II

(Besluiten waarvan de publikatie niet voorwaarde is voor de toepassing)

RAAD

AANBEVELING VAN DE RAAD

van 8 juli 1996

betreffende globale richtsnoeren voor het economisch beleid van de Lid-Staten en de Gemeenschap

(96/431/EG)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 103, lid 2,

Gezien de aanbeveling van de Commissie,

Gezien het advies van het Monetair Comité,

Gezien de conclusies van de Europese Raad van Florence op 21 en 22 juni 1996,

BEVEELT AAN:

1. Voornaamste doelstellingen en algemene richtsnoeren

Tegen de verwachtingen die er ten tijde van de aanneming van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (1995) bestonden in, is er in de economische activiteit van de Gemeenschap de afgelopen twaalf maanden een duidelijke vertragingen opgetreden en een nieuwe stijging van de werkloosheid. Terwijl de inflatie overeenkomstig de verwachtingen over het algemeen terugliep, en de prijsconvergentie toenam, werden er te weinig vorderingen geboekt op weg naar gezondere overheidsfinanciën, en werden deze bemoeilijkt door de economische neergang.

Daarom slaagde de Gemeenschap er niet in belangrijke vorderingen te boeken bij de verwezenlijking van belangrijke economische doelstellingen, zoals die welke in artikel 2 van het Verdrag worden genoemd, namelijk het bevorderen van een duurzame en niet-inflatoire groei en een hoog niveau van werkgelegenheid. Dit onvermogen om de kloof tussen het streven naar en het verwezenlijken van economisch en sociaal welzijn te versmallen is er de voornaamste oorzaak van dat de stemming in de Gemeenschap thans wat minder optimistisch is.

Toch zijn in de Gemeenschap de economische uitgangspunten gunstig. De inflatie staat op een historisch laag niveau en neemt nog af, de wisselkoersspanningen zijn geleidelijk verminderd, de wereldhandel breidt zich in een gezond tempo uit, de rentabiliteit van investeringen is verbeterd en is, in algemene termen, beduidend hoger dan tijdens de tweede helft van de tachtiger jaren. Dank zij deze factoren, in combinatie met de daling van de rentevoeten voor de lange termijn en het eind van de voorraadinkrimping, zal zich naar verwachting in de tweede helft van dit jaar een opleving van de economische activiteit voordoen. De kansen die dit verwachte herstel biedt moeten ten volle worden aangegrepen om de noodzakelijke mate van convergentie tot stand te brengen, zodat een geslaagde overgang naar de Economische en Monetaire Unie per 1 januari 1999 wordt gewaardborgd.

Als de Gemeenschap de economische uitdagingen waarvoor zij zich geplaatst ziet, wil aannemen, dan dient de huidige macro-economische beleidsstrategie, met name op het gebied van de begrotingsconsolidatie en een duurzame structurele hervorming, te worden voortgezet. Er zijn passende initiatieven nodig op de markten voor goederen en diensten, alsook op het gebied van de hervorming van de arbeidsmarkt.

In essentie bevestigen en versterken deze richtsnoeren dan ook de beleidsaanbevelingen die eerder zijn gedaan. Als deze strategie in de Gemeenschap als geheel nog geen bevredigende resultaten lijkt op te leveren, komt dit omdat zij niet krachtdadig en geloofwaardig genoeg ten uitvoer is gelegd. Alle partijen worden dan ook aangemoedigd bij het voeren van hun economisch beleid hun bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Gemeenschap (artikel 102 A van het Verdrag) niet uit het oog te verliezen, hun al meer dan twee jaar gedane beloften in daden om te zetten en hun economisch beleid beter te coördineren. Dit laatste is niet alleen een verplichting uit hoofde van het Verdrag (artikel 3 A), maar

ook een praktische verplichting, die door de groeiende integratie van de economieën van de Lid-Staten des te essentiëler is geworden.

2. Macro-economische beleidsmix die bijdraagt tot groei, werkgelegenheid en convergentie

De Raad bevestigt opnieuw dat voor het bereiken van deze doelstellingen een stabiel, investeringsbevorderend macro-economisch kader voor de korte en middellange termijn nodig is, dat zich kenmerkt door:

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

— duurzame pogingen om de openbare financiën in de meeste Lid-Staten te consolideren in overeenstemming met de doelstellingen van hun convergentieprogramma's;

— nominale loontendensen die stroken met de doelstelling van prijsstabiliteit; tevens moeten de reële loonontwikkelingen beneden de produktiviteitsgroei blijven, zodat de rentabiliteit van werkgelegenheidscheppende investeringen, wordt versterkt.

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

Hoge en duurzame niet-inflatoire economische groei op de middellange termijn is essentieel:

i) om het onaanvaardbaar hoge niveau van de werkloosheid in de Gemeenschap aanzienlijk en blijvend terug te dringen, en de verspreiding van sociale uitsluiting te bestrijden;

ii) om de noodzakelijke verbetering te brengen in het concurrentievermogen, en met name in de produktiviteit, van de economie van de Gemeenschap; een en ander moet verenigbaar zijn met de bescherming — in de context van een open-markteconomie — van de fundamentele sociale waarden die de Unie kenmerken; en

iii) om het blijvend succes van de Economische en Monetaire Unie te waarborgen.

Teneinde zowel de geloofwaardigheid van het macro-economische beleidskader als de doeltreffendheid van het coördinatieproces binnen de Gemeenschap te versterken, wordt de Lid-Staten verzocht bijgewerkte convergentieprogramma's in te dienen die getuigen van een sterke politieke verbintenis.

De Commissie zal haar dialoog met de sociale partners inzake macro-economische kwesties intensiveren. De sociale dialoog moet, waar mogelijk en overeenkomstig de heersende tradities, ook op nationaal niveau worden versterkt.

3. Stabiliteit van prijzen en wisselkoersen

Het tot stand brengen en handhaven van een stabiel macro-economisch klimaat is een eerste vereiste voor duurzame groei op middellange termijn. Naar verwachting zal de gemiddelde inflatie in de Gemeenschap dit jaar dalen tot 2,5 %. Volgend jaar moet dit resultaat nog worden verbeterd.

Tien Lid-Staten houden zich al aan de in eerdere richtsnoeren vastgestelde doelstelling van een inflatiepercentage (1) van niet meer dan 2 tot 3 % als een stap in de richting van prijsstabiliteit; in het Verenigd Koninkrijk benadert de inflatie 3 %. In de zeven landen (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en Finland) waar de inflatie beneden 2 % is en in Denemarken en Ierland waar deze iets boven 2 % ligt, is de geloofwaardigheid van het monetaire beleidskader op het stuk van de inflatiebestrijding over het algemeen groot, en luidt de opdracht dit resultaat op de middellange termijn te consolideren. In Zweden, waar de inflatie recentelijk aanzienlijk is gedaald, en in het Verenigd Koninkrijk dient het beleid gericht te zijn op het consolideren van de behaalde resultaten.

De landen waar de inflatie naar verwachting in 1996 tussen 3 en 5 % zal bedragen (Spanje, Portugal en Italië) dienen te trachten de inflatie tegen 1997 verder terug te dringen tot beneden 3 %. Portugal, waar de inflatie onlangs is gedaald tot net boven 3 %, en Spanje moeten vasthouden aan hun bestaansbeleid teneinde de gewenste inflatiedoelstelling in de naaste toekomst te verwezenlijken. In Italië zal de wijze waarop het fiscale beleid wordt gevoerd in wezen doorslaggevend zijn voor het tempo van de vorderingen voor wat betreft het bereiken van geloofwaardigheid op het gebied van de wisselkoersen, en het bevestigen van de verwachtingen ten aanzien van een lage inflatie.

Ondanks de zichtbare vooruitgang die Griekenland de afgelopen jaren heeft geboekt is het duidelijk dat deze inspanningen moeten worden volgehouden en uitgebreid. In dit verband dient met name de handhaving van de corrigerende fiscale koers van het beleid, zoals dit de laatste twee jaar is uitgevoerd, alsook een voortzetting van het voorzichtige monetaire en wisselkoersbeleid dat sinds het begin van de jaren negentig duidelijk is, de nadruk te krijgen.

Zoals in de eerdere richtsnoeren werd beklemtoond, dienen alle Lid-Staten hun wisselkoersbeleid te behandelen als een kwestie van gemeenschappelijk belang in het kader van het Europees Monetaire Stelsel. De fluctuaties in de wisselkoersen begin 1995 hebben duidelijk gemaakt dat verscheidene Lid-Staten hun totale beleidskader op een geloofwaardiger basis moeten stoelen. Het beleid dat in de onderhavige richtsnoeren wordt aanbevolen zal bijdragen tot een geschikte onderlinge aanpassing van de wisselkoersen binnen de Gemeenschap. Het zal ook de wisselkoersen binnen het EMS veerkrachtiger maken in geval van fluctuaties die zich naar aanleiding van schommelingen in belangrijke valuta's van derde landen voordoen. Voor landen die thans niet deelnemen aan het wisselkoersmechanisme zou dit beleid ook bijdragen tot het scheppen van de voorwaarden voor een dergelijke deelneming.

(1) Berekend op basis van het gemiddelde over twaalf maanden van de jaarlijkse verandering in de tussentijdse indexcijfers van de consumentenprijzen.

4. Gezonde overheidsfinanciën

Het afgelopen jaar werden in de Gemeenschap enkele, zij het beperkte vorderingen geboekt in de richting van begrotingsconsolidatie. Wanneer aangekondigde begrotingsdoelstellingen niet werden gehaald, was dit slechts ten dele het gevolg van het nadelige effect van de tragere groei. De onvoldoende geloofwaardigheid van het begrotingsbeleid droeg in belangrijke mate bij tot de onrust op de wisselmarkten in het voorjaar van 1995, ondermijnde het vertrouwen in de economie en leidde op de financiële markten tot twijfels over de vraag of de Gemeenschap haar doelstelling van de gemeenschappelijke munt wel met succes kan halen.

Inmiddels heeft een groot aantal landen belangrijke stappen gezet in de richting van het consolideren van hun overheidsfinanciën in 1996 en, in vele gevallen, ook in 1997. Niettemin moeten de Lid-Staten, gezien de nog onbevredigende toestand van de overheidsfinanciën in de Gemeenschap, hun plannen op het gebied van de begrotingsconsolidatie herzien en, waar nodig, aanscherpen. Geloofwaardige, van tevoren aangekondigde en sociaal evenwichtige inspanningen om het grote gebrek aan evenwicht op de begroting te verminderen, zullen ertoe bijdragen dat het vertrouwen herleeft, het verwachte herstel wordt omgezet in een duurzaam banenscheppend groeiproces voor de middellange termijn, en dat de overgang naar de EMU per 1 januari 1999 op een degelijke wijze zal geschieden.

Hoewel de economische omstandigheden thans minder gunstig zijn dan ten tijde van de aanneming van de richtsnoeren in 1995 werd verwacht, is verdere vertraging bij het onvermijdelijke consolidatieproces geen verantwoorde optie. Elk uitstel leidt mogelijk tot een negatieve reactie van de financiële markten en zou de consolidatieopdracht in de komende jaren verzwaren. De vooruitgang die dit jaar is geboekt bij het terugdringen van de structurele begrotingstekorten moet worden voortgezet, en zal de consolidatie versterken wanneer er verbetering van de cyclische voorwaarden optreedt. Geloofwaardige, weldoordachte verminderingen van begrotingstekorten wekken vertrouwen. Op die manier zorgden zij voor betere groeivooruitzichten en dragen zij ertoe bij dat de gevolgen voor de vraag — zelfs op korte termijn — worden gecompenseerd mits zij worden doorgevoerd in een passend algemeen beleidskader.

Op basis van de aanpassingsmaatregelen waartoe tot aan begin mei 1996 was besloten, zou de netto schuldenlast van de algemene overheid in de Gemeenschap als geheel waarschijnlijk dalen tot net onder 3,5 % van het BBP in 1997, tegen een tekort van 5 % in 1995. Praktisch alle Lid-Staten dienen ernaar te streven het begrotingstekort te verlagen tot ten hoogste 3 % van het BBP in 1997, dit als stap op de weg naar de doelstelling van een nagenoeg hersteld evenwicht op de middellange termijn. In dit verband is het bemoedigend dat verscheidene landen onlangs substantiële maatregelen om het evenwicht op de begroting te herstellen hebben aangekondigd en deze momenteel ten uitvoer leggen.

Wat de individuele Lid-Staten betreft zijn er drie — Denemarken, Ierland en Luxemburg — die zich al houden aan de referentiewaarde voor het overheidstekort van 3 %. Denemarken en Ierland dienen nu over te gaan tot het realiseren van ambitieuzere doelstellingen voor de middellange termijn, die in het geval van Denemarken in de jongste bijstelling van het Deense convergentieprogramma zijn uiteengezet.

Italië dient belangrijke maatregelen in te voeren om de geplande begrotingsconsolidatie, die de centrale beleidsprioriteit blijft, te realiseren en te verbeteren. De maatregelen dienen allereerst gericht te zijn op de bestrijding van belastingontduiking, op een sterkere begrotingsdiscipline van plaatselijke overheden en op een grotere efficiëntie bij de overheidsdiensten. Wat Griekenland betreft moeten er voortdurende inspanningen worden geleverd op vele fronten, vooral verminderingen in de huidige uitgaven, voortzetting van de bestaande privatiseringsinitiatieven en verruiming van de belastinggrondslag.

Wat de tien overige landen betreft, is de extra inspanning die vereist is om de referentiewaarde van 3 % te eerbiedigen, ongetwijfeld haalbaar en deze moet dan ook krachtdadig worden voortgezet. Binnen deze groep hebben verscheidene landen (Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk, Finland, Zweden) dit jaar substantiële of versterkte maatregelen aangekondigd teneinde hun begrotingstekorten in 1997 terug te brengen tot 3 % van het BBP of minder. Deze landen moeten, evenals Nederland, hun programma's van begrotingsconsolidatie vastberaden ten uitvoer leggen en deze programma's zo nodig aanscherpen om te bewerkstelligen dat de doelstellingen van die programma's ten volle worden gehaald. De Belgische Regering heeft zich er vast toe verbonden — en geniet reeds de noodzakelijke steun van het Belgische Parlement — om in haar begroting 1997 de maatregelen te specificeren die nodig zijn om het begrotingstekort terug te brengen tot maximaal 3 %. In het Verenigd Koninkrijk wordt verwacht dat de begrotingstekorten de komende twee jaar aanzienlijk blijven verminderen, voornamelijk ten gevolge van een geplande beperking van de uitgaven. Om voor 1997 echter de doelstelling van 3 % in acht te nemen, moet actie worden ondernomen om de uitgaven op het geplande niveau te houden, als compensatie voor begrotingsafwijkingen in 1995, en voor de verwachte minder snelle budgettaire verbetering op de korte termijn, die ten dele te wijten is aan een lagere groei dan eerder werd voorspeld. Tenslotte moet in Spanje en Portugal de budgettaire component van de convergentieprogramma's vastberaden ten uitvoer worden gelegd.

Hoewel de omvang, de timing en de opzet van consolidatiemaatregelen specifiek moeten worden afgestemd op de omstandigheden in elk land, zijn in eerdere richtsnoeren enkele algemene beginselen omschreven. Hiertoe behoren:

i) de beperking van de verhoging van de uitgaven in plaats van verdere verhogingen van de algemene belastingdruk: dit wordt in brede kringen als een meer geloofwaardige en efficiënte optie beschouwd. De volgende kwesties moeten onder meer worden aangepakt: voor de pensioenvoorzieningen moet er een

duurzame grondslag komen, de stijging van de kosten in de gezondheidszorg moet worden omgebogen en de concurrentievervalsende, dure subsidies moeten worden verminderd;

ii) maximale ombuiging van overheidsbestedingen naar produktieve activiteiten zoals investeringen in infrastructuur, menselijk potentieel en actieve arbeidsmarktmaatregelen, zonder dat de noodzakelijke vermindering van de begrotingstekorten in het gedrang komt;

iii) verbetering van de efficiëntie van overheidsdiensten, door onder meer flexibeler managementpraktijken, betere stimulansen voor overheidsambtenaren, en in sommige gevallen het op grotere schaal toepassen van privatiseringen en van gebruiksvergoedingen in de mate waarin de Lid-Staten dit verenigbaar achten met hun doelstellingen;

iv) de garantie dat een verlaging van de totale belastingdruk, die in de meeste Lid-Staten gewenst is, pas kan worden doorgevoerd als het begrotingstekort een duidelijk dalende tendens vertoont.

Evenals de Lid-Staten dient ook de Gemeenschap een strenge begrotingsdiscipline te handhaven. Daarom moet de Gemeenschap zelf een voorzichtige koers varen met betrekking tot de reeds vastgestelde financiële vooruitzichten; deze behelzen maxima en geen doelstellingen.

5. Betere werking van de markten voor produkten en diensten

Om de groei en daarmee de werkgelegenheid te bevorderen en toch de inflatie laag te houden, is het van groot belang dat de actie aan de macrozijde wordt versterkt door maatregelen die gericht zijn op een betere werking van de markten voor produkten en diensten in het algemeen, en op het genereren van een scherpere mededinging en een flexibelere werking van het prijsmechanisme in het bijzonder. Hiervoor is met name een verdere versterking van het mededingingsbeleid nodig, en een vermindering van de overheidssteun, met volledige inachtneming van de doelstellingen van artikel 130 A van het Verdrag betreffende economische en sociale samenhang.

Het is ook van cruciaal belang het potentieel van de interne markt ten volle te benutten in een open en concurrerend klimaat door de wetgeving inzake de interne markt om te zetten in nationaal recht en daadwerkelijk uit te voeren. In sectoren waar deze omzetting vertraging heeft opgelopen, is een speciale inspanning nodig om alle noodzakelijke voorstellen vóór eind 1996 aan de nationale parlementen voor te leggen.

Om het concurrentievermogen van de Gemeenschap te vergroten dienen spoedig maatregelen ten uitvoer te worden gelegd die gericht zijn op het bevorderen van innovatie, het stimuleren van de doorbraak van de informatiemaatschappij, en het tot stand brengen van een arbeidsklimaat dat meer aanzet tot initiatief en tot de ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen.

Natuurlijk zijn het de afzonderlijke Lid-Staten die op deze gebieden in ruime mate een sleutelrol spelen. Nationale maatregelen kunnen echter, waar dit passend is en strookt met deze richtsnoeren, worden versterkt door maatregelen op communautair niveau. Ook de Commissie dient haar beleid dat strekt tot een verbetering van de mededinging op de EU-markten voort te zetten. Tenslotte, om milieubeleidsmaatregelen doeltreffender te maken, moeten deze stoelen op instrumenten die meer op de markt gebaseerd zijn, inclusief fiscale instrumenten, zowel op nationaal niveau als — wanneer actie in de gehele EU noodzakelijk lijkt — op communautair niveau.

6. Bevordering van werkgelegenheid en arbeidsmarkthervormingen

Meer dan 2 1/2 jaar na de publikatie van het Witboek van de Commissie over Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid en reeds enige tijd na de invoering van de werkgelegenheidsstrategie van Essen heeft de Gemeenschap over de periode in kwestie uitermate slecht gescoord op het punt van de werkgelegenheid. Hoewel het verwachte herstel tot nieuwe banen zal leiden, en de huidige opwaartse tendens in de werkloosheid zal keren, zullen in 1997 waarschijnlijk nog meer dan 17 miljoen mensen werkloos zijn in de Gemeenschap. Een duurzame, belangrijke verbetering in de werkgelegenheid vereist niet alleen duurzame, sterke economische groei en efficiënte markten voor produkten en diensten, maar ook een hele reeks arbeidsmarkthervormingen.

Het wegnemen van het bestaande gebrek aan flexibiliteit en het waarborgen van een efficiëntere werking van de arbeidsmarkten staan centraal in de nationale inspanningen om te komen tot een spanningsvrije en sterkere expansie voor de middellange termijn en een groeipatroon waarbij meer werkgelegenheid wordt gecreëerd. De Lid-Staten hebben zich ingespannen om hun arbeidsmarkten te hervormen. Zij worden aangemoedigd hun maatregelen te intensiveren, en tegelijkertijd zowel de billijkheid als de efficiëntie in het stelsel van sociale bescherming te waarborgen. De tenuitvoerlegging van een beleid dat strekt tot een verbetering van zowel de regionale als de beroepsmobiliteit van de arbeidskrachten en tot een verhoging van de efficiëntie van de arbeidsbemiddelingsdiensten moet de knelpunten verminderen die het groeiproces anders spoedig tot staan zouden kunnen brengen.

Er moet een passend beleid worden gevoerd om het gehele onderwijsbestel — met inbegrip van de beroepsopleiding — aan te passen aan de behoeften van de arbeidsmarkt en de verbetering van het menselijk kapitaal, en aldus het groeipotentieel van de economie te bevorderen. In dit opzicht dient prioriteit te worden gegeven aan het verhogen van de werkgelegenheidskansen van werklozen, met name van de laaggeschoolde, onervaren arbeidskrachten, en aan een betere afstemming van de vaardigheden op de arbeidsmarkt door het verstrekken van opleidingen die beter aansluiten op de veranderende behoeften op de arbeidsmarkt. Ook dient aandacht te worden geschonken aan een verhoging van de vooruitzichten op werk van jongeren en vrouwen.

Een grotere groei van de werkgelegenheid dient te worden bevorderd door het handhaven van een passende gemiddelde loonontwikkeling, en in sommige gevallen door lonen waarin de produktiviteitsverschillen beter tot uitdrukking komen. Waar mogelijk dient een vermindering van de indirecte loonkosten gebruikt te worden voor bevordering van de werkgelegenheid. Er dient aandacht te worden geschonken aan een met deze richtsnoeren sporend stimuleringsbeleid voor het in dienst nemen van kansarme groepen, waaronder langdurig werklozen en laaggeschoolden. Aanpassingen, in het wederzijds belang van firma's en arbeidskrachten, van werktijden en de werkorganisatie zullen ook in deze richting gaan. Tenslotte dient de bevordering van plaatselijke en regionale initiatieven op het gebied van nieuwe diensten met een zeer arbeidsintensieve dimensie, zoals de diensten die zijn omschreven in de mededeling van de Commissie betreffende een Europese strategie ter stimulering van plaatselijke initiatieven voor ontwikkeling en werkgelegenheid, te worden aangemoedigd.

Alle bovenstaande elementen nemen een belangrijke plaats in de gemeenschappelijke werkgelegenheidsstrategie van de Gemeenschap, waartoe tijdens de Europese Raad van Essen de aanzet werd gegeven, en die vervolgens tijdens de Europese Raden van Cannes en Madrid verder werd uitgewerkt. In dit verband dienen de meerjarenprogramma's voor de werkgelegenheid van de Lid-Staten te worden voortgezet willen zij op het gebied van het arbeidsmarktbeleid effect sorteren. Bovendien zal de Commissie voortgaan met haar initiatief alle partijen te mobiliseren voor de topprioriteit van de werkloosheidbestrijding.

Gedaan te Brussel, 8 juli 1996.

Voor de Raad

De Voorzitter

R. QUINN