II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

RÅDET

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 8 juli 1996

om övergripande riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik

(96/431/EG)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 103.2 i detta,

med beaktande av kommissionens rekommendation,

med beaktande av Monetära kommitténs yttrande, och

med beaktande av Europeiska rådets i Florens slutsatser den 21 och den 22 juni 1996.

REKOMMENDERAR:

1. Huvudmål och allmänna riktlinjer

I motsats till vad som förväntades när de övergripande riktlinjerna för den ekonomiska politiken för 1995 antogs har det blivit en kännbar nedgång i den ekonomiska verksamheten inom gemenskapen under de senaste tolv månaderna och en förnyad ökning av arbetslösheten. Medan inflationen, som förutsetts, minskade kraftigt och priskonvergensen stärktes, var utvecklingen mot sundare offentliga finansier otillräcklig och den försvårades också av den ekonomiska tillbakagången.

Som en följd av detta lyckades gemenskapen inte göra några betydelsefulla framsteg mot att uppnå viktiga ekonomiska mål sådana som dem som anges i artikel 2 i fördraget, nämligen att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt och en hög sysselsättningsnivå. Detta misslyckande med att minska klyftan mellan strävandena efter och förverkligandet av ekonomisk och social välfärd är huvudorsaken till den anda av minskad självtillit som nu finns i gemenskapen.

Gemenskapen vilar dock på en gynnsam ekonomisk grund. Historiskt sett är inflationen låg och minskar fortfarande, trycket på växelkurserna har gradvis avtagit, världshandeln utvidgas i sund takt, investeringarnas lönsamhet har förbättrats och är allmänt sett märkbart högre än under andra delen av 1980-talet. Tack vare dessa faktorer samt eftersom de långa räntorna gått ned och lagerminskningen upphört, förväntas nu en uppgång i ekonomin under det andra halvåret 1996. De tillfällen som erbjuds genom denna förväntade uppgång måste tas till vara till fullo, så att den nödvändiga konvergensgraden kan uppnås för en framgångsrik övergång till Ekonomiska och monetära unionen den 1 januari 1999.

Om de ekonomiska utmaningar som gemenskapen står inför skall kunna antas, måste man fortsätta den nuvarande makroekonomiska strategin, särskilt i fråga om budgetkonsolidering och en bestående strukturell reform. Lämpliga initiativ krävs såväl på varu- och tjänstemarknaden som på arbetsmarknaden.

I allt väsentligt bekräftas och utvidgas därför de politiska rekommendationerna från tidigare budgetår i dessa riktlinjer. Om denna strategi ännu inte verkar ge tillfredsställande resultat i gemenskapen i stort, beror det på att den har genomförts med otillräcklig kraft och trovärdighet. Alla parter uppmanas därför att föra sin ekonomiska politik så att de bidrar till att uppnå gemenskapens mål (artikel 102a i fördraget) för att i handling bekräfta vad som har utlovats i mer än två år och att samordna sin

ekonomiska politik bättre. Den sistnämnda är inte enbart en förpliktelse enligt fördraget (artikel 3a) utan också en praktisk förpliktelse, som blivit allt mer avgörande genom den ökade integrationen av medlemsstaternas ekonomier.

2. Olika makroekonomiska verksamhetsformer som bidrar till tillväxt, sysselsättning och konvergens

Rådet bekräftar åter att för att uppnå dessa mål krävs även i fortsättningen en stabil, investeringsfrämjande makroekonomisk ram på kort och medellång sikt som kännetecknas av

— en stabilitetsorienterad monetär politik som inte undergrävs av olämplig budget- och löneutveckling,

— bestående ansträngningar för att stärka de offentliga finanserna i de flesta medlemsstaterna, ansträngningar som är förenliga med de mål som uppställs i deras konvergensprogram,

— en nominell löneutveckling som är förenlig med målet om prisstabilitet, samtidigt som den reella löneutvecklingen bör understiga produktivitetsökningen, så att lönsamheten för de sysselsättningsskapande investeringarna stärks.

Ju mer den monetära politikens stabiliserande verkan underlättas av lämpliga budgetåtgärder och lämplig löneutveckling, desto mer kommer de monetära förutsättningarna, som även innefattar växelkurser och låga räntor, att underlätta tillväxt och sysselsättning.

Hög och hållbar icke-inflatorisk ekonomisk tillväxt på medellång sikt är nödvändig

i) för att markant och varaktigt minska gemenskapens oacceptabelt höga arbetslöshetsnivå och för bekämpa ökad social uteslutning,

ii) för att få till stånd nödvändiga förbättringar av konkurrenskraften, särskilt produktiviteten, i gemenskapens ekonomi samtidigt som de grundläggande sociala värden som kännetecknar unionen bevaras inom ramen för en öppen marknadsekonomi, och

iii) för att säkerställa varaktig framgång för Ekonomiska och monetära unionen.

För att förstärka både trovärdigheten i den makroekonomiska politiken och effektiviteten i samordningsprocessen inom gemenskapen uppmanas medlemsstaterna att lägga fram aktuella konvergensprogram, som återspeglar ett starkt politiskt engagemang.

Kommissionen kommer att intensifiera sin dialog med arbetsmarknadens parter i makroekonomiska frågor. Den sociala dialogen bör också intensifieras på nationell nivå där detta är möjligt och enligt de traditioner som finns.

3. Pris- och växelkursstabilitet

Att uppnå och bibehålla en stabil makroekonomisk omgivning är en förutsättning för hållbar tillväxt på medellång sikt. Den genomsnittliga inflationen inom gemenskapen förväntas falla till 2,5 i år. Detta resultat bör förbättras nästa år.

För närvarande uppnår tio medlemsstater redan det mål vilket som ett steg i riktning mot prisstabilitet uppställdes i riktlinjer för tidigare budgetår, nämligen att inflationstakten får vara högst 2 – 3 % (1). I Förenade kungariket är inflationen nästan 3 %. I de sju länder (Belgien, Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Österrike och Finland) där inflationen är under 2 %, och i Danmark och Irland, där den ligger något över 2 %, är trovärdigheten för den anti-inflatoriska politiken inom den monetära politikens ram i allmänhet fast etablerad och uppgiften är att befästa detta resultat på medellång sikt. I Sverige, där inflationen på sista tiden sjunkit avsevärt, och i Förenade kungariket bör politiken riktas in på konsolidering av de uppnådda resultaten.

De länder där inflationen förväntas ligga mellan 3 – 5 % under 1996 (Spanien, Portugal och Italien) bör sträva efter att ytterligare minska inflationen till under 3 % år 1997. Portugal, där inflationen nyligen sjunkit till strax över 3 %, och Spanien bör hålla fast vid sin nuvarande politik så att de kan uppnå det önskade inflationsmålet inom en nära framtid. I Italien kommer finanspolitiken i grunden att bestämma takten i framstegen för att upprätta trovärdighet för växelkursen och att förankra förväntningarna på en låg inflation.

Trots synliga framsteg i Grekland under senare år är det tydligt att ansträngningarna måste fortsätta och intensifieras. I detta avseende bör tyngdpunkten läggas speciellt på att upprätthålla den korrigerande finanspolitik som har bedrivits under de senaste två åren och dessutom bör den försiktiga penning- och växelkurspolitik fortsätta som varit given sedan början av 1990-talet.

Så som det understrukits i tidigare riktlinjer, måste alla medlemsstater fortsätta att behandla sin växelkurspolitik som en fråga av gemensamt intresse inom ramen för Europeiska monetära systemet. Växelkursrörelserna i början av 1995 pekade på att flera medlemsstaters politiska ram behöver stå på en trovärdigare grund. Den politik som rekommenderas i dessa riktlinjer kommer att medverka till en lämplig inriktning av växelkurserna inom gemenskapen. Den kommer också att göra växelkurserna inom EMS mer motståndskraftiga mot de fluktuationer som beror på rörelser i viktiga valutor utanför gemenskapen. För länder som för närvarande inte deltar i växelkursmekanismen kommer denna politik också att bidra till att skapa förutsättningar för sådant deltagande.

(1) Räknat på grundval av tolvmånadersgenomsnittet av den årliga ändringen i det provisoriska konsumentprisindexet.

4. Sunda offentliga finanser

Under förra året gjordes i gemenskapen vissa men endast begränsade framsteg mot konsolidering av finanspolitiken. Misslyckandena att nå uppställda budgetmål återspeglade endast delvis den negativa effekt som nedgången i tillväxttakten hade. Otillräcklig trovärdighet för finanspolitiken medverkade i hög grad till valutaturbulensen våren 1995, undergrävde förtroendet för ekonomin och ledde till att finansmarknaderna började tvivla på att gemenskapen skulle kunna nå målet med en gemensam valuta.

Under tiden har många länder vidtagit avsevärda åtgärder för att förbättra sina offentliga finanser 1996 och i många fall också 1997. Det fortfarande otillfredsställande tillståndet för de offentliga finanserna inom gemenskapen bör ändå leda till att medlemsstaterna återigen ser över och vid behov stärker sina planer för konsolidering av statsfinanserna. Sådana ansträngningar för att rätta till dålig budgetbalans som är trovärdiga, meddelas i förväg och är samhälleligt balanserade kommer att innebära förnyat förtroende, att den förväntade uppgången förvandlas till en varaktig, sysselsättningsskapande tillväxtprocess på medellång sikt och att en sund övergång till EMU kan ske den 1 januari 1999.

Även om de ekonomiska förhållandena för närvarande är mindre gynnsamma än vad som förutsågs vid tiden för antagandet av riktlinjerna för 1995, är ett ytterligare uppskjutande av den nödvändiga konsolideringsprocessen inte ett alternativ som går att rättigfärdiga. Varje uppskjutande riskerar att medföra en negativ reaktion på finansmarknaden och skulle äventyra konsolideringsuppgiften under kommande år. Framsteg som görs med att minska strukturella budgetunderskott detta år måste fortsätta och kommer att förstärka konsolideringen när konjunkturen förbättras. Trovärdiga och väl avvägda minskningar i budgetunderskotten skapar förtroende. På det sättet medverkar de till att förbättra möjligheterna till tillväxt och därmed uppväga verkningarna på efterfrågan även på kort sikt, förutsatt att de ingår i en lämplig övergripande politisk plan.

På grundval av de anpassningsåtgärder som beslutats fram till och med början av maj 1996 är det troligt att den allmänna sektors nettoinlåning i hela gemenskapen kommer att minska till något under 3,5 % av BNP under 1997, vilket skall jämföras med ett underskott på 5 % 1995. Praktiskt taget alla medlemsstater bör ha som målsättning att sänka budgetunderskottet till högst 3 % av BNP under 1997 som ett steg mot målet att nästan uppnå balans på medellång sikt. Det är därför uppmuntrande att flera länder nyligen har tillkännagett och håller på att genomföra omfattande åtgärder för att komma till rätta med obalans i budgeten.

När det gäller enskilda medlemsstater är det tre — Danmark, Irland och Luxemburg — som redan respekterar referensvärdet på 3 % för budgetunderskottet. Danmark och Irland bör nu ha ett ambitiösare mål på medellång sikt, vilket i Danmarks fall anges i den senaste upplagan av det danska konvergensprogrammet.

Italien behöver vidta betydande åtgärder för att uppnå och förbättra den planerade budgetkonsolideringen, vilket förblir högsta politiska prioritet. Åtgärderna bör främst inriktas på kamp mot skatteflykt, bättre budgetdisciplin hos lokala myndigheter och förbättrad effektivitet i den offentliga förvaltningen. Grekland måste göra bestående ansträngningar inom ett stort antal områden, speciellt i fråga om att minska nuvarande utgifter, att fortsätta pågående privatiseringsinitiativ och att utvidga skatteunderlaget.

Ifråga om de återstående tio länderna är den extra ansträngning som behövs för att nå referensvärdet på 3 % utan tvekan genomförbar och skall fullföljas med kraft. Inom denna grupp har flera länder (Tyskland, Frankrike, Österrike, Finland och Sverige) detta år tillkännagett omfattande åtgärder eller förstärkningar för att reducera sitt budgetunderskott till 3 % av BNP eller mindre år 1997. Dessa länder, liksom Nederländerna, bör beslutsamt genomföra sina finanskonsolideringsprogram och vid behov stärka dem för att försäkra sig om att målen uppnås till fullo. Den belgiska regeringen har fast förbundit sig — och har redan fått det nödvändiga stödet från det belgiska parlamentet — att i 1997 års budget ange de åtgärder som krävs för att få ned budgetunderskottet till maximalt 3 %. I Förenade kungariket förväntas avsevärda minskningar i budgetunderskottet under de närmaste två åren, huvudsakligen som ett resultat av planerad utgiftsåtstramning. För att respektera målet på 3 % för år 1997 är det emellertid viktigt att vidta åtgärder för att hålla konsumtionen på planerad nivå, både för att kompensera för minskade skatteintäkter 1995 och för en långsammare budgetförbättring än förväntat på kort sikt, vilket delvis beror på lägre tillväxttakt än förutsett. Slutligen krävs ett beslutsamt införande av budgetkomponenten i konvergensprogrammet i Spanien och Portugal.

Även om omfattningen, tiden och utformningen av konsolideringsåtgärderna behöver anpassas till varje lands speciella förhållanden, finns vissa allmänna principer redan angivna i ekonomiska riktlinjer för tidigare budgetår. Dessa omfattar

i) att åtstramning av utgiftsökningar i motsats till ytterligare ökningar i den allmänna skattebördan allmänt betraktas som ett trovärdigare och effektivare alternativ; bland de frågor som bör tas upp är behovet att

placera pensionsbestämmelser på en hållbar grund, att se till att ökningen av hälsovårdskostnaderna inte stiger ytterligare och att minska snedvridande och kostsamma bidrag,

ii) att se till att i största möjliga mån omdirigera de offentliga utgifterna mot produktiv verksamhet såsom investeringar i infrastruktur, humankapital och aktiva arbetsmarknadsåtgärder utan att äventyra den nödvändiga minskningen av budgetunderskotten,

iii) att förbättra effektiviteten i den offentliga tjänstesektorn bland annat genom mer flexibel ledning, bättre motivation för offentliganställda och i vissa fall ökat bruk av privatisering och avgifter för användare om medlemsstaterna bedömer detta vara i överensstämmelse med deras mål.

iv) att säkerställa att minskningen av den allmänna skattebördan, vilket är önskvärt i de flesta medlemsstater, inte går att genomföra innan budgetunderskottet bestämt håller på att minska.

Precis som medlemsstaterna måste gemenskapen upprätthålla en strikt budgetdisciplin. Därför bör gemenskapen själv inta en försiktig hållning gentemot redan fastställda budgetplaner, vilka anger maximinivåer och inte mål.

5. Bättre fungerande varu- och tjänstemarknader

För att främja tillväxt och därigenom sysselsättning och samtidigt behålla en låg inflation är det väsentligt att verksamhet på makronivå kompletteras av åtgärder i syfte att förbättra varu- och tjänstemarknadernas funktion i allmänhet och att förbättra konkurrenskraften och en mer flexibel prismekanism i synnerhet. Detta betyder att det i grunden krävs en ytterligare förstärkning av konkurrenspolitiken och att statligt stöd minskar med fullständigt iakttagande av de mål som uttrycks i artikel 130a i fördraget om ekonomisk och social sammanhållning.

Det är också avgörande att den inre marknadens möjligheter utnyttjas till fullo i en öppen och konkurrensutsatt miljö genom att i nationell rätt föra in lagstiftning avseende den inre marknaden och regler om effektiv verkställighet av den. På området där införandet släpar efter behövs en speciell ansträngning för att alla nödvändiga förslag skulle kunna föreläggas de nationella parlamentet före utgången av 1996.

För att öka gemenskapens konkurrenskraft bör åtgärder som syftar till innovation, utveckling av informationssamhället och uppkomsten av en arbetsmiljö som främjar initiativ och utveckling av små och medelstora företag snabbt genomföras. Naturligtvis är det de enskilda medlemsstaterna som innehar en nyckelställning inom dessa områden. Emellertid kan nationella åtgärder stärkas, när det är lämpligt och överensstämmer med dessa riktlinjer, genom åtgärder på gemenskapsnivå. Kommissionen bör också fullfölja sin politik för att förbättra konkurrensen på EU-marknaden. För att öka effektiviteten hos miljöpolitiken bör man slutligen förlita sig mer på marknadsbaserade medel, inklusive finanspolitiska medel, både på nationell nivå och — om det verkar nödvändigt med verksamt över hela EU — på gemenskapsnivå.

6. Främjande av reformer för sysselsättning och arbetsmarknad

Mer än två och ett halvt år efter det att kommissionen offentliggjorde sin vitbok om tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning och trots att strategin för sysselsättning från Essen gäller sedan någon tid, har gemenskapen ändå en dyster sysselsättningsstatistik för denna period. Fastän den förväntade återhämtningen kommer att leda till att nya arbetstillfällen skapas och att den nuvarande uppåtgående trenden för arbetslösheten vänds, är det troligt att mer än 17 miljoner människor fortfarande kommer att vara arbetslösa i gemenskapen 1997. För att garantera en bestående och betydande förbättring avseende sysselsättningen krävs det inte bara en varaktig och hög ekonomisk tillväxt samt en effektiv varu- och tjänstemarknad utan också arbetsmarknadsreformer inom ett vidsträckt område.

Att avskaffa befintliga stelheter och garantera en effektivare arbetsmarknad är kärnpunkten för de nationella ansträngningarna för att garantera såväl en smidig och stark tillväxt på medellång sikt som ett mer sysselsättningsskapande tillväxtmönster. Medlemsstaterna har ansträngt sig för att reformera sina arbetsmarknader. De uppmuntras att intensifiera sina åtgärder, samtidigt som både rättvisa och effektivitet i det sociala välfärdssystemet måste garanteras. Genomförandet av en politik som syftar till att förbättra arbetskraftens rörlighet både mellan olika yrken och regionalt samt som uppmuntrar effektiviteten i arbetsförmedlingarnas tjänster bör reducera flaskhalsar, vilka annars skulle kunna leda till ett tidigt slut på tillväxtprocessen.

Ändamålsenliga åtgärder bör vidtas för att anpassa utbildningssystemet — inklusive yrkesutbildningen — både för marknadens behov och för en förbättring av humankapitalet och därigenom främja ekonomins tillväxtmöjligheter. I detta avseende bör åtgärder som förbättrar de arbetslösas situation på arbetsmarknaden prioriteras, särskilt för lågutbildad, oerfaren arbetskraft, liksom även utjämning av den skillnad som finns mellan arbetsmarknadens behov och arbetskraftens kunskaper genom att erbjuda utbildning som är bättre anpassad till arbetsmarknadens skiftande behov. Uppmärksamhet bör också fästas vid åtgärder som främjar ungdomars och kvinnors möjligheter på arbetsmarknaden.

Incitament till anställning bör ges genom att en passande genomsnittlig löneutveckling vidmakthålls och i några fall genom löner som bättre återspeglar produktivitetsskillnader. Om det är möjligt, bör en minskning av den del av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön användas för att uppmuntra till anställning. Uppmärksamhet bör ägnas åt incitament för att anställa eftersatta grupper, inbegripet långtidsarbetslösa och lågutbildade i enlighet med dessa riktlinjer. Anpassning av gemensamt intresse för företag och arbetskraft avseende arbetstider och arbetsorganisation kommer också att verka i denna riktning. Slutligen bör också lokala och regionala initiativ inom området för nya arbetsintensiva tjänster, till exempel dem som anges i kommissionens meddelande om en europeisk strategi för att uppmuntra lokala utvecklings- och sysselsättningsinitiativ, främjas.

Allt som nämnts ovan ingår i gemenskapens gemensamma sysselsättningsstrategi, som initierades av Europeiska rådet i Essen och som ytterligare bearbetades både i Cannes och Madrid. I detta avseende måste medlemsstaternas fleråriga sysselsättningsprogram fullföljas, om de skall kunna påverka arbetsmarknadspolitiken. Dessutom kommer kommissionen att fullfölja sitt initiativ att mobilisera alla parter runt den högprioriterade uppgiften att bekämpa arbetslösheten.

Utfärdad i Bryssel den 8 juli 1996.

På rådets vägnar

R. QUINN

Ordförande