

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 31.05.1995
COM(95) 228 def.

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

EUROPESE COMMISSIE

Aanbeveling van de Commissie
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

Inhoud

I. **GLOBALE RICHTSNOEREN VOOR HET ECONOMISCH BELEID VAN DE LIDSTATEN EN VAN DE GEMEENSCHAP** 1b

1. **Inleiding** 1b.

2. **Richtsnoeren voor het economisch beleid** 2

Stabiliteit van de prijzen en de wisselkoersen 2
Gezonde overheidsfinanciën 4
Concurrentievermogen 6
Werkgelegenheid en de arbeidsmarkt 7

II. **TOELICHTEND DOCUMENT** 10

1. **Inleiding** 10

2. **De economische situatie en vooruitzichten** 11

2.1. Groeivooruitzichten 11
2.2. Ontwikkeling van de werkgelegenheid 12
2.3. De vooruitzichten voor de inflatie en de begrotingsconvergentie 14

3. **De beleidsdoelstellingen en -risico's** 21

4. **Het beleid** 24

4.1. Macro-economisch beleid 24
4.2. Beleidsmaatregelen ter verbetering van het concurrentievermogen 27
4.3. Werkgelegenheid en arbeidsmarktbeleid 29

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

1. Inleiding

Sinds de zomer van 1994, toen de vorige globale richtsnoeren werden aangenomen, heeft de economische groei in de Gemeenschap zich op overtuigende voortgezet. De recente onrust op de valutamarkten als gevolg van de daling van de dollar heeft echter aangetoond dat er nog belangrijke gevaren bestaan en dat belangrijke beleidsvraagstukken onopgelost blijven. Ten einde ervoor te zorgen dat de voorspelde groei ten volle wordt benut om de werkgelegenheid te vergroten en de convergentie te verbeteren, moet het economisch beleid een antwoord bieden op de uitdagingen en kansen van de huidige economische expansie.

De nieuwe richtsnoeren - opgesteld en goedgekeurd overeenkomstig artikel 103, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - zullen als leidraad dienen voor het economisch beleid van de Gemeenschap en van de lidstaten. De richtsnoeren herbevestigen de doelstellingen van de vorige richtsnoeren en de conclusies van de Europese Raad betreffende de bestrijding van de werkloosheid, met name die van de bijeenkomst te Essen, waar vijf terreinen werden aangewezen voor verdergaande maatregelen. De volledige tenuitvoerlegging van deze richtsnoeren zal het mogelijk maken de convergentie te vergroten en de goede groei- en werkgelegenheidsvooruitzichten tot werkelijkheid te maken ten einde de werkloosheid sterk terug te dringen.

In het huidige klimaat verdienen twee beleidsaspecten bijzondere aandacht. Allereerst betreft dit het gevaar dat onder invloed van de gunstige effecten van de economische groei de aandacht voor de benodigde aanpassingen verslapt. Dit zou tot uitdrukking kunnen komen in een verminderde bereidheid, onder invloed van de cyclische verbetering van het begrotingstekort, tot het treffen van duurzame maatregelen om de structurele begrotingsonevenwichtigheden weg te nemen of, naarmate de werkgelegenheid zich begint te herstellen, aarzelingen bij het nemen en uitvoeren van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de problemen op de arbeidsmarkt op te lossen. Het is van groot belang deze twee tendensen te weerstaan.

Ten tweede hebben de recente schommelingen van de wisselkoersen het risico op inflatieverschillen vergroot en bijgedragen tot zowel de potentiële versnippering van de interne markt als de bedreiging van de positieve effecten van de economische integratie.

Wisselkoersverschillen zijn nadelig voor alle lidstaten. Om het risico op fluctuaties tot een minimum te beperken moet de schepping van de voorwaarden die stabiele wisselkoersen in de Gemeenschap verzekeren, tot één van de speerpunten van het economisch beleid worden gemaakt.

De huidige richtsnoeren herbevestigen de beleidsdoelstellingen van de richtsnoeren van december 1993 en van juli 1994: het is voor de Gemeenschap en de lidstaten van essentieel belang het huidige herstel om te zetten in een krachtig, duurzaam en niet-inflatoir middellange-termijnproces van groei en schepping van werkgelegenheid, ten einde het werkloosheidspercentage sterk te verminderen en voldoende convergentie mogelijk te maken om de overgang naar Fase III van de EMU te vergemakkelijken. Om deze doelstellingen te verwezenlijken is een stabiel macro-economisch kader nodig waarin de investeringen worden bevorderd. Een dergelijk kader kenmerkt zich meer bepaald door:

- een op stabiliteit gericht monetair beleid dat niet wordt ondermijnd door ongunstige begrotings- en loonontwikkelingen;

- aanhoudende inspanningen in de meeste lidstaten om de overheidsfinanciën te consolideren in overeenstemming met de doelstellingen van hun convergentieprogramma's;

- een ontwikkeling van de nominale lonen waarbij rekening wordt gehouden met de doelstelling van prijsstabiliteit; tegelijkertijd dient bij de ontwikkeling van de reële lonen rekening te worden gehouden met de noodzaak van vergroting van het rendement van investeringen die werkgelegenheid opleveren.

Een essentieel complement van dit kader vormen structurele hervormingen die het concurrentievermogen van de economieën van de lidstaten stimuleren en de werking van hun arbeidsmarkten verbeteren. De beleidsmaatregelen die nodig zijn om te komen tot duurzame groei op de lange termijn, meer werkgelegenheid en een grote convergentie zijn met elkaar in overeenstemming.

2. Richtsnoeren voor het economisch beleid

Prijs- en wisselkoersstabiliteit

Sinds het begin van dit decennium zijn in de Gemeenschap en in de lidstaten grote vorderingen geboekt met het terugdringen van de inflatie. In negen lidstaten (B, DK, D, F, IRL, L, NL, A, UK) zal de inflatie in 1996 naar verwachting tussen 2 en 3 procent bedragen, hetgeen strookt met de doelstelling van de richtsnoeren van 1993 en 1994. In Finland en Zweden zal de inflatie het volgend jaar naar verwachting enigszins hoger

uitkomen. In Spanje, Italië en Portugal worden daarentegen inflatiepercentages van rond 4,5 procenterwacht, terwijl het percentage in Griekenland tot ongeveer 9 procent zal dalen.

Het is noodzakelijk een grotere prijsstabiliteit te bereiken. Dit vereist allereerst dat de groep lidstaten waar de inflatieresultaten als bevredigend kunnen worden beschouwd, sterk wordt uitgebreid. lidstaten waarin momenteel inflatiepercentages tussen 2 en 3 procent worden verwacht, dienen een beleid te blijven voeren dat voorkomt dat de inflatoire druk weer toeneemt en dat de inflatie verder omlaag brengt naar het laagste percentage. Andere landen dienen hun inspanningen op dit terrein sterk op te voeren.

De recente schommelingen van de wisselkoersen hebben belangrijke gevolgen voor de convergentie van de inflatie. In lidstaten met stijgende nominale effectieve wisselkoersen zal de inflatieconvergentie naar verwachting toenemen en de inflatie dit en volgend jaar onder 3% blijven. In deze lidstaten zullen de lonen zich naar verwachting eveneens in grote lijnen ontwikkelen in overeenstemming met de doelstelling van prijsstabiliteit. Het moet echter worden voorkomen dat de loonontwikkelingen leiden tot een daling van het rendement van de investeringen, in het bijzonder in de exporterende sectoren. Daar staat tegenover dat de prijsstabiliteit in de lidstaten met in waarde dalende munteenheden minder zeker is en een gevaar op een snellere stijging van de inflatie bestaat. In deze landen is de grootste waakzaamheid geboden. Met het oog op de economische groei zal met name moeten worden gewaakt voor het ontstaan van een loon- en prijsspiraal als gevolg van stijgende invoerprijzen. Als dit niet wordt voorkomen zal de geloofwaardigheid van het geheel van op stabiliteit gerichte beleidsmaatregelen snel worden ondermijnd.

De combinatie van de sterke depreciatie van de dollar en de onzekere begrotings- en inflatievooruitzichten in sommige lidstaten heeft de stabiliteit van de wisselkoersen in de Gemeenschap ernstig ondermijnd. De opgetreden schommelingen van de wisselkoersen waren groter dan op grond van de inflatieverschillen kon worden verwacht. Dit heeft schade berokkend aan het concurrentievermogen van de landen die een deugdelijk beleid hebben gevoerd en geleid tot vergroting van de inflatiedruk in de landen wier valuta in waarde zijn gedaald. Een dergelijke wisselkoersconstellatie is nadelig voor alle lidstaten: in de landen wier valuta in waarde zijn gestegen leidt dit tot een verslechtering van de groeivooruitzichten op de korte termijn, in de landen wier valuta zijn gedeprecieerd, treedt een verslechtering in inflatieverwachtingen op en komt het op stabiliteit gerichte middellange-termijnbeleid in gevaar. Ook de goede werking van de interne markt komt hierdoor in gevaar. Niet alleen kan het gebeuren dat investeringsbeslissingen

worden afgestemd op het uitbuiten van door wisselkoersverschillen ontstane concurrentievoordelen; ook kan het ontstaan van belangengroepen die devaluaties voorstaan in de hand worden gewerkt.

Alle lidstaten dienen daarom een beleid te voeren dat gericht is op stabiele wisselkoersen in de Gemeenschap. Stabiele wisselkoersen dragen er niet alleen toe bij dat de voordelen van de interne markt ten volle kunnen worden benut en de aanwending van de middelen in de Gemeenschap wordt verbeterd, maar maken het tevens mogelijk de prijsstabiliteit te vergroten. In dit verband is een belangrijke rol weggelegd voor het begrotingsbeleid en de geloofwaardigheid van de inspanningen om tot begrotingsconsolidatie te komen.

Gezonde overheidsfinanciën

Ondanks de consolidatie van de economische groei blijft het onzeker of de begrotingsonevenwichtigheden zullen worden weggenomen en in welke mate de begrotingsconvergentie zal worden bereikt. Volgens de laatste schattingen zal het vorderingentekort als percentage van het BBP tussen 1994 en 1996 met ongeveer 1,5% dalen; deze ontwikkeling wordt voor de helft toegeschreven aan de invloed van de automatische stabilisatoren op het begrotingssaldo.

Als gevolg van het uitblijven van verdere begrotingsconsolidatie wordt het begrotingsbeleid in tal van gevallen nog steeds ernstig beperkt door een hoge en toenemende rentelast. Verder ondermijnt deze situatie de stabiliteit van de prijzen en de wisselkoersen, vergroot de onzekerheid over de richting van het begrotingsbeleid en tast de geloofwaardigheid van het beleid aan, terwijl de combinatie van beleidsmaatregelen uit balans wordt gebracht en het monetaire beleid minder doeltreffend wordt. Op de middellange termijn zullen aanhoudende begrotingsonevenwichtigheden negatieve gevolgen hebben voor de economische groei en de schepping van werkgelegenheid. Een gezonde begrotingssituatie is een positieve factor aan de aanbodzijde omdat hierdoor belastingverlagingen en vergroting van de produktieve overheidsinvesteringen mogelijk worden. De groei- en werkgelegenheidsargumenten voor begrotingsconsolidatie zijn in feite minstens zo belangrijk als de argumenten die samenhangen met de noodzaak te komen tot op termijn houdbare schuldposities en nominale convergentie. Als het niet lukt de begrotingstekorten in een periode van relatief sterke groei op duurzame wijze terug te dringen, wanneer dan wel?

