppstår stora och mycket likvida finansmarknader i euro, vilka bör innebära en viktig stimulans för den ekonomiska tillväxten inom euroområdet. Det är i detta syfte viktigt att de nationella myndigheterna vidtar de nödvändiga åtgärderna för att avskaffa rättsliga och finansiella hinder för marknadsintegrationen. Eftersom segmenteringen mellan de olika medlemsstaternas finansmarknader kommer att minska inom EMU kommer ineffektiviteter att bli mer uppenbara samtidigt som konkurrensen kommer att intensifieras mellan de finansiella instituten i euroområdet. Det är dessutom troligt att de nya eurofinansmarknaderna kommer att vara attraktiva för finansiella institut från länder utanför Europa. Om de nya eurofinansmarknadernas fulla potential skall kunna utnyttjas är det följaktligen väsentligt att de olika aktörerna har förberett sig fullständigt för EMU.

För att dessa reformer skall få en hög effektivitet behöver de samordnas på gemenskapsnivå och noga övervakas på regelbunden multilateral grund, vilket innebär en komplettering av den pågående makroekonomiska multilaterala övervakningen. I detta syfte och för att säkerställa kontinuerliga framsteg med de ekonomiska reformerna bör medlemsstaterna och kommissionen lägga fram kortfattade årliga rapporter, i vilka deras politik för att öka varu-, tjänste- och kapitalmarknadernas effektivitet anges. Rapporterna kommer från och med nästa år att utgöra ett underlag för De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Kommissionen kommer även att ta fram en utökad "resultattavla" med indikatorer för den faktiska marknadsintegrationen, inklusive prisskillnader, och för genomförandet av åtgärder avseende den inre marknaden.

9. Arbetsmarknader och kunskapsinvesteringar

Det är möjligt att varaktigt minska de nuvarande höga nivåerna av arbetslöshet och icke-sysselsättning inom gemenskapen. Det kräver dock en kraftfull och oförtruten användning av en bred uppsättning ömsesidigt förstärkande åtgärder, vars resultat ofta inte visar sig förrän på medellång eller lång sikt. Den makroekonomiska politiken bör, i växelverkan med de strukturpolitiska åtgärderna, säkerställa en lång period av stark, icke-inflatorisk tillväxt understödd av kapacitetshöjande investeringar. Den politik som krävs i detta hänseende utgör det centrala innehållet i de föreliggande och de tidigare Allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. För att lösa gemenskapens problem med arbetslöshet och icke-sysselsättning kommer det dock att krävas en samtidig och övergripande modernisering av gemenskapens arbetsmarknader i syfte att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll och tillse att arbetskraften är anställbar. Denna andra del av gemenskapens strategi för en hög sysselsättning utvecklas i riktlinjerna för sysselsättning från Europeiska rådets möte i Luxemburg.

Riktlinjerna för sysselsättning, baserade på de fyra pelarna om att förbättra anställbarheten, att utveckla företagarandan, att uppmuntra arbetstagarnas och företagens anpassningsförmåga samt att stärka jämställdhetspolitiken, kommer att genomföras genom de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Planerna är anpassade till de specifika nationella förhållandena och måste integrera sysselsättningsåtgärderna i en sund makroekonomisk strategi som inkluderar konsolidering av de offentliga finanserna i enlighet med kraven i stabilitets- och tillväxtpakten. Dessutom måste de utgöra ett instrument för att både minska obalanser på arbetsmarknaden och förbättra företagens förmåga att anpassa sig till ekonomiska förändringar. De nationella handlingsplanerna kommer på detta sätt att fungera som ett viktigt politiskt instrument för att förstärka gemenskapens tillväxt- och sysselsättningspotential och i denna egenskap kommer de otvivelaktigt att utgöra en viktig del av de framtida Allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

Tyngdpunkten i medlemsstaternas åtgärder bör ligga på en förebyggande strategi, inriktad på aktiva åtgärder för att öka utbudet av adekvat utbildad arbetskraft. Sådana aktiva åtgärder behöver kombineras med åtgärder för att, genom en översyn av skatte- och bidragssystemen, öka incitamenten att söka arbete och skapa arbetstillfällen.

(i) Aktiva arbetsmarknadsåtgärder

Över en femårsperiod måste medlemsstaterna bekämpa både ungdomsarbetslösheten och förhindra långtidsarbetslöshet genom att erbjuda varje arbetslös ungdom och vuxen en ny start innan de varit arbetslösa i 6 respektive 12 månader. Det ställer krav på ökade resurser till arbetsförmedlingarna för att de på ett effektivt sätt skall kunna hjälpa till med att söka efter och förmedla lediga arbeten. Sådana åtgärder bör kombineras med beledsagande åtgärder såsom utbildning och i vissa fall lönebidrag och nedsättning av sociala avgifter, särskilt för lågkvalificerad arbetskraft. Omkring 15–30 procent av samtliga arbetslösa hittar ett arbete inom ett år. Det kommer att vara viktigt att koncentrera arbetsförmedlingarnas knappa resurser på de övriga 70–85 procent som behöver hjälp för att hitta ett arbete.

Långtidsarbetslösheten är särskilt hög i Belgien, Irland, Italien och Spanien, medan ungdomsarbetslösheten är hög i Finland, Frankrike, Grekland, Italien och Spanien. Dessa medlemsstater kommer att behöva göra en extra ansträngning för att följa riktlinjerna.

(ii) Beskattning

Under mer än 15 år har den strukturella utvecklingen av skattesystemen (skatter och socialförsäkringsavgifter) i medlemsstaterna missgynnat sysselsättningen. Den implicita skattesatsen på anställd arbetskraft i gemenskapen ökade från i genomsnitt 35 procent till över 42 procent mellan 1981 och 1996, samtidigt som skatten på andra produktionsfaktorer visade en nedåtgående trend. Som ett resultat av detta har skatterna på arbete drivit in en kil mellan vad arbetstagarna får och vad företagen betalar. Höga skatter hämmar den ekonomiska effektiviteten, tillväxten och slutligen skapandet av ny sysselsättning. Höga skatter på arbete är särskilt skadliga i den nedre änden av löneskalan där de leder till att okvalificerade, lågavlönade arbeten blir för dyra och därmed slås ut från marknaden och att den svarta marknaden växer.

På medellång sikt bör medlemsstaterna rikta in sig på att minska beskattningen totalt sett och särskilt på arbete. Detta får emellertid inte äventyra konsolideringen av de offentliga finanserna. I Belgien, Frankrike, Nederländerna, Danmark, Österrike, Finland och Sverige är skattekilen högre än EU-genomsnittet, vilket ställer krav på särskilda ansträngningar från dessa medlemsstaters sida. En betydande och generell minskning av skatterna på arbete skulle innebära antingen en kraftig minskning av de sociala förmånerna eller höga offentliga utgifter. På kort sikt och i syfte att stödja sysselsättningen skulle en minskning av skatten på arbete, i synnerhet de socialförsäkringsavgifter som arbetsgivarna står för, vara mest effektiv om den riktades mot specifika arbetstagargrupper i den nedre änden av löneskalan (unga arbetstagare, okvalificerade arbetslösa eller långtidsarbetslösa). Sysselsättningseffekten torde där vara större, särskilt om skattesänkningen kombineras med aktiva arbetsmarknadsåtgärder på området för utbildning, lärlingsprogram, yrkesutbildning och omskolning. I syfte att göra skattesystemen mer sysselsättningsvänliga behöver möjligheten undersökas av att på ett inkomstneutralt sätt omfördela en del av skattetrycket från arbete till energi och miljöförorenande verksamhet, och om så är lämpligt bör aktiva åtgärder vidtas.

(iii) Reformer av de sociala skyddssystemen

De sociala skyddssystemen behöver reformeras i syfte att öka incitamenten till och möjligheterna att ta arbete och, mer allmänt, för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Detta innebär att gå över från passivt inkomststöd till bidrag som syftar till arbete. I vissa länder innebär det dock små fördelar att ta ett arbete jämfört med att ta emot bidrag, särskilt för låginkomsttagare som varit arbetslösa under en lång tid. De sammanlagda bidragen för arbetslöshet, boende och barnomsorg kan i vissa fall leda till en ersättningsnivå på över 80 procent av nettolönen i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket.

Det krävs en tvåfaldig strategi för att göra det lönsamt att arbeta. För det första krävs det åtgärder på bidragssidan för att strama åt kriterierna för bidragsberättigande, öka kraven på att söka arbete och i vissa fall se över bidragsperiodernas längd. Många länder, som t.ex. Danmark och Nederländerna, har haft positiva erfarenheter på detta område. Samspelet mellan de olika bidragssystemen bör dock ses över för att tillse att det alltid lönar sig att ta ett arbete jämfört med att ta emot bidrag. För det andra är det nödvändigt att genomföra reformer som ökar nettolönen, såsom bidrag vid arbete, negativ inkomstskatt eller bidrag vid låg lön. Den s.k. "welfare-to-work"-politiken ("bidrag till arbete") i Förenade kungariket är en intressant möjlighet för framtiden. Överlag bör bidrags- och skattesystemen ses i förhållande till arbetsmarknadsregleringarna. Medlemsstaterna, särskilt de som har ett dubbelt skyddsnät i form av relativt generösa bidragssystem och högt anställningsskydd, bör se över sin arbetsmarknadslagstiftning i syfte att förena flexibilitet och trygghet samtidigt som de effektiviserar sina bidragssystem.

(iv) Arbetstiden

Under det senaste århundradet har det skett en minskning av det antal timmar som arbetstagarna arbetar per vecka eller år i medlemsstaterna. Det har varit en viktig del av de sociala framstegen och av välfärden. Större delen av framstegen på detta område har skett under perioder av snabb tillväxt och hög sysselsättning och har varit en del av ett val mellan arbete och fritid. Denna trend är i själva verket inget annat än ett uttryck för fördelningen av produktivitetstillväxten, med kortare arbetstider till priset av lägre reallöneökningar. En återgång till denna hundraåriga trend kan därför förväntas när tillväxten går upp, vilket skulle vara normalt och välkommet som en förbättring av arbetsvillkoren och livskvaliteten. En obligatorisk och allmän förkortning av arbetstiden, delvis orsakad av en vilja att höja sysselsättningsnivån, kan emellertid ha negativa konsekvenser och bör därför undvikas.

Däremot skulle sysselsättningen, där så är lämpligt, kunna främjas av särskilda åtgärder för att minska arbetstiden på mikroekonomisk nivå om detta är motiverat av lokala förhållanden, om det medför att antalet maskintimmar frikopplas från arbetstiden, om åtgärderna förhandlas fram av arbetsmarknadens parter och om de är antingen reversibla eller kan ses som en del av den hundraåriga trenden i riktning mot kortare arbetstid. I detta sammanhang tyder vissa initiativ på att åtgärder som kombinerar en minskning av arbetstiden med nya arbeten och skatteförmåner kan ge positiva resultat. Ett annat sätt att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll skulle vara att uppmuntra största möjliga användning av frivilligt deltidsarbete och nya former av anställning. Möjligheterna på detta område skiljer sig uppenbarligen mycket åt mellan medlemsstaterna mot bakgrund av de mycket stora skillnader i andelen deltidsarbetande som för närvarande kan observeras. Utbytet på gemenskapsnivå av erfarenheter och bästa praxis behöver uppmuntras på dessa områden.

ISSN 1024-4506

KOM(98) 279 slutlig

DOKUMENT

SV 10 01 08 02

Katalognummer : CB-CO-98-334-SV-C

ISBN 92-78-36424-X

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg