II

*(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)*

# RÅDET

## RÅDETS REKOMMENDATION

**av den 10 juli 1995**

**om övergripande riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik**

(95/326/EG)

EUROPEIKSA UNIONENS RÅD ANTAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av Fördraget om upprättandet 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 Cannes slutsatser av den 26 och den 27 juni 1995.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS DETTA:

### 1. Inledning

Sedan sommaren 1994 då de förra övergripande riktlinjerna antogs har den ekonomiska tillväxten fått ordentligt fäste i gemenskapen. Såsom nyligen framgick av oroligheterna på valutamarknaden till följd av dollarnedgången, kvarstår dock fortfarande betydande risker och viktiga policyfrågor återstår att avgöra. För att säkerställa att tillväxtmöjligheterna utnyttjas fullt ut för att öka sysselsättningen och förstärka konvergensen, måste den ekonomiska politiken anta de utmaningar och ta vara på de möjligheter som den framväxande ekonomiska expansionen medför.

Föreliggande politiska riktlinjer, som utarbetats och antagits i enlighet med artikel 103.2 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, kommer att bilda en referensram för den ekonomiska politiken i gemenskapen och i medlemsstaterna. De bekräftar såväl de mål som ställts upp i de tidigare versionerna som Europeiska rådets slutsatser om bekämpning av arbetslösheten, särskilt slutsatserna från Essen-mötet som rekommenderade intensifierade insatser inom fem olika områden. Genom att tillämpa dessa riktlinjer fullt ut blir det möjligt att stärka konvergensen och förverkliga de gynnsamma tillväxt- och sysselsättningsutsikterna och på så sätt uppnå en betydande minskning av arbetslösheten vilket också kommer att bidra till att minska problemet med social utslagning.

Det finns i dagsläget två politiska problem som borde prioriteras. För det första finns det en risk för att den ekonomiska tillväxtens gynnsamma effekter leder till "anpassningsnonchalans". En sådan kan yttra sig i ett sviktande intresse — beroende på den cykliska förbättringen av budgetunderskottet — för att på ett varaktig sätt lösa de strukturella finanspolitiska obalanserna eller, när sysselsättningen återhämtar sig, som en viss motvilja mot att påbörja och genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att avhjälpa bristerna på arbetsmarknaden. Det är viktigt att bestämt göra motstånd mot dessa båda former av "anpassningsnonchalans".

För det andra har några av de senaste ändringarna i växelkurserna inte bara medfört större risker för inflationsspridning. De har också bidragit till störning i den inre marknadens funktion och utgör därigenom ett hot mot de fördelar som uppnåtts tack vara den ekonomiska integrationen. De förändringar i växelkurserna, som inte överensstämmer med grundprinciperna, kommer att få skadliga effekter för alla medlemsstater.

Det är uppenbart att om man vill minimera risken för att den typen av händelser inträffar måste en av huvudprioriteterna för gemenskapens ekonomiska politik vara att skapa förutsättningar för en växelkursstabilitet som avspeglar ekonomiska grundprinciper.

Föreliggande riktlinjer bekräftar på nytt de politiska målsättningar som fastställdes i riktlinjerna från december 1993 och juli 1994, nämligen att det är mycket viktigt att gemenskapen och medlemsstaterna omvandlar den nuvarande återhämtningen till en stark, hållbar, icke-inflationistisk tillväxt på medellång sikt som tar hänsyn till miljön. Sådan tillväxt är viktig för att minska arbetslösheten på ett markant sätt och för att göra det möjligt att uppnå den grad av konvergens som är nödvändig för att underlätta övergången till etapp tre i EMU. För att uppnå dessa mål krävs även i fortsättningen en stabil, investeringsfrämjande makroekonomisk ram på kort och medellång sikt som kännetecknas av

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

— oavbrutna ansträngningar för att stärka statsfinanserna i de flesta medlemsstaterna, som är förenliga med de mål som uppställts 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.

Ett väsentligt komplement till denna ram utgörs av strukturreformer för att främja medlemsstaternas ekonomiska konkurrenskraft och för att få deras arbetsmarknader att fungera bättre. De olika politiska åtgärder som behövs för att upprätthålla en långsiktig tillväxt, öka sysselsättningen och stärka konvergensen är förenliga med varandra.

## 2. Riktlinjer för den ekonomiska politiken

*Pris- och växelkursstabilitet*

Sedan detta årtiondes början har avsevärda framsteg gjorts inom gemenskapen och i medlemsstaterna för att minska inflationen. Det finns för närvarande nio medlemsstater som på grundval av vårens prognoser, publicerade av kommissionen, förväntas få en inflationsnivå på mellan 2 och 3 % år 1996, vilket stämmer överens med målsättningen i 1993 och 1994 års riktlinjer, och nästa år förväntas ytterligare två medlemsstater få en inflationsnivå som ligger strax över detta intervall.

Ytterligare framsteg behöver göras i riktning mot prisstabilitet. Detta innebär framför allt att gruppen medlemsstater vilkas inflationsresultat ligger i linje med 1994 års riktlinjer måste utvidgas betydligt. De medlemsstater som för närvarande förväntas få en inflationsnivå på mellan 2 och 3 % bör fortsätta med en politik som syftar till att förhindra den förnyade uppkomsten av ett inflationstryck och till att minska inflationen till 2 % eller därunder. Andra länder behöver öka sina ansträngningar, i vissa fall betydligt, om de skulle kunna följa riktlinjerna.

Växelkursförändringarna kan komma att få stor betydelse för inflationskonvergensen. I de flesta medlemsstater med erfarenhet av valutaappreciering förväntas inflationskonvergensen stärkas. I dessa medlemsstater förväntas även löneutvecklingen i de flesta fall i stort sett ligga i linje med målet om prisstabilitet. Det kommer dock att bli nödvändigt att säkerställa att löneutvecklingen inte leder till att investeringar blir mindre lönsamma, särskilt inom de exportinriktade sektorerna. I medlemsstater som upplevt valutadeprecieringar har däremot priskänsligheten ökat såväl som risken för en stegrad inflation. I dessa länder är den yttersta försiktighet av nöden. Inom ramen för en stark ekonomisk tillväxt kommer det att vara särskilt viktigt att förebygga att ökade importpriser ger upphov till en ond cirkel av pris- och löneinflation. I annat fall kommer den uppnådda trovärdighet, som består i att en stabiliseringspolitik håller på att utveckla sig, snabbt att gå till spillo.

Marknadens depreciering av dollarn kombinerad med olösta strukturella problem, osäkra inflations- och finanspolitiska utsikter och andra osäkra faktorer i vissa medlemsstater har givit upphov till en betydande växelkursinstabilitet inom gemenskapen. Växelkursförändringar som överstiger dem som kan motiveras med skillnader i inflationstakt är till skada för alla medlemsstater. I de stater där valutans värde har ökat har tillväxtperspektiven, som fortfarande i regel är gynnsamma, försämrats och i de stater där valutans värde har minskat kommer riskerna för inflation att öka och påkalla ytterligare insatser om de medelfristiga inflationsmålen skall kunna uppnås. Dessutom har den inre marknadens regelrätta funktion störts, eftersom affärsmässiga beslut eventuellt fattas på grundval av felaktigt anpassade växelkurser, varigenom felaktiga incitament ges till särskilda intressegrupper.

Genom att göra ytterligare framsteg i riktning mot prisstabilitet kommer medlemsstaterna att förbättra utsikterna för en varaktig växelkursstabilitet, som i sin tur kommer att främja prisstabiliteten. I detta sammanhang kommer budgetpolitiken och trovärdigheten i olika åtaganden om finanspolitisk konsolidering att spela en nyckelroll. Växelkursstabilitet kommer också att bidra till att den inre

marknadens alla fördelar kan tillgodogöras och att resursfördelningen inom gemenskapen kan förbättras. Alla medlemsstater måste fortsätta att behandla sin växelkurspolitik som en fråga av gemensamt intresse inom ramen för det europeiska monetära systemet och, i förekommande fall, för systemets växelkursmekanism.

*Sunda offentliga finanser*

Trots att den ekonomiska tillväxten har befästs är utsikterna för att råda bot på de finanspolitiska obalanserna osäkra och finanspolitisk konvergens är fortsatt svår att uppnå.

Om större framsteg uteblir när det gäller budgetkonsolidering leder detta — i många fall — till en situation där finanspolitiken är strängt begränsad av höga och ökande ränteskulder. Detta undergräver dessutom en hållbar pris- och växelkursstabilitet, ökar osäkerheten om vilken finanspolitik som skall föras och urholkar politikens trovärdighet. Det bidrar till politiska åtgärder som sinsemellan stämmer illa överens och urholkar den monetära politiken. På medellång sikt kommer ständiga finanspolitiska obalanser att ha negativa effekter på den ekonomiska tillväxten och på skapandet av nya arbetstillfällen. En sund finanspolitisk situation påverkar utbudssidan positivt eftersom det öppnar vägen för skatteminskningar och för en ökning av produktiva offentliga investeringar. De argument för en konsolidering av budgeten som grundas på tillväxt- och sysselsättningshänsyn är minst lika viktiga som de argument som grundas på behovet av att förbättra förmågan att klara skuldsituationen och uppnå nominell konvergens. Om budgetunderskotten och skuldkvoten inte kan minskas på ett bestående sätt nu, i en period av relativt stark tillväxt, när kommer de då att minskas?