De duidelijke taak waarvoor nagenoeg alle lidstaten staan is het bereiken van een optimale benutting van de groei ten einde de begrotingsconsolidatie te bevorderen door middel van terugdringing van de structurele tekorten. De lidstaten zouden ernaar moeten streven hun begrotingstekort zo snel mogelijk tot minder dan 3 procent van het BBP terug te brengen als een eerste stap naar de middellange-termijndoelstelling, met name van belang in Fase III, dit tekort te verminderen tot tussen 0 en 1 procent van het BBP,

zoals vastgesteld in de globale richtsnoeren van 1993. Met een dergelijk beleid zou het mogelijk zijn het gemiddelde begrotingstekort in de Gemeenschap tussen nu en 1997 terug te brengen tot minder dan 3 procent van het BBP.

De laatste ramingen wijzen uit dat het van belang is dat alle lidstaten, met inbegrip van de landen wier tekort voor dit jaar op minder dan 3 procent werd geraamd (Denemarken, Duitsland, Ierland en Luxemburg), eventuele niet-begrootte extra ruimte die ontstaat als gevolg van de economische groei of van een daling van de rente, benutten om het proces van begrotingsconsolidatie te versnellen. Mocht de onrust op de valutamarkten de economische groei dit jaar verlagen, dan nog mogen de inspanningen om de doelstellingen van de convergentieprogramma's te bereiken, niet worden verminderd.

De vooruitzichten voor 1996 geven aan dat de begrotingsdoelstellingen, op basis van de aanpassingsmaatregelen die tot dusverre duidelijk zijn omschreven in de lidstaten wier convergentieprogramma's streefcijfers voor de begroting omvatten, niet in dezelfde mate zullen worden gerealiseerd. In de volgende landen is in meer of mindere mate een aanpassing nodig om het tekort terug te brengen tot het streefcijfer van het convergentieprogramma: België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk en Portugal. In al deze landen is het verwachte tekort hoger dan vastgesteld in het convergentieprogramma. Denemarken, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk zullen daarentegen naar verwachting volgend jaar de tekortdoelstelling halen.

In tal van landen dient de voorkeur te worden gegeven aan het beheersen van uitgavenstijgingen aangezien er, afgezien van de gevolgen voor de werkloosheid, ongetwijfeld grenzen zijn aan het verhogen van belastingen en sociale lasten. Ook rationalisering van overheidsuitgaven en belastingstelsels kan bijdragen tot de economische groei en de schepping van werkgelegenheid. Met name is het, zoals voorgesteld in de richtsnoeren van 1994, noodzakelijk het belastingstelsel beter af te stemmen op de ondersteuning van de werkgelegenheid, terwijl het accent van de overheidsuitgaven verlegd dient te worden van de consumptie naar uitgaven die bevorderlijk zijn voor de produktiviteit. In verband met het laatste dient de vergroting van de overheidsinvesteringen en de immateriële investeringen in het menselijk kapitaal tot een prioriteit te worden gemaakt. In datzelfde verband dient de belasting op arbeid te worden verlaagd, in het bijzonder voor de lage loon- en produktiviteitsschalen. Het is echter van belang ervoor te waken dat de nodige inkrimping van de begrotingstekorten niet in gevaar komt, hetgeen impliceert dat ter compensatie aanvullende inkomsten moeten worden gevonden.

In verscheidene lidstaten blijven de begrotingsproblemen op de overheidsfinanciën drukken. In Griekenland en Italië blijven de aanhoudende onevenwichtigheden brede negatieve gevolgen hebben, waarbij de prijs- en wisselkoersstabiliteit wordt ondermijnd, waardoor de risicopremies op de rente hoog blijven en vooruitgang met de convergentie

wordt belemmerd. Herstel van vertrouwen in het economisch beleid vereist krachtige maatregelen op een meerjarige basis. In het geval van Zweden, dat wordt geconfronteerd met vergelijkbare moeilijkheden, is reeds een meerjarige aanpassing van het begrotingskader aangekondigd. Het is noodzakelijk dat deze aanpassing ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. In België vereist de hoge staatsschuld dat de begrotingscomponent van het Globaal Plan volledig ten uitvoer wordt gelegd, alsmede dat verdere vooruitgang wordt geboekt bij het verminderen van het tekort tot onder 3 procent van het BBP, ten einde tevens te komen tot een aanzienlijkere verlaging van de schuldratio.

In Spanje en Portugal zijn grotere inspanningen en ambitieuzere doelstellingen nodig op het gebied van de begrotingsconsolidatie. Ook Oostenrijk en Frankrijk dienen verdergaande doelstellingen te bepalen in verband met hun begrotingen. In Oostenrijk en Zweden zijn tevens verdere inspanningen vereist om de schuldratio op een dalende lijn te brengen. Tot slot wijzen de voorspellingen uit dat de begrotingsdoelstellingen van Finland, ofschoon dat land nog geen convergentieprogramma heeft opgesteld, ambitieus zijn; de inspanningen om deze doelstellingen te verwezenlijken dienen te worden voortgezet.

Op grond van de begrotingsontwikkelingen en -vooruitzichten in Ierland en Luxemburg kan verwacht worden dat de tekorten van deze landen niet buitensporig zullen blijven. In het eerstgenoemde land zal de daling van de schuldratio naar verwachting gestaag doorzetten, terwijl de toestand van de overheidsfinanciën in het laatstgenoemde land gezond blijft.

Concurrentievermogen

Naar aanleiding van de voorstellen van het Witboek "*Groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid*" worden in de lidstaten hervormingen doorgevoerd om de factoren die bijdragen tot de endogene groei te versterken en de dynamiek en het concurrentievermogen van de economieën van de Gemeenschap te verbeteren.

Om de kansen van de interne markt optimaal te benutten is inmiddels gemiddeld 92,4 procent van de communautaire richtlijnen omgezet in nationaal recht, met afwijkingen van 86,3 tot 98,6 procent. Verdere vooruitgang is nog vereist in de sectoren verzekeringen, intellectueel en industrieel eigendom, overheidsopdrachten, nieuwe technologieën en diensten en het vrij verkeer. Verder verloopt de uitbreiding van de interne markt naar telecommunicatie en energie traag, en is de interne markt voor vervoer nog niet volledig tot stand gebracht. Verdere maatregelen zijn voorts ook vereist voor versterking van de mededingingsregels, vermindering van de staatssteun en terugdringing van de rol van de publieke sector. Dit reeds in gang gezette proces zou

verder bevorderd kunnen worden door privatisering, voor zover de lidstaten dit verenigbaar achten met hun doelstellingen.

Stand van zaken m.b.t. de tenuitvoerlegging van de maatregelen van het Witboek Interne markt

(opsplitsing naar lidstaat, in procenten; 17 mei 1995)

DK	L	F	NL	E	UK	P	B	D	IRL	I	GR
98.6	95.9	95.4	95.0	92.7	92.2	90.9	90.4	90.0	89.5	89.0	86.3
EG-12 : 92.4											

Bron: Europese Commissie

Op communautair niveau zijn verschillende initiatieven genomen. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad van Essen is een Adviesgroep Concurrentievermogen ingesteld, die aan de Europese Raad van Cannes verslag zal uitbrengen over de toestand van het concurrentievermogen van de Gemeenschap en daarmee samenhangende vraagstukken. Voorts is een werkgroep ingesteld die zich buigt over wettelijke en administratieve vereenvoudiging. Ten einde het concurrentievermogen over de gehele linie te verbeteren, worden momenteel op communautair niveau verschillende vraagstukken onderzocht, waaronder verruiming van de financieringsmogelijkheden voor het MKB, vergroting van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en verbetering van de kwaliteit van de beroepsopleiding.

Het is voor de dynamiek van de communautaire economieën van essentieel belang dat de materiële en immateriële investeringen worden vergroot. Dit geldt met name voor de investeringen in onderwijs en opleiding en in de infrastructuur van de Gemeenschap, die verder zal moeten worden ontwikkeld om te voldoen aan de eisen van de 21e eeuw. De Transeuropese netwerken moeten worden gerealiseerd en het Actieplan voor de Informatiemaatschappij dient te worden uitgevoerd. Voorts is het noodzakelijk initiatieven met betrekking tot onderzoek en ontwikkeling en een betere afstemming van de activiteiten van de lidstaten te stimuleren. Parallelle, goed op elkaar afgestemde inspanningen op het niveau van de Gemeenschap en dat van de lidstaten vormen een belangrijke pijler voor de benutting van het potentieel voor de schepping van werkgelegenheid en groei.

Werkgelegenheid en de arbeidsmarkt

Het economisch herstel zal, indien de voorspellingen worden bewaarheid, de cyclische component van de werkloosheid in 1997 hebben geabsorbeerd. Om een voortgaande en significante daling van de werkloosheid te bewerkstelligen, is het echter noodzakelijk gedurende tal van jaren een hoog percentage van economische groei te bereiken en de werkgelegenheidsintensiteit van de groei te vergroten. Een essentieel onderdeel van de

hierop gerichte inspanningen wordt gevormd door een actiever en doeltreffender arbeidsmarktbeleid. Een dergelijk beleid dient te bestaan in een uitgebreide, geïntegreerde en samenhangende inspanning om structurele veranderingen teweeg te brengen van de onderwijsstelsels, het arbeidsrecht, de arbeidscontracten, de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en het stelsel van de sociale zekerheid, ten einde de werking van de arbeidsmarkt in zijn geheel te verbeteren.

In verband met het Witboek heeft de Europese Raad van Essen uit het grote aantal uiteenlopende maatregelen om voornoemde doelstellingen te bereiken de volgende vijf prioriteiten gedistilleerd:

- Vergroting van de kansen op werk voor arbeidskrachten door middel van stimulering van de investeringen in de beroepsopleiding;
- Vergroting van de werkgelegenheidsintensiteit van de groei;
- Verlaging van de niet-loonkosten;
- Verbetering van de doeltreffendheid van het arbeidsmarktbeleid;
- Verbetering van de maatregelen die gericht zijn op de groepen die het hardst worden getroffen door de werkloosheid.

De lidstaten werden verzocht maatregelen te treffen in overeenstemming met hun eigen specifieke situatie en meerjarenprogramma's op te stellen waarin zij hun beleidsvoornemens tot uitdrukking brachten. Er werden reeds verschillende maatregelen getroffen, maar er zijn grotere en krachtigere inspanningen nodig.

Een actiever en doeltreffender arbeidsmarktbeleid draagt op drie manieren bij tot het bereiken van een vergroting van de werkgelegenheid:

i) Het ***vergroot de kansen op werk voor arbeidskrachten door de investeringen in de beroepsopleiding te bevorderen***, in het bijzonder in het MKB, en verhoogt zo de kwaliteit van het menselijk kapitaal, hetgeen een verbetering betekent van het concurrentievermogen, de potentiële produktie, alsmede van de flexibiliteit en de kansen van de arbeidskrachten;

ii) het ***vergroot de werkgelegenheidsintensiteit van de groei***, zonder een negatieve uitwerking te hebben op de omvang van de groei zelf, door middel van:
   - onderzoek door de sociale partners op de daartoe geëigende niveaus naar mogelijkheden om de werkgelegenheid te bevorderen, zonder het concurrentievermogen in gevaar te brengen, door produktiviteitsstijgingen aan te wenden voor de innovatieve organisatie van het werk, zoals arbeidstijdverkorting, nieuwe werktijdindelingen en nieuwe combinaties van werk en vrije tijd;

- vergroting van de stimulansen voor werkgelegenheidsschepping door ***vermindering van de niet-loonkosten***, in het bijzonder met betrekking tot de lagere loon- en produktiviteitsschalen, zonder andere delen van de arbeidsmarkt schade toe te brengen; vanuit maco-economisch oogpunt moet dit zodanig worden verwezenlijkt dat noch de terugdringing van de begrotingstekorten, noch het concurrentievermogen van de ondernemingen in gevaar komt. Dit vereist hervormingen en, waar nodig, alternatieve financieringsbronnen voor sociale-zekerheidstelsels;

- bevordering van nieuwe kansen en activiteiten met betrekking tot werkgelegenheid, dat wil zeggen in nauwe samenhang met de dienstenmaatschappij en een duurzaam milieu.

iii) bevordering van de inzetbaarheid van werknemers wanneer nieuwe banen ter beschikking komen door middel van:

- ***verbetering van de doeltreffendheid van het arbeidsmarktbeleid*** door vergroting van de flexibiliteit op het gebied van beroepsmatige en geografische mobiliteit (met name van makkelijk inzetbare werknemers);

- ***verbetering van maatregelen voor de groepen die het hardst worden getroffen door de werkloosheid*** door middel van speciale omscholingsprogramma's voor met uitsluiting bedreigde groepen.

Een arbeidsmarktbeleid dat bijdraagt tot het benutten van deze drie mogelijkheden vormt niet alleen een onmisbaar complement van het macro-economisch en structureel beleid op het gebied van het concurrentievermogen, maar draagt tevens bij tot het behoud en de vergroting van de samenhang en de sociale consensus in de Unie in de lange en moeilijke strijd tegen de werkloosheid.

Ten einde de doeltreffendheid van de lopende werkzaamheden te vergroten en de algemene samenhang van de afzonderlijke beleidsmaatregelen te bevorderen, heeft de Commissie op 8 maart 1995 een Mededeling aan de Raad gepresenteerd waarin zij de invoering voorstelt, op grond van artikel 103 van het Verdrag, van een procedure voor toezicht op werkgelegenheidstendensen en het ter zake doende beleid.

Op dit moment is het van belang dat de lidstaten snel hun meerjarenprogramma's goedkeuren. Deze moeten als maatstaf dienen bij het voortdurende toezicht op het beleid om werkgelegenheid te scheppen. Deze programma's en het macro-economische kader van de Globale richtsnoeren voor het economisch beleid dienen met elkaar in overeenstemming te zijn.

II. TOELICHTEND DOCUMENT

In dit toelichtend document wordt een overzicht gegeven van de economische situatie en vooruitzichten, de voortgang bij de tenuitvoerlegging van de vorige globale richtsnoeren en de huidige koers van het economisch beleid. Zoals aangekondigd in de mededeling aan de Raad betreffende de follow-up van de Europese Raad in Essen inzake werkloosheid[1], wordt meer aandacht besteed aan de trends en het beleid met betrekking tot de werkgelegenheid.

Op basis van de analyse in dit toelichtend document beveelt de Commissie een nieuwe reeks richtsnoeren voor het economische beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap aan, die duidelijk economische convergentie en het bevorderen van het scheppen van banen beogen. Deze richtsnoeren bevestigen die van december 1993 en juli 1994, maar houden tevens rekening met het feit dat het herstel van de economieën van de Gemeenschap nu veel verder heeft doorgezet en dat de omzetting van het huidige herstel in een sterke groei op middellange termijn met een aantal risico's gepaard gaat.

1. INLEIDING

De economische vooruitzichten voor de Gemeenschap blijven gunstig. Het herstel, dat juist zichtbaar was geworden toen een jaar geleden de globale richtsnoeren voor 1994 werden vastgesteld, is sterker geworden en het patroon ervan - met de export en de investeringen nog steeds als de meest dynamische componenten - blijft leiden tot duurzame groei op middellange termijn. Ondanks de negatieve effecten van de recente onrust op de wisselmarkten zal de groei naar verwachting ook in 1996 bevredigend blijven. De recente instabiliteit van de wisselkoersen heeft het vertrouwen van het bedrijfsleven beslist negatief beïnvloed, maar de fundamentele factoren die bepalend voor de groei zijn, blijven gunstig.

Er is voortgang gemaakt op de weg naar de mate van nominale convergentie die nodig is voor de overgang naar de EMU. Maar er moet nog meer gebeuren en in sommige gevallen was de voortgang teleurstellend in vergelijking met hetgeen had kunnen worden bereikt in het huidige gunstige economische klimaat. De recente instabiliteit van de valutamarkten, waarvan de oorzaak weliswaar voor een groot deel buiten de Gemeenschap is gelegen, stelt het gebrek aan convergentie aan de kaak waardoor de economische resultaten van verscheidene lidstaten nog steeds worden gekenmerkt, en vooral het gebrek aan geloofwaardigheid van hun plannen voor begrotingsconsolidatie.

---

1 "Follow-up van de Europese Raad in Essen inzake werkloosheid" COM(95) 74 def. van 8 maart 1995

Aangezien de werkgelegenheid altijd pas met enige vertraging reageert op een opleving van de bedrijvigheid, wordt de verbetering van de economische situatie nog niet tegelijkertijd weerspiegeld in een soortgelijk herstel van de arbeidsmarktsituatie, hoewel de vermindering van de werkloosheid in deze conjunctuurcyclus naar verwachting veel duidelijker zal zijn dan in het begin van de jaren tachtig. Na een nieuwe daling in 1994 zal de werkgelegenheid volgens de ramingen dit jaar en in 1996 met ongeveer 1% per jaar stijgen, terwijl de werkloosheid ook begint terug te lopen.

Onder deze omstandigheden moet het economisch beleid resoluut worden gericht op de beide doelstellingen, economische convergentie en het bevorderen van het scheppen van banen. Dit betekent dat moet worden gestreefd naar een sterke groei zonder inflatie en met meer werkgelegenheidsschepping.

2. DE ECONOMISCHE SITUATIE EN VOORUITZICHTEN

2.1 GROEIVOORUITZICHTEN

De groei in de Gemeenschap wordt geraamd op gemiddeld 3,1% in 1995 en 2,9% in 1996, terwijl dit verleden jaar naar schatting 2,7% was. Aldus wordt het in de tweede helft van 1993 ingezette herstel thans omgezet in een robuuste economische groei, zodat de reële produktie in de Gemeenschap in 1996 bijna 10% boven het niveau van 1991 zal liggen.

De economische expansie werd en zal naar verwachting ook in de toekomst worden gedragen door een sterke uitvoer, investeringsuitgaven en, in mindere mate, een toeneming van het particuliere verbruik. Verwacht wordt dat een levendige wereldhandel bevorderlijk zal zijn voor de communautaire uitvoer, die dit jaar en volgend jaar reëel met respectievelijk 7,5 en 6,5% zou kunnen stijgen. De investeringsuitgaven, die in 1994 naar schatting met 2,4% zijn toegenomen, zullen volgens de ramingen dit jaar met 6,3% en in 1996 met iets minder dan 6% stijgen. Voor het particuliere verbruik tenslotte wordt een toeneming van 2,1% dit jaar en 2,5% in 1996 verwacht. Dit groeipatroon - met in snel tempo stijgende investeringen - komt nauw overeen met wat nodig is om de voorwaarden voor een lange periode van sterke groei te creëren.

De recente verzwakking van de dollar op de wisselmarkten en de belangrijke depreciaties van een aantal Europese valuta's hebben een tweeledig effect op de groeivooruitzichten

van de Gemeenschap. Enerzijds wordt de totale groei vertraagd doordat de communautaire uitvoer gemiddeld duurder wordt op de wereldmarkten en doordat het vertrouwen van het bedrijfsleven negatief wordt beïnvloed door de onzekerheid wegens de onstabiele wisselkoersen. Anderzijds kunnen de wisselkoersbewegingen in de Gemeenschap leiden tot differentiële effecten op korte termijn op de groeivooruitzichten van landen waarvan de valuta's zijn gedeprecieerd in vergelijking met die welke zijn geapprecieerd.

Tabel 1

Groei in de Gemeenschap
(Procentuele mutatie van het reële BBP)

	1993	1994	1995	1996
B	-1.7	2.3	2.7	2.6
DK	1.5	4.4	3.3	2.9
D	-1.1	2.9	3.0	2.6
GR	-0.5	1.2	1.6	1.8
E	-1.1	2.0	3.1	3.4
F	-1.5	2.7	3.1	2.9
IRL	4.0	6.3	6.9	5.5
I	-0.7	2.2	3.3	3.4
L	2.1	3.0	3.3	2.9
NL	0.3	2.5	3.2	2.8
A	-0.1	2.7	2.7	2.5
P	-1.2	1.1	3.0	3.2
FIN	-1.6	3.9	5.3	4.2
S	-2.6	2.2	2.8	3.0
UK	2.0	3.8	3.1	2.8
EC	-0.5	2.7	3.1	2.9

Bron : Economische ramingen van de Commissie, voorjaar 1995

De fundamentele factoren die bepalend zijn voor de groei in de Gemeenschap blijven echter gunstig. De wereldhandel zal zich naar verwachting sterk blijven uitbreiden, terwijl de arbeidsproduktiviteit en de rentabiliteit van de investeringen in de Gemeenschap een bemoedigende ontwikkeling vertonen. Ten gevolge daarvan wordt voor de meeste lidstaten een bevredigende groei verwacht (zie tabel 1), terwijl in Ierland de produktie en de werkgelegenheid gedurende de gehele periode opmerkelijk snel zouden kunnen stijgen.

2.2. ONTWIKKELING VAN DE WERKGELEGENHEID

Na drie jaar van netto verliezen aan arbeidsplaatsen zal de werkgelegenheid in de Gemeenschap volgens de prognoses in 1995 en 1996 weer toenemen. De werkgelegenheid in de Gemeenschap daalde in de periode 1992-1994 met in totaal 3,9 procent: 5,8 miljoen banen gingen verloren. In 1995-96 zou de werkgelegenheid kunnen stijgen met ongeveer 1% per jaar, hetgeen betekent dat in die twee jaar netto ongeveer 3 miljoen banen zouden worden gecreëerd. Aangezien in 1995-96 de beroepsbevolking met ongeveer 1,4 miljoen personen zal toenemen, zal de verwachte werkschepping een netto daling van de werkloosheid met ongeveer 1,6 miljoen mogelijk maken.

Dit jaar en volgend jaar zal de werkgelegenheid naar verwachting in alle lidstaten stijgen, met bijzonder sterke stijgingen in Denemarken, Spanje, Nederland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en vooral in Luxemburg, Finland en Ierland (zie tabel 2).

De laatste jaren verliep de groei van de arbeidsproduktiviteit op dezelfde wijze als in alle vorige conjunctuurcycli : een belangrijke vertraging tijdens de recessie (zie tabel 3) en een versnelling aan het begin van het herstel (3,2% in 1994). Voor 1995 en 1996 echter wijzen de ramingen op een terugkeer naar de trend van de laatste twintig jaar (ongeveer 2%). Volgens de huidige ramingen zal het werkgelegenheidseffect van de groei van de communautaire economie derhalve niet kleiner, maar ook niet groter dan de laatste twintig jaar zijn.

Tabel 2

Werkgelegenheid en werkloosheid
(procentuele mutatie en percentage van de beroepsbevolking)

	Toeneming van de werkgelegenheid			Werkloosheid		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
B	-0.7	0.7	1.0	10.0	9.6	9.1
DK	-0.1	2.3	1.1	10.2	8.6	8.0
D	-0.9	0.7	0.9	8.4	7.8	7.3
GR	1.3	1.0	1.0	9.6	9.6	9.5
E	-0.9	1.5	2.0	24.1	23.7	22.8
F	0.1	1.1	1.0	12.5	12.1	11.5
IRL	2.6	2.7	2.6	15.1	14.1	13.1
I	-1.6	0.3	0.8	11.4	11.4	10.9
L	2.6	2.8	2.7	3.5	3.6	3.4
NL	-0.0	1.3	1.9	7.7	7.6	7.2
A	0.2	0.5	0.4	4.0	3.9	3.8
P	-0.1	0.4	0.7	6.9	6.7	6.3
FIN	-0.8	3.0	2.5	18.5	16.3	14.6
S	-0.9	2.0	1.8	7.8	7.2	6.5
UK	0.3	1.2	1.1	9.4	8.3	7.8
EC	-0.5	1.0	1.1	11.2	10.7	10.1

Bron : Economische ramingen van de Commissie, voorjaar 1995
N.B. : Begin 1995 heeft Eurostat zijn werkloosheidscijfers ingrijpend herzien

De werkgelegenheid in de verwerkende industrie, waar de produktiviteitsstijgingen bijzonder hoog zijn, liep verleden jaar met ongeveer 2,5% terug, maar zal zich naar verwachting herstellen met een geraamde toeneming van 0,5% in 1995 en 1,1% in 1996. De uitbreiding van de werkgelegenheid in deze sector wijst er ook op dat het herstel een duurzaam groeiproces op gang heeft gebracht.

De verwachte stijgingen van de werkgelegenheid zullen leiden tot een daling van de werkloosheid van een recordniveau van 11,2% van de beroepsbevolking in 1994 tot 10,1% in 1996. Sterke dalingen van de werkloosheid zullen in de periode 1994-1996 volgens de prognoses plaatsvinden in Finland (3,9 procentpunten), Denemarken (2,2 punten) en Ierland (2 punten).

De hoge werkloosheid zal echter haar stempel blijven drukken op de arbeidsmarkt in Spanje, Ierland en Finland; in Italië en Frankrijk zal de werkloosheid naar raming in 1996 tussen 10,5 en 11,5% blijven bedragen; in België en Griekenland tussen 9 en 9,5%; in de overige acht lidstaten tenslotte zal de werkloosheid volgens de verwachtingen variëren van 3,25 % in het geval van Luxemburg tot 8 % in het geval van Denemarken.

Tabel 3

Stijging van de arbeidsproduktiviteit

(jaarlijkse procentuele mutatie)

	1961-73	1974-90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	1991-96
B	4.3	2.0	2.1	2.3	-0.3	3.1	1.9	1.6	1.8
DK	3.2	1.4	2.9	1.2	2.2	4.5	1.0	1.8	2.2
D *	4.0	1.9	2.5	3.9	0.7	3.8	2.3	1.8	1.7
GR	8.1	1.4	5.6	-0.6	-1.5	-0.1	0.6	0.7	0.8
E	6.5	2.7	1.8	1.9	3.3	2.9	1.6	1.4	2.1
F	4.7	2.2	0.7	2.2	-0.3	2.6	1.9	1.8	1.5
IRL	4.3	3.8	2.9	4.5	3.3	3.6	4.1	2.9	3.6
I	5.5	2.0	0.4	1.8	2.2	3.8	3.0	2.6	2.3
L	3.0	1.3	-1.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.1	0
NL	3.9	1.7	0.9	0.4	0.5	2.5	1.9	0.9	1.2
A	5.0	1.5	0.9	0.0	0.4	2.5	2.2	2.1	1.4
P	6.6	3.4	1.3	1.7	0.8	1.3	2.5	2.5	2.8
FIN	4.5	2.6	-2.0	3.7	5.0	4.7	2.3	1.6	2.5
S	3.5	1.1	0.4	3.2	3.2	3.1	0.9	1.2	2.0
UK	2.9	1.6	1.1	1.6	3.7	3.4	1.8	1.7	2.2
EC *	4.4	2.0	1.5	2.3	1.5	3.2	2.1	1.8	2.1

Bron : Economische ramingen van de Commissie, voorjaar 1995 * Voor de gemiddelden tot 1991 Duitsland = West-Duitsland

Hoewel de ontwikkeling van de werkgelegenheid en het tempo waarin de werkloosheid vermindert, vrijwel overeenkomen met de verwachtingen, blijft de werkloosheid een belangrijke beleidszorg. De huidige en de geraamde ontwikkelingen wijzen op de noodzaak ervoor te zorgen dat de groei nog vele jaren hoog blijft om het tijdens de recessie verloren terrein te kunnen terugwinnen en de werkloosheid te doen dalen tot onder het niveau dat op het hoogtepunt van de vorige conjunctuurcyclus werd bereikt.

2.3. DE VOORUITZICHTEN VOOR DE INFLATIE EN DE BEGROTINGSCONVERGENTIE

Met betrekking tot de inflatie was de voortgang groter dan op enig ander convergentiegebied in de Gemeenschap. Gemeten aan de deflator van het particuliere verbruik, daalde de gemiddelde inflatie in de Gemeenschap van een recordniveau van

5,6 % in 1991 tot 3,2 % in 1994 en zal zij naar verwachting dit jaar en in 1996 op het niveau van 1994 blijven. Het doel dat de Gemeenschap zich in de richtsnoeren had gesteld, namelijk een inflatie tussen de 2 en 3 % in 1996 als eerste stap op de weg naar prijsstabiliteit, zal derhalve niet volledig worden bereikt.

In 1994 hadden tien lidstaten een inflatie van 3 % of minder, terwijl de overige een inflatie van meer dan 3 % hadden. Voor 1995 en 1996 worden wijzigingen in de landensamenstelling van deze groepen voorspeld : de inflatie in Ierland en Oostenrijk zal dit jaar tot onder de 3 % dalen en in 1996 in Ierland nog verder tot 2,7 %, terwijl in Oostenrijk een stabilisatie net onder 3 % zou optreden; in Zweden en Finland zou de inflatie oplopen tot ongeveer 3,3 % volgend jaar; in het Verenigd Koninkrijk zou het niveau stabiel blijven op 3 % dit jaar en volgend jaar.

Tabel 4

Inflatie

(Procentuele mutatie, deflator van het particuliere verbruik)

	1993	1994	1995	1996
B	2.6	2.4	1.9	2.4
DK	1.0	1.7	2.3	2.7
D	3.8	2.7	2.3	2.5
GR	13.6	10.9	9.6	8.9
E	5.6	5.1	4.9	4.5
F	2.2	1.8	1.9	2.1
IRL	1.6	3.0	2.9	2.7
I	5.1	4.7	5.2	4.5
L	3.6	2.2	2.3	2.5
NL	2.1	2.2	1.8	2.2
A	3.5	3.3	2.8	2.9
P	7.9	5.1	4.5	4.5
FIN	3.9	1.6	1.7	3.3
S	5.8	3.0	3.2	3.2
UK	3.4	2.5	3.0	3.0
EC	4.0	3.2	3.2	3.2

Bron: Ramingen van de diensten van de Commissie, voorjaar 1995

De prijsconvergentie lijkt verzekerd in de groep lidstaten waar appreciaties van de effectieve wisselkoersen worden waargenomen. In acht lidstaten (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Nederland en Oostenrijk) zal de inflatie naar verwachting dit jaar en volgend jaar onder de 3 % blijven.

In Portugal en Finland, waar zich onlangs ook appreciaties van de effectieve wisselkoersen hebben voorgedaan, zijn de inflatievooruitzichten minder bemoedigend. Na een belangrijke daling ten opzichte van het niveau van 1993 en een kleinere daling ten opzichte van verleden jaar zal de inflatie in Portugal zich naar verwachting dit jaar en volgend jaar stabiliseren op 4,5 %. Voor Finland daarentegen wordt voor volgend jaar een sterke stijging van de inflatie geraamd.

De inflatievooruitzichten blijven onzeker in de lidstaten die de laatste maanden hun valuta hebben zien depreciëren (Italië, Griekenland, Zweden, Spanje en het Verenigd Koninkrijk). Hoewel kan worden geargumenteerd dat de inflatoire gevolgen van de depreciatie pas zouden optreden wanneer de werkelijke produktie het potentieel te boven gaat, doen de onzekerheid over het exacte niveau van dit verschil en de mogelijkheid dat de potentiële produktie tijdens de recessie gedaald kan zijn, vermoeden dat het risico van een inflatiestijging de vooruitzichten overheerst.

Griekenland, Spanje, Italië en Portugal vertonen thans en naar verwachting ook in de toekomst een minder bevredigende prijsconvergentie in de Gemeenschap, zij het in uiteenlopende mate, en de inflatie in Zweden zal niet vertragen gedurende de ramingsperiode.

Volgens de prognoses zal de inflatie in het Verenigd Koninkrijk in 1995 en 1996 stabiel blijven op 3 %. Er bestaat echter grote onzekerheid over de inflatievooruitzichten wegens het feit dat het Verenigd Koninkrijk, naast de recente wisselkoersontwikkelingen, in 1996 vier jaar van sterke groei zal hebben doorgemaakt en de overcapaciteit aanzienlijk zal zijn verminderd. In het Verenigd Koninkrijk, maar ook in Finland en Zweden waar in het kader van het monetaire beleid een streefcijfer voor de inflatie is vastgesteld, is waakzaamheid een essentieel ingrediënt van de beleidskoers.

Tabel 5

Nominale mutatie van de effectieve wisselkoersen
(ten opzichte van 19 industriële partners)

	Jaarlijkse procentuele mutatie					Cumulatieve mutatie sinds 1991			
	1992	1993	1994	1995*		1992	1993	1994	1995*
B	2.3	0.8	1.6	5.3	B	2.3	3.1	4.8	10.3
DK	2.8	2.1	0.1	5.3	DK	2.8	4.9	5.0	10.5
D	3.3	2.7	0.1	6.8	D	3.3	6.1	6.3	13.4
GR	-7.7	-9.6	-7.1	-3.3	GR	-7.7	-16.6	-22.5	-25.0
E	-1.8	-13.1	-6.7	-2.1	E	-1.8	-14.7	-20.4	-22.1
F	3.6	1.9	0.6	4.0	F	3.6	5.5	6.1	10.4
IRL	2.8	-5.9	0.3	-0.4	IRL	2.8	-3.3	-3	-3.5
I	-2.7	-16.9	-4.6	-14.3	I	-2.7	-19.2	-22.9	-33.9
NL	2.4	3.0	0.4	5.2	NL	2.4	5.5	6.0	11.4
A	2.6	2.4	0.0	4.9	A	2.6	5.1	5.0	10.1
P	3.6	-7.6	-4.7	2.8	P	3.6	-4.3	-8.7	-6.2
FIN	-12.7	-14.8	7.5	9.3	FIN	-12.7	-25.7	-20.1	-12.6
S	1.3	-19.3	-1.2	-4.7	S	1.3	-18.2	-19.1	-22.8
UK	-3.6	-9.0	0.2	-4.0	UK	-3.6	-12.3	-12.1	-15.6
EC	2.2	-13.1	-2.2	1.4	EC	2.2	-11.2	-13.2	-12.0

Bron : Diensten van de Commissie * Uitgaande van de veronderstelling dat de wisselkoersen constant zullen blijven op hun niveau van april 1995l

Een opmerkelijk kenmerk van de inflatiecijfers sedert 1993 is dat ondanks de ernstige recessie de gemiddelde inflatie in de Gemeenschap boven de 3 % is gebleven. Weliswaar vertonen een groot aantal landen momenteel een bevredigende prijsontwikkeling, maar in ongeveer een derde van de lidstaten is de inflatie nog een reden tot bezorgdheid. Daar

komt nog bij dat voor dit jaar en volgend jaar geen verdere voortgang bij de inflatiebestrijding wordt verwacht.

De kennelijke hardnekkigheid van de inflatie zou de invloed van verscheidene elkaar versterkende factoren kunnen weerspiegelen. Enerzijds is de tijdens de recessie ontstane reservecapaciteit wellicht kleiner dan doorgaans wordt geschat. Dit kan het gevolg zijn van meetfouten of van een versnelde ontmanteling van verouderde produktiecapaciteit. Anderzijds zijn de aangekondigde monetaire en vooral budgettaire beleidsmaatregelen wellicht nog niet geloofwaardig genoeg en kunnen zij de verwachtingen over de toekomstige inflatie niet significant beïnvloeden. Daarnaast hebben in sommige lidstaten valutadepreciaties bijgedragen tot de inflatie. Tenslotte is het mogelijk dat in verscheidene landen van de Gemeenschap niet-concurrentiële voorwaarden blijven overheersen ondanks de pogingen de interne markt te implementeren.

Deze overwegingen impliceren dat voor een verdere vermindering van de inflatie maatregelen nodig zijn die de geloofwaardigheid van het beleid bevorderen, het aanpassingsvermogen van de werknemers in een veranderend economisch klimaat verbeteren en ook de mededinging bevorderen. Met name is het belangrijk de geloofwaardigheid te verhogen van de lage inflatiestreefcijfers, zodat zij in de betalingsgewoonten kunnen worden verwerkt, en van de begrotingsconsolidatieprogramma's.

De ***begrotingsconvergentie*** in de Gemeenschap blijft moeizaam. Uit tabel 6 blijkt dat voor de Gemeenschap als geheel het vorderingentekort van de totale overheid, dat in het recessiejaar 1993 een recordniveau van 6,3 % van het BBP bereikte, volgens de huidige ramingen geleidelijk zal dalen tot 4,5 % van het BBP in 1995 en 3,9 % in 1996.

Tussen 1994 en 1996 wordt de grootste daling van het tekort verwacht in Finland en Zweden (respectievelijk 4,6 en 4,5 procentpunten van het BBP), gevolgd door het Verenigd Koninkrijk (4 punten), Denemarken (2,8 punten) en Griekenland (2,3 punten). Voor vijf andere landen, België, Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal, wordt een vermindering van het tekort met tussen 1 en 2 procentpunten van het BBP verwacht, terwijl binnen deze groep Spanje en Frankrijk vermoedelijk de grootste vooruitgang zullen maken. Er worden geen belangrijke veranderingen verwacht voor de vijf resterende lidstaten, die naast Nederland en Oostenrijk de drie landen omvatten waar in 1994 het tekort onder de referentiewaarde van 3 % van het BBP lag, namelijk Duitsland, Ierland en Luxemburg. Volgens de huidige ramingen zal in zeven lidstaten het tekort van de totale overheid in 1996 op of onder het niveau van de referentiewaarde van 3 % van het BBP liggen.

De ramingen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat het beleid niet zal worden gewijzigd; niet alle lidstaten hebben echter hun concrete begrotingsplannen voor 1996

reeds bekendgemaakt. Een implicatie van deze veronderstelling voor de geraamde begrotingsaanpassing wordt verschaft door de splitsing van de mutatie van het vorderingentekort in een conjunctureel en een discretionair deel. Uit tabel 7 blijkt dat gedurende drie jaren van sterke groei (1994-96) naar verwachting slechts kleine verminderingen van de structurele tekorten zullen optreden. De cumulatieve daling van het communautaire vorderingentekort met 1,6 punten van het BBP tussen 1994 en 1996 weerspiegelt een discretionaire vermindering van het tekort met slechts 0,8 % van het BBP.

Tabel 6

Tekort van de totale overheid
(in % van het BBP)

	1993	1994	1995	1996
B	6.6	5.3	4.2	3.9
DK	4.5	4.0	1.9	1.2
D	3.3	2.5	2.1	2.4
GR	13.2	12.5	11.3	10.2
E	7.5	6.6	6.0	4.8
F	6.1	6.0	4.9	3.9
IRL	2.4	2.3	2.8	2.6
I	9.6	9.0	7.9	8.1
L	-2.1	-2.3	-1.4	-1.5
NL	3.3	3.1	3.2	2.5
A	4.1	4.0	4.6	3.9
P	7.0	5.8	5.6	4.7
FIN	7.8	5.6	5.0	1.1
S	13.4	10.4	9.1	5.8
UK	7.8	6.9	4.8	2.9
EC	6.3	5.5	4.5	3.9

Bron : Economische ramingen van de Commissie, voorjaar 1995; (-) geeft een overschot aan

Het aanhoudend gebrek aan evenwicht op de begrotingen heeft in belangrijke mate bijgedragen tot de stijging van de overheidsschuld in de Gemeenschap. Aan het begin van dit decennium bedroeg de verhouding van de overheidsschuld tot het BBP in de Gemeenschap 55,8 %; zoals men in tabel 8 kan zien, liep de overheidsschuld op tot 66,2 % in 1993, en verwacht wordt dat zij verder zal stijgen tot 70,4 % van het BBP in 1996. Naar verwachting zullen in 1996 vier lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk) een lagere schuldratio hebben dan de referentiewaarde van 60 % van het BBP. In zes van de overige lidstaten (Griekenland, Spanje, Oostenrijk, Portugal, Finland en Zweden) zal de schuldratio vermoedelijk stijgen, terwijl in de andere vijf (België, Denemarken, Ierland, Italië en Nederland) een daling tegemoet kan worden gezien. Ondanks de goede groeivooruitzichten wijzen deze ontwikkelingen erop dat veel ambitieuzere begrotingsplannen dan waaraan momenteel wordt gedacht, nodig zijn om in

verscheidene gevallen de schuldratio te stabiliseren en ondubbelzinnig op een neerwaartse koers te brengen.

Op middellange termijn wordt voor de periode 1993-1996 in vier lidstaten (België, Denemarken, Ierland en Nederland) een daling van de schuldratio verwacht, die het grootst zal zijn in Ierland (16,2 procentpunten van het BBP), gevolgd door België en Denemarken (4,9 punten) en Nederland (4,3 punten).

Tabel 7

Mutatie van het werkelijke en het voor conjunctuur gecorrigeerde tekort van de totale overheid

(in % van het BBP)

	Mutatie van het werkelijke tekort				Mutatie van het voor conjunctuur gecorrigeerde tekort				
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996	
B	-0.1	-1.3	-1.1	-0.3	-2.4	-1.0	-0.8	0.1	B
DK	1.6	-0.5	-2.1	-0.7	1.2	0.8	-1.3	-0.4	DK
D	0.4	-0.8	-0.4	0.3	-1.4	-0.7	-0.3	0.3	D
GR	0.9	-0.7	-1.2	-1.1	0.2	-0.8	-1.1	-0.9	GR
E	3.3	-0.9	-0.6	-1.2	0.9	-1.3	-0.2	-0.7	E
F	2.2	-0.1	-1.1	-1.0	0.5	0.1	-0.7	-0.5	F
IRL	0.0	-0.1	0.5	-0.2	-0.8	0.5	1.2	-0.2	IRL
I	0.1	-0.6	-1.1	0.2	-1.2	-0.4	-0.6	0.8	I
L*	-1.3	-0.2	0.9	-0.1	-2.0	-0.4	1.1	-0.3	L
NL	-0.6	-0.2	0.1	-0.7	-2.2	-0.2	0.7	-0.4	NL
A	2.1	-0.1	0.6	-0.7	0.9	0.1	0.7	-0.6	A
P	3.7	-1.2	-0.2	-0.9	2.1	-1.7	0.1	-0.4	P
FIN	1.9	-2.2	-0.6	-3.9	0.1	-0.6	1.9	-2.4	FIN
S	5.6	-3.0	-1.3	-3.3	2.4	-2.0	0.0	-1.9	S
UK	1.7	-0.9	-2.1	-1.9	1.4	-0.1	-1.6	-1.6	UK
EC	1.2	-0.8	-1.0	-0.6	-0.4	-0.5	-0.5	-0.3	EC

Bron : Economische ramingen van de Commissie, voorjaar 1995; (-) geeft een daling aan, (+) geeft een stijging aan van de respectieve tekorten

* Luxemburg heeft een overschot, dus (-) geeft een stijging aan, (+) geeft een daling aan van het overschot.

In Frankrijk wordt een stijging van de schuldratio tot 52,8 % van het BBP in 1996 verwacht, terwijl in het Verenigd Koninkrijk voor dit jaar en volgend jaar een stabilisatie op 51,5 % van het BBP wordt verwacht. In Duitsland weerspiegelt de sterke stijging van de schuldratio dit jaar, de overname door de overheid van extrabudgettaire verplichtingen in verband met de eenmaking.

In Griekenland en Italië wordt voor de periode 1993-1996 een stijging van de schuldratio met respectievelijk 1 en 5 punten verwacht. In Italië heeft de schuldratio in 1994 waarschijnlijk haar hoogste niveau bereikt en ten opzichte van dit referentiepunt wordt voor dit jaar en volgend jaar een bescheiden aanpassing verwacht.

In Griekenland, waar de schuldratio ook reeds zeer hoog is, zal de schuldconvergentie dit jaar en volgend jaar slechter worden.

Tenslotte wordt ook een achteruitgaande convergentie op basis van het schuldcriterium verwacht in Spanje en Portugal, waar de schuldratio tussen 1993 en 1996 zou kunnen stijgen met respectievelijk 5,3 en 4,1 punten tot respectievelijk 65,2 en 70,7 % van het BBP in 1996.

Tabel 8

Brutoschuld van de totale overheid
(in % van het BBP)

	1993	1994	1995	1996
B	137.2	136.1	134.3	132.3
DK 1)	80.3	75.6	76.1	75.4
D	48.2	50.1	58.2	58.1
GR	115.2	114.1	115.3	116.2
E	59.9	62.3	64.6	65.2
F	45.8	48.5	51.2	52.8
IRL	97.0	89.8	84.6	80.8
I	119.4	125.4	124.9	124.4
L	6.9	7.2	7.6	7.8
NL	81.4	78.1	78.1	77.1
A	62.8	64.5	66.2	67.4
P	66.6	69.2	70.5	70.7
FIN	57.1	60.1	64.4	64.6
S	76.2	79.1	84.6	85.7
UK	48.5	50.1	51.5	51.5
EC	66.2	68.1	70.3	70.4

Bron : Economische ramingen van de Commissie, voorjaar 1995

(1) De deposito's van de overheid bij de centrale bank, de in het bezit van de overheid zijnde niet-overheidsobligaties en de schuld in verband met overheidsondernemingen beliepen in 1994 23,4 % van het BBP

(2) De sterke stijging van de Duitse schuldratio in 1995 wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de overname door de overheid van extrabudgettaire verplichtingen in verband met de eenmaking, waarvan de belangrijkste de schuld van de "Treuhandanstalt" is

Ook met betrekking tot de schuldratio van de drie nieuwe lidstaten hebben zich zorgwekkende ontwikkelingen voorgedaan. De sterke stijgingen in de periode 1993-1996 weerspiegelen in belangrijke mate het effect van de recessie, maar het is ook duidelijk dat ambitieuzere aanpassingsplannen noodzakelijk zijn om de stijging van de schuldratio een halt toe te roepen en uiteindelijk een ommekeer in haar ontwikkeling teweeg te brengen. In mei 1995 heeft Oostenrijk een convergentieprogramma ingediend en Zweden zal dit, naar verwachting, in juni doen.

Het is mogelijk dat het aanhoudende gebrek aan evenwicht op de begrotingen van de lidstaten en het uitblijven van beslissende voortgang bij de begrotingsconsolidatie in periodes van sterke economische groei, ook te maken hebben met het belang van de begrotingsinstellingen en -procedures bij de bepaling van de begrotingstekorten alsmede

met de aard van het politieke overleg. In verscheidene landen van de Gemeenschap spelen de regels volgens welke het begrotingsbeleid wordt goedgekeurd en wijzigingen in de begrotingsplannen mogelijk zijn, een zeer belangrijke rol bij het uiteindelijke resultaat. Het is ook mogelijk dat de middelen waarmee de begrotingsconsolidatie wordt nagestreefd, niet altijd leiden tot begrotingsdiscipline; het kan bij voorbeeld wenselijk zijn verbeterde begrotingsprocedures te combineren met budgettaire streefcijfers om het waarschijnlijker te maken dat de begrotingsprogramma's werkelijk worden uitgevoerd zoals gepland.

Het belang van deze overwegingen is nu evidenter geworden, zowel omdat het noodzakelijk is alle wegen tot versterking van de begrotingsdiscipline in de lidstaten te verkennen, als om het waarschijnlijker te maken dat door een zo groot mogelijke groep landen aan de criteria inzake begrotingsconvergentie wordt voldaan vóór de overgang naar fase III van de EMU.

Uit de ramingen voor 1996 blijkt dat, met de aanpassingsmaatregelen die duidelijk zijn gespecificeerd door de lidstaten die budgettaire streefcijfers in hun convergentieprogramma's hebben opgenomen, de begrotingsdoelstellingen niet uniform zullen worden nageleefd. Bijsturing om het voor het tekort vastgestelde streefcijfer van het convergentieprogramma te halen, is vereist, zij het in uiteenlopende mate, in de gevallen van België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk en Portugal; in al deze gevallen is het geraamde tekort groter dan het in het convergentieprogramma opgenomen streefcijfer. Anderzijds zullen Denemarken, Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk naar verwachting de doelstellingen voor het tekort volgend jaar halen. Van de nieuwe lidstaten heeft Oostenrijk onlangs een convergentieprogramma ingediend en zal Zweden dit in juni doen. In beide gevallen zouden ambitieuzere streefcijfers vereist zijn om de begrotingsconvergentie te verzekeren. In Finland tenslotte, waar een grote inspanning wordt gedaan om de begroting te consolideren, dient het beleid ervoor te zorgen dat de geraamde vermindering van het tekort in 1996 inderdaad wordt gerealiseerd.

3. DE BELEIDSDOELSTELLINGEN EN -RISICO'S

In de globale richtsnoeren van december 1993 en juli 1994 werd in grote lijnen de koers uitgezet voor het beleid om tot economische convergentie te komen en de schepping van banen te bevorderen. De globale richtsnoeren van 1995 moeten deze doelstellingen bevestigen. Tevens moet bij het aanbevolen beleid rekening worden gehouden met de risico's en problemen die de huidige economische vooruitzichten kenmerken.

De communautaire economie groeit nog in het enkele maanden geleden voorspelde tempo, ook al zijn de groeivooruitzichten minder gunstig geworden. Aan de verbetering van de indicatoren van het vertrouwen van de consumenten en het bedrijfsleven kwam

aan het begin van dit jaar een eind, nog vóór de recente periode van onstabiele wisselkoersen. Bovendien zou een nieuwe periode van zwakte van de US dollar ten opzichte van de Europese valuta's leiden tot een klimaat van grotere onzekerheid, waardoor de geraamde positieve groei in gevaar zou kunnen komen. Anderzijds dient erop te worden gewezen dat, zoals reeds opgemerkt, de voornaamste factoren die de groeivooruitzichten bepalen - met name de wereldhandel en de rentabiliteit van de investeringen - goed blijven en dat een sterkere groei dan thans wordt geraamd, niet uitgesloten is. Het economisch beleid moet derhalve gericht zijn op de voorkoming van ontwikkelingen die de voortzetting van het groeiproces in gevaar zouden kunnen brengen.

Het eerste risico waaraan moet worden gedacht, is een hernieuwde opleving van de inflatie. Wat betreft de gevolgen van de recente valutabewegingen voor de inflatie, kunnen twee groepen landen worden geïdentificeerd : enerzijds de landen waarvan de valuta's een effectieve appreciatie te zien gaven en die derhalve vermoedelijk prijsstabiliteit zullen "importeren", en anderzijds de landen waarvan de valuta's zijn gedevalueerd (met name Italië) en waarvan de inflatie, onder overigens gelijke omstandigheden, een tendens tot stijging zal vertonen. Over het geheel genomen zouden hierdoor de inflatiecijfers verder uiteen kunnen gaan lopen dan vóór de recente perikelen op de wisselmarkten.

Inflatie kan ook worden veroorzaakt door het feit dat de werkelijke groei van de economie de potentiële groei benadert of overschrijdt, vooral in 1996, hetgeen zou leiden tot capaciteitstekorten die op hun beurt weer tot inflatie leiden. Dit risico wordt minder evident als de investeringen van het bedrijfsleven in de Gemeenschap de komende paar jaar belangrijk toenemen. Voorts bestaat het gevaar dat de loonakkoorden hoger zullen uitvallen dan momenteel geraamd en opwaartse druk op de prijzen zullen uitoefenen en/of tot een verminderde investeringsrentabiliteit zullen leiden. Dit gevaar kan ook ontstaan uit de wens om te snel en ten koste van de groei en de werkgelegenheid te worden gecompenseerd voor de geringe stijgingen of in sommige gevallen de werkelijke dalingen van de reële lonen gedurende de periode 1993-94 van trage groei en stijgende werkloosheid. Verwacht wordt dat in sommige landen de lonen in 1995-96 reeds te sterk zullen stijgen.

Het tweede, zorgwekkender probleem is dat de begrotingssituatie in verscheidene lidstaten onbevredigend blijft. Er zijn derhalve grotere consolidatie-inspanningen nodig en het wegwerken van de structurele begrotingstekorten moet nu worden aangepakt, tijdens het herstel, wanneer de lidstaten ook kunnen profiteren van de werking van automatische stabilisatoren. Voorts blijven door het nog hoge niveau van de overheidsschuld verscheidene lidstaten zeer kwetsbaar voor renteschokken, die mogelijk verband houden met onzekerheid over begrotings-, wisselkoers- en prijsontwikkelingen

en in die landen de tijdens het herstel te verwachten voortgang bij de begrotingsconsolidatie effectief ongedaan zouden kunnen maken.

Tenslotte kunnen, zoals reeds werd opgemerkt in het economisch jaarverslag van 1995 van de Commissie, de tijdens het herstel ontstane gunstige economische omstandigheden aanleiding geven tot "verwaarlozing van de aanpassing". Zo zou het kunnen gebeuren dat de overheden de structurele oorzaken van de hoge begrotingstekorten minder energiek aanpakken, aangezien het herstel een positieve conjuncturele bijdrage tot de belastingontvangsten en tot het begrotingsevenwicht levert. Voorts kunnen de maatregelen tot opheffing van de rigiditeit van de arbeidsmarkt op korte termijn minder urgent lijken als de werkgelegenheid weer begint toe te nemen en de werkloosheid daalt. Een dergelijke verslapping van de consolidatie- en hervormingsinspanningen zou de geslaagde omzetting van het herstel in een duurzaam en werkscheppend groeiproces ernstig in gevaar brengen, bijdragen tot een onevenwichtige combinatie van beleidsmaatregelen en het risico van een nieuwe recessie verhogen.

Om de convergentie te versterken en de economische groei te verduurzamen zal op een verstandige manier gebruik moeten worden gemaakt van de door het huidige herstel geboden kansen. Het is duidelijk dat de loonontwikkelingen een belangrijke bijdrage zullen leveren tot de inflatieconvergentie.

Als de nominale lonen sneller beginnen te stijgen met de consolidatie van de groei, vooral voordat de werkloosheid belangrijk daalt, waardoor tevens de inflatie zal toenemen, zullen de lidstaten wellicht nog een fase van deflatie moeten ondergaan; bij de huidige werkloosheidsniveau's kunnen zij zich dat slecht veroorloven. Een gematigde stijging van de lonen zal ook bijdragen tot de bevordering van de investeringen. Het recente herstel van de particuliere investeringen weerspiegelt de gunstige economische vooruitzichten en lonen die minder snel stijgen dan de arbeidsproduktiviteit. Als de investeringsuitgaven duurzaam op een hoog niveau blijven, zullen zij bijdragen tot de verhoging van de potentiële produktie en tot de bevordering van de schepping van werkgelegenheid.

Voor een verstandig gebruik van het herstel is het nodig dat de lidstaten eerst en vooral hun openbare financiën consolideren. Een houdbare begrotingssituatie is een noodzakelijke voorwaarde om de groei en een duurzame werkgelegenheidsschepping te ondersteunen. Het is duidelijk dat er een onderlinge samenhang bestaat tussen de beleidsmaatregelen die vereist zijn om de groei op lange termijn te verduurzamen, het scheppen van banen te bevorderen en de werkloosheid te verminderen, en de convergentie te versterken.

De recente ontwikkelingen op de valutamarkten geven aan hoe belangrijk stabiliteit van de wisselkoersen in de Gemeenschap is voor de bevordering van de economische integratie en de voltooiing van de interne markt. Wijzigingen van de wisselkoersen kunnen leiden tot een verkeerde allocatie van middelen wanneer investeringsbeslissingen die worden genomen op grond van de verwachting dat een depreciatie van de munt concurrentievoordelen zal opleveren, uiteindelijk achterhaald blijken als de concurrentiepositie wordt ondermijnd door een nominale koersappreciatie of door hogere inflatie. Voorts ondergraaft de mogelijkheid van een depreciatie van de wisselkoers de loon- en prijsdiscipline, aangezien een verlies van concurrentievermogen althans tijdelijk kan worden goedgemaakt door een devaluatie; daardoor wordt het moeilijk de inflatie terug te dringen en prijsstabiliteit te bereiken. Aangezien devaluaties tenslotte vooruitzicht bieden op een tijdelijke verbetering van het concurrentievermogen, verschaffen zij de mogelijkheid een beleid te voeren dat ten koste van de buurlanden gaat, hetgeen niet verenigbaar is met de voltooiing van de interne markt.

4. HET BELEID

Het hoofddoel van het economische beleid in deze conjunctuurfase is ervoor te zorgen dat het huidige herstel vertaald wordt in werkscheppende groei zonder inflatie. Gezien de risico's waardoor de economische vooruitzichten worden bedreigd, en omdat een nog grotere convergentie vereist is, dienen het macro-economische beleid en het structuurbeleid te worden gericht op het veilig stellen van de prijsstabiliteit, het bevorderen van begrotingsconsolidatie, en het versterken van de dynamiek en het concurrentievermogen van de Gemeenschap.

4.1. MACRO-ECONOMISCH BELEID

Het hoofddoel van het macro-economisch beleid zal zijn een stabiel kader in stand te houden dat zal voorkomen dat de spanningen optreden die hebben bijgedragen tot de recessie van 1992-93 en dat zal bijdragen tot een voortdurende, gestadige verhoging van de potentiële produktie. Zoals in de vorige hoofdstukken werd uiteengezet, geven de belangrijkste ontwikkelingen aanleiding tot bezorgdheid op beide fronten. Tegelijkertijd zijn, met de consolidatie van de groei en de nadering van fase III van de EMU, de uitdagingen waarvoor de lidstaten zich gesteld zien, groter geworden, terwijl de uiteenlopende trends die zijn ontstaan ten gevolge van wisselkoerswijzigingen, ook belangrijke vragen hebben doen rijzen over de geschiktheid van de verschillende vormen van economisch beleid.

Het veilig stellen en bevorderen van de voortgang bij de inflatiebestrijding en het verduurzamen van de groei is een cruciale uitdaging voor het ***monetaire en wisselkoersbeleid in de huidige conjunctuur***. Een noodzakelijke bijdrage tot de

verdediging van de prijsstabiliteit in deze context zal moeten worden geleverd door beleidsmaatregelen tot consolidatie van de begrotingen. Dergelijke beleidsmaatregelen zijn in vrijwel alle lidstaten vereist, maar zij zijn vooral dringend noodzakelijk in de lidstaten waar begrotingstekorten en een stijgende schuldenlast, en de daarmee gepaard gaande inflatie en ontwikkelingen op de wisselmarkten, het monetaire beleid het zwaarst belasten en waar de risico's van een belangrijke stijging van de inflatie het grootst zijn. Even noodzakelijk is een beleid ter bevordering van niet-inflatoire loonontwikkeling en, op langere termijn, verhoogde mededinging op produktmarkten.

Stabiele wisselkoersen in de Gemeenschap zijn essentieel voor de goede werking van de interne markt. In lidstaten waar de begrotingssituatie divergeert en waar wisselkoersdepreciaties zijn opgetreden (Griekenland, Spanje, Italië en Zweden) is het van essentieel belang dat er doortastend en geloofwaardig wordt opgetreden om de begrotingsconsolidatie te bevorderen. Meer in het algemeen zullen geloofwaardige maatregelen met het oog op begrotingsconsolidatie bijdragen tot de vermindering van de instabiliteit van de wisselkoers. Dit zal niet alleen bijdragen tot het wegnemen van de bezorgdheid over ontwrichtingen van de mededinging in de interne markt, maar het zal ook de voorwaarden creëren voor verlagingen van de rentetarieven, en het zal uiteindelijk de tenuitvoerlegging van het begrotingsaanpassingsprogramma vergemakkelijken.

Een op consolidatie gericht ***begrotingsbeleid*** zal een cruciale rol vervullen bij de vermindering van de risico's van een stijging van de inflatie, instabiliteit van de wisselkoersen, en een verdere verergering van het gebrek aan evenwicht op de begrotingen.

Begrotingsconsolidatie is niet alleen noodzakelijk om stabiele inflatieverwachtingen te bevorderen, maar ook om de voortgang bij het terugdringen van de inflatie vol te houden. Dit is vooral belangrijk in lidstaten met een hardnekkig gebrek aan evenwicht op de begroting en met een hardnekkige inflatie (Griekenland, Italië en Spanje). Het uitblijven van belangrijke vorderingen bij het herstel van het begrotingsevenwicht, vooral in een klimaat van sterke groei, zal de onzekerheid over de bedoelingen van de begrotingsautoriteit verhogen. Deze onzekerheid heeft ertoe bijgedragen de reële rentetarieven te verhogen en aldus de begrotingsconsolidatie weer moeilijker te maken in verscheidene lidstaten.

Onvoldoende geloofwaardigheid van de plannen voor begrotingsconsolidatie kan ook worden weerspiegeld in onstabiele wisselkoersen, hogere reële rentetarieven en stijgingen van de renteverschillen met andere landen. Binnenlandse en internationale beleggers die houders van overheidspapier zijn, eisen een verhoging van het rendement, of een sterke wisselkoers, om het verhoogde risico te compenseren, een combinatie van omstandigheden die schadelijk is voor zowel de groei als de begrotingsaanpassing. De

instabiliteit waardoor de wisselkoersen in Griekenland, Spanje, Italië en Zweden worden gekenmerkt, is deels een weerspiegeling van het voortdurende uitblijven van een oplossing voor de begrotingsproblemen.

Op middellange termijn zal de begrotingsconsolidatie bijdragen tot de verhoging van het niveau van de nationale besparingen en via deze weg tot de verhoging van het niveau van de potentiële produktie.

Voor de naleving van de convergentiecriteria op begrotingsgebied zullen grote inspanningen moeten worden geleverd. Volgens de ramingen van het voorjaar 1995 zullen voor zeven lidstaten in 1996 de tekorten onder de referentiewaarde van 3 % van het BBP liggen (Denemarken, Duitsland, Ierland, Nederland, Finland en het Verenigd Koninkrijk; Luxemburg zal naar verwachting een overschot hebben). In deze lidstaten moeten de inspanningen om de openbare financiën te consolideren, vastberaden worden voortgezet. In België, Frankrijk en Oostenrijk zou de referentiewaarde voor het tekort in 1996 haalbaar zijn, mits de aanpassing met hernieuwde energie wordt voortgezet. Hoewel er geen ramingen bestaan voor de jaren daarna, is het duidelijk dat voor de overige lidstaten de naleving van de convergentiecriteria op begrotingsgebied tegen 1999 nog meer dan thans een hoofddoelstelling van het beleid moet worden.

De in de afzonderlijke lidstaten vereiste combinatie van beleidsmaatregelen weerspiegelt de ongelijke verdeling van de beleidsrisico's. De lidstaten waarvan de valuta's de afgelopen maanden zijn gedeprecieerd, zullen waarschijnlijk de inflatiedruk zien toenemen, terwijl de implicaties van de onstabiele wisselkoersen voor de rentetarieven de begrotingsconsolidatie ongetwijfeld zullen bemoeilijken. In het algemeen hadden deze landen reeds een onbevredigende uitgangspositie. De depreciaties zullen leiden tot hogere invoerkosten en zullen via het effect op de uitvoerstijging en de bedrijvigheid in het algemeen bijdragen tot een verkleining van het verschil tussen de werkelijke en de potentiële produktie.

In deze lidstaten moet de combinatie van beleidsmaatregelen resoluut zijn gericht op het beteugelen van de inflatierisico's en het opvoeren van de pogingen om de begrotingssituatie te consolideren. In deze landen zal het bijzonder belangrijk zijn om door middel van de in elk land beschikbare instrumenten te voorkomen dat de stijging van de invoerkosten leidt tot een loon- en prijsinflatiespiraal.

In de lidstaten waarvan de valuta's zijn geapprecieerd, zullen de inflatierisico's in het algemeen beperkt zijn. Aangezien het succes van deze landen bij de inflatiebestrijding echter grotendeels is toe te schrijven aan externe beperkingen, is het van belang ervoor te

zorgen dat de betalingsgewoonten niet leiden tot verlagingen van de rentabiliteit van de investeringen. Er zijn aanwijzingen dat dit wellicht in Duitsland aan het gebeuren is.

De investeringsrentabiliteit moet in de meeste landen nog flink stijgen om de investeringen zodanig te doen toenemen dat een duurzame groei op middellange termijn is verzekerd. In sommige gevallen zou de stabiliteit van de wisselkoersen slechts in stand kunnen worden gehouden ten koste van vergrotingen van de renteverschillen met Duitsland. Dit wijst erop dat de markten nog risico's zien in de begrotingssituatie van deze landen. Een resoluut corrigerend optreden kan grote voordelen opleveren door de verkleining of de volledige verdwijning van deze verschillen.

4.2. BELEIDSMAATREGELEN TER VERBETERING VAN HET CONCURRENTIEVERMOGEN

Structurele maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen, de dynamiek en de algemene produktiviteit van de economieën van de lidstaten zijn van essentieel belang voor de verwezenlijking van de beide beleidsdoelstellingen van de Gemeenschap, een sterke, werkscheppende groei en een verhoogde nominale convergentie. Dergelijke maatregelen zijn momenteel bijzonder belangrijk om de groei te versterken, maar ook omdat de angst voor inflatie weer actueel is geworden, vooral in de lidstaten waar zich belangrijke valutadepreciaties hebben voorgedaan.

In het Witboek van 1993 werd gepleit voor hervormingen ter verhoging van het endogene groeipotentieel van de economie van de Gemeenschap als middel om de grondslag voor haar welvaart op lange termijn te leggen. Allerlei voorstellen om de communautaire economieën dynamischer te maken, werden vervolgens opgenomen in de richtsnoeren van 1993 en 1994. Die voorstellen, die zowel op het niveau van de Gemeenschap als op dat van de afzonderlijke lidstaten moesten worden uitgevoerd, waren van essentieel belang voor de bevordering van de produktiviteit en het concurrentievermogen ter ondersteuning van een sterkere groei en werkgelegenheidsschepping.

Pogingen om de produktiviteit te verhogen en de werkgelegenheid sneller te doen toenemen, kunnen slechts slagen indien zij plaatsvinden in de context van een flexibel functionerende economie die in staat is de door een snel veranderend technologisch en maatschappelijk klimaat geboden kansen te benutten. In dit opzicht wordt ernaar gestreefd :

- gebruik te maken van de kansen in verband met de interne markt en een open wereldhandelsstelsel en het concurrentievermogen van de Gemeenschap in stand te houden;

- de totstandbrenging van de transeuropese netwerken te bespoedigen;

- het actieplan betreffende de ontwikkeling van de informatiemaatschappij snel goedgekeurd te krijgen;

- het door het midden- en kleinbedrijf geboden groei- en werkgelegenheidspotentieel te benutten;

- de communautaire initiatieven op het gebied van onderzoek en ontwikkeling (O&O) actief te bevorderen en op te roepen tot een sterkere mate van coördinatie van het O&O-beleid van de lidstaten.

Met betrekking tot de interne markt zijn intensieve pogingen in het werk gesteld om de relevante richtlijnen om te zetten in nationale wetgeving van de lidstaten. De omzetting verliep echter traag in de belangrijke sectoren verzekeringen, vennootschapsrecht, intellectuele en industriële eigendom, overheidsopdrachten, nieuwe technologieën en diensten, financiële diensten en vrij verkeer.

De Europese Raad van Essen wees op het voornemen van de Raad in de toekomst bijzondere aandacht te besteden aan het concurrentievermogen van de Europese economie. In dit verband heeft de Commissie een groep op hoog niveau opgericht om concurrentievraagstukken te behandelen en verslagen over deze onderwerpen in te dienen[2]. De Commissie ging verder in de ingeslagen richting met de oprichting van de Adviesgroep concurrentievermogen begin 1995. De groep op hoog niveau voor de vereenvoudiging van administratieve en regelgevingsprocedures ("Dereguleringsgroep") is haar werkzaamheden begonnen. Zij wees op de noodzaak de communautaire en de nationale wetgeving te controleren op overregulering en verzocht de "dereguleringsgroep" tegen juni 1995 een verslag in te dienen.

Initiatieven op het gebied van de transeuropese netwerken met betrekking tot vervoer, energie en milieu kregen ook veel aandacht. De groep van persoonlijke vertegenwoordigers van de Staatshoofden en regeringsleiders (de groep Christophersen) diende haar verslag in bij de Europese Raad van december 1994. Zij bevestigde dat de elf prioritaire projecten waartoe in de Europese Raad van Korfoe in juni 1994 werd besloten, en de drie nieuwe projecten betreffende de Scandinavische lidstaten en Ierland reeds van start waren gegaan of binnenkort zouden kunnen beginnen.

De totstandbrenging van de informatiemaatschappij vormde het onderwerp van een actieplan dat in juli 1994 door de Commissie werd goedgekeurd en alle aspecten omvatte

---

2 Zie ook "Het beleid inzake het concurrentievermogen van de Europese Unie op industriegebied", Mededeling van de Commissie aan de Raad, COM(94) 319 def., 14 september 1994, en twee bijbehorende documenten : "Report on the Implementation of the Council Resolutions and Conclusions on Industrial Policy", SEC(95) 437 def., 22 maart 1995, en "Actieprogramma en tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de actie die werd aangekondigd in de Mededeling betreffende het beleid inzake het concurrentievermogen van de Europese Unie op industriegebied", COM(95) 87 def., 30 maart 1995.

die in het verslag van de groep Bangemann werden behandeld. In zijn vergadering van november 1994 besprak deze Raad het tijdschema van de Commissie voor de liberalisatie. De Europese Raad van december benadrukte dat met het actieplan van de Commissie en de conclusies van de ministers van Industrie en Telecommunicatie het werkprogramma voor de ontwikkeling van een informatiemaatschappij was vastgesteld. Met betrekking tot de ontwikkelingen in 1995 zij vermeld dat naar aanleiding van de ministeriële bijeenkomst van de G-7 in februari 1995 de Groep van Commissieleden voor de informatiemaatschappij werd opgericht.

De verhoging van de produktiviteit van de communautaire economie met behulp van deze initiatieven biedt de mogelijkheid bij te dragen tot de schepping van meer werkgelegenheid. Er is niet noodzakelijk een tegenstrijdigheid tussen produktiviteitsstijging en werkschepping.

Er moet echter aan drie voorwaarden worden voldaan om ervoor te zorgen dat het mechanisme van de relatieve prijzen een herverdeling van de produktiviteitswinst tussen sectoren mogelijk maakt, zodat sectoren met een lage produktiviteitsstijging in staat worden gesteld nieuwe banen te creëren en gelijke lonen voor gelijk werk te handhaven:

- de relatieve prijzen moeten blijven veranderen zonder kunstmatige beperkingen, waartoe dient te worden bijgedragen door de verhoogde concurrentie en flexibiliteit op alle markten;
- sectoriële veranderingen moeten sociaal aanvaardbaar zijn, waarbij de marktmechanismen dienen te worden aangevuld met een vooruitziend actief beleid en sociale dialoog;
- de totale macro-economische groei moet sterk genoeg zijn om voor alle sectoren tezamen een positief saldo tussen de schepping en de vernietiging van banen mogelijk te maken.

4.3. WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSMARKTBELEID

Indien het economisch herstel zich voortzet zoals voorspeld, zou tegen 1997 de conjuncturele component van de werkloosheid geabsorbeerd kunnen zijn. Deze component wordt geschat op ongeveer 3 miljoen werklozen of slechts 2 procentpunten van de huidige 11 % werkloosheid in de Gemeenschap. Het absorberen van 3 miljoen werklozen is inderdaad een eerste belangrijke stap en een essentiële fase op de weg naar de verwezenlijking van de doelstellingen van het Witboek. Om de resterende 9 % werkloosheid significant en progressief te verminderen, is het echter niet alleen noodzakelijk te komen tot een sterk en duurzaam groeiproces op middellange termijn, teweeggebracht door de investeringen om de nodige arbeidsplaatsen te scheppen, maar is het ook noodzakelijk een actiever en efficiënter arbeidsmarktbeleid te voeren dat belangrijke wijzigingen kan impliceren op het gebied van onderwijsstelsels, arbeidswetgeving, arbeidscontracten, collectieve arbeidsovereenkomsten en de sociale zekerheidsstelsels.

Hiertoe heeft de Europese Raad in Essen de volgende vijf prioriteiten vastgesteld:

1) Verbetering van de kansen op werk voor de beroepsbevolking door investeringen in beroepsopleiding te bevorderen;

2) Vergroting van het werkgelegenheidseffect van de groei;

3) Beperking van de indirecte loonkosten;

4) Verbetering van de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid;

5) Verbetering van de maatregelen te behoeve van groepen die in bijzondere mate door de werkloosheid getroffen worden.

Een actief en efficiënter arbeidsmarktbeleid draagt bij tot meer werkgelegenheid via drie belangrijke kanalen :

i) het versterken van het groeipotentieel zelf door een verbetering van de kwaliteit van de menselijke hulpbronnen;

ii) het verhogen van het werkgelegenheidseffect van de groei zonder evenwel het groeiproces zelf negatief te beïnvloeden;

iii) voor zover nieuwe banen beschikbaar komen, het vergemakkelijken van de inschakeling in het arbeidsproces van werklozen die nog gemakkelijk bemiddelbaar zijn, en het helpen van langdurig werklozen en sterk benadeelde groepen die de beschikbare arbeidsplaatsen niet gemakkelijk kunnen bezetten en voor wie sociale uitsluiting dreigt.

Het arbeidsmarktbeleid op de drie bovengenoemde gebieden vormt niet alleen een onmisbare aanvulling van het macro-economisch beleid en het structuurbeleid op het gebied van het concurrentievermogen, maar draagt ook bij tot de handhaving en de versterking van de samenhang en de sociale consensus binnen de Unie in het langdurige en moeilijke proces van de werkloosheidsbestrijding.

i) Voor de verbetering van de kwaliteit van de menselijke hulpbronnen gaat het erom de beroepsopleidingsstelsels, vooral voor jongeren, te verbeteren en voortdurende scholing van de arbeidskrachten te bevorderen om ze voor te bereiden op en aan te passen aan maatschappelijke en technologische veranderingen in een wereld van vrijhandel en in een proces van ingrijpende structurele aanpassing. Deze maatregelen zullen goed zijn voor de flexibiliteit van de arbeidskrachten, individuele kansen, en het relatieve voordeel van de Europese economie in vergelijking met andere regio's in de wereld [*Prioriteit nr. 1 van Essen*].

Dit beleid zal het groeipotentieel van de Europese economie verhogen en evenals het mededingingsbeleid zal het vanuit het standpunt van kosten en werkgelegenheidsschepping optimaal renderen indien tegelijkertijd de effectieve groei zich kan ontwikkelen zonder te stuiten op de belemmeringen van inflatie en capaciteitstekorten.

ii) De bijdrage van het groeiproces op middellange termijn tot de vermindering van de werkloosheid is onmisbaar, maar moet worden aangevuld met een grote, gerichte en concrete inspanning om het werkgelegenheidseffect van de groei te verhogen [*Prioriteit nr. 2 van Essen*]. Maatregelen op drie gebieden, die het groeiproces zelf niet moeten tegenhouden, zijn in dit verband noodzakelijk:

- onderzoek door de sociale partners of een reorganisatie, een vermindering en/of nieuwe patronen van de arbeidstijd kunnen leiden tot verhogingen van het werkgelegenheidseffect van de groei zonder het concurrentievermogen van de bedrijven aan te tasten. Met name kan een scheiding tussen de werktijden van individuele werknemers en die van de onderneming veelbelovende kansen bieden: de bestaande kapitaalvoorraad - uitrusting, gebouwen enz. - zou beter kunnen worden benut met belangrijke produktiviteitsstijgingen, die zouden kunnen worden gebruikt om andere werkpatronen bij de werknemers aan te moedigen. De ontwikkeling van deeltijds werken en andere atypische vormen van werkgelegenheid kan ook helpen. Om op dit gebied vooruitgang te kunnen boeken, is wellicht een herziening van bestaande regelingen vereist [*Prioriteit nr. 2 van Essen*];
- versterking van de stimulansen voor werkgelegenheidsschepping door een verlaging van de indirecte loonkosten, vooral aan het laagste uiteinde van de loon- en produktiviteitsschaal, zonder andere delen van de arbeidsmarkt te schaden; vanuit macro-economisch standpunt bezien, moet dit worden bereikt op wijzen die de vermindering van de begrotingstekorten en het concurrentievermogen van de ondernemingen niet in gevaar brengen. Hervormingen, inclusief eventueel alternatieve financieringsbronnen voor de sociale zekerheidsstelsels, zijn derhalve vereist [*Prioriteit nr. 3 Van Essen*];
- vergemakkelijking van de ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden en activiteiten die tot werkgelegenheid kunnen leiden, bij voorbeeld op het gebied van de zorgzame samenleving en duurzame ontwikkeling [*Prioriteit nr. 2 van Essen*].

iii) De vergemakkelijking van het zonder spanningen inschakelen in het arbeidsproces van werklozen en nieuwkomers op de arbeidsmarkt, als de economische ontwikkeling eenmaal nieuwe banen beschikbaar maakt, heeft alles te maken met de efficiency van arbeids- en uitzendbureaus en de bevordering van

flexibiliteit op het gebied van professionele en geografische mobiliteit [*Prioriteit nr. 4 van Essen*]. Een belangrijk deel van de niet-conjuncturele component van de werkloosheid zou geleidelijk in het arbeidsproces kunnen worden geïntegreerd door redelijke inspanningen op deze gebieden, mits het herstel kan worden omgezet in het proces van middellange groei en werkgelegenheidsschepping dat in het Witboek wordt beschreven en waarnaar met de huidige richtsnoeren voor het economisch beleid wordt gestreefd.

Om de harde kern van de structurele werkloosheid - die ongeveer de helft van de 9 % niet-conjuncturele werkloosheid zou kunnen vertegenwoordigen - belangrijk te verminderen, zullen niettemin andere en veel grotere inspanningen nodig zijn. Het gaat er niet alleen om de band tussen de toekenning van sociale uitkeringen en de beschikbaarheid van de werklozen voor de arbeidsmarkt te versterken, maar vooral een actief arbeidsmarktbeleid te bevorderen dat erop gericht is de "bemiddelbaarheid" van langdurig werklozen te verhogen door hen toegang te geven tot specifieke opleiding, en deze specifieke opleiding te concentreren op ernstig benadeelde groepen zoals vrouwen, jongeren en oudere mensen voor wie sociale uitsluiting dreigt [*Prioriteit nr. 5 van Essen*].

Deze relatief dure beleidsmaatregelen renderen ook alleen dan optimaal wanneer de aldus bemiddelbaar gemaakte arbeidskrachten in de praktijk de kans krijgen een baan te vinden. Niettemin moeten deze maatregelen niet alleen op hun onmiddellijke economische baten worden beoordeeld; met inachtneming van de tijd die onvermijdelijk nodig is om de harde kern van de structurele werkloosheid belangrijk te verminderen, moeten deze beleidsmaatregelen er ook op gericht zijn de bestaande menselijke hulpbronnen die de werklozen vormen, veilig te stellen, om sociale uitsluiting te voorkomen en de sociale samenhang te bewaren.

Om de tenuitvoerlegging van de door de Europese Raad van Essen vastgestelde prioriteiten beter te organiseren, heeft de Commissie op 8 maart 1995 een mededeling bij de Raad ingediend waarin zij voorstelt in het kader van artikel 103 van het Verdrag een toezichtsprocedure toe te passen met betrekking tot de ontwikkelingen en het beleid op het gebied van de werkgelegenheid.

◆
◆ ◆
◆

Met deze overwegingen voor ogen, stelt de Commissie bovenstaande globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Gemeenschap en de lidstaten voor, welke het kader voor de middellange termijn van de richtsnoeren van juni 1994 bevestigen, en de nadruk leggen op de prioriteit van de vermindering van de werkloosheid.

ISSN 0254-1513

COM(95) 228 def.

DOCUMENTEN

NL - 10

Catalogusnummer : CB-CO-95-270-NL-C

ISBN 92-77-89588-8

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg