

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.05.1998
COM(1998) 279 def.

Aanbeveling van de Commissie voor de globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap

opgesteld overeenkomstig artikel 103, lid 2, van het
Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap

Inhoudsopgave

1. Hoofdprioriteiten: hoge werkgelegenheid en een succesvolle EMU 1

2. Prijsstabiliteit 3

3. Een op groei en stabiliteit gerichte macro-economische beleidsmix 4

4. Monetair beleid en wisselkoersen 5

5. Gezonde en efficiënte overheidsfinanciën 6

   5.1. Algemene richtsnoeren 6

   5.2. Op de afzonderlijke landen toegesneden richtsnoeren 9

6. Loonontwikkelingen 11

7. Een structureel beleid gericht op groei en werkgelegenheid 13

8. Goederen-, diensten- en kapitaalmarkten 14

9. Arbeidsmarkten en investeringen in kennis 17

1a

Globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap

1. Hoofdprioriteiten: hoge werkgelegenheid en een succesvolle EMU

Met de invoering van de euro op 1 januari 1999 breekt een nieuwe fase aan in het Europese integratieproces en in de tenuitvoerlegging van het economische beleid in de Gemeenschap.

Het op het bewerkstelligen van een hoge mate van duurzame economische convergentie in de Gemeenschap gerichte beleid, dat de lidstaten vooral de afgelopen twee jaar op besliste en geloofwaardige wijze hebben gevoerd, heeft tastbare resultaten opgeleverd.

Ten eerste hebben deze opmerkelijke convergentie-inspanningen en -resultaten ertoe geleid dat de Raad van de Europese Unie in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders op 2 mei 1998 heeft besloten dat elf lidstaten voldeden aan de voorwaarden om de euro in te voeren.

Ten tweede resulteerden deze inspanningen in de totstandbrenging van een macro-economische beleidsmix die bevorderlijk is voor groei en werkgelegenheid.

Tot dusver zijn echter onvoldoende vorderingen gemaakt bij het terugdringen van de werkloosheid in de Gemeenschap.

Na de zomer van 1997, toen de vorige Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid werden vastgesteld, heeft zich in de Gemeenschap een steeds krachtiger en breder gedragen economisch herstel voltrokken tegen een achtergrond van een historisch lage inflatie. Daar er onbenutte productiecapaciteit voorhanden is en een gezonde expansie van de investeringen in met name uitrusting mag worden verwacht, zou zich een robuuste groei moeten kunnen voordoen zonder dat de capaciteitsgrenzen in zicht komen of inflatoire spanningen ontstaan, mits de lonen, zoals trouwens wordt verwacht, een gematigde ontwikkeling blijven vertonen. Bijgevolg kunnen de monetaire omstandigheden nog geruime tijd bevorderlijk blijven voor groei en werkgelegenheid. Daarbij komt nog dat de onderliggende economische ontwikkelingen gezond zijn en nog steeds verbeteren, de vraagvooruitzichten alsmaar rooskleuriger worden en het vertrouwen verder toeneemt.

De financiële en economische gebeurtenissen in Azië zullen de groeivooruitzichten voor de Gemeenschap slechts in beperkte mate beïnvloeden, op voorwaarde evenwel dat de crisis niet verdiept of op andere landen uit de regio overslaat en tevens op adequate wijze wordt aangepakt. Hoewel van de gebeurtenissen in Azië een enigszins dempend effect op de economische activiteit en vooral op het exportvolume van de Gemeenschap zal uitgaan, zullen de soepeler dan anderszins gerechtvaardigde monetaire omstandigheden en het aantrekken van de binnenlandse vraag de dynamiek van de groei in stand helpen houden.

Tegen de achtergrond van een verder doorzettend herstel kan de werkgelegenheid enigszins toenemen, hetgeen tot 1999 in een lichte daling van de werkloosheid in de EU als geheel kan resulteren. Dit zou een eerste, zij het bescheiden stap, betekenen in de richting van de verwezenlijking van de in artikel 2 van het Verdrag van Amsterdam neergelegde doelstelling een hoog niveau van werkgelegenheid tot stand te brengen.

De werkgelegenheid in de EU (momenteel ongeveer 60% van de beroepsgeschikte bevolking) bevindt zich op een laag peil. Dit is niet alleen toe te schrijven aan de hoge werkloosheid (circa 18 miljoen mensen in 1997), maar ook aan de soms lange tijd somber blijvende werkgelegenheidsvooruitzichten, die velen ervan weerhouden een baan te zoeken (de meesten onder hen maken overigens ook gebruik van andere sociale-zekerheidsvoorzieningen). De werkgelegenheid moet bijgevolg niet alleen voldoende groeien om de werklozen aan een baan te helpen, maar ook om het hoofd te kunnen bieden aan de toenemende participatiegraad en aan een nog lichte, op demografische invloeden terug te voeren stijging van de beroepsgeschikte bevolking.

Op korte termijn is de huidige mate van inactiviteit zonder twijfel een zwakte waaraan hoge sociale, economische en budgettaire kosten verbonden zijn, maar de daarmee samenhangende arbeidsreserve vertegenwoordigt dan weer een enorm groeipotentieel dat volledig los staat van de groei die door stijgingen van de arbeidsproductiviteit, ongeacht de omvang ervan, wordt gegenereerd. De aanwending van dit potentieel op middellange en langere termijn zou de druk op de overheidsfinanciën en sociale-zekerheidsstelsels van de lidstaten aanzienlijk verlichten. Dit zou op zijn beurt bijdragen tot een efficiënte bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en aldus niet alleen de vrijwaring en ontwikkeling van gemeenschappelijke Europese sociale waarden bevorderen, maar ook de belastingdruk op zowel ondernemingen als particulieren doen afnemen. Bovendien zouden de meeste nieuwe werkgelegenheidsmogelijkheden door hun aard alleen al de overgang naar een milieuvriendelijker productieproces aanmerkelijk vergemakkelijken.

De rol van het economische beleid bestaat erin de voorwaarden tot stand te brengen voor i) het verder doorzetten van het herstel en ii) de omzetting ervan op middellange en langere termijn in een niet-inflatoire, zichzelf in stand houdende krachtige economische groei - een eerste vereiste voor een aanzienlijk en duurzaam hogere werkgelegenheid. Dit vergt een versterkt programma van macro-economische en structurele beleidsmaatregelen, alsook een vastberaden tenuitvoerlegging van de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998 om een aantal grote uitdagingen aan te pakken. Tegelijkertijd moet de EU-economieën de kans worden geboden zich beter aan de veranderende omstandigheden in de komende jaren aan te passen.

De invoering van de euro als zodanig zal het werkloosheidsprobleem van de Unie niet oplossen, maar als in het kader van de overgang naar de derde fase van de Economische en Monetaire Unie (EMU) de bovenbeschreven taken worden vervuld, kan dit een belangrijke stap in de goede richting betekenen. Dit geldt niet alleen voor de landen die de euro aannemen, maar ook voor de overige vier lidstaten, mits deze - zoals verwacht - hun convergentie-inspanningen voortzetten.

Het stabiliteitskader van de EMU zal bijdragen tot het handhaven van een beleidsmix die bevorderlijk is voor groei en werkgelegenheid.

Op *macro-economisch* gebied moeten zowel regeringen als sociale partners alles in het werk stellen om te vermijden dat de stabiliteitsdoelstelling van het gemeenschappelijke monetaire beleid wordt doorkruist. Onder dergelijke omstandigheden is er immers geen enkele reden voor een restrictief monetair beleid.

Tegelijkertijd zijn *structurele* beleidsmaatregelen en hervormingen van de producten-, diensten- en arbeidsmarkten vereist om een groeiproces zonder spanningen in de hand te werken, de concurrentiepositie te versterken en de groei werkgelegenheidsintensiever en milieuvriendelijker te maken.

Alleen als deze beleidsstrategie door alle actoren met vastberadenheid wordt gevolgd en overeenkomstig de resolutie van de Europese Raad van Luxemburg op degelijk gecoördineerde wijze wordt uitgevoerd, zal de EMU – zoals in artikel 2 van het Verdrag wordt voorgeschreven – ten volle kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen van de Gemeenschap, waaronder het bevorderen van een duurzame, niet-inflatoire en milieuvriendelijke groei, een hoog niveau van werkgelegenheid en een verbetering van de levensstandaard.

2. Prijsstabiliteit

Prijsstabiliteit is van essentieel belang om op middellange termijn aanhoudende economische groei te realiseren. Dankzij de indrukwekkende vorderingen die de afgelopen jaren werden gemaakt, heeft de Gemeenschap duurzame prijsstabiliteit weten te bewerkstelligen. Al het te voeren beleid moet dan ook voorspelbaar en geloofwaardig zijn en verenigbaar met duurzame prijsstabiliteit.

In de toekomstige eurozone, waar het gemiddelde inflatiepercentage is teruggelopen tot minder dan 2%, dienen alle deelnemende lidstaten een economisch beleid te voeren dat erop gericht is de prijsstabiliteit op het niveau van de eurozone te handhaven, zodat de monetaire omstandigheden de groei in de hand kunnen werken. De lidstaten moeten eveneens vermijden dat al te grote inflatieverschillen optreden, omdat deze aanleiding kunnen geven tot problemen op het gebied van het concurrentievermogen.

Ook Denemarken, Zweden en het Verenigd Koninkrijk zijn erin geslaagd prijsstabiliteit te realiseren. Hun taak bestaat erin deze inflatie-prestatie op middellange termijn te consolideren. In Denemarken zal het er vooral op aankomen de prijsstabiliteit te handhaven tegen een achtergrond van een nu al jaren aanhoudende hoger dan trendmatige groei en een verkrappende arbeidsmarkt. In Zweden en het Verenigd Koninkrijk bevond de inflatie zich de voorbije jaren op een naar historische maatstaven laag peil. Deze twee lidstaten dienen hun inspanningen op het gebied van het monetaire en economische beleid voort te zetten om tot duurzame prijsstabiliteit te komen. In dit verband heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk verklaard dat zij zich bij het bewaken van haar inflatiedoelstelling zal laten leiden door de praktijken van de Europese Centrale Bank.

Griekenland heeft de laatste jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt in de richting van prijsstabiliteit. In combinatie met de budgettaire consolidatie-inspanningen van de afgelopen jaren heeft dit ervoor gezorgd dat de drachme in maart 1998 tot het wisselkoersmechanisme kon toetreden. De deelname aan het WKM zal een verdere verbetering van het inflatiebeloop in de hand werken. De inspanningen moeten echter worden geïntensiveerd om de inflatoire gevolgen van de forse devaluatie van de drachme op te vangen en zo snel mogelijk prijsstabiliteit te verwezenlijken.

3. Een op groei en stabiliteit gerichte macro-economische beleidsmix

Op macro-economisch gebied is het van cruciaal belang dat de lidstaten vasthouden aan het volgen van de op groei en stabiliteit gerichte strategie die in de vorige richtsnoeren werd aanbevolen en thans vruchten begint af te werpen. Deze strategie berust op drie essentiële beginselen:

- een op stabiliteit gericht monetair beleid;
- volgehouden inspanningen om gezonde begrotingssituaties te bereiken en te bestendigen in overeenstemming met het stabiliteits- en groeipact;
- nominale loontendensen die stroken met de doelstelling van prijsstabiliteit; tevens moet bij de reële loonontwikkeling in verhouding tot de productiviteitsgroei rekening worden gehouden met de noodzaak de winstgevendheid van de investeringen te versterken en de levensstandaard te verhogen.

Hoe meer de stabiliserende opdracht van het monetaire beleid immers wordt vergemakkelijkt door passende begrotingsmaatregelen en loonontwikkelingen, des te meer zullen de monetaire voorwaarden, inclusief de wisselkoersen en de lange-rentevoeten, gunstig zijn voor groei en werkgelegenheid.

De algehele macro-economische beleidsmix *op het niveau van de eurozone* zal hoofdzakelijk het resultaat zijn van de wisselwerking tussen enerzijds het gemeenschappelijke monetaire beleid en anderzijds de gemiddelde budgettaire posities en loonontwikkelingen in de deelnemende landen. Deze algehele beleidsmix zal slechts bevorderlijk zijn voor groei en werkgelegenheid voor zover alle actoren en groepen actoren zich houden aan de bovenbeschreven richtsnoeren. In het kader van het Verdrag, zoals aangevuld door het stabiliteits- en groeipact en de resolutie van de Europese Raad van Amsterdam over groei en werkgelegenheid, zijn de verantwoordelijkheden als volgt afgebakend.

(i) Het gemeenschappelijke monetaire beleid in de eurozone valt onder de bevoegdheid van de ECB en het ESCB, die beide onafhankelijk zijn. Overeenkomstig artikel 105, lid 1, is het hoofddoel van het monetaire beleid het handhaven van prijsstabiliteit en, onverminderd dit doel, het ondersteunen van de in artikel 2 van het Verdrag omschreven economische doelstellingen van de Unie, waaronder met name het bevorderen van een duurzame en niet-inflatoire groei en een hoog niveau van werkgelegenheid.

(ii) De nationale regeringen blijven verantwoordelijk voor het begrotingsbeleid, maar dit zal onderworpen zijn aan de bepalingen van het Verdrag (artikelen 104 tot en met 104 C) en van het stabiliteits- en groeipact, dat enerzijds de nadruk legt op de noodzaak een begrotingsituatie na te streven die in normale economische omstandigheden vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont, en anderzijds de voornaamste Verdragsbepalingen betreffende het begrotingsbeleid verduidelijkt. De nationale regeringen zullen hun begrotingsbeleid moeten coördineren in het kader van de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid.

(iii) De sociale partners blijven naar gelang van hun respectieve tradities op nationaal, regionaal, sectoraal of op een zelfs nog verder gedecentraliseerd niveau verantwoordelijk voor de vaststelling van de lonen. Zoals in de resolutie van Amsterdam over groei en werkgelegenheid wordt onderstreept, behoort het tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners om hoge werkgelegenheid in overeenstemming te brengen met passende loonafspraken en om een adequaat institutioneel kader voor het loonvormingsproces tot stand te brengen. Daar de diverse loonontwikkelingen samen een belangrijke invloed op de algehele macro-economische beleidsmix uitoefenen, zijn zij van algemeen belang.

In het kader van de algehele macro-economische beleidsmix van de eurozone zal *de beleidsmix in ieder deelnemend land* eveneens afhangen van het specifieke economische klimaat en de specifieke budgettaire en loonontwikkelingen in dat land. Om tot een passende beleidsmix voor zowel de gehele eurozone als elk deelnemend land te komen, zal het macro-economische beleid een van de belangrijkste gebieden zijn waarop de tijdens de Europese Raad van Luxemburg overeengekomen intensivering van het multilateraal toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid betrekking zal hebben.

In de landen die aanvankelijk niet op de eenheidsmunt overstappen, bestaat evenzeer behoefte aan een op stabiliteit gericht en convergerend macro-economisch beleid, vooral als de derogatielanden, zoals van hen wordt verwacht, aan het nieuwe wisselkoersmechanisme (WKM2) deelnemen. Vanwege de sterke economische en monetaire verwevenheid tussen de landen van de eurozone en de landen die de euro vooralsnog niet aannemen, maar ook om de verdere convergentie en de vlotte werking van de interne markt te waarborgen, zullen alle lidstaten bij de coördinatie van het economische beleid moeten worden betrokken.

4. Monetair beleid en wisselkoersen

Wil de EMU onder de beste omstandigheden van start gaan, dan moet op 1 januari 1999 een probleemloze overgang op de euro plaatsvinden. Daartoe zullen de lidstaten die de euro aannemen tijdens de resterende maanden van 1998 de coördinatie van hun monetaire beleid moeten intensiveren. Met name mag worden verwacht dat het nationale monetaire beleid zodanig wordt gecoördineerd dat enerzijds de officiële rentetarieven soepel convergeren naar een gemeenschappelijk rentetarief voor de eurozone dat vanaf de start van de EMU van toepassing zal zijn, en anderzijds de marktkoersen van de valuta's convergeren naar de vooraf bekendgemaakte bilaterale omrekeningskoersen. Dit zal tevens de continuïteit tussen de nationale rentevoeten en de eurorente waarborgen en onzekerheid omtrent de omrekeningskoersen voor de euro voorkomen. Indien men in het vooruitzicht van de totstandkoming van de EMU rente- en wisselkoersconvergentie wil realiseren, dan zullen overwegingen op het niveau van de eurozone onvermijdelijk een belangrijkere rol gaan spelen als determinanten van het nationale monetaire beleid in de deelnemende lidstaten.

De gemeenschappelijke rentevoet voor de eurozone zal weliswaar afhangen van de heersende economische omstandigheden en verwachtingen bij de aanvang van de EMU, maar nu al is zeker dat de ECB de rentevoet zodanig zal vaststellen dat de prijsstabiliteit in de zone als geheel gewaarborgd is. Daar de rentestand in de eurozone zal stroken met de doelstelling van prijsstabiliteit, zal de renteconvergentie tussen de lidstaten voor de eurozone als geheel geen problemen opleveren. Het is echter waarschijnlijk dat de rente op het niveau van de eurozone precies spoort met de aanvankelijk uiteenlopende conjuncturele omstandigheden waarin de economieën van elk van de deelnemende lidstaten verkeren. Convergentie naar de gemeenschappelijke rentevoet - en in mindere mate wisselkoersconvergentie naar de vooraf aangekondigde bilaterale omrekeningskoersen - kan dan ook een bijsturing van de beleidsmix vergen, met name door middel van budgettaire beleidsmaatregelen (zie deel 5.2).

De lidstaten die niet van meet af aan de euro invoeren, behouden weliswaar de zeggenschap over hun nationale monetaire beleid, maar worden overeenkomstig het Verdrag geacht hun wisselkoersen als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang te behandelen. Het WKM2 zal vanaf 1999 een nuttig kader vormen voor de monetaire betrekkingen tussen de Lidstaten die de euro nog niet invoeren en de eurozone. Het zal tevens hun convergentie-inspanningen in de aanloop naar de invoering de euro ondersteunen. Hoewel deelneming aan het WKM2 niet verplicht is, wordt van de Lidstaten die de euro nog niet invoeren toch verwacht dat zij er zich bij aansluiten.

5. Gezonde en efficiënte openbare financiën

5.1. Algemene richtsnoeren

Na in 1993 een hoogtepunt van 6,1% van het BBP te hebben bereikt, is het feitelijke overheidstekort in de Gemeenschap als geheel gestaag gedaald tot 2,4% van het BBP in 1997. De begrotingsaanpassing in de EG als geheel werd volledig verwezenlijkt door de overheidsuitgaven als percentage van het BBP te verminderen (van 52,4% in 1993 tot 48,7% in 1997). Dit opmerkelijke resultaat is grotendeels terug te voeren op de vastberaden consolidatie-inspanningen in alle lidstaten, in het bijzonder in 1997 en die werden ondersteund door een aantrekkende economische groei en dalende rentevoeten.

Afgaande op de tot medio april 1998 goedgekeurde begrotingsmaatregelen zal het vorderingentekort van de totale overheid *in de Gemeenschap als geheel* wellicht verder worden teruggedrongen tot iets minder dan 2% van het BBP in 1998 en, bij ongewijzigd beleid, afnemen tot 1,6% in 1999. Het voor conjunctuurinvloeden gecorrigeerde begrotingstekort van de overheid daarentegen zal tijdens de beschouwde periode naar verwachting slechts een geringe daling te zien geven. *In de toekomstige eurozone* bedroeg het overheidstekort in 1997 2,5% van het BBP, een percentage dat bij ongewijzigd beleid kan teruglopen tot 2% van het BBP in 1999. Dankzij een strikte toepassing van de op de afzonderlijke landen toegesneden begrotingsrichtsnoeren (die in deel 5.2 worden beschreven) kan het begrotingstekort in 1999 in de eurozone als geheel worden teruggeschroefd tot minder dan 1,5% van het BBP.

Hoewel nagenoeg alle lidstaten een houdbare situatie van de overheidsfinanciën hebben weten te bewerkstelligen, moet in de meeste landen nog verdere vooruitgang worden geboekt om te voldoen aan de in het stabiliteits- en groeipact neergelegde doelstelling op middellange termijn, die erin bestaat te komen tot begrotingssituaties die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen. Deze eis geldt voor alle lidstaten maar in het bijzonder voor die welke vanaf januari 1999 de euro aannemen, en wel om de volgende redenen.

(i) Een gezond begrotingsbeleid zal bijdragen tot lage en stabiele inflatieverwachtingen en zo de taak van het gemeenschappelijke monetaire beleid, namelijk het handhaven van prijsstabiliteit, verlichten. In de huidige constellatie zal een verdere verlaging van de overheidstekorten de duurzaamheid van het economisch herstel bevorderen omdat de gunstige monetaire omstandigheden dan kunnen blijven voortbestaan, waardoor de investeringen worden gestimuleerd en de capaciteitsbeperkingen minder knellend worden.

(ii) In vele landen hebben de overheidsfinanciën de manoeuvreerruimte die nodig is om aan conjuncturele tegenwind het hoofd te bieden, nog steeds niet teruggewonnen. Aangezien ongunstige conjunctuurontwikkelingen en landgebonden verstoringen na de invoering van de eenheidsmunt grotendeels door het begrotingsbeleid zullen moeten worden opgevangen, moet er in de eerste plaats op worden toegezien dat de automatische stabilisatoren ten volle kunnen functioneren. Bovendien zal een gezond begrotingsbeleid de doelmatigheid van de automatische stabilisatoren ongetwijfeld in de hand werken. Dankzij volgehouden begrotingsdiscipline zal bij de economische agenten de overtuiging groeien dat het tekort tijdens een recessie kan oplopen zonder dat dit een permanente ontwrichting van de overheidfinanciën veroorzaakt, waardoor zal worden voorkomen dat van de financiële markten schadelijke effecten uitgaan.

(iii) Gezonde begrotingssituaties zullen de lange rente laag helpen houden en zo ruimte scheppen voor meer particuliere investeringen. Aangezien de overheid in een dergelijke situatie de particuliere besparingen niet langer afroomt, maar juist een positieve bijdrage levert aan de besparingen in de economie, kan de investeringsquote - onder overigens gelijkblijvende omstandigheden - toenemen zonder dat dit druk op de betalingsbalans en de lange rente veroorzaakt.

(iv) Tenslotte zullen begrotingssituaties die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen, het mogelijk maken de in vele landen nog steeds vrij hoge schuldquote van de overheid snel terug te dringen en zo de druk van de schuldendienst te verlichten. Dit zal op zijn beurt de wenselijke aanwending van overheidsgelden voor meer productieve doeleinden en de verlaging van belastingen en sociale-zekerheidsbijdragen vergemakkelijken en tegelijkertijd het belastingstelsel werkgelegenheidsvriendelijker maken. Het zal eveneens de budgettaire gevolgen van de vergrijzing van de bevolking helpen voorbereiden.

Tegen deze achtergrond is het van essentieel belang dat de lidstaten zekerheid verschaffen met betrekking tot de voortzetting van de begrotingsaanpassing. Zij dienen zich daartoe te verbinden tot:

(i) de volledige uitvoering van hun begrotingen voor 1998, om daarmee een terugval te voorkomen; wanneer de economische groei sterker dan verwacht aantrekt, moet dit worden benut om het tekort in versneld tempo terug te dringen;

(ii) het aangrijpen van de unieke gelegenheid die door het huidige gunstige economische klimaat - met name op het gebied van productiegroei en verder dalende kosten van de schuldendienst - wordt geboden om ambitieuze begrotingsdoelstellingen vast te leggen, zodat zo spoedig mogelijk begrotingssituaties worden bereikt die vrijwel in evenwicht zijn of een overschot vertonen;

(iii) het vroeger indienen van hun stabiliteits- en convergentieprogramma's teneinde de Commissie en de Raad in de gelegenheid te stellen al deze programma's alsook de algehele begrotingsontwikkeling en de beleidsmix in de eurozone bij de aanvang van de derde fase van de EMU te evalueren;

(iv) het tot stand brengen, waar nodig, van een verdere geleidelijke daling en een passende looptijdstructuur van de overheidsschuld teneinde hun overheidsfinanciën minder kwetsbaar te maken voor tegenvallende rente-ontwikkelingen.

De timing, de omvang en de aard van de begrotingsaanpassingen zijn bepalend voor het feit of deze een duurzaam effect op de overheidsbegroting zullen sorteren en de economische dynamiek, het concurrentievermogen en de werkgelegenheid ten goede zullen komen. Uit de vorige richtsnoeren komen een aantal algemene beginselen naar voren, al moeten deze op de specifieke omstandigheden in de afzonderlijke landen worden toegesneden. De voorliggende richtsnoeren bekrachtigen en bouwen voort op deze beginselen.

(i) Het begrotingstekort moet worden teruggedrongen door middel van uitgavenbeperkingen veeleer dan met behulp van belastingverhogingen.

(ii) Wanneer de overheidstekorten en/of schuldquoten (schuld in verhouding tot het BBP) nog steeds vrij hoog liggen, moet voorrang worden verleend aan een snelle verlaging van de tekorten. Een steeds verder teruglopend aandeel van de overheidsuitgaven in het BBP zal leiden tot een snellere tekortreductie, waardoor deze een duurzamer karakter aanneemt.

(iii) De begrotingsconsolidatie moet plaatsvinden op een maatschappelijk evenwichtige wijze en zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit van de overheidsdiensten maar door de overheidsgelden efficiënter en doelgerichter te besteden. Zij moet worden toegespitst op een betere beheersing of hervorming van overheidsverbruik, overheidspensioenvoorzieningen, gezondheidszorg, passieve arbeidsmaatregelen en subsidies. Voorts tekende zich de laatste jaren een dalende tendens af van de overheidsinvesteringen in verhouding tot het BBP, al was deze voor een deel terug te voeren op een verschuiving in de richting van particuliere financiering en particuliere exploitatie van openbare infrastructurele investeringen. Voor zover mogelijk en zonder de noodzakelijke verdere vermindering van de overheidstekorten in het gedrang te brengen, moeten de uitgaven voor investeringen in infrastructuur en voor andere productieve doeleinden, zoals menselijk kapitaal en actieve arbeidsmarktmaatregelen, worden verhoogd. Een dergelijke herstructurering zal naar verwachting leiden tot een stijging van de participatiegraad en/of een daling van de beroepsgeschikte bevolking die sociale overdrachten ontvangt, en kan er zo toe bijdragen dat op middellange termijn een verbetering van de begrotingssituaties optreedt.

(iv) In de meeste lidstaten is een verlaging van de totale belastingdruk wenselijk om de efficiëntie en de dynamiek van de economie te bevorderen. Een dergelijke verlaging is echter pas mogelijk als verdere gestage vooruitgang wordt geboekt in de richting van gezonde begrotingssituaties. Conform de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998 wordt de lidstaten aanbevolen de druk van de sociale-zekerheidsbijdragen of de belastingwiggen als geheel te verminderen teneinde de tendens in de richting van een hogere belastingdruk op arbeid in loondienst, met name aan de onderkant van het loongebouw, om te buigen. Het is van essentieel belang dat een besluit wordt genomen over het tijdschema en de methoden die zullen worden gevolgd om de belastingdruk op arbeid te verlichten teneinde het effect hiervan op de werkgelegenheid te maximaliseren en tegelijkertijd de gezondmaking van de overheidsfinanciën in de hand te werken en de houdbaarheid van de sociale-zekerheidsstelsels te waarborgen door de overheidsuitgaven beter in de hand te houden en/of alternatieve financieringsbronnen aan te boren.

5.2. Op de afzonderlijke landen toegesneden richtsnoeren

(i) Lidstaten van de eurozone

In *België* heeft de gunstige conjunctuurontwikkeling ertoe bijgedragen dat de in het Belgische convergentieprogramma vastgestelde begrotingsdoelstellingen een jaar vroeger werden gehaald dan gepland. Verdere inspanningen zijn evenwel vereist voor het realiseren van de regeringstoezegging het primaire overschot op middellange termijn op 6% van het BBP te handhaven en zo de nog steeds zeer hoog blijvende schuldquote in snel tempo te verlagen. De overdrachten aan gezinnen en vooral de uitgaven voor gezondheidszorg moeten verder strikt in de hand worden gehouden.

Duitsland dient zijn overheidstekort de komende jaren terug te schroeven. Subsidies, overdrachten aan gezinnen en overheidsverbruik moeten verder aan banden worden gelegd. Tevens zijn extra besnoeiingen in de uitgaven vereist voor het verwezenlijken van de regeringsdoelstelling de uitgaven in verhouding tot het BBP tegen het jaar 2000 terug te dringen tot 46%, het niveau van vóór de eenwording. Duitsland moet zijn begrotingsaanpassing intensiveren om zijn schuldquote een duurzame neerwaartse tendens te doen vertonen en ervoor te zorgen dat deze quote in de nabije toekomst snel weer onder de referentiewaarde van 60% van het BBP zakt.

In *Spanje* zou het dankzij de gunstige conjunctuurontwikkeling volstaan het huidige begrotingsbeleid te handhaven om het tekort de komende jaren te doen teruglopen. Spanje dient echter nog een extra inspanning te leveren om de begrotingssituatie verder te verbeteren en zo vooruitgang te boeken bij het realiseren van de op middellange termijn na te streven doelstelling een vrijwel evenwichtige begrotingssituatie of een begrotingsoverschot te bewerkstelligen. Voorts is in Spanje een verdere verkrapping van het begrotingsbeleid vereist om oververhitting van de economie te voorkomen. De uitgaven moeten verder in de hand worden gehouden voor het realiseren van de regeringsdoelstelling de uitgaven in verhouding tot het BBP tegen het jaar 2000 te verlagen tot iets minder dan 42%.

In *Frankrijk* moet duidelijkheid worden verschaft over de begrotingsstrategie op middellange termijn. De begrotingsaanpassing moet worden geïntensiveerd om het tekort in 1999 terug te dringen tot duidelijk onder de referentiewaarde van 3% van het BBP. Deze aanpassing moet nadien worden voortgezet om de in het stabiliteits- en groeipact vervatte verplichtingen op middellange termijn na te komen. Deze consolidatie-inspanningen zijn ook vereist om de schuldquote te stabiliseren en ervoor te zorgen dat deze in de zeer nabije toekomst een neerwaartse tendens gaat vertonen. Bij het terugdringen van het tekort moet worden vastgehouden aan de strikte beheersing van de overdrachten aan gezinnen en van het overheidsverbruik.

In *Ierland* zal de overheidsbegroting de komende jaren naar verwachting toenemende overschotten te zien geven. Voorts wordt ervan uitgegaan dat de schuldquote in 1998 onder de 60% van het BBP zal uitkomen en daarna verder zal teruglopen. Gezien de huidige krachtige groei van de economie en de mogelijkheid dat deze oververhit raakt, moeten alle extra inkomsten waarop in de begroting voor 1998 niet werd gerekend, worden aangewend om het begrotingsoverschot op te trekken. Voorts is in Ierland een strak begrotingsbeleid vereist om het risico te beperken dat zich een oververhitting van de economie voordoet, hetgeen in 1999 het geval zou kunnen zijn. Deze strategie mag niet in het gedrang worden gebracht door verdere belastingverlagingen.

Na zijn overheidstekort in 1997 met succes tot onder de referentiewaarde van 3% van het BBP te hebben teruggebracht, dient *Italië* zijn op begrotingsconsolidatie gerichte inspanningen te intensiveren. Deze inspanningen zijn noodzakelijk om het tekort in snel tempo te verlagen door het primaire overschot op middellange termijn op een voldoende hoog peil te handhaven. In combinatie met de privatiseringsopbrengsten zou een dergelijke ontwikkeling van het totale tekort moeten leiden tot een aanhoudende daling van de schuldquote.

Luxemburg zal de komende jaren naar verwachting verder begrotingsoverschotten boeken bij een zeer laag blijvende schuldquote.

Nederland mag zijn huidige begrotingssituatie in geen geval laten verslechteren. Gezien de gunstige vooruitzichten voor de economische groei in de komende jaren moet het tekort verder naar omlaag worden gebracht. Het begrotingsbeleid mag bijgevolg niet verslappen en de regering mag het tekort niet opnieuw laten oplopen. De begrotingsaanpassing moet worden volgehouden om een verder aanhoudende daling van de schuldquote te bewerkstelligen.

Oostenrijk moet zijn consolidatie-inspanningen de komende jaren voortzetten om over de gehele conjunctuurcyclus een vrijwel evenwichtige begrotingssituatie of een begrotingsoverschot te verwezenlijken. Het land dient strikt de hand te houden aan zijn begroting om te voorkomen dat deze onder druk komt te staan als gevolg van de aan de gang zijnde structurele hervormingen in het pensioenstelsel en de aanpassing van de gezinsbelasting om zich aan een recente uitspraak van het Constitutionele Hof te conformeren. Tevens is een verdere consolidatie van de begroting vereist om ervoor te zorgen dat de schuldquote een duurzame neerwaartse tendens gaat vertonen.

Portugal dient de gelegenheid te gebruiken die door de gunstige economische omstandigheden wordt geboden om zijn begroting in snel tempo vrijwel in evenwicht te brengen of een overschot te doen vertonen, zoals dat door het stabiliteits- en groeipact wordt voorgeschreven. Dit zou eveneens het gevaar van oververhitting helpen keren. De begrotingsaanpassing dient zich steeds meer op de uitgavenzijde te concentreren en niet overwegend via inkomstenverhogingen en verlagingen van de rentebetalingen te geschieden. Verwacht wordt dat de schuldquote in 1998 onder de 60% van het BBP zal uitkomen en de komende jaren verder zal afnemen.

In *Finland* zal de begroting in 1998 naar verwachting een overschot te zien geven. In de komende jaren worden toenemende overschotten nagestreefd. Finland is voornemens in 1999 de inkomstenbelasting te verlagen. Dit moet op zodanige wijze geschieden dat het proces van verdere begrotingsaanpassing wordt voortgezet.

(ii) Lidstaten die de euro niet in januari 1999 invoeren

De verwachting is dat *Denemarken* de komende jaren een nog strakker begrotingsbeleid zal gaan voeren en grotere begrotingsoverschotten zal boeken. De belastingontvangsten zullen hoog blijven, terwijl de overheidsinvesteringen verder zullen worden teruggeschroefd. Dankzij de toenemende begrotingsoverschotten en de verkoop van financiële activa door de overheid zal de schuldquote in 1998 naar verwachting afnemen tot minder dan 60% van het BBP en de komende jaren blijven teruglopen.

Griekenland heeft de laatste jaren aanzienlijke vorderingen gemaakt bij het reduceren van de grote onevenwichtigheden in zijn overheidsfinanciën. Dit neemt echter niet weg dat het Griekse tekort in 1997 nog steeds 4,0% van het BBP bedroeg en dat de hoge schuldquote van de overheid tot dusver nog maar gedurende één jaar werd teruggedrongen. Griekenland moet zijn begrotingsconsolidatie dan ook voortzetten. Daartoe dienen met name de bij de toetreding van de drachme tot het WKM door de regering aangekondigde maatregelen voor een probleemloze en ordelijke deelneming aan het WKM onverkort te worden doorgevoerd. Tot deze maatregelen behoren een verdere verlaging van de primaire uitgaven, de hervorming, op middellange termijn, van het sociale-zekerheidsstelsel, uitgebreide privatiseringsplannen en de herstructurering van grote overheidsbedrijven.

Zweden is voornemens zijn begrotingsaanpassing voort te zetten (zij het in een geleidelijk langzamer tempo) en de komende jaren toenemende overschotten te bewerkstelligen. Zweden streeft naar een begrotingsoverschot van ongeveer 2% van het BBP over de gehele conjunctuurcyclus. De begrotingsaanpassing moet in het teken staan van het in de hand houden van de uitgaven en dan vooral van de overdrachten aan de gezinnen. Voorts moet de belastingdruk op de economie worden verlicht.

Het *Verenigd Koninkrijk* is voornemens het tekort verder terug te dringen tot de begrotingsituatie aan het einde van het decennium vrijwel in evenwicht is of een overschot vertoont. Het moet daartoe de aangekondigde begrotingsmaatregelen onverkort uitvoeren. De overheidsuitgaven moeten verder strikt onder controle worden gehouden. Het Verenigd Koninkrijk dient er bij het voeren van het begrotingsbeleid ook rekening mee te houden dat het noodzakelijk is de vereiste voorwaarden voor de algemene stabiliteit van de Britse economie tot stand te brengen.

6. Loonontwikkelingen

De gemiddelde loonontwikkeling en de ontwikkeling in de loonsverschillen hebben grote gevolgen voor inflatie, groei, werkgelegenheid en de werkgelegenheidsintensiteit van de groei. In de EMU met een gemeenschappelijk monetair beleid zal tussen lonen en werkgelegenheid een duidelijkere en striktere band bestaan. Daartegenover staat dat het geloofwaardige en op stabiliteit gerichte macro-economische kader een passend loongedrag in de hand zal werken.

Opdat de loonontwikkelingen bijdragen tot een werkgelegenheidsvriendelijke beleidsmix, moeten de sociale partners een van verantwoordelijkheidszin getuigende koers blijven volgen en nationale en regionale loonovereenkomsten sluiten die aan de volgende algemene regels voldoen.

(i) In de eurozone moeten de totale nominale loonstijgingen stroken met de doelstelling van prijsstabiliteit. Dit houdt in dat in de loonafspraken rekening moet worden gehouden met de door de Europese Centrale Bank nagestreefde inflatiedoelstelling. De algemeen bekende en geloofwaardige doelstelling van prijsstabiliteit zal de constante naleving van deze regel vergemakkelijken. Loonstijgingen in de gehele eurozone die tegen de prijsstabiliteit indruisen, zullen onvermijdelijk leiden tot een verkrapping van de monetaire omstandigheden in de zone, met alle negatieve gevolgen van dien voor groei en werkgelegenheid. Buitensporige nominale loonsverhogingen in een bepaald land of een bepaalde regio zullen niet meteen een significante invloed uitoefenen op de inflatie in de gehele muntunie, maar via hun effect op de arbeidskosten per eenheid product wel schadelijke gevolgen hebben voor het concurrentievermogen en het werkgelegenheidsklimaat in het land of de regio in kwestie.

(ii) De reële loonstijgingen in verhouding tot de groei van de arbeidsproductiviteit moeten verenigbaar zijn met het streven zowel de winstgevendheid van capaciteitsverruimende en werkgelegenheidsscheppende investeringen te versterken en vervolgens in stand te houden, als de koopkracht van de loontrekkenden te ondersteunen. Dit houdt in dat minder ruimte overblijft voor macro-economische reële loonstijgingen in landen waar de groei van de totale arbeidsproductiviteit vertraagt als gevolg van beleidsmaatregelen tot verhoging van de werkgelegenheidsintensiteit van de groei (bv. arbeidstijdverkorting en verlaging van de niet-loonkosten aan de onderkant van de loonschaal). Om erop toe te zien dat een grotere winstgevendheid aanleiding geeft tot hogere investeringen binnen en niet buiten de Gemeenschap, is het van essentieel belang een investeringsbevorderend klimaat tot stand te brengen in termen van vraagvooruitzichten, arbeidsmarktvoorwaarden, belastingheffing en regelgevingskader.

(iii) De verschillen in productiviteit naar gelang van kwalificaties en vaardigheden, regio's en, tot op zekere hoogte, sectoren moeten beter in de loonafspraken tot uiting komen. In dit verband dienen de sociale partners de invoering van aanvangslonen ten behoeve van jongeren, laaggeschoolden of langdurig werklozen te overwegen. Het effect daarvan kan worden versterkt door maatregelen ter bevordering van de inzetbaarheid en het aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking.

(iv) "Loonimitatie-effecten" moeten worden vermeden, waarmee wordt bedoeld dat de verschillen in arbeidskosten tussen de lidstaten de uiteenlopende arbeidsproductiviteit moeten blijven weerspiegelen. Het bestaan van één enkele munt zal de loonverschillen tussen de lidstaten transparanter maken. Dit kan een toename van de arbeidsmobiliteit teweegbrengen, maar ook leiden tot hogere looneisen in landen met lagere lonen om zo de kloof met landen met hogere lonen te dempen. Als de lonen sneller stijgen dan de productiviteitsniveaus in een gegeven land rechtvaardigen, kan dit een verslechtering van het concurrentievermogen en de winstgevendheid van de investeringen veroorzaken en aldus resulteren in een geringere aantrekkelijkheid van dit land als productielocatie. De uitvoer van het land zou dan teruglopen, investeerders zouden worden afgeschrikt en de werkloosheid zou toenemen.

Deze regels voor een passend loongedrag gelden in de eerste plaats voor de landen die de eenheidsmunt aannemen, maar ook voor de overige lidstaten omdat deze evenzeer aan een op groei en stabiliteit gericht beleid dienen vast te houden. Naleving van deze regels betekent echter niet dat in de gehele eurozone sprake moet zijn van een eenvormige loonontwikkeling. Naar alle waarschijnlijkheid zullen verschillen voorkomen in de productiviteitsgroei en vandaar ook in de voor de reële loonontwikkelingen beschikbare marge. Bovendien moeten ook de verschillen in de situaties op de arbeidsmarkt en in het economische klimaat in aanmerking worden genomen. In de EMU zullen loonaanpassingen een belangrijkere rol vervullen bij het opvangen van veranderende economische omstandigheden en met name van landgebonden verstoringen, hetgeen een grotere soepelheid van het loonvormingsproces vereist.

Aangezien het in de eerste plaats tot de verantwoordelijkheid van de sociale partners behoort om tot loonontwikkelingen te komen die verenigbaar zijn met de totstandbrenging en handhaving van een hoog niveau van werkgelegenheid - waardoor deze partners een belangrijke rol vervullen bij de verwezenlijking van een passende macro-economische beleidsmix -, is het van essentieel belang de sociale dialoog op alle relevante niveaus te versterken. Op nationaal niveau zouden de regeringen zich sterker kunnen inzetten voor het stimuleren van de dialoog en voor het bevorderen van het inzicht in de beleidsstrategie die in de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid wordt uitgestippeld. Op Gemeenschapsniveau zal de Commissie de sociale dialoog over met name

macro-economische beleidsvraagstukken verder blijven uitbouwen. In het kader van de versterkte coördinatie van het economische beleid moet daarenboven worden gestreefd naar het scheppen van een klimaat van geloofwaardigheid en wederzijds vertrouwen tussen de belangrijkste beleidsactoren, een proces dat in de hand kan worden gewerkt door een regelmatige dialoog tussen de sociale partners enerzijds en de autoriteiten verantwoordelijk voor het budgettaire en monetaire beleid anderzijds.

