II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

RÅDET

RÅDETS HENSTILLING

af 10. juli 1995

om overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker

(95/326/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 26. og 27. juni 1995 i Cannes,

HENSTILLER :

1. Inledning

Siden sommeren 1994, hvor de foregående overordnede retningslinjer blev vedtaget, har den økonomiske vækst i Fællesskabet vundet solidt fodfæste. Men som den seneste tids valutauro i kølvandet på dollarens fald har fremhævet, findes der stadig betydelige risikomomenter og uløste politiske problemer. For at sikre, at vækstudsigterne udnyttes fuldt ud til at øge beskæftigelsen og sikre en forbedret konvergens, skal den økonomiske politik være udformet på en sådan måde, at den modsvarer de udfordringer og muligheder, den spirende økonomiske ekspansion frembyder.

Nærværende retningslinjer, der er udarbejdet og skal vedtages i henhold til artikel 103, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, udgør referencerammen for den økonomiske politik i Fællesskabet og medlemsstaterne. De bekræfter på ny såvel målene fra de tidligere versioner som Det Europæiske Råds konklusioner om bekæmpelse af ledigheden, ikke mindst fra mødet i Essen, hvor der blev peget på fem områder, hvor der skal gøres en øget indsats. Hvis retningslinjerne efterleves fuldt ud, vil det være muligt at styrke konvergensen og virkeliggøre de gode vækst- og beskæftigelsesudgifter, så der derved kan opnås en betragtelig nedbringelse af ledigheden, hvorved også problemet med sociale udstødelse bedre kan afhjælpes.

I den foreliggende situation er der to forhold, der bør tillægges særlig vægt i de politiske overvejelser. Det gælder for det første den mulighed, at de positive virkninger af den økonomiske vækst giver anledning til, at strukturtilpasningsindsatsen forsømmes. Dette kan tage form af en svækket vilje — affødt af den konjunkturbetingede forbedring i budgetunderskuddet — til at finde en varig løsning på de strukturelle budgetuligevægte eller kan, efterhånden som beskæftigelsen begynder at bedres, ses afspejlet i en tilbageholdenhed med at iværksætte og gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige for at udbedre manglerne på arbejdsmarkedet. Det er af afgørende betydning, at der gøres alt for, at strukturtilpasningsindsatsen ikke forsømmes på nogen af disse måder.

For det andet har nogle af den seneste tids valutakursudsving ikke blot medvirket til at øge risikoen for divergerende inflationsudvikling. De har også medvirket til, at det indre marked fungerer dårligere, og truer derfor med at undergrave de positive resultater af den økonomiske integration. De valutakursudsving, der ikke svarer til de reelle forhold, vil få skadelige virkninger for alle medlemsstaterne.

Det står klart, at for at mindske risikoen for, at sådanne situationer indtræffer, må det være en hovedprioritet i den økonomiske politik i Fællesskabet, at der tilvejebringes betingelser for valutakursstabilitet, der afspejler de reelle økonomiske forhold.

Nærværende retningslinjer bekræfter de politiske mål, der blev fastlagt i retningslinjerne fra december 1993 og juli 1994, nemlig at det er af afgørende betydning for Fællesskabet og medlemsstaterne, at det nuværende opsving giver sig udslag i en kraftig, bæredygtig og ikke-inflationær mellemfristet vækst, der respekterer miljøet. En sådan vækst er vigtig for at bane vejen for en betragtelig nedbringelse af ledigheden og for den grad af konvergens, der er nødvendig for at muliggøre overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union. For at nå disse mål er det fortsat nødvendigt med stabile og investeringsfremmende kort- og mellemfristede makroøkonomiske rammer, der er kendetegnet ved :

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

— en løbende indsats for at konsolidere de offentlige finanser i de fleste medlemsstater på en måde, der stemmer overens med målsætningerne for deres konvergensprogrammer

— en udvikling i de nominelle lønninger, der er forenelig med prisstabilitetsmålsætningen ; samtidig skal reallønsudviklingen være under produktivitetsstigningen for at forbedre rentabiliteten i de beskæftigelsesfremmende investeringer.

Et vigtigt supplement til disse rammer er strukturreformer, der tager sigte på at øge konkurrenceevnen i medlemsstaternes økonomi og forbedre den måde, som deres arbejdsmarked fungerer på. De politikker, der skal føres for at sikre langsigtet vækst, øget beskæftigelse og styrket konvergens, er indbyrdes forenelige.

2. Retningslinjer for den økonomiske politik

Pris- og valutakursstabilitet

Der er gjort betydelige fremskridt med henblik på at nedbringe inflationen i Fællesskabet og medlemsstaterne siden årtiets begyndelse. Ni medlemsstater ventes nu på grundlag af de prognoser fra foråret 1995, som Kommissionen har offentliggjort, at opnå en inflationsrate på 2-3 % i 1996, hvilket svarer til inflationsmålsætningen i retningslinjerne fra 1993 og 1994 ; yderligere to medlemsstater ventes at opleve en inflationsrate næste år, der lige netop ligger over dette interval.

Der må gøres yderligere fremskridt på prisstabilitetsfronten. Dette indebærer frem for alt, at gruppen af medlemsstater med en inflation, der svarer til 1994-retningslinjerne, må udvides væsentligt. De medlemsstater, der i øjeblikket forventes at få en inflationsrate på 2-3 %, bør fastholde en politik, der kan forhindre, at der opstår fornyet inflationspres, og som sigter mod at bringe inflationsraten ned mod eller unde 2 %. De øvrige lande må intensivere deres indsats, i nogle tilfælde betydeligt, hvis de skal leve op til retningslinjerne.

Valutakursudsving kan få væsentlige konsekvenser for konvergensen i inflationsraterne. I de fleste af de medlemsstater, hvor valutakursen er steget, ventes konvergensen i inflationen således at blive forbedret. I disse medlemsstater ventes lønudviklingen også i de fleste tilfælde at være i overensstemmelse med prisstabilitetsmålsætningen. Det vil dog være nødvendigt at sikre, at lønudviklingen ikke medfører en forringet investeringsrentabilitet, særligt i eksporterhvervene. Derimod har de medlemsstater, hvis valutakurs er faldet, oplevet øgede prisspændinger, og usikkerhedsmomenterne trækker i retning af en øget inflation. I disse lande er der behov for at udvise den allerstørste forsigtighed. Navnlig vil det set i sammenhæng med den kraftige økonomiske vækst være af stor betydning at undgå, at stigninger i importpriserne fremkalder en ond cirkel af pris- og løninflation. Hvis dette ikke lykkes, vil den tilkæmpede troværdighed i bestræbelserne på at bevæge sig i retning af en stabilitetsorienteret politik hurtigt gå tabt.

Det markante dollarfald, de uløste strukturproblemer, usikkerheden om udsigterne for finanspolitikken og inflationen og andre usikkerhedsmomenter i nogle medlemsstater har tilsammen fremkaldt en høj grad af ustabilitet i valutakurserne i Fællesskabet. De valutakursudsving, der er større end inflationsforskellene berettiger til, er skadelige for alle medlemsstaterne ; vækstudsigterne i de lande, hvis valuta er steget i værdi, er blevet dårligere, selv om de fortsat er generelt positive, og inflationsudsigterne i de lande, hvis valuta er faldet i værdi, forøges, og det bliver nødvendigt med en yderligere indsats, hvis de mellemfristede inflationsmål skal nås. Derudover fungerer det indre marked dårligere, da det kan ske, at erhvervslivet træffer beslutninger på grundlag af misvisende valutakurser, således at der gives falske incitamenter til særlige interessegrupper.

