II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

RÅDET

RÅDETS HENSTILLING

af 8. juli 1996

om overordnede retningslinjer for Fællesskabets og medlemsstaternes økonomiske politikker

(96/431/EF)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 103, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Kommissionen,

som henviser til udtalelse fra Det Monetære Udvalg,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 21. og 22. juni 1996 i Firenze,

HENSTILLER:

1. Overordnede mål og generelle retningslinjer

Mod forventningerne, da de overordnede retningslinjer for 1995 blev vedtaget, har der været en mærkbar afmatning i Fællesskabets økonomi i de sidste tolv måneder og en ny stigning i arbejdsløsheden. Inflationen faldt generelt som ventet, og priskonvergensen blev øget, men udviklingen hen imod sundere offentlige finanser gik for langsomt og blev vanskeliggjort af den økonomiske afmatning.

Fællesskabet kunne derfor ikke gøre markante fremskridt med at gennemføre vigtige økonomiske mål som dem, der er fastsat i traktatens artikel 2, dvs. fremme af en bæredygtig og ikke-inflationær vækst og et højst beskæftigelsesniveau. Hovedforklaringen på, at optimismen i Fællesskabet ikke er særlig stor i øjeblikket, er, at det ikke har kunnet lade sig gøre at indsnævre kløften mellem forventningerne til og gennemførelsen af økonomisk og social velfærd.

De grundlæggende økonomiske forhold i Fællesskabet er dog positive. Inflationen er den laveste nogensinde og stadig faldende, valutaspændingerne er gradvis aftaget, verdenshandelen er i en sund ekspansion, og investeringerne giver generelt et betydeligt bedre afkast end i anden halvdel af 1980'erne. På grund af disse faktorer og fordi de lange renter er faldet og lagerreduktionen er ophørt, er der nu forventninger om et opsving i den økonomiske aktivitet i årets anden halvdel. De muligheder, som tegner sig på grund af det forventede opsving, bør udnyttes fuldt ud til at gennemføre den nødvendige konvergens for at sikre en vellykket overgang til Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) den 1. januar 1999.

Hvis Fællesskabet skal klare de økonomiske udfordringer, som det står overfor, skal den nuværende makroøkonomiske strategi videreføres, navnlig med hensyn til budgetkonsolidering, og der skal samtidig gennemføres en målbevidst strukturreform. Der er behov for hensigtsmæssige initiativer på både vare- og tjenestemarkederne samt en arbejdsmarkedsreform.

Disse retningslinjer bekræfter og supplerer i det væsentlige de henstillinger, der er fremsat i tidligere år. Når denne strategi endnu ikke synes at give tilfredsstillende resultater i Fællesskabet som helhed, skyldes det, at den ikke er blevet gennemført med tilstrækkelig fasthed og troværdighed. Alle parter opfordres derfor til at føre deres økonomiske politikker med henblik på at bidrage til at nå Fællesskabets mål (traktatens artikel 102 A), at omsætte mere end to års løfter i handling og samordne deres økonomiske politikker bedre. Det sidste er ikke blot en pligt i henhold til traktaten (artikel 3 A), men også en

praktisk pligt, der er så meget mere nødvendig i forbindelse med den øgede økonomiske integration mellem medlemsstaterne.

2. En dosering af de makroøkonomiske virkemidler, der er fremmende for vækst, beskæftigelse og konvergens

Rådet gentager, at forudsætningen for, at disse mål kan nås, er, at der føres en stabil, investeringsfremmende makroøkonomisk politik på kort og mellemlang sigt, der er karakteriseret ved

— en stabilitetsorienteret monetær politik, der ikke undermineres af en uhensigtsmæssig budget- og lønudvikling

— en vedvarende indsats for at konsolidere de offentlige finanser i de fleste medlemsstater, der er forenelig med målene i deres konvergensprogrammer

— en nominallønsudvikling, der er forenelig med prisstabilitetsmålet; samtidig skal reallønsudviklingen være svagere end produktivitetsforøgelsen for at øge afkastet af beskæftigelsesskabende investeringer.

Jo mere den monetære politiks stabilitetsmål fremmes med passende budgetforanstaltninger og en fornuftig lønudvikling, jo gunstigere vil de monetære forhold, herunder valutakurser og lange renter, være for vækst og beskæftigelse.

En høj og vedvarende ikke-inflationær vækst på mellemlang sigt er afgørende

i) for at nedbringe Fællesskabets uacceptabelt høje arbejdsløshed markant og varigt og bekæmpe udbredelsen af social udstødelse

ii) for at gennemføre den nødvendige forbedring af konkurrenceevnen i Fællesskabets økonomi og især af produktiviteten, samtidig med at de grundlæggende sociale værdier, der karakteriserer Unionen, bevares i forbindelse med en åben markedsøkonomi; og

iii) for at sikre, at Den Økonomiske og Monetære Union bliver en vedvarende succes.

For at gøre den makroøkonomiske politik mere troværdig og samordningsprocessen i Fællesskabet mere effektiv opfordres medlemsstaterne til at fremlægge ajourførte konvergensprogrammer, der afspejler et stærkt politisk engagement.

Kommissionen vil intensivere sin dialog med arbejdsmarkedets parter om makroøkonomiske spørgsmål. Den sociale dialog bør også intensiveres på nationalt plan, når det er muligt og under hensyntagen til de enkelte landes traditioner.

3. Pris- og valutakursstabilitet

Det er en forudsætning for varig vækst på mellemlang sigt, at der opnås og fastholdes et stabilt makroøkonomisk klima. Inflationen i Fællesskabet forventes at falde til gennemsnitligt 2,5 % i år. Dette resultat bør forbedres næste år.

I øjeblikket har ti medlemsstater allerede nået målet i tidligere retningslinjer om en inflationsrate (1) på højst 2-3 % som et skridt på vejen mod prisstabilitet; i Det Forenede Kongerige ligger inflationen tæt på 3 %. I syv lande (Belgien, Tyskland, Frankrig, Luxembourg, Nederlandene, Østrig og Finland), hvor inflationen er under 2 %, og i Danmark og Irland, hvor den er lige over 2 %, er der udbredt tillid til, at den monetære politik vil virke inflationsdæmpende, og opgaven er nu at konsolidere dette resultat på mellemlang sigt. I Sverige, hvor inflationen for nylig er gået markant ned, og i Det Forenede Kongerige bør politikken tage sigte på at konsolidere resultaterne.

De lande, hvor inflationen forventes at ligge på mellem 3 og 5 % i 1995 (Spanien, Portugal og Italien), bør bestræbe sig på at nedbringe inflationen yderligere til under 3 % i 1997. Portugal, hvor inflationen for nylig faldt til lige over 3 %, og Spanien bør fastholde den nuværende politik med hënblik på at nå det ønskede inflationsmål i nær fremtid. I Italien vil finanspolitikken i det væsentlige bestemme udviklingstempoet med hensyn til at opnå valutakurstroværdighed og fastholde forventningerne til en lav inflation.

Trods tydelige fremskridt i Grækenland i de senere år er det klart, at indsatsen må fortsættes og øges. I denne forbindelse bør der især lægges vægt på at fastholde den korrigerende finanspolitik, der er ført i de sidste to år, og videreføre den forsigtige penge- og valutapolitik, der har været ført siden begyndelsen af 1990'erne.

Som det er blevet understreget i de tidligere retningslinjer, skal alle medlemsstaterne fortsat behandle deres valutapolitikker som et spørgsmål af fælles interesse inden for det europæiske monetære system. Valutakursbevægelserne i begyndelsen af 1995 viste, at flere medlemsstater havde behov for at gøre deres overordnede politik mere troværdig. De politikker, der anbefales i disse retningslinjer, vil bidrage til en passende valutakurstilpasning inden for Fællesskabet. De vil også gøre valutakurserne i EMS'en mere modstandsdygtige over for udsving, der skyldes bevægelser i hovedvalutaer i tredjelande. For de lande, der ikke i øjeblikket deltager i valutakursmekanismen, vil disse politikker også bidrage til at skabe forudsætningerne for en sådan deltagelse.

(1) Målt på grundlag af 12-måneders-gennemsnittet af den årlige ændring i de foreløbige forbrugerprisindeks.

4. Sunde offentlige finanser

Der blev gjort et vist, men dog begrænset fremskridt i Fællesskabet sidste år hen imod budgetkonsolidering. Merforbrug i forhold til de bebudede budgetmål afspejlede kun delvis den negative virkning af den afdæmpede vækst. Budgetpolitikkerne var ikke tilstrækkeligt troværdige, og dette bidrog i vid udstrækning til valutauroen i foråret 1995, undergravede den økonomiske tillid og førte til usikkerhed på finansmarkederne med hensyn til, om målet om en fælles EF-valuta kunne gennemføres.

I mellemtiden har en lang række lande taget omfattende skridt til at konsolidere deres offentlige finanser i 1996 og i mange tilfælde også i 1997. De offentlige finanser er imidlertid stadig ikke i en tilfredsstillende tilstand i Fællesskabet, og dette bør få medlemsstaterne til at revidere og om nødvendigt stramme deres budgetkonsolideringsplaner. Troværdige, forud meddelte og socialt afbalancerede bestræbelser på at reducere store budgetubalancer, vil genskabe tilliden, omdanne det forventede opsving til en varig, jobskabende vækst på mellemlang sigt og sikre en solid overgang til ØMU den 1. januar 1999.

De økonomiske forhold er i øjeblikket mindre gunstige end forventet, da 1995-retningslinjerne blev vedtaget, men der er ikke nogen rimelig begrundelse for at udsætte den uundgåelige konsolideringsproces yderligere. En udskydelse kan risikere at fremkalde en negativ reaktion på finansmarkedet og vil vanskeliggøre konsolideringsopgaven i de kommende år. De fremskridt, der er gjort i år med at nedbringe de strukturbetingede budgetunderskud, må fortsætte og vil styrke konsolideringen, når konjunkturerne bliver bedre. Troværdige og velplanlagte begrænsninger af budgetunderskuddet skaber tillid. På den måde forbedrer de vækstudsigterne og er derved med til — også på kort sigt — at opveje indvirkningen på efterspørgslen, hvis de gennemføres i en hensigtsmæssig overordnet politisk kontekst.

På grundlag af de justeringsforanstaltninger, der er besluttet frem til begyndelsen af maj 1996, vil den offentlige sektors nettolåntagning i Fællesskabet som helhed sandsynligvis falde til lige under 3,5 % af BNP i 1997 sammenlignet med et underskud på 5 % i 1995. Næsten alle medlemsstaterne bør sigte mod at nedbringe budgetunderskuddet til højst 3 % af BNP i 1997 som et skridt hen imod det mellemsigtede mål om at komme så tæt som muligt på balance. I denne forbindelse er det opmuntrende, at flere lande for nylig har bebudet og gennemfører omfattende foranstaltninger til genopretning af budgetuligevægte.

Af medlemsstaterne overholder tre — Danmark, Irland og Luxembourg — allerede referenceværdien, dvs. et statsunderskud på 3 %. Danmark og Irland bør nu tilstræbe mere ambitiøse mellemsigtede mål, der for Danmarks vedkommende er opstillet i den seneste ajourføring af konvergensprogrammet.

Italien må indføre omfattende foranstaltninger med henblik på at opnå og forbedre den planlagte budgetkonsolidering, der fortsat har førsteprioriteten i landets politik. Indsatsen bør først og fremmest koncentreres omkring at bekæmpe skatteunddragelse, større budgetdisciplin hos de lokale myndigheder og øget effektivitet i den offentlige administration. Med hensyn til Grækenland er der behov for en vedholdende indsats på en lang række fronter, navnlig nedskæring af de løbende udgifter, fortsættelse af de nuværende privatiseringsinitiativer og udvidelse af skattegrundlaget.

I de sidste ti lande er den yderligere indsats, der skal til for at nå ned på referenceværdien på 3 %, helt sikkert mulig og bør fortsættes aktivt. Blandt disse lande har flere (Tyskland, Frankrig, Østrig, Finland og Sverige) i år bebudet omfattende foranstaltninger eller stramninger for at nedbringe deres budgetunderskud til højst 3 % af BNP i 1997. Disse lande og Nederlandene bør gennemføre deres budgetkonsolideringsprogrammer målbevidst og om nødvendigt stramme dem for at sikre, at målene nås fuldt ud. Den belgiske regering har givet et fast tilsagn — og har allerede den nødvendige støtte fra det belgiske parlament — om i 1997-budgettet at udmønte de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe budgetunderskuddet ned på højst 3 %. I Det Forenede Kongerige forventes betydelige nedskæringer i budgetunderskuddet at fortsætte i de næste to år, især som følge af den planlagte udgiftstilbageholdenhed. Men for at nå 3 %-målet i 1997 er det vigtigt, at der gøres noget for at holde udgifterne på det planlagte niveau, for at udligne både budgetoverskridelsen i 1995 og den forventede langsommere budgetforbedring på kort sigt, der til dels skyldes en lavere vækst end tidligere forventet. Endelig er der i Spanien og Portugal behov for en målbevidst gennemførelse af budgetkomponenten i konvergensprogrammet.

Selv om konsolideringsforanstaltningerne indholds- og tidsmæssigt og i udformning skal afpasses efter landespecifikke forhold, er der blevet fastlagt nogle generelle principper i de tidligere retningslinjer. Disse omfatter følgende:

i) begrænsede udgiftsstigninger i stedet for en samlet yderligere forøgelse af skattebyrden anses generelt for en mere troværdig og effektiv metode. Blandt de

spørgsmål, der skal tages op, er behovet for at skabe et holdbart grundlag for pensionsordningerne, bremse udgiftsstigningen i sundhedssektoren og reducere forvridende og bekostelige støtteordninger

ii) de offentlige udgifter skal så vidt muligt gå til produktive aktiviteter som f.eks. investeringer i infrastruktur, menneskelig kapital og aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger uden at bringe den nødvendige reduktion af budgetunderskuddet i fare

iii) offentlige tjenester skal gøres mere effektive, bl.a. ved hjælp af en mere fleksibel forvaltning, bedre incitamenter for offentligt ansatte og i nogle tilfælde øget anvendelse af privatisering og brugerbetaling i det omfang, medlemsstaterne finder det foreneligt med deres mål

iv) det skal sikres, at en lettelse af den samlede skattebyrde, der er ønskelig i de fleste medlemsstater, først gennemføres, når budgetunderskuddet er klart på vej nedad.

Ligesom medlemsstaterne skal Fællesskabet også holde en streng budgetdisciplin. Fællesskabet bør derfor selv indtage en forsigtig holdning til de finansielle overslag, der allerede er opstillet; disse overslag indeholder lofter og ikke mål.

5. Forbedring af vare- og tjenestemarkedernes funktion

For at fremme væksten og dermed beskæftigelsen og samtidig fastholde en lav inflation er det vigtigt, at den makroøkonomiske indsats suppleres med foranstaltninger, der kan forbedre vare- og tjenestemarkedernes funktion i almindelighed og skabe større konkurrence og en mere fleksibelt fungerende prismekanisme i særdeleshed. Dette vil især kræve, at konkurrencepolitikkerne styrkes yderligere, og at statsstøtten bremses, samtidig med at målene i traktatens artikel 130 A om økonomisk og social samhørighed overholdes.

Det er også afgørende, at det indre markeds potentiale udnyttes fuldt ud i et åbent konkurrenceklima ved, at lovgivning vedrørende det indre marked gennemføres i national ret og håndhæves effektivt. I sektorer, hvor gennemførelsen halter bagefter, skal der gøres en særlig indsats for, at alle de nødvendige forslag kan fremlægges for de nationale parlamenter inden udgangen af 1996.

For at øge Fællesskabets konkurrenceevne bør der hurtigt gennemføres foranstaltninger til fremme af innovation, informationssamfundets indførelse og et arbejdsmiljø, der virker mere fremmende på initiativer og på udvikling af små og mellemstore virksomheder. På disse områder skal udspillet naturligvis i vid udstrækning komme fra de enkelte medlemsstater. Den nationale indsats kan dog styrkes med EF-aktioner, når det er hensigtsmæssigt og foreneligt med disse retningslinjer. Kommissionen bør også videreføre sin politik til forbedring af konkurrencen på EU-markederne. Endelig bør der anvendes mere markedsbaserede instrumenter, inklusive finanspolitiske, for at gøre miljøpolitikkerne mere effektive, både på nationalt plan og — hvis der er behov for aktioner omfattende hele EU — på fællesskabsplan.

6. Beskæftigelsesfremme og arbejdsmarkedsreformer

Det er nu mere end 2 1/2 år siden, at Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse blev offentliggjort, og den beskæftigelsesstrategi, der blev lagt i Essen, har været på plads i et stykke tid, men alligevel har Fællesskabets resultater på beskæftigelsesområdet været nedslående i denne periode. Selv om det forventede opsving, vil medføre nye beskæftigelsesmuligheder og vende den nuværende stigning i arbejdsløsheden, er det sandsynligt, at over 17 mio. mennesker i Fællesskabet stadig vil være arbejdsløse i 1997. En varig og markant forbedring af beskæftigelsen kræver ikke blot en vedvarende høj økonomisk vækst og effektive vare- og tjenestemarkeder, men også et bredt spektrum af arbejdsmarkedsreformer.

I de nationale bestræbelser på at sikre både en kraftigere ekspansion uden spændinger på mellemlang sigt og et mere beskæftigelsesfremmende vækstmønster satses der først og fremmest på at fjerne de nuværende stivheder og sikre, at arbejdsmarkederne fungerer mere effektivt. Medlemsstaterne har gjort en indsats for at reformere deres arbejdsmarkeder. De opfordres til at intensivere deres indsats og samtidig sørge for, at de sociale sikringsordninger er både retfærdige og effektive. Gennemførelsen af politikker til forbedring af arbejdsstyrkens faglige og regionale mobilitet og øget effektivitet i arbejdsformidlingen skulle reducere flaskehalse, der hurtigt vil kunne bremse vækstprocessen.

Der bør føres hensigtsmæssige politikker for at tilpasse hele uddannelsessystemet — herunder erhvervsuddannelsen — til markedsbehovene og for at forbedre den menneskelige kapital, hvilket igen vil fremme økonomiens vækstpotentiale. I denne forbindelse bør der først og fremmest sættes ind på at forbedre de arbejdsløses beskæftigelsesmuligheder, navnlig personer med utilstrækkelige kvalifikationer og uden erfaring, og reducere uoverensstemmelsen mellem færdigheder og ledige jobs ved at tilbyde uddannelser, der passer bedre til behovene på arbejdsmarkedet, efterhånden som de ændrer sig. Der bør også lægges vægt på at forbedre beskæftigelsesmulighederne for unge og kvinder.

Større vækst i beskæftigelsen bør fremmes ved at fastholde rimelige gennemsnitsløntendenser og i nogle tilfælde ved hjælp af lønninger, der bedre afspejler produktivitetsforskelle. Når det er muligt, bør de indirekte lønomkostninger reduceres for at fremme beskæftigelsen. Der bør gives incitamenter til at beskæftige særligt ramte grupper, herunder langtidsledige og lavtuddannede, i overensstemmelse med disse retningslinjer. Tilpasninger af arbejdstid og arbejdstilrettelæggelse i både virksomhedernes og arbejdsstyrkens interesse vil også virke i denne retning. Endelig bør man også fremme lokale og regionale initiativer inden for nye tjenester, som er arbejdskraftintensive, som f.eks. dem, der er beskrevet i Kommissionens meddelelse om en europæisk strategi til fremme af lokale udviklings- og beskæftigelsesinitiativer.

Alle ovennævnte elementer findes i Fællesskabets fælles beskæftigelsesstrategi, der blev indledt af Det Europæiske Råd i Essen og senere justeret i både Cannes og Madrid. I denne forbindelse må medlemsstaternes flerårige beskæftigelsesprogrammer videreføres, hvis de skal være effektive inden for arbejdsmarkedspolitikken. Desuden vil Kommissionen fortsætte sine initiativer til at mobilisere alle parter omkring arbejdsløshedsbekæmpelsen, der har førsteprioritet.

Udfærdiget i Bruxelles, den 8. juli 1996.

På Rådets vegne

R. QUINN

Formand