7. Een structureel beleid gericht op groei en werkgelegenheid

Voor het structurele beleid is een sleutelrol weggelegd bij het stimuleren van de economische groei, het herstellen van het concurrentievermogen en het verhogen van het werkgelegenheidspeil. Deze sleutelrol bestaat erin tot een macro-economisch groeiproces zonder spanningen bij te dragen, de concurrentiepositie van de EU te versterken en een werkgelegenheidsintensiever en milieuvriendelijker groei te bewerkstelligen. Een doelmatig structureel beleid moet echter samengaan met het voorgenomen gezonde macro-economische beleid. In dit verband is het van essentieel belang dat de budgettaire kosten van de structurele hervormingen in de hand worden gehouden en de verwezenlijking van gezonde begrotingssituaties niet in de weg staan. De economische voordelen van het structurele beleid treden overigens slechts geleidelijk en na verloop van tijd aan het licht. Dit beleid is daarenboven duidelijk efficiënter in een periode van hogere economische groei.

Aangezien de meeste lidstaten tot dusver onvoldoende vooruitgang hebben geboekt bij de structurele hervorming van producten-, diensten- en met name arbeidsmarkten, zijn volgehouden en intensievere inspanningen vereist om de vaak diepgewortelde structurele tekortkomingen te verhelpen. De invoering van de eenheidsmunt maakt dit des te noodzakelijker. Voor het opvangen van landgebonden economische verstoringen zullen de lidstaten grotendeels aangewezen zijn op de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van hun markten voor producten, diensten en productiefactoren. De EMU zal ook een grotere concurrentiedruk op de ondernemingen met zich meebrengen vanwege de toegenomen prijstransparantie en de uitschakeling van eventuele wisselkoersbewegingen binnen de eurozone.

Mochten de lidstaten er niet in slagen wezenlijke vooruitgang te boeken bij het flexibeler maken van hun economieën, dan zal dit ernstige gevolgen hebben: de economische groei zal onvoldoende worden gestimuleerd, de werkgelegenheid zal niet significant toenemen en de voortgang in de richting van grotere economische en sociale samenhang tussen de lidstaten zal in het gedrang komen. Daartegenover staat dat de invoering van de euro zelf wellicht als een katalysator voor structurele hervormingen zal fungeren. De eenheidsmunt zal concurrerende krachten ontketenen die structurele hervormingen in de hand zullen werken, waardoor de kansen voor het terugdringen van de werkgelegenheid vergroten. Net zoals de directheid van de Maastricht-eisen steun deed ontstaan voor de macro-economische aanpassing, zo zou nu de vastbeslotenheid een naar behoren functionerende EMU tot stand te brengen en de werkloosheid op duurzame wijze terug te dringen, steun moeten helpen mobiliseren voor een programma van elkaar versterkende structurele maatregelen op gebieden zoals belastingheffing, sociale-zekerheidsstelsels en producten- en arbeidsmarkten. Deze maatregelen zouden erop gericht moeten zijn zowel de doeltreffendheid van de markt als de maatschappelijke samenhang te bevorderen.

8. Producten-, diensten- en kapitaalmarkten

Teneinde het concurrentievermogen, de werkgelegenheid en de levensstandaard van de EU in een wereld gekenmerkt door vrijhandel en voortdurende technologische verandering te behoeden en te bevorderen, moeten de lidstaten en de Gemeenschap zich ernstiger inspannen om tot efficiëntere producten-, diensten- en kapitaalmarkten te komen. Deze inspanningen moeten zich op vier belangrijke gebieden toespitsen.

(i) Hervormingen tot vervolmaking van de interne markt

Een beter functionerende interne markt is van doorslaggevend belang voor een succesvolle EMU. Hoewel reeds aanzienlijke vorderingen zijn gemaakt, blijven nog ernstige problemen bestaan. Het wettelijk kader van de interne markt is nog steeds niet voltooid, vooral omdat de EU-richtlijnen nog niet volledig op nationaal niveau zijn omgezet. Inspanningen om het percentage niet-omgezette interne-marktrichtlijnen te verminderen, zijn met name vereist in Portugal, Frankrijk, Oostenrijk, Italië en België, waar dit percentage tussen 6 en 7,5% ligt. Zich rekenschap gevend van dit probleem, zijn de Commissie en de lidstaten in juni 1997 een actieplan voor de interne markt overeengekomen, waarin de lidstaten er zich toe verbinden tegen 1 januari 1999 in de voornaamste resterende wettelijke lacunes te voorzien. Van de gebieden waarop verdere actie noodzakelijk is, verdienen vooral overheidsopdrachten en wederzijdse erkenning bijzondere aandacht.

Thans moeten de inspanningen zich toespitsen op het waarborgen van een nauwgezette uitvoering van dit actieplan en op het toezien op de vooruitgang naar een effectieve interne markt. Daartoe wordt momenteel aan een scorebord voor de interne markt gewerkt, dat om de zes maanden zal worden gepubliceerd. Bovendien heeft de Europese Raad van Luxemburg in zijn conclusies benadrukt dat het van groot belang is bijzondere aandacht te schenken aan de nationale economische ontwikkelingen en beleidsmaatregelen die de vlotte werking van de interne markt in de weg kunnen staan, en dat de beleidscoördinatie ook betrekking moet hebben op de bevordering van belastinghervormingen ter verhoging van de doeltreffendheid en om schadelijke belastingconcurrentie te ontmoedigen. In dit verband dient erover te worden gewaakt dat de behandeling van belastingvoordelen strookt met de vigerende Gemeenschapsregeling inzake staatssteun en dat de lidstaten zich houden aan de beginselen inzake eerlijke concurrentie op belastinggebied. Dit vormt een van de hoofdtaken van de follow-up-groep die op 1 december 1997 werd opgericht.

Van de interne markt en de om zich heen grijpende mondialisering gaan sterke druk uit om het concurrentievermogen te verbeteren, maar dit laatste wordt ook beïnvloed door het nationale en communautaire beleid op het gebied van O&O en met name de informatiemaatschappij. Daartoe is het van essentieel belang dat de in het actieplan opgenomen acties ter bevordering van innovatie en een ruime verspreiding van nieuwe technologieën, onverwijld ten uitvoer worden gelegd. De logistieke omgeving van het bedrijfsleven vereist ook dat de inspanningen ten aanzien van TEN's en nationale infrastructuurprojecten worden geïntensiveerd door het aandeel van de overheidsinvesteringen in de totale overheidsuitgaven op peil te houden en door zoveel mogelijk met de particuliere sector samen te werken. De inspanningen moeten zich eveneens toespitsen op het aanmoedigen van een ondernemingscultuur en op het bevorderen van het ondernemerschap, een sleutelfactor voor het stimuleren van groei, werkgelegenheid en concurrentievermogen in de Gemeenschap.

(ii) Hervormingen ter bevordering van de mededinging

Wat het mededingingsbeleid betreft, is de Commissie zich bewust van de noodzaak het antitrust-beleid te stroomlijnen en te decentraliseren om het efficiënter te maken en de kosten voor het bedrijfsleven te verminderen. Ook de lidstaten dienen een wezenlijke bijdrage te leveren om tot een efficiëntere toepassing van de antitrust-voorschriften te komen, enerzijds door hun wetgeving zodanig bij te stellen dat de nationale mededingingsautoriteiten het antitrust-beleid op doelmatige wijze ten uitvoer kunnen leggen en anderzijds door hun mededingingsrecht zodanig te hervormen dat alle onnodige lasten voor het bedrijfsleven worden geëlimineerd.

Staatssteun moet door de Commissie streng worden gecontroleerd, terwijl de lidstaten zich ter zake een strikte zelfdiscipline dienen op te leggen. Deze discipline is vooral nodig in lidstaten waar de staatssteun als percentage van het BBP het Gemeenschapsgemiddelde overschrijdt (Duitsland, Luxemburg, Italië, België en Griekenland) of waar sprake is van vrij omvangrijke incidentele steun voor reddings- of herstructureringsoperaties, waarvan een groter verstorend effect uitgaat (Portugal, Frankrijk, Italië en Spanje). Deze steunmaatregelen van de staten kunnen resulteren in kunstmatige kostenvoordelen voor low-techsectoren waar een zwakke vraag heerst. In de Gemeenschap heeft dit bijgedragen tot het bestendigen van een specialisatie in sectoren met een zwakke vraag, hetgeen leidde tot een achteruitgang van het concurrentievermogen zonder dat werkgelegenheid werd gecreëerd of kon worden gehandhaafd. Een deel van de voor de financiering van deze steunmaatregelen uitgetrokken gelden zou bijgevolg kunnen worden aangewend voor andere structurele beleidsmaatregelen met als doel innovatie te bevorderen, menselijk kapitaal op te bouwen en het concurrentievermogen en de productiviteit te stimuleren. Zodoende zouden de Europese economieën beter het hoofd kunnen bieden aan de uitdaging waarvoor een snel evoluerende wereld van voortdurende technologische verandering hen plaatst.