Ved at gøre yderligere fremskridt på prisstabilitetsfronten forbedrer medlemsstaterne udsigterne til varig stabilitet i valutakurserne, hvilket igen vil forbedre prisstabiliteten. I denne forbindelse spiller budgetpolitikken og troværdigheden af tilsagnene vedrørende den finanspolitiske konsolidering en central rolle. Valutakursstabilitet bidrager også til, at man kan høste det fulde udbytte af fordelene ved

det indre marked og forbedre ressourceallokeringen i Fællesskabet. Alle medlemsstater skal fortsat behandle deres valutskurspolitikker som en sag af fælles interesse inden for rammerne af det europæiske monetære system og i givet fald dets valutakursmekanisme.

Sunde offentlige finanser

Selv om den økonomiske vækst er blevet konsolideret, er udsigterne til en løsning på de finanspolitiske uligevægte fortsat usikre, og det har vist sig vanskeligt at opnå finanspolitisk konvergens.

Mangelen på væsentlige fremskridt i budgetkonsolideringen fører i mange tilfælde til en situation, hvor en høj og stigende rentebyrde lægger alvorlige bånd på finanspolitikken. Ydermere undergraver mangelen på fremskridt på dette punkt en holdbar pris- og valutakursstabilitet, den øger usikkerheden om finanspolitikken og underminerer troværdigheden i den første politik. Den medvirker til at skabe uligevægt i doseringen af den økonomiske politik, og den undergraver virkningerne af den montære politik. På det mellemlange sigt vil vedvarende finanspolitiske uligevægte få negative konsekvenser for den økonomiske vækst og jobskabelsen. En sund finanspolitisk stilling er en positiv faktor på udbudssiden, fordi den baner vejen for skattenedsættelser og øgede produktive offentlige investeringer. De argumenter, der taler for en budgetkonsolidering ud fra vækst- og beskæftigelsesmæssige hensyn, er rent faktisk mindst lige så vægtige som dem, der tager udgangspunkt i behovet for at forbedre gældssituationen og den nominelle konvergens. Hvis det ikke kan lade sig gøre at opnå en varig nedbringelse af budgetunderskuddet og gældskvoten nu, dvs. i en periode med forholdsvis kraftig vækst, hvornår vil det så kunne lade sig gøre ?

Den klare opgave, praktisk taget alle medlemsstaterne står over for, er at sikre, at alle vækstmuligheder udnyttes til at fremme budgetkonsolideringen ved at nedbringe strukturunderskuddene. Medlemsstaterne bør snarest muligt bringe deres budgetunderskud ned på under 3 % af BNP som et første skridt i retning af det mellemfristede mål, som anført i retningslinjerne fra december 1993, om at komme tæt på balance. I nogle lande kræver strukturen i pensionssystemet, at der opnås overskud på de offentlige finanser.

De seneste skøn peger i retning af, at alle medlemsstaterne, herunder dem, hvor budgetunderskuddet i år ventes at blive på under 3 %, bør udnytte ethvert råderum, som skyldes en højere økonomisk vækst end den, budgetplanerne opererer med, eller et rentefald, til at fremskynde budgetkonsolideringen. Dette er især meget vigtigt i de lande, der har en høj gældskvote i forhold til BNP. Skulle det ske, at valutauroen resulterer i en opbremsning i den økonomiske vækst i år, bør medlemsstaterne ikke slappe tøjlerne i indsatsen for at nå målene i konvergensprogrammerne.

hvis man skal dømme efter de tilpasningsforanstaltninger, der hidtil er blevet klart fremlagt af de medlemsstater, der har sat finanspolitiske lofter i deres konvergensprogrammer, ser det for 1996 ikke ud til, at de finanspolitiske målsætninger vil blive opfyldt i lige høj grad. I flere tilfælde kræves der justeringer for at nå målene i konvergensprogrammerne. På grundlag af Kommissionens prognoser og under forudsætning af, at der ikke sker nogen ændringer i den førte politik, vil kun syv medlemsstater have underskud på under 3 % af BNP. Dette understreger betydningen af, at konvergensprogrammerne overholdes, og behovet for, at de ajourføres regelmæssigt, således at de bidrager til, at traktatens målsætninger opfyldes.

I mange lande bør en opbremsning i udgiftsstigningerne foretrækkes, fordi der utvivlsomt er grænser for, hvor meget skatterne og de sociale bidrag kan øges, selv om man ser bort fra deres virkning på beskæftigelsen. Men en rationalisering af de offentlige udgifter og skattesystemet kan også bidrage til at skabe økonomisk vækst og beskæftigelse. Især bør medlemsstaterne, som det blev foreslået i retningslinjerne fra 1994, om nødvendigt omlægge deres skattesystemer på en sådan måde, at det tjener til støtte for beskæftigelsen og er til gavn for miljøet, mens de offentlige udgifter bør dirigeres væk fra forbrug og i retning af produktivitetsfremmende udgiftsområder ; i forbindelse med sidstnævnte bør en styrkelse af de offentlige investeringer og investeringerne i menneskelig kapital gives højeste prioritet. Også i denne sammenhæng bør de indirekte lønomkostninger, specielt i nogle lande, nedbringes i den lave ende af løn- og produktivitetsskalaen. Det er dog vigtigt, at den nødvendige nedbringelse af budgetunderskuddet ikke bringes i fare, hvilket betyder, at der skal findes kompenserende ekstraindtægter.

Finanspolitiske problemer kendetegner fortsat adskillige medlemsstaters offentlige finanser. I Grækenland skete der visse fremskridt i 1994. Det er imidlertid vigtigt, at de finanspolitiske uligevægte formindskes meget mere for at undgå, at der lægges en bremse på fremskridtene hen imod konvergens. Der er behov for målbevidste foranstaltninger, især på udgiftssiden, som led i en flerårig rammeplan for at øge tilliden til den førte økonomiske politik. I Italien er de finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger, der er truffet i de seneste år, begyndt at give resultater. Denne indsats bør fortsættes ved, at den nyligt bebudede treårsplan gennemføres fuldt ud. Sverige, som også står over for et stort underskud, har allerede vedtaget en flerårig finanspolitiske pakke ; det er nødvendigt, at den udstukne kurs i den finanspolitiske justering følges nøje. I Belgien gør den høje gældsætning det nødvendigt, at den finanspolitiske del af helhedsplanen gennemføres fuldt ud, og at der sker yderligere fremskridt i bestræbelserne på at reducere underskuddet til under 3 % af BNP, så der dermed desuden opnås en betydelig større reduktion af gældskvoten. I Spanien og Portugal er det nødvendigt med en større indsats for den finanspolitiske konsolidering. Ambitiøse mål for finanspolitikken trænger sig også på for Østrigs og Frankrigs vedkommende. Finland har endnu ikke udarbejdet et konvergensprogram, men udsigterne tyder på, at dets finanspolitiske mål er tilstrækkelig

ambitiøse ; indsatsen for at nå disse mål bør fastholdes. Danmark, Nederlandene og Det Forenede Kongerige bør fortsætte med deres resolutte gennemførelse af programmerne for finanspolitisk konsolidering i overensstemmelse med deres konvergensprogrammer for at sikre, at deres underskud er på under 3 % i 1996. De finanspolitiske udviklingstendenser og udsigter i Tyskland, Irland og Luxembourg tyder på baggrund af Kommissionens prognoser på, at disse landes underskud fortsat ikke vil være uforholdsmæssigt store. I Irland ventes faldet i gældsforholdet at fortsætte i et sundt tempo, og Luxembourgs offentlige finanser er fortsat robuste.

Når medlemsstaterne er nødt til at følge en stram budgetpolitik for at sike, at underskuddet bringes ned under 3 % af BNP, bør Fællesskabet selv indtage en forsigtig holdning til de finansielle overslag, der blev fastlagt på mødet i Det Europæiske Råd i Edinburgh — i dette overslag fastsættes der lofter og ikke mål.

Fremme af konkurrenceevne og bæredygtig vækst

Som foreslået i hvidbogen »Vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse« er medlemsstaterne i færd med at gennemføre reformer, der sigter mod dels at styrke de kræfter, der bidrager til at fremme vækstmulighederne, dels at øge dynamikken og konkurrenceevnen i deres økonomier.

De muligheder, det indre marked frembyder, bør udnyttes fuldt ud, og gennemførelsen af fællesskabsdirektiver i den nationale ret ligger nu på 92,4 % med en mindste gennemførelsesprocent blandt medlemsstaterne på 86,3 og en højeste på 98,6. Det er dog stadig nødvendigt med fremskridt inden for forsikring, intellektuel og industriel ejendomsret, offentlige indkøb, nye teknologier og tjenesteydelser samt fri bevægelighed. Desuden er der kun langsomt sket fremskridt med udbygningen af enhedsmarkedet til at omfatte telekommunikation og energi, og det indre marked inden for transport er stadig ikke fuldt udbygget. Endvidere er der behov for yderligere fremskridt med at styrke konkurrencereglerne, reducere statsstøtten og begrænse den offentlige sektors rolle. Privatisering kan, i det omfang medlemsstaterne anser denne for at være forenelig med deres målsætninger, medvirke til at skabe yderligere fremskridt i denne retning. Der er blevet taget en lang række initiativer på fællesskabsplan. Som det blev anbefalet af Det Europæiske Råd i Essen, er der blevet nedsat en rådgivende gruppe om konkurrenceevne, som har udarbejdet en rapport til Det Europæiske Råd i Cannes om Fællesskabets konkurrenceevne og relaterede emner; desuden er Gruppen vedrørende Forenkling af Lovgivning og Administration blevet nedsat. For at øge konkurrenceevnen over en bred front overvejes en række forskellige løsninger for øjeblikket på fællesskabsplan, bl.a. en forbedret finansiering til fordel for små og mellemstore virksomheder, øget fleksibilitet på arbejdsmarkedet og en forbedret kvalitet i erhvervsuddannelserne.

Den vækst og de beskæftigelsesmuligheder, der udspringer af bestræbelserne på at beskytte miljøet, bør udnyttes fuldt ud. Den rapport om samspillet mellem økonomisk vækst og miljø samt om dettes virkninger på den økonomiske politik, som Rådet (økonomi og finans) skal udarbejde med henblik på Det Europæiske Råds samling i december 1995, er særlig vgitig i denne forbindelse.

Det er af afgørende betydning for dynamikken i medlemsstaternes økonomi, at investeringerne øges. Dette gælder især investeringerne i undervisning og uddannelse og i Fællesskabets infrastruktur, som må udbygges for at kunne opfylde det 21. århundredes krav. De transeuropæiske net bør realiseres, og handlingsplanen om informationssamfundet bør føres ud i livet. Derudover er det af hensyn til aktivt at fremme forsknings- og udviklingsindsatsen af afgørende betydning, at der etableres en højere grad af koordination af medlemsstaternes aktiviteter på dette område. En parallel og koordineret indsats på fællesskabsplan og i medlemsstaterne er en væsentlig faktor i bestræbelserne på at høste det fulde udbytte af jobskabelses- og vækstpotentiellet.

Beskæftigelsen og arbejdsmarkedet

Det økonomiske opsving vil, hvis det forløber som forventet, absorbere konjunkturledigheden senest i 1997. For fortsat at sikre en væsentlig, gradvis reduktion af ledigheden er det nødvendigt at opretholde høj økonomisk vækst gennem en årrække og forbedre denne væksts evne til at skabe arbejdspladser. I mange medlemsstater bør der være større lønspredning, som bør afhænge af sektor, geografisk område og kvalifikationer. Et afgørende element i bestræbelsen på at nå dette mål er en mere aktiv og effektiv arbejdsmarkedspolitik. Denne skal tage sigte på via en overordnet, integreret og sammenhængende indsats at foretage strukturomlægninger i uddannelsessystemet, arbejdsmarkedslovgivningen, arbejdskontrakter, overenskomstforhandlingssystemet og de sociale sikringsordninger, så arbejdsmarkedet som helhed kommer til at fungere bedre.

I forbindelse med hvidbogen opstillede Det Europæiske Råd i Essen følgende fem prioriteter, som medlemsstaterne skal iværksætte :

— forbedring af arbejdsstyrkens beskæftigelsesmuligheder gennem fremme af investeringer i erhvervsuddannelse

— forøgelse af beskæftigelsesintensiteten i væksten

— nedbringelse af de indirekte lønomkostninger

— forøgelse af effektiviteten i arbejdsmarkedspolitikken

— styrkelse af foranstaltningerne til fordel for de befolkningsgrupper, der er særlig hårdt ramt af ledigheden.

Det Europæiske Råd i Essen opfordrede medlemsstaterne til at iværksætte foranstaltninger, der er tilpasset deres egen særlige situation, og til at udarbejde flerårige programmer, hvori deres intentioner på dette område udmøntes. Det er nu vigtigt, at medlemsstaterne vedtager disse flerårige programmer hurtigt. Som ønsket af Det Europæiske Råd i Essen vil Rådet og Kommissionen følge udviklingen i beskæftigelsessituationen nøje, overvåge medlemsstaternes politikker på området og aflægge en årlig beretning til Det Europæiske Råd om de videre fremskridt på arbejdsmarkedet, første gang i december 1995.

Der er allerede blevet iværksat forskellige foranstaltninger, men der er behov for en større og mere målbevidst indsats.

Som eksempler på, hvordan en aktiv og mere effektiv arbejdsmarkedspolitik bidrager til at øge beskæftigelsen, kan følgende nævnes:

i) den forbedrer arbejdsstyrkens beskæftigelsesmuligheder ved at fremme investeringer i erhvervsuddannelse, især i små og mellemstore virksomheder, hvorved kvaliteten af den menneskelige kapital højnes, hvilket tjener til at forbedre konkurrenceevnen, det potentielle produktionsniveau samt fleksibiliteten i arbejdsstyrken og dens beskæftigelsemuligheder

ii) den øger beskæftigelsesintensiteten i væksten uden negative konsekvenser for selve vækstraten ved at:
   — arbejdsmarkedets parter gør sig overvejelser på det rette niveau om, hvorvidt beskæftigelsen kan øges uden at forringe konkurrenceevnen gennem nye former for arbejdstilrettelæggelse, f.eks. en omlægning og en ny tilrettelæggelse af arbejdstiden og nye kombinationer af arbejde og fritid
   — øge incitamentet til at ansætte arbejdskraft gennem en nedsættelse af de indirekte lønomkostninger, ikke mindst i den lave ende af løn- og produktivitetsskalaen, uden at skade andre dele af arbejdsmarkedet; set ud fra et makroøkonomisk synspunkt skal dette ske uden at bringe nedbringelsen af budgetunderskuddet eller virksomhedernes konkurrenceevne i fare. Der er derfor behov for reformer, bl.a. med henblik på eventuelt at finde alternative finansieringskilder til de sociale sikringsordninger
   — fremme udviklingen af nye beskæftigelsesmuligheder og -aktiviteter, navnlig på regionalt og lokalt plan, f.eks. i forbindelse med miljø og sociale tjenesteydelser

iii) den gør det nemmere at ansætte folk, når der skabes nye job, ved at:
   — forbedre arbejdsmarkedspolitikkens effektivitet gennem større fleksibilitet med hensyn til den faglige og geografiske mobilitet (specielt for folk, der kan ansættes umiddelbart)
   — styrke foranstaltningerne til fordel for de befolkningsgrupper, der er særlig hårdt ramt af ledigheden, gennem særlige omskolingsordninger, der fokuserer på socialt udstødte målgrupper.

En arbejdsmarkedspolitik, der gør sit til at udnytte disse tre kanaler, er ikke blot et uundværligt supplement til en makroøkonomisk politik og en strukturpolitik, der er centreret om at fremme konkurrenceevnen, men bidrager også til at bevare og styrke samhørigheden og den sociale konsensus inden for Unionen under den lange og svære proces, det er at absorbere ledigheden.

Udfærdiget i Bruxelles, den 10. juli 1995.

På Rådets vegne

P. SOLBES MIRA

Formand