Den tydliga uppgift som nästan alla medlemsstater står inför, är att se till att dra nytta av samtliga tillväxtmöjligheter för att förbättra budgetsaldot genom en minskning av de strukturella underskotten. Medlemsstaterna skall ha målsättningen att snarast möjligt minska budgetunderskotten till mindre än 3 % av BNP, som ett första steg mot målet på medellång sikt, vilket i enlighet med vad som anges i riktlinjerna från december 1993 innebär att budgeten skall vara så gott som balanserad. I vissa länder innebär pensionssystemets struktur att det krävs överskott i de offentliga räkenskaperna.

Enligt de senaste beräkningarna borde alla medlemsstater, även de som har ett förväntat budgetunderskott för innevarande år som är lägre än 3 %, utnyttja allt utrymme som ges av en ekonomisk tillväxt utöver budgetplanen eller av en räntesänkning, för att påskynda budgetkonsolideringsprocessen. Detta är särskilt brådskande i de länder där statsskulden utgör en hög andel av BNP. Om oroligheterna på valutamarknaden skulle leda till att årets ekonomiska tillväxt avtar, bär dock ansträngningarna för att uppnå målen i konvergensprogrammen inte minska.

Prognosen för 1996 visar att de finanspolitiska målen inte kommer att uppnås på ett enhetligt sätt, om man utgår ifrån de anpassningsåtgärder som hittills på ett tydligt sätt har angivits av de medlemsstater som har finanspolitiska maximinivåer i sina konvergensprogram. I flera fall behövs anpassningsåtgärder för att uppnå de mål som anges i konvergensprogrammen. På grundval av kommissionens prognoser och antaganden om "oförändrad politik" kommer bara sju medlemsstater att ha underskott som understiger 3 % av BNP. Detta understryker den stora betydelsen av att iaktta konvergensprogrammen och behovet av att regelbundet ajourföra dem så att de kan bidra till att föredragets mål uppfylls.

I många länder bör en begränsning av ökningen av de offentliga utgifterna ges företräde eftersom det, bortsett från sysselsättningseffekterna, utan tvekan finns gränser för ökad beskattning och ökade sociala avgifter. Men även en rationalisering av de offentliga utgifterna och av skattesystemen kan bidra till ekonomisk tillväxt och till att skapa nya arbetstillfällen. Såsom redan föreslagits i 1994 års riktlinjer bör medlemsstaterna när detta är nödvändigt ändra sina skattesystem på ett sätt som kan främja sysselsättningen och gagna miljön, medan de offentliga utgifterna bör omfördelas från konsumtion till förmån för produktivitetshöjande åtgärder. I det senare fallet bör företräde ges till ökade offentliga investeringar och till ökade investeringar i humankapital. Även i detta sammanhang bör den del av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön minskas, särskilt, i vissa länder, i nedre delen av löne- och produktivitetsskalan. Det är dock viktigt att den nödvändiga minskningen av budgetunderskottet inte äventyras och därför bör ytterligare inkomster åstadkommas.

Finanspolitiska problem fortsätter att kännetecknа flera medlemsstaters offentliga finanser. I Grekland gjordes vissa framsteg under 1994. Det är emellertid av största vikt att minska den finansiella obalansen ännu mer så att utvecklingen mot konvergens inte hindras. Det krävs bestämda åtgärder, särskilt på utgiftssidan, inom ramen för ett flerårigt program för att öka förtroendet för den ekonomiska politiken. I Italien har de finansiella konsolideringsåtgärder som vidtagits under de senaste åren börjat bära frukt. Dessa ansträngningar bör fortsättas under hela den tid då den nyligen tillkännagivna treårsplanen genomförs. När det gäller Sverige, som också står inför ett stort underskott, har ett flerårigt finanspolitiskt anpassningsprogram redan antagits. Det är nödvändigt att hålla fast vid denna kurs. I Belgien kräver den höga skuldsättningen att den finanspolitiska delen av den övergripande planen genomförs fullt ut och att ytterligare framsteg görs för att minska budgetunderskottet till mindre än 3 % av BNP, så att även skuldkvoten sjunker på ett mera markant sätt. I Spanien och Portugal krävs större ansträngningar för finanspolitisk konsolidering. Ambitiösa finanspolitiska målsättningar är även nödvändiga i Österrike och Frankrike. Även om Finland ännu inte har utarbetat något

konvergensprogram antyder prognoserna att de finanspolitiska målsättningarna är ambitiösa. Ansträngningarna att uppnå dessa mål bör fortsätta. Danmark, Nederländerna och Förenade kungariket bör fortsätta att kraftfullt genomföra sina program för finansiell konsolidering, i linje med sina konvergensprogram, för att säkerställa att budgetunderskotten understiger 3 % 1996. Utvecklingen och utsikterna på det finanspolitiska området i Tyskland, Irland och Luxemburg antyder, på grundval av kommissionens prognoser, att dessa länder även fortsättningsvis inte kommer att ha något överdrivet stort budgetunderskott. I Irland förväntas skuldkvoten fortsätta att avta i god takt, medan tillståndet för de offentliga finanserna i Luxemburg fortsätter att vara starkt.

Medan medlemsstaterna måste följa en strikt budgetpolitik för att säkerställa att underskotten kommer under 3 % av BNP bör gemenskapen själv inta en försiktig attityd till det finansiella perspektiv som upprättades av Europeiska rådet i Edinburgh, eftersom detta perspektiv anger maximinivåer och inte mål.

*Främjande av konkurrenskraft och hållbar tillväxt*

I enlighet med förslagen i vitboken om "Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning" är medlemsstaterna i färd med att genomföra reformer i syfte att stärka de krafter som bidrar till tillväxtpotentialen och främja dynamiken och konkurrenskraften i gemenskapens olika ekonomier.

För att i full omfattning kunna dra nytta av de möjligheter som den inre marknaden erbjuder har 92,4 % av gemenskapsdirektiven nu överförts till nationell lagstiftning, med en spridning mellan medlemsstaterna som varierar mellan 86,3 % och 98,6 %. Framsteg krävs dock på områdena för försäkringar, immateriell och industriell äganderätt, offentlig upphandling, ny teknologi och tjänster och den fria rörligheten. Vidare har framstegen varit långsamma när det gäller att utvidga den inre marknaden till telekommunikations- och energiområdet, samtidigt som den inre marknaden på transportområdet förblir ofullständig. Dessutom är ytterligare framsteg nödvändiga såvitt avser stärkning av konkurrensreglerna, minskning av statligt stöd och minskning av den offentliga sektorns roll. Genom privatiseringar, så långt medlemsstaterna anser sådana förenliga med sina målsättningar, kan de framsteg som redan gjorts i denna riktning ytterligare ökas. Flera initiativ har tagits på gemenskapsnivå. Som en följd av rådets rekommendation i Essen inrättades en rådgivande grupp i konkurrensfrågor, som utarbetade en rapport till rådsmötet i Cannes om situationen för gemenskapens konkurrenskraft och närbesläktade frågor. Vidare har en grupp för förenkling av lagstiftning och förvaltning inrättats. I syfte att öka den allmänna konkurrenskraften har flera frågor tagits upp till granskning på gemenskapsnivå, inbegripet en förbättring av finansieringen av små och medelstora företag, ökad flexibilitet på arbetsmarknaden och förbättrad kvalitet på yrkesbildningen.

Tillväxt- och sysselsättningsmöjligheter som härrör från ansträngningar att skydda miljön bör utnyttjas till fullo. Den rapport om "det inbördes sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljön och de följder detta har för den ekonomiska politiken" som av ECOFIN-rådet skall utarbetas till Europeiska rådet i december 1995, är av särskild vikt i detta avseende.

Det är av väsentlig betydelse för dynamiken i gemenskapens olika ekonomier att öka investeringarna. Detta gäller särskilt investeringar i utbildning och i gemenskapens infrastruktur, som måste utvecklas för att möta nästa århundrades utmaningar. De transeuropeiska näten bör genomföras och likaså handlingsplanen för informationssamhället. Dessutom är det väsentligt med en bättre samordning av medlemsstaternas verksamheter när det gäller att aktivt främja initiativen inom forskning och utveckling. Parallellt löpande och samordnade ansträngningar på gemenskapsnivå och på medlemsstatsnivå är en väsentlig byggsten för att förverkliga möjligheterna att skapa nya arbetstillfällen och tillväxt.

*Sysselsättning och arbetsmarknad*

Om den ekonomiska återhämtningen fortsätter som förväntat, kommer den att absorbera den cykliska delen av arbetslösheten senast 1997. För att arbetslösheten skall fortsätta att minska på ett märkbart sätt och i ökande omfattning är det nödvändigt att åstadkomma en hög ekonomisk tillväxttakt under många år och en ökad tillväxtkapacitet för att skapa arbetstillfällen. I många medlemsstater finns det behov av en större lönespridning mellan sektorer, geografiska områden och kvalifikationer. En väsentlig del av strävandena för att nå målen utgörs av en mer aktiv och effektiv arbetsmarknadspolitik. Denna politik måste syfta till övergripande, integrerade och sammanhängande ansträngningar för att åstadkomma strukturförändringar med avseende på utbildningssystem, arbetsrätt, anställningskontrakt, system för avtalsförhandlingar och sociala försäkringssystem, för att generellt få arbetsmarkneden att fungera bättre.

Inom vitbokens ram angav rådsmötet i Essen följande fem prioriteringar för medlemsstaterna:

— en förbättring av arbetstagarnas möjligheter att få sysselsättning genom att främja investeringar i yrkesutbildning,

— en ökning av arbetsintensiteten vid tillväxt,

— en minskning av den del av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön,

— en förbättring av arbetsmarknadspolitikens effektivitet,

— en förbättring av åtgärderna för att hjälpa de grupper som drabbas särskilt hårt av arbetslösheten.

Medlemsstaterna anmodades av Europeiska rådet vid dess möte i Essen att genomföra de åtgärder som är anpassade till deras egen situation och att utarbeta fleråriga program som anger deras politiska avsikter. Det är nu av vikt att medlemsstaterna snarast antar dessa fleråriga program. I enlighet med Europeiska rådets begäran vid mötet i Essen kommer rådet och kommissionen att hålla noggrann uppsikt över tendenser i sysselsättningen, övervaka medlemsstaternas politik på området och årligen rapportera till Europeiska rådet om vidare framsteg på arbetsmarknaden, med början i december 1995.

Ett antal åtgärder har redan vidtagits men större och mer beslutsamma insatser behövs.

En aktiv och mer effektiv arbetsmarknadspolitik kan exempelvis bidra till målet att öka sysselsättningen på följande sätt:

i) Den förbättrar arbetstagarnas möjligheter till sysselsättning genom att främja investeringar i yrkesutbildning, särskilt i små och medelstora företag, och ökar på så sätt humankapitalets kvalitet, vilket förbättrar konkurrenskraften, den potentiella produktionen och arbetskraftens flexibilitet och möjligheter.

ii) Den ökar sysselsättningsintensiteten vid tillväxt utan att påverka själva tillväxttakten negativt genom att
   — parterna på arbetsmarknaden på lämplig nivå undersöker om sysselsättningen kan främjas utan att äventyra konkurrenskraften, genom nyskapande former av arbetsorganisation, exempelvis genom omorganisation, nya arbetstidsmönster och nya kombinationer av arbete och fritid,
   — öka incitamenten till sysselsättning genom att minska den del av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön, särskilt på den nedre delen av löne- och produktivitetsskalan, utan att andra delar av arbetsmarknaden påverkas negativt; från makroekonomisk synpunkt måste detta åstadkommas utan att minskningen av budgetunderskotten eller företagens konkurrensförmåga äventyras. Därför krävs reformer, som vid behov även omfattar alternativa finansieringskällor för de sociala skyddssystemen,
   — uppmuntra utvecklingen av nya arbetstillfällen och verksamheter, särskilt på regional och lokal nivå, t. ex. på miljöområdet och inom den sociala servicesektorn.

iii) Den främjar möjligheten att anställa arbetskraft när nya arbetstillfällen uppstår genom att
   — öka arbetsmarknadspolitikens effektivitet genom att öka flexibiliteten såvitt avser yrkesmässig och geografisk rörlighet (särskilt för de arbetstagare som kan anställas omedelbart),
   — förbättra åtgärderna för att hjälpa de grupper som drabbats särskilt hårt av arbetslösheten, genom särskilda omskolningsprogram som koncentreras på målgrupper som har drabbats av utslagning.

En arbetsmarknadspolitik som utnyttjar dessa tre kanaler utgör inte endast ett oumbärligt komplement till den makroekonomiska politiken och strukturpolitiken på konkurrensområdet, utan bidrar även till att bibehålla och förstärka sammanhållningen och den sociala enigheten inom unionen under den långa och svåra processen för att råda bot på arbetslösheten.

Utfärdad i Bryssel den 10 juli 1995.

*På rådets vägnar*

P. SOLBES MIRA

*Ordförande*