(iii) Herziening van de regelgeving

Een adequaat regelgevingskader is een eerste vereiste voor het stimuleren van de productiviteitsgroei en het versterken van het concurrentievermogen van het Europese bedrijfsleven. Ten dele als gevolg van een overdreven regelgevingsdruk is de productiviteit in high-techsectoren zoals lucht- en ruimtevaart, farmaceutische producten en meet- en regelapparatuur, in verhouding tot de verwerkende nijverheid als geheel trager gestegen in de Gemeenschap dan in de Verenigde Staten. De lidstaten en de Commissie dienen de bestaande regelgeving daarom voortdurend aan een kritisch onderzoek te onderwerpen om het bestaansrecht ervan te toetsen, de kosten voor de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van deze regelgeving te verminderen en de transparantie en afdwingbaarheid ervan te verbeteren. Dit geldt eveneens voor de milieuwet- en -regelgeving, waarvan een stimulerend effect zou moeten uitgaan zodat de economische subjecten in staat worden gesteld welomschreven milieudoelstellingen op zo efficiënt mogelijke wijze te realiseren. Daar de regelgevingspraktijken van land tot land nog steeds sterk uiteenlopen, zou een op benchmarking steunende aanpak voor het opsporen van de beste regelgevingspraktijken tot een aanzienlijke verbetering van het regelgevingsklimaat voor het bedrijfsleven kunnen leiden. Dit initiatief kan eventueel door de Commissie worden gecoördineerd op grond van bijdragen van de lidstaten.

Administratieve voorschriften en omslachtige procedures veroorzaken door gaans zware lasten bij kleine en middelgrote ondernemingen en dan vooral tijdens de aanloopfase. De BEST Task Force geeft aan op welke prioritaire gebieden actie moet worden ondernomen. De administratieve voorschriften voor de oprichting van een onderneming vormen een eerste gebied waarop dit benchmarking-initiatief zich eventueel kan toespitsen. Evenzeer dient prioriteit te worden verleend aan het opsporen en opheffen van nog resterende belemmeringen van regelgevende aard voor de ontwikkeling van risicokapitaal en nieuwe financiële producten, met name die welke nuttig kunnen zijn voor de financiering van kleine en middelgrote ondernemingen.

Speciale aandacht verdienen ook de plaatselijke werkgelegenheidsschepping in de sociale economie en nieuwe activiteiten die verband houden met behoeften waarin de markt nog niet voorziet. Beide factoren hebben belangrijke afgeleide effecten op de economische activiteit en de maatschappelijke samenhang. Om optimaal van de ter zake bestaande mogelijkheden te profiteren, moet een gunstiger regelgevings- en fiscaal kader tot stand worden gebracht.

(iv) Financiële markten

De EMU zal ingrijpende veranderingen op de Europese financiële markten teweegbrengen. Vanaf 1 januari 1999 zal de ECB het monetaire beleid vaststellen en ten uitvoer leggen in euro. De interbanken-, geld-, valuta- en kapitaalmarkten van de aan de EMU deelnemende lidstaten zullen dan op de nieuwe munteenheid overstappen. Alle nieuwe emissies van overheidspapier en de uitstaande overheidsschuld van de lidstaten die de euro invoeren, zullen in euro luiden. Naar verwachting zullen ook steeds meer particuliere schuld- en aandelenemissies in euro plaatsvinden. Het particuliere gebruik van de euro zal eveneens worden aangemoedigd doordat grensoverschrijdend betalingsverkeer dankzij het TARGET-systeem en de harmonisatie van marktusances vlotter zullen verlopen. De EMU zal leiden tot het ontstaan van omvangrijke en zeer liquide financiële markten in euro, die een belangrijke impuls zouden moeten geven aan de economische groei in de eurozone. Daartoe is het belangrijk dat de nationale autoriteiten de nodige maatregelen treffen om alle wettelijke en financiële belemmeringen voor de marktintegratie uit de weg te ruimen. Naarmate de EMU de segmentatie van de financiële markten van de lidstaten doet afnemen, zal als gevolg van de scherpere concurrentie tussen de financiële instellingen uit de eurozone elke inefficiëntie duidelijker aan het licht treden. Bovendien zullen de nieuwe financiële markten in euro naar alle waarschijnlijkheid aantrekkingskracht uitoefenen op financiële instellingen van buiten Europa. Het is daarom van essentieel belang dat de operatoren zich terdege op de EMU voorbereiden, zodat de potentiële mogelijkheden van de nieuwe financiële markten in euro optimaal kunnen worden benut.

Het gunstige effect van deze hervormingen zal pas volledig tot zijn recht komen wanneer zij op Gemeenschapsniveau worden gecoördineerd en van nabij worden gevolgd in het kader van een regelmatig multilateraal toezicht ter aanvulling van het reeds bestaande multilaterale macro-economische toezicht. Te dien einde en om gestage vooruitgang te boeken bij de economische hervormingen, is het aangewezen dat de lidstaten en de Commissie beknopte jaarverslagen indienen waarin zij hun beleid gericht op het efficiënter maken van hun producten-, diensten- en kapitaalmarkten toelichten. Vanaf volgend jaar zal bij de vaststelling van de Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid mede van deze verslagen worden uitgegaan. De Commissie zal eveneens een uitgebreid scorebord opstellen met indicatoren die betrekking hebben op de effectieve marktintegratie (zoals onder meer prijsverschillen) en de tenuitvoerlegging van maatregelen in verband met de interne markt.

9. Arbeidsmarkten en investeringen in kennis

De momenteel hoge werkloosheid en inactiviteit in de Gemeenschap kunnen duurzaam worden verlaagd. Dit vereist evenwel een krachtdadige en volhardende uitvoering van een breed scala van elkaar versterkende beleidsmaatregelen, waarbij pas op middellange à langere termijn succes wordt geboekt. De wisselwerking tussen macro-economische en structurele beleidsmaatregelen zou moeten resulteren in een langdurige periode van krachtige, niet-inflatoire groei gedragen door capaciteitsverruimende investeringen. De daartoe noodzakelijke beleidsmaatregelen vormen de kern van de huidige en voorgaande Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid. Het oplossen van het werkloosheids- en inactiviteitsprobleem van de Gemeenschap vergt echter ook een gelijktijdige en grondige modernisering van de arbeidsmarkten in de Gemeenschap om de werkgelegenheidsintensiteit van de groei te verhogen en de inzetbaarheid van de beroepsbevolking te waarborgen. Deze tweede component van de Gemeenschapsstrategie ter verwezenlijking van een hoog niveau van werkgelegenheid, werd nader uitgewerkt in de te Luxemburg vastgestelde werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Deze werkgelegenheidsrichtsnoeren - die op vier hoofdthema's zijn geënt, namelijk verbetering van de inzetbaarheid van de beroepsbevolking, ontwikkeling van het ondernemerschap, bevordering van het aanpassingsvermogen van ondernemingen en werknemers en bevordering van gelijke kansen - zullen via nationale actieplannen (NAP's) voor werkgelegenheid ten uitvoer worden gelegd. Deze plannen, die op de specifieke nationale omstandigheden zijn afgestemd, moeten de werkgelegenheidsmaatregelen inpassen in een gezonde macro-economische beleidsstrategie, die onder meer voorziet in begrotingsconsolidatie conform de in het stabiliteits- en groeipact neergelegde voorschriften. Voorts moeten zij een actiemiddel vormen om enerzijds de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt te reduceren en anderzijds het reactievermogen van ondernemingen op economische verandering te verbeteren. Op deze wijze zullen de NAP's dienst doen als een belangrijk beleidsinstrument voor het versterken van het groei- en werkgelegenheidspotentieel van de Gemeenschap. Als zodanig zullen zij ongetwijfeld een belangrijk onderdeel vormen van de toekomstige Globale Richtsnoeren voor het Economisch Beleid.

De lidstaten moeten zich bij hun optreden vooral laten leiden door een preventieve strategie, die overwegend berust op actieve beleidsmaatregelen met als doel het aanbod van adequaat geschoolde en opgeleide arbeidskrachten te verhogen. Dergelijke actieve maatregelen moeten vergezeld gaan van inspanningen om via een herziening van de belasting- en uitkeringstelsels het zoeken naar een baan en het scheppen van werkgelegenheid sterker te stimuleren.

(i) Actief arbeidsmarktbeleid

Over een periode van 5 jaar moeten de lidstaten de jeugdwerkloosheid aanpakken en langdurige werkloosheid voorkomen door elke werkloze jongere en elke volwassen werkloze een nieuwe start te bieden voordat hij 6 respectievelijk 12 maanden werkloos is. De diensten voor arbeidsvoorziening moeten dan ook meer middelen krijgen om hun taken, namelijk het zoeken naar jobs en het op elkaar afstemmen van de vraag naar en het aanbod van arbeidsplaatsen, op efficiënte wijze te kunnen vervullen. Dit moet gepaard gaan met flankerende maatregelen, zoals bijvoorbeeld opleidingscursussen en in sommige gevallen loonkostensubsidies en verlagingen van de sociale lasten, in het bijzonder voor laaggeschoolden. Circa 15 à 30% van alle werklozen vindt binnen een jaar een baan. Het komt er op aan de schaarse middelen van de diensten voor arbeidsvoorziening te concentreren op de overige 70 à 85% die hulp nodig hebben om een baan te vinden.

De langdurige werkloosheid is bijzonder hoog in België, Ierland, Italië en Spanje, terwijl sprake is van een aanzienlijke jeugdwerkloosheid in Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië en Spanje. Deze lidstaten dienen een speciale inspanning te leveren om de richtsnoeren in praktijk te brengen.

*(ii) **Belastingheffing***

De belastingstelsels in de lidstaten (belastingen en sociale-zekerheidsbijdragen) ontwikkelen zich de laatste ruim 15 jaar structureel in een richting die ongunstig is voor de werkgelegenheid. Tussen 1981 en 1996 is de impliciete belasting op arbeid in loondienst in de Gemeenschap geleidelijk gestegen van gemiddeld 35% tot meer dan 42%, terwijl het impliciete belastingpercentage voor andere productiefactoren een dalende tendens te zien gaf. Belastingen op arbeid hebben dan ook een - steeds groter wordende - wig gedreven tussen hetgeen werknemers ontvangen en ondernemingen betalen. Een zware lastendruk zet een rem op de winstgevendheid, de groei en uiteindelijk op de schepping van werkgelegenheid. Hoge belastingen op arbeid zijn in het bijzonder schadelijk aan de onderkant van het loongebouw, waar zij laagbetaalde banen voor laaggeschoolden uit de markt prijzen en een toename van het "zwartwerk" veroorzaken.

Op middellange termijn moeten de lidstaten streven naar het verlichten van de lastendruk in het algemeen en van die op arbeid in het bijzonder. Dit mag echter de begrotingsconsolidatie niet in het gedrang brengen. In België, Frankrijk, Nederland, Denemarken, Oostenrijk, Finland en Zweden is de belastingwig groter dan het EU-gemiddelde, zodat van deze lidstaten een speciale inspanning wordt gevraagd. Een ingrijpende en algemene verlaging van de belastingen op arbeid houdt echter ofwel een forse vermindering van de sociale uitkeringen, ofwel hoge budgettaire kosten in. Op korte termijn zou het werkgelegenheidsbevorderende effect van een verlaging van de belastingen op arbeid, met name van de sociale-zekerheidsbijdragen van de werkgevers, het grootst zijn wanneer zij op specifieke groepen van de beroepsbevolking aan de onderkant van de loonschaal zou zijn toegespitst (jonge werknemers, laaggeschoolde langdurig werklozen). Daar zou een dergelijke verhoging wellicht het sterkste werkgelegenheidseffect sorteren, vooral wanneer zij vergezeld gaat van actieve arbeidsmarktmaatregelen op het gebied van onderwijs, leerlingwezen, beroepsopleiding en omscholing. Teneinde het belastingstelsel werkgelegenheidsvriendelijker te maken, moet worden nagegaan in hoeverre een deel van de belastingdruk op arbeid kan worden afgewenteld op energieverbruik en milieuvervuiling zonder dat dit gevolgen heeft voor de ontvangsten. Indien de mogelijkheid daartoe bestaat, moet er actief gebruik van worden gemaakt.

*(iii) **Hervorming van de sociale zekerheid***

De sociale zekerheidsstelsels moeten worden hervormd om de deelname aan het arbeidsproces te bevorderen en, meer in het algemeen, de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit betekent dat moet worden overgestapt van de passieve instandhouding van het inkomen op het verstrekken van maatschappelijke bijstand via arbeid. In sommige landen is men immers nauwelijks beter af als loontrekkende dan als uitkeringstrekker. Dit geldt vooral voor laagbetaalden die gedurende lange perioden werkloos zijn: werkloosheidsuitkeringen, woonkostentoeslagen en kinderbijslagen samen resulteren onder bepaalde omstandigheden in *netto* vervangingsquote van ruim 80% in België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Om werken lonend te maken, moet een tweeledige strategie worden gevolgd. Eerst en vooral moeten de uitkeringsstelsels worden aangepakt door de criteria voor het ontvangen van een uitkering en de eisen inzake het zoeken naar werk te verstrengen, alsook, in sommige gevallen, door de uitkeringsduur te herzien. Vele landen, zoals bijvoorbeeld Denemarken en Nederland, hebben ter zake positieve resultaten geboekt. De interactie tussen de verschillende uitkeringsstelsels dient echter te worden aangepast om er op toe te zien dat het altijd lonender is een baan te aanvaarden dan van een uitkering te blijven leven. Ten tweede moeten hervormingen worden doorgevoerd die het nettoloon doen toenemen, zoals bijvoorbeeld werknemerstoeslagen, negatieve inkomstenbelasting of loonkostensubsidies voor laagbetaalden. In dit verband opent het "welfare-to-work"-programma (van uitkering naar werk) in het Verenigd Koninkrijk interessante perspectieven voor het beleid. Meer in het algemeen moeten de uitkerings- en belastingstelsels worden afgestemd op de arbeidsmarktvoorschriften. Sommige lidstaten, met name die met vrij royale uitkeringsstelsels en een hoog niveau van bescherming tegen ontslag, dienen hun arbeidsmarktwetgeving te herzien om flexibiliteit met werkzekerheid te combineren en hun uitkeringsstelsels efficiënter te maken.

(iv) Arbeidstijdregelingen

In de loop van de twintigste eeuw is het aantal wekelijks en jaarlijks gewerkte uren per werknemer in de lidstaten voortdurend teruggelopen. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de sociale vooruitgang en de welvaart. De meeste vooruitgang op dit gebied werd geboekt tijdens perioden van krachtige groei en hoge werkgelegenheid. Tevens ging het veelal om een keuze tussen werk en vrije tijd. Deze trend is in feite niets meer dan een verdeling van de productiviteitsgroei, die resulteert in minder arbeidstijd en een lagere toename van het reële inkomen. Wanneer de groei opnieuw aantrekt, mag bijgevolg een hervatting van deze algemene trend worden verwacht. Deze ontwikkeling zou overigens maar normaal zijn en voor een welgekomen verbetering van het leef- en werkklimaat zorgen. Een verplichte en lineaire vermindering van de arbeidstijd, die ten dele is ingegeven door de wens het niveau van de werkgelegenheid te verhogen, kan negatieve gevolgen hebben en moet bijgevolg worden vermeden.

Dit neemt niet weg dat de werkgelegenheid op micro-economisch niveau eventueel wel in de hand kan worden gewerkt door middel van specifieke maatregelen ter vermindering van de arbeidstijd wanneer dit in het licht van de lokale omstandigheden gerechtvaardigd is, een ontkoppeling van kapitaal- en arbeidsuren met zich meebrengt, door de sociale partners overeengekomen is, en omkeerbaar is of gezien kan worden als een initiatief dat past in het kader van de algemene trend tot arbeidstijdverkorting. In dit verband leert de ervaring die met een aantal initiatieven werd opgedaan, dat maatregelen waarbij een verkorting van de arbeidstijd met het scheppen van banen en het toekennen van fiscale voordelen wordt gecombineerd, gunstige resultaten kan opleveren. De groei kan ook werkgelegenheidsintensiever worden gemaakt door deeltijdarbeid op vrijwillige basis en de overschakeling op nieuwe arbeidsvormen zoveel mogelijk te stimuleren. Uiteraard lopen de mogelijkheden op dit gebied van lidstaat tot lidstaat sterk uiteen doordat het percentage werknemers met een deeltijdbaan momenteel in iedere lidstaat in ruime mate verschilt. Op deze gebieden dient de uitwisseling van ervaringen en optimale werkwijzen op Gemeenschapsniveau te worden aangemoedigd.

ISSN 0254-1513

COM(98) 279 def.

DOCUMENTEN

NL **10 01 08 02**

Catalogusnummer : CB-CO-98-334-NL-C

ISBN 92-78-36421-5

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg