



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 23.04.1997
KOM(97) 169 slutlig

Framstegsrapport om genomförandet av 1996 års allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken

(framlagd av kommissionen)

Innehållsförteckning

1. En makroekonomisk politik inriktad på tillväxt, sysselsättning och konvergens.....	1
1.1 Sammansättning av den makroekonomiska politiken.....	1
1.2 Uppsving i den ekonomiska aktiviteten.....	3
1.3 Gradvis förbättrade utsikter för sysselsättningen	4
1.4 Social dialog	4
2. Pris- och växelkursstabilitet	5
2.1 Prisstabilitet	5
2.2 Växelkursstabilitet.....	7
3. Sunda offentliga finanser	8
3.1 Konsolideringsansträngningarnas takt och omfattning	8
3.2 Konsolideringsansträngningarnas sammansättning och varaktighet	12
4. Bättre fungerande produkt- och tjänstemarknader	14
5. Att främja sysselsättning och arbetsmarknadsreformer.....	16
5.1 Löneutveckling.....	16
5.2 Arbetsmarknadsreformer	17
Ruta: De viktigaste arbetsmarknadsreformerna inom EU under de senaste åren	20

Framstegsrapport om genomförandet av 1996 års allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken

1996 års allmänna ekonomiska riktlinjer bekräftade och utvecklade de politiska rekommendationer som utfärdats med tidigare allmänna ekonomiska riktlinjer. I detta dokument granskas de framsteg som gjorts med genomförandet av gemenskapens ekonomisk-politiska strategi under varje rubrik i 1996 års riktlinjer.

1. En makroekonomisk politik inriktad på tillväxt, sysselsättning och konvergens

1.1 Sammansättning av den makroekonomiska politiken

I linje med tidigare riktlinjer rekommenderas i 1996 års allmänna ekonomiska riktlinjer en "stabil makroekonomisk ram, 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 hör understiga produktivitetsökningen, så att lönsamheten för de sysselsättningsskapande investeringarna stärks."*

Den makroekonomiska politiken inom gemenskapen har generellt varit i linje med dessa rekommendationer. Såväl penning- och finanspolitik som lönetrender har utvecklats positivt.

- Penningpolitiken har på ett trovärdigt sätt varit inriktad på att uppnå och bibehålla prisstabilitet, både i de medlemsstater där inflationen redan var låg och i de medlemsstater där inflationen fortfarande behövde minskas. Samtidigt fanns det penningpolitiska förutsättningar för en ökning av BNP-tillväxten inom gemenskapen. Den korta räntan nådde en oöverträffat låg nivå i Tyskland och i länder vilkas valutor är tätt knutna till den tyska marken och den föll avsevärt i de flesta andra medlemsstater. Detta möjliggjordes genom ett dämpat pristryck samt fördelaktig utveckling av såväl offentliga finanser som löner. Penningpolitikens trovärdighet har dessutom ökat i flera länder, särskilt de som har infört oberoende centralbanker och gjort stora ansträngningar för att uppfylla fördragets konvergenskriterier för deltagande i EMU.
- Regeringar i praktiskt taget samtliga länder har tagit betydande steg i riktning mot att konsolidera sina offentliga finanser under 1996-97. Även om några länder har förlitat sig på engångsätgärder som kommer att behöva kompletteras genom varaktiga budgetätgärder är det tydligt att en avsevärd förbättring av de offentliga finanserna håller på att äga rum inom gemenskapen. Förutsättningarna för bibehållandet av sunda offentliga finanser på medellång sikt har dessutom förbättrats genom den politiska överenskommelsen om stabilitets- och tillväxtpakten vid Europeiska rådet i Dublin.

- I de flesta länder har löneavtalen blivit alltmer förenliga med riktlinjernas rekommendationer. I genomsnitt inom gemenskapen ökade den nominella ersättningen per anställd med 3,5 % under 1996 och den genomsnittliga löneökningen förväntas bli runt 3 % 1997. Med en trendmässig produktivitetsökning på runt 2 % är detta förenligt med dels prisstabilitetsmålet, dels målet att den årliga reallöneutvecklingen skall vara tillräckligt mycket lägre än produktivitsutvecklingen för att förbättra lönsamheten på investeringarna inom gemenskapen.

Den allt mer välbalanserade sammansättningen av den makroekonomiska politiken inom gemenskapen som helhet har redan medfört betydande fördelar. De dåligt avpassade växelkurser som uppstod under 1995 har i stort sett rättats till och ERM uppvisar åter en högre grad av stabilitet i växelkurserna. De långa räntorna har närmast sig varandra på lägre nivåer. De mest påfallande minskningarna i avkastningarna på statsobligationer har skett i de länder där utsikterna till konvergens i de offentliga finanserna har förbättrats mest. Mellan april 1995 och mars 1997 sjönk avkastningen på tioåriga benchmarkobligationer i Spanien, Italien, Portugal och Sverige med mellan 440 och 550 baspunkter. Avkastningen på statsobligationer i andra medlemsstater sjönk också avsevärt under 1995 och 1996 i samband med att de i betydande omfattning lyckades frigöra sig från den amerikanska långa räntan.

Tabell 1

Förbättrad sammansättning av den ekonomiska politiken

	Real effektiv växelkurs ¹⁾ (enhets-arbetskostnad) (1993 = 100)		Förändring i räntesats sedan april 1995		Förändring i konjunktur- rensats underskott		Nominell ersättning per anställd (Procentuell förändring per år)		Real enhetsarbets- kostnad ⁵⁾ (Procentuell förändring per år)	
	Kvartal II 1995	Kvartal I 1997	kort ränta ³⁾	lång ränta ⁴⁾	1996	1997	1996	1997	1996	1997
B	109.1	101.2	-1.8	-2.0	1.0	0.5	1.8	2.6	-1.4	-1.0
DK	104.7	102.4	-3.3	-2.3	0.2	1.6	3.1	3.4	-0.3	-0.6
D	106.8	96.7	-1.4	-1.3	0.3	0.8	2.5	2.3	-1.1	-1.9
EL	112.5	123.4	-5.4	.	1.7	2.2	11.7	9.4	1.1	0.6
E	94.1	93.8	-3.5	-5.0	2.3	1.2	4.6	2.6	-0.6	0.6
F	103.8	99.6	-4.4	-2.2	1.2	0.7	2.6	2.5	-0.4	-0.8
IRL	92.9	97.6	-1.1	-2.2	0.2	-0.4	2.7	4.1	-2.5	-1.4
I	82.5	101.6	-3.4	-5.5	0.6	3.6	5.5	4.9	-0.1	0.9
NL	105.4	97.3	-1.5	-1.6	1.5	-0.2	1.2	2.7	-1.1	-0.6
A	105.4	99.6	-1.1	-1.6	1.8	1.1	1.9	1.8	-1.5	-1.9
P	103.9	106.8	-4.5	-5.3	1.6	0.9	6.5	5.0	0.7	-0.7
FIN	117.1	114.4	-2.9	-3.3	1.7	-0.7	3.2	3.0	0.3	0.3
S	96.2	110.3	-4.6	-4.4	4.6	0.6	7.4	4.8	4.6	-0.1
UK	95.1	108.9	-0.5	-1.0	1.7	1.2	3.6	4.2	-0.9	-0.2
EUR	100.1 ²⁾	101.9 ²⁾	-2.4	-2.5	1.0	1.3	3.5	3.2	-0.7	-0.6

¹⁾ I relation till 23 industriländer.

²⁾ I relation till 9 industriländer utanför EU.

³⁾ Interbankräntan för tre månader.

⁴⁾ Tioårig referensobligation (benchmark).

⁵⁾ Nominell enhetsarbetskostnad med hänsyn tagen till BNP-deflatorn.

Källa: Kommissionens vårprognos 1997

Visserligen skulle det kunna bli ett bakslag om trovärdigheten i de ekonomiska målen undergrävs men en sundare makroekonomisk politik ligger nu till grund för en "god cirkel", där budgetkonsolidering har lett till lägre räntor vilket stärker ekonomins tillväxtpotential och minskar den offentliga sektorns ränteutgifter. Sundare ekonomisk politik har lett till att tilltron till ekonomin har förbättrats och till att det undan för undan har kommit ny kraft i den ekonomiska aktiviteten.

1.2 Uppsving i den ekonomiska aktiviteten

Den minskning av efterfrågeledd tillväxt och den förtroendeförlust bland ekonomiska aktörer under andra hälften av 1995 som främst berodde på ogynnsamma räntenivåer och växelkursfluktuationer med ursprung i brist på tilltro till den ekonomiska politiken i några medlemsstater, har ersatts av ett förnyat uppsving. Den säkert förankrade återhämtning som inleddes i mitten av 1993 och avbröts tillfälligt 1995 har nu sålunda gått in i sitt andra skede. Den ekonomiska aktiviteten ökade med 1,5 % (på årsbasis) under första halvåret 1996 trots en kraftig anpassning av lagernivåerna. I enlighet med vad som hade förväntats tilltog expansionstakten till runt 2,25 % under andra halvåret 1996.

De närmaste utsikterna tyder på en allt starkare återhämtning. Tilltron till ekonomin förbättrades kraftigt under de sista månaderna 1996 och de första månaderna 1997. På ekonomins utbudssida är förutsättningarna goda för en hållbar tillväxt av ekonomisk aktivitet och skapande av arbetstillfällen och utsikterna till ökad efterfrågan förbättras också.

På utbudssidan är de grundläggande förutsättningarna för en återhållsam löneutveckling och ett gynnsamt investeringsklimat t.o.m. bättre än de var under perioden av hög tillväxt 1986–90 och under första etappen av återhämtningen under 1994 och början av 1995. Möjligheterna till en återhållsam löneutveckling påverkas gynnsamt av att en låg och stabil inflation förväntas bli resultatet av den förbättrade tilltron till stabilitetsramarna och av de initiativ som har tagits i flera medlemsstater för att förbättra situationen på arbetsmarknaden. Reallöneökningarna har i allmänhet avtagit i förhållande till produktiviteten och investeringarnas genomsnittliga lönsamhetsnivå inom gemenskapen är nu högre än någon gång sedan 1960-talet. Realräntorna är visserligen också högre än på 1960-talet, men den nuvarande och förväntade lönsamhetsnivån utgör en god jordmån för en stark ökning av investeringarna i takt med tilltagande efterfrågan.

På efterfrågesidan förväntas uppsvinget bli brett förankrat och väl balanserat. Inom gemenskapen påverkas intern efterfrågan gynnsamt av lättnader i monetära och finansiella förutsättningar och internationellt är utsikterna för omvärlden fortsatt goda. Sammantaget har gemenskapens konkurrenskraft förbättrats till följd av växelkursförändringarna sedan 1995 och rimliga ökningar av enhetsarbetskostnaden inom gemenskapen. Exporten kommer troligen att öka, som ett resultat av dels en gynnsam utveckling av exporten utanför gemenskapen, dels ett uppsving i exporten mellan medlemsstaterna i takt med ökande intern efterfrågan. Tillväxten av privat konsumtion kommer att upprätthållas genom rimliga reallöneökningar som leder till en gradvis förbättring av situationen på arbetsmarknaden och en minskning av det sparande som har till syfte att bygga upp en buffert inför framtiden. I takt med att kapacitetsutnyttjandet tilltar, ökar maskininvesteringarna till följd av bättre efterfrågeutsikter, god lönsamhet och låga räntor. Låg nivå på de långa räntorna och stigande inkomster bör leda till en gradvis ökning i byggnadsinvesteringarna. Mot denna bakgrund förväntas produktionstillväxten att öka till runt sitt trendmässiga värde 1997 och utöver sitt trendmässiga värde 1998.

Den största risken med denna prognos är att tvivel skulle kunna uppstå ifråga om huruvida regeringarna kan nå sina budgetmål under 1997. Sådana tvivel kan sätta räntor och växelkurser under tryck, vilket skulle kunna få negativa konsekvenser för produktion, investeringar och sysselsättning. Dessutom är det möjligt att konsumenterna skulle hålla igen på sina inköp av oro för en osäker framtid på arbetsmarknaden. Å andra sidan visar sig de positiva effekterna av de låga räntorna först på längre sikt och om den senaste tidens förbättring i tilltro upprätthålls kan ett självgenererande kretslopp av ökad konsumtion och sysselsättning uppstå, vilket kommer att leda till ett mer positivt resultat.

1.3 Gradvis förbättrade utsikter för sysselsättningen

Sysselsättningstillväxten, som i regel reagerar på förändringar i produktionstillväxten med en viss eftersläpning, drabbades i de flesta länder av en nedgång i början av 1996. I takt med att ekonomin undan för undan återhämtade sig stabiliserades dock sysselsättningen totalt sett inom gemenskapen och började därefter sakta öka under det andra halvåret 1996. Denna trend återspeglades i utvecklingen av arbetslösheten. Den genomsnittliga arbetslösheten stabiliserades under första halvåret 1996 och har sedan dess avtagit något. Trenderna varierade dock väsentligt mellan medlemsstaterna. Arbetslösheten hade minskande tendens under slutet av 1996 och början av 1997 i samtliga de länder där den ekonomiska aktiviteten tilltog i sund takt, nämligen Förenade kungariket, Finland, Irland, Nederländerna och Danmark. Däremot ökade arbetslösheten fortfarande under slutet av 1996 och början av 1997 i Tyskland, Frankrike och Sverige, eftersom den ekonomiska återhämtningen i dessa länder fortfarande släpade efter och i några fall särskilda faktorer bidrog till en ökning av antalet arbetslösa.

Uppsvinget i ekonomisk aktivitet kommer undan för undan att leda till att fler arbetstillfällen skapas. Arbetskraften kommer emellertid också att öka och arbetslösheten förväntas endast minska gradvis under 1997 och något snabbare under 1998.

Den höga arbetslösheten tyder på behovet av att upprätthålla och förstärka strategin för den ekonomiska politiken för tillväxt och sysselsättning inom gemenskapen. En stabil makroekonomisk politik som främjar ett gynnsamt investeringsklimat är nödvändig för att dels säkerställa varaktig ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen på medellång sikt, dels säkerställa en tydlig minskning av arbetslösheten och gradvis utnyttja den stora potential som finns i gemenskapens oanvända arbetskraftsreserv.

I de länder (Danmark, Irland, Luxemburg och Nederländerna) som under en tid har bedrivit en ekonomisk politik och delvis tack vare en intensiv och effektiv social dialog uppnått löneutvecklingar som ligger ungefär i linje med de allmänna ekonomiska riktlinjerna, och som har minskat sina offentliga underskott till under Maastrichtfördragets referensvärde på 3 % av BNP, har resultaten i form av hållbar ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen varit tillfredsställande och tillhör klart de bästa inom gemenskapen.

1.4 Social dialog

I 1996 års allmänna riktlinjer hänvisas till att Kommissionen avser att förstärka sin dialog med arbetsmarknadens parter. Där så är möjligt bör den sociala dialogen också förstärkas på nationell nivå, i enlighet med rådande traditioner.

På europeisk nivå har Kommissionen upprätthållit sin dialog med arbetsmarknadens parter inom ramen för den förtroendepakt som ursprungligen föreslogs av ordförande Santer. Arbetsmarknadsparternas europaorganisationer enades om ett svar i vilket åtaganden uttrycktes inom områdena ungdomsarbetslöshet, livslångt lärande och bättre användning av strukturfonderna för skapande av arbetstillfällen, i en makroekonomisk omgivning som främjar tillväxt och sysselsättning. Med hänsyn till den makroekonomiska ramen rädde det en anmärkningsvärd enighet

till förmån för den ekonomisk-politiska strategi som anges i de allmänna ekonomiska riktlinjerna. Arbetsmarknadens parter instämde i att det är viktigt att genomföra EMU och att fördragets bestämmelser måste uppfyllas fullt ut för att trovärdighet skall kunna säkerställas. Det centrala i strategin är behovet av att förbättra konkurrenskraften och att främja ökad och mer sysselsättningskapande tillväxt, främst stöttad genom investeringar för att öka produktionskapaciteten. Fler aktiva och effektiva arbetsmarknadsåtgärder behöver också genomföras för att öka motivationen och säkerställa att människor klarar att ta de arbetstillfällen som erbjuds.

I Tyskland införde regeringen och arbetsmarknadens parter ett "samarbete för sysselsättning" i januari 1996 med syfte att halvera arbetslösheten fram till år 2000, men detta initiativ har inte haft de framgångar man hade hoppats på. I Irland slöts ett nytt trepartsavtal (*Partnership 2000*) för tidsperioden fram till år 2000. I Österrike intensifierades samordningen mellan arbetsmarknadens parter på nytt för att hjälpa till att uppfylla Maastrichtkriterierna. I Italien träffades en överenskommelse i september 1996 för att införa ökad flexibilitet i anställningskontrakt, stimulera till mer deltidarbete och samordna åtgärder för att främja företagens utveckling i mindre utvecklade regioner. I Spanien träffades överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter från fall till fall och i början av 1997 uppnåddes enighet om en reform av lagstiftning för att värna om arbetstillfällen. I Portugal träffades en "strategisk överenskommelse" som omfattade ett brett spektrum av frågor, sysselsättning, utbildning, social trygghet, skattereform, inkomstpolitik, konkurrenskraft, produktivitet och reform av den offentliga sektorn. I övriga länder, som Nederländerna och Danmark, där social enighet sedan länge har utgjort grundvalen för en jämförelsevis gynnsam ekonomisk utveckling, har den sociala dialogen upprätthållits enligt gängse nationella traditioner.

2. Pris- och växelkursstabilitet

2.1 Prisstabilitet

I 1996 års riktlinjer tillråds att gemenskapen som helhet förbättrar 1996 års förväntade inflationsresultat på 2,5 % under 1997. Det rekommenderas att för de länder där inflationen är under 2 % (Belgien, Tyskland, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna, Österrike och Finland) eller just över 2 % (Danmark och Irland) skall uppgiften vara att befästa detta resultat på medellång sikt. I Sverige, där inflationen har minskat betydligt och i Förenade kungariket, där den var runt 3 % med nedåtgående tendens, bör målet vara att befästa den inflationsbekämpande politiken. Spanien, Portugal och Italien manas att minska inflationen till under 3 % 1997 medan ansträngningarna att få ned inflationen i Grekland måste bibehållas och förstärkas.

För gemenskapen som helhet minskade inflationen i stort sett som förväntat till 2,4 % 1996. De senaste prognoserna pekar på ett förbättrat resultat 1997. Enligt vad som beskrivs i kommissionens rapport om konvergensen 1996 är det allmänna inflationsfallet resultatet av en kombination av olika orsaker. Dessa omfattade penningpolitik inriktad mot prisstabilitet, förbättrad tilltro till ramarna för prisstabilitet, rimligare lönekrav, starkare konkurrenstryck, bland annat till följd av inre marknaden, minskat skattetryck och i vissa länder växelkursförbättringar i förhållande till tidigare nedgångar. Konjunkturmässiga orsaker som återspeglas i en märkbar tillbakagång i produktionen och svag inhemsk efterfrågan, bidrog också i många fall till lägre inflation.

Enligt de senaste HICP¹-mätningarna var inflationen i Belgien, Danmark, Tyskland, Frankrike, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Österrike och Finland runt 2 % eller mindre och prisökningarna förväntas i dessa fall hålla sig runt högst 2, 25 % under 1997.

I ovannämnda länder stöttades den låga inflationen under 1996 i allmänhet av återhållsamma löneökningar. Den nominella ersättningen per anställd, inklusive sociala avgifter, ökade med under 3,25 % och i några fall t.o.m. under 2 %.

Möjligheterna till prisstabilitet under 1997 förstärks av utsikterna till återhållsamma löneökningar. I Belgien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Finland och Österrike förväntas ökningarna av nominell arbetskraftskostnad per anställd bli högst 3 % under 1997. De löneförhandlingar som nyligen ägt rum i Danmark bör leda till en genomsnittlig ökning av arbetskraftskostnaderna på runt 3,5 % per år under de närmaste två-tre åren förutsatt att inte löneglidningen tilltar.

Tabell 2 Inflationsutveckling (årliga procentuella förändringar)									
	Deflator för privat konsumtion			HICP			Nominell ersättning per anställd		
	1994	1995	1996	dec 96 ¹⁾	jan 97 ¹⁾	månad feb 97	1994	1995	1996
B	3.2	1.6	2.0	1.8	1.9	2.0	4.6	2.3	1.8
DK	1.8	2.1	2.1	1.9	2.1	2.0	3.8	3.6	3.1
D	2.7	1.9	1.8	1.2	1.3	1.6	3.4	3.6	2.5
EL	10.8	9.3	8.3	7.9	7.6	6.5	12.2	12.5	11.7
E	4.8	4.7	3.6	3.6	3.4	2.5	2.2	2.2	4.6
F	2.1	1.7	1.8	2.1	2.0	1.7	2.2	2.3	2.6
IRL	2.6	2.0	1.7	:	:	1.7	2.6	0.7	2.7
I	4.6	5.8	4.3	4.0	3.5	2.3	2.9	4.8	5.5
L	2.3	0.7	1.9	1.2	1.3	1.5	4.0	2.2	1.6
NL	2.7	0.9	2.0	1.5	1.5	1.6	2.4	2.0	1.2
A	2.9	1.3	2.0	1.8	1.8	1.5	3.4	3.7	1.9
P	4.8	4.2	3.1	2.9	3.0	2.4	10.7	2.5	6.5
FIN	1.4	0.2	1.2	1.5	1.0	0.6	3.5	4.3	3.2
S	3.0	2.4	1.2	0.8	0.8	1.1	4.8	2.9	7.4
UK	2.5	2.6	2.8	:	:	2.0	3.6	2.4	3.6
EUR	3.3	3.0	2.7	2.4	2.3	2.0	3.3	3.1	3.5
¹⁾ Aritmetiskt medelvärde för tolv harmoniserade månadsindex jämfört med det aritmetiska medelvärdet för tolv harmoniserade månadsindex perioden innan. Källa: Kommissionens vårprognos 1997.									

Den prisstabilitetsbevarande politikens trovärdighet är väl förankrad i ovannämnda länder. På grundval av resultaten för 1996 och prognoserna för 1997 förefaller alla dessa länder kunna konsolidera sitt resultat ifråga om prisstabilitet i enlighet med rekommendationerna i 1996 års riktlinjer.

I Sverige gick inflationen kraftigt tillbaka under 1996. Detta berodde delvis på tillfälliga faktorer, bl.a. en mervärdes-skattesänkning på livsmedel från och med den 1 januari 1996 och

¹ Harmoniserade konsumentprisindex (Harmonised Indices of Consumer Prices). Inflationen mäts som det aritmetiska medelvärdet av HICP under de senaste tolv månaderna (mars 1996 - feb.1997), jämfört med medelvärdet av de föregående tolv månaderna (mars 1995 - feb.1996). Kommissionens bedömning av Irland är baserad på kvartalsuppgifter.

den svenska kronans starka återhämtning från sin tidigare låga nivå. De senaste trenderna pekar mot fortsatt låga prisökningar. Arbetskraftskostnaden per anställd ökade emellertid med runt 7,4 % 1996, en ökningstakt som definitivt inte är förenlig med upprätthållen prisstabilitet, tillväxt och sysselsättning på medellång sikt. Löneavtal har nyligen slutits som ligger på en lägre nivå, men med hänsyn tagen till löneglidningen kan ökningen av arbetskraftskostnaden per anställd fortfarande bli nära 5 % 1997. För att Sverige skall kunna leva upp till riktlinjernas rekommendationer och konsolidera sina resultat ifråga om prisstabilitet krävs det en markant tillbakagång av de nominella löneökningarna.

I Förenade kungariket hade det brittiska pundets kraftiga värdeökning under slutet av 1996 och början av 1997 en hämmande effekt på pristrycket i början av 1997. Å andra sidan var konsumtionstillväxten stigande och produktionsgapet minskade i snabb takt. Arbetslösheten har snabbt minskat till sådana nivåer som brukar kunna medföra en ökning av trycket på högre löner. Även om inflationen förväntas gå tillbaka något och den nominella ersättningen per anställd förväntas öka till runt 4 % under 1997, kan man därför inte utesluta riskerna för ett sämre resultat. För att låg inflation skall kunna konsolideras i Förenade kungariket måste myndigheterna vara vaksamma på att förebygga uppkomsten av en pris-lönespiral.

I Portugal föll inflationen på årsbasis till 3 % i februari 1997 (den senaste tolv månaders-perioden jämfört med tidigare tolv månadersperiod enligt HICP) medan den senaste siffran var 2,4 % (februari 1997 jämfört med februari 1996 enligt HICP). Inflationsminskningen stöds av lägre nominella lönekostnader och av kontinuerliga arbetsproduktivitetsvinster över gemenskapsgenomsnittet. I Spanien är inflationen på väg ned, med en årlig inflation enligt HICP som uppgick till 3,4 % i februari 1997 medan den senaste siffran var 2,5 %. Genom de penningpolitiska ansvariga myndigheternas ständiga kamp mot inflation och goda utsikter till fortsatt återhållsamma löneökningar är Spanien på väg att uppnå en låg inflation under 1997. I Italien har inflationen avtagit kraftigt under hela 1996 och början av 1997 (årlig inflation 3,5 % men senaste siffra 2,3 %) med hjälp av stabilitetsinriktad penningpolitik, något mer återhållsamma löneökningar och en kraftig värdeökning av den italienska liran sedan mitten av 1995. Ökningen av nominell lön per anställd förväntas avta men kan fortfarande bli nära 5 % 1997. Med stabil lira och tryck på rörelsemarginalerna bör regeringens inflationsmål på 2,5 % i genomsnitt för året (KPI) dock vara inom räckhåll. I alla dessa tre länder går man in för att uppfylla riktlinjernas rekommendation och inflationen förväntas hålla sig under 3 % med viss marginal.

I Grekland har ansträngningarna att minska inflationen upprätthållits och förstärkts i enlighet med vad som rekommenderas i 1996 års riktlinjer. Inflationen på årsbasis enligt HICP minskade till 7,6 % (den senaste tolv månadersperioden jämfört med tidigare tolv månadersperiod) medan den senaste siffran (februari 1997 jämfört med februari 1996 enligt HICP) var 6,5 %. För att regeringens mål på 4,5 % (KPI) i slutet av året skall kunna uppnås krävs ytterligare ansträngningar.

2.2 Växelkursstabilitet

1996 års riktlinjer upprepade att alla medlemsstater måste fortsätta behandla sin valutapolitik som en fråga av gemensamt intresse inom ramen för Europeiska monetära systemet. De åtgärder som rekommenderas i riktlinjerna skulle bidra till lämpliga växelkursförhållanden inom gemenskapen och till att skapa förutsättningar för de länder som inte redan deltar i växelkursmekanismen att ansluta sig till den.

En sundare ekonomisk politik inom gemenskapen, ökad tilltro till de offentliga finanserna i ett antal medlemsstater och en starkt amerikansk dollar har sedan 1995 bidragit till en lämpligare anpassning av växelkurserna inom gemenskapen. Återhämtningen av den amerikanska dollarn återspeglade den relativt gynnsamma konjunkturen i den amerikanska ekonomin liksom förändringar i både USA:s och gemenskapens politik. Bättre tilltro till politiken hjälpte till att få den italienska liran, den svenska kronan och ett flertal andra valutor att helt eller delvis hämta in den nedvärdering de varit utsatta för i förhållande till den tyska marken. Det brittiska pundet steg märkbart i förhållande till de flesta ERM-valutorna i slutet av 1996 och början av 1997 mot bakgrund av den starkare amerikanska dollarn, stark ekonomisk tillväxt och utsikter till höjda räntor. Övervärderingen av den tyska marken och valutor med stark anknytning till den under varen 1995, har avtagit.

Finland och Italien anslöt sig till växelkursmekanismen inom EMS den 14 oktober respektive den 25 november 1996. För närvarande deltar 12 medlemsstater i växelkursmekanismen (ERM). Endast Grekland, Sverige och Förenade kungariket står utanför.

Inom ERM minskade gapet mellan den starkaste och den svagaste valutan undan för undan till runt 2 % i slutet av september 1996. Därefter ökade gapet i samband med att det irländska pundet steg betydligt i förhållande till andra ERM-valutor. Denna utveckling berodde på tre orsaker, nämligen uppvärderingen av det brittiska pundet och den amerikanska dollarn i förhållande till valutorna inom ERM, högkonjunkturen i den irländska ekonomin vilken inte har lett till någon åtstramning av finanspolitiken och de högre räntenivåer som härstammar från den starka tillväxten.

Alla andra ERM-valutor förblev inom smala marginaler oförändrade i förhållande till varandra. I allmänhet har växelkursstabiliteten inom ERM upprätthållits och förbättrats sedan utfärdandet av 1996 års allmänna riktlinjer.

3. Sunda offentliga finanser

3.1 Konsolideringsansträngningarnas takt och omfattning

1996 års riktlinjer betonade att de offentliga finansernas allmänt otillfredsställande tillstånd inom gemenskapen borde föranleda medlemsstaterna att se över och, om så erfordras, förstärka sina budgetkonsolideringsplaner. Rådet rekommenderade att praktiskt taget alla medlemsstater skulle sikta på att sänka sina underskott i den offentliga sektorn till högst 3 % av BNP under 1997, som ett steg på vägen mot att på medellång sikt närma sig balans i den offentliga sektorns finanser.

I riktlinjerna föreskrivs att Danmark och Irland, som redan har uppnått treprocentsmålet, bör orientera sig mot ännu högre mål på medellång sikt. För Danmark lades dessa mål fast i dess konvergensprogram i maj 1996. Tyskland, Frankrike, Österrike, Finland, Sverige och Nederländerna uppmanas att med beslutsamhet genomföra sina budgetkonsolideringsplaner och, om så erfordras, förstärka dem för att säkerställa att målen uppnås. I Förenade kungariket är det viktigt att åtgärder vidtas för att hålla utgifterna nere på planerad nivå för att nå referensvärdet på 3 % 1997. För Spanien och Portugal fordras ett beslutsamt genomförande av den del av deras konvergensprogram som omfattar den offentliga sektorns finanser. Italien uppmanades att vidta omfattande åtgärder för att uppnå och förbättra den planerade budgetkonsolideringen. I Grekland erfordras varaktiga ansträngningar inom ett brett spektrum av områden.

Budgetresultat 1996: Alla medlemsstater utom Tyskland hade framgång med att minska sina offentliga underskott 1996. I genomsnitt inom gemenskapen minskade det offentliga underskottet till 4,3 % av BNP 1996 från 5 % av BNP 1995. Denna förbättring kunde uppnås trots den försämring av konjunkturläget som hade ett negativt inflytande på skatteinkomster och offentliga utgifter. Det konjunkturrensade finansiella sparandet i den offentliga sektorn i genomsnitt i gemenskapen förbättrades med en procentenhet i förhållande till BNP enligt kommissionens prognoser². Detta återspeglade en mycket kraftigare minskning av det konjunkturrensade underskottet än vad som hade uppnåtts åren innan (tabell 3). Det konjunkturrensade underskottet kunde reduceras betydligt i det stora flertalet medlemsländer under 1996. Av de länder som 1996 omfattades av ett rådsbeslut om förekomsten av alltför stora underskott var det bara Tyskland som inte lyckades göra väsentliga framsteg med att minska det konjunkturrensade underskottet i den offentliga sektorns finanser under 1996.

Tabell 3 Faktiskt och konjunkturrensat finansiellt sparande i den offentliga sektorn (i procent av BNP)									
	Faktiskt finansiellt sparande (nivå)			Förändring i faktiskt finansiellt sparande ¹⁾			Förändring i konjunkturrensat finansiellt sparande ¹⁾		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
B	-5.1	-4.1	-3.4	2.3	1.0	0.7	2.0	1.0	1.0
DK	-3.6	-1.9	-1.6	0.3	1.7	0.3	-1.0	1.3	0.2
D²⁾	-2.4	-3.5	-3.8	1.0	-1.1	-0.3	0.8	-0.9	0.3
EL	-12.1	-9.2	-7.4	2.1	2.9	1.8	2.0	2.9	1.7
E	-6.3	-6.6	-4.4	0.4	-0.3	2.2	0.6	-0.6	2.3
F	-5.6	-4.8	-4.1	0.0	0.8	0.7	-0.4	0.5	1.2
IRL	-1.7	-2.0	-0.9	0.7	-0.3	1.1	0.1	-2.4	0.2
I	-9.6	-7.0	-6.7	0.3	2.6	0.3	-0.1	2.0	0.6
L	2.9	1.7	1.8	1.3	-1.2	0.1	:	:	:
NL³⁾	-3.4	-4.0	-2.4	-0.2	-0.6	1.6	-0.7	-0.3	1.5
A	-4.6	-5.3	-3.9	-0.2	-0.7	1.4	-0.3	-0.5	1.8
P	-6.4	-6.0	-4.1	0.4	0.4	1.9	1.3	0.5	1.6
FIN	-6.2	-5.1	-2.6	1.8	1.1	2.5	-0.1	-0.6	1.7
S	-10.3	-7.9	-3.6	2.0	2.4	4.3	0.2	0.6	4.6
UK	-6.8	-6.1	-4.4	1.0	0.7	1.7	0.1	0.4	1.7
EUR	-5.5	-5.0	-4.3	0.7	0.5	0.7	0.2	0.3	1.0
1) Ett "+" visar en förbättring, ett "-" visar en försämring av den offentliga sektorns finansiella sparande. 2) Utan inberäkning av den federala regeringens uppskattningar av återföreningsanknutna skulder och tillgångar 1995 (Treuhand, bostadsbolag i f.d. Östtyskland och Deutsche Kreditbank) motsvarande 229 miljarder DEM. 3) Utan inberäkning av ett nettobelopp på 32,84 miljarder NLG som utgjorde en engångsutgift 1995 i samband med att finansieringen av sociala bostadsbolag reformerades. Källa: Kommissionens vårprognos 1997.									

1996 års underskott i den offentliga sektorn förblev under 3 % av BNP i Danmark, Irland och Luxemburg. Danmarks framgångar med att minska sitt underskott blev emellertid mindre än väntat och det mål som föreskrivs i konvergensprogrammet (1 % av BNP) nåddes inte. Budgetöverskridandet berodde främst på att de offentliga utgifterna var för höga. I Irland förbättrades den offentliga sektorns finanser mer än väntat i samband med att inkomsterna påverkades gynnsamt av hög ekonomisk tillväxt. Oaktat de positiva effekterna av högkonjunkturen

² Kommissionens metod för konjunkturrensning är försiktig så tillvida att den leder fram till *nivåer* av konjunkturrensade underskott i den offentliga sektorn som tenderar att vara högre än dem man får fram med andra metoder, även de som tillämpas av OECD och IMF. Eftersom dessa skillnader främst beror på skillnader i den uppskattade *nivån* på trendmässig (potentiell) BNP, så blir det i allmänhet ingen märkbar skillnad på de årliga *förändringarna* av det konjunkturrensade underskottet beroende på vilken metod som används.

överskred emellertid utgifterna regeringens ursprungliga mål med bred marginal för andra året i rad. Trots behovet av att sträva åt budgetpolitiken i det nuvarande konjunkturläget och behovet att säkerställa en finansiell säkerhetsbuffert för framtida sämre konjunkturförhållanden, förbättrades inte det konjunkturrensade underskottet under 1996.

Såväl Nederländerna som Finland lyckades 1996 minska sina underskott till under 3 % av BNP. Även om de var gynnade genom en relativt hög ekonomisk tillväxt var detta främst ett resultat av beslutsamma konsolideringsansträngningar.

Belgien, Frankrike, Österrike, Portugal och Sverige lyckades få ned sina underskott till omkring eller under 4 % av BNP. I dessa länder förbättrades den offentliga sektorns finanser avsevärt under 1996 och för flera av dem var resultatet bättre än regeringens mål. I Belgien var underskottet över det ursprungliga målet (3,4 % jämfört med 3 % av BNP), men landet har tagit betydande steg i riktning mot 3-procentsmålet. I Frankrike var resultatet just över det mål som föreskrivs i konvergensprogrammet (4,1 % mot 4 % av BNP). I Spanien och i Förenade kungariket minskade underskottet till 4,4 % av BNP. I samtliga dessa länder genomfördes budgetkonsolideringsplaner beslutsamt i enlighet med riktlinjernas rekommendationer.

Tyskland var den enda medlemsstaten där underskottet i de offentliga finanserna ökade under 1996. Som resultat av ogynnsamma konjunkturförhållanden nådde underskottet 3,8 % av BNP efter att ha varit 3,5 % 1995. Trots ansträngningar att förstärka kontrollen över utgifterna gjordes knappast några förbättringar jämfört med det konjunkturrensade finansiella sparandet för 1996. De flesta av de budgetåtgärder som beslutades om i Tyskland under 1996 kommer att träda i kraft under 1997.

Italien uppnådde endast en obetydlig minskning av underskottet i den offentliga sektorns finanser, vilket 1996 blev 6,7 % av BNP jämfört med 7,0 % av BNP 1995. Både konjunkturförhållanden som var sämre än väntat och budgetöverskridning bidrog till det nedslående resultatet. I samband med att budgeten för 1997 antogs, tog man beslut om att öka takten på budgetanpassningen. Ett viktigt nytt regelverk för de lokala myndigheternas budgetdisciplin infördes i budgeten för 1997.

I Grekland minskade underskottet till 7,4 % av BNP 1996. Förbättringen berodde i hög utsträckning på att räntebördan minskade, vilket möjliggjordes av lägre räntor och en stabil skuldkvot i förhållande till BNP. Skattebasen har som förväntat inte breddats och reala löpande utgifter har endast minskats i ringa omfattning.

Skuldkvoter under 1996: Även om medlemsstaterna i hög utsträckning uppnådde betydande förbättringar av den offentliga sektorns finanser under 1996, var obalanserna i gemenskapens offentliga finanser fortfarande avsevärda. Detta medförde en ständigt uppåtgående tendens i skuldkvoten i förhållande till BNP under 1996. I genomsnitt inom gemenskapen steg den offentliga skulden från 71,2 % 1995 till 73,2 % av BNP 1996. Skuldkvoten fortsatte att stiga i Tyskland, Spanien, Frankrike, Österrike och Förenade kungariket. Enbart i Frankrike, Luxemburg, Finland och Förenade kungariket stannade skuldkvoten på högst 60 % av BNP, men den sjönk i ett antal medlemsstater (se tabell 4).

Utsikter för de offentliga finanserna 1997: I hela gemenskapen har ansträngningarna att uppnå sunda offentliga finanser förstärkts. Så gott som samtliga medlemsstater siktar på att 1997 minska sina offentliga underskott till högst 3 % av BNP, som ett steg på vägen mot målet att i det närmaste uppnå budgetbalans på medellång sikt. Det enda undantaget är Grekland, där regeringen siktar på att minska underskottet till 4,2 % av BNP.

Bland de länder som 1996 hade antingen ett överskott eller ett underskott i de offentliga finanserna under 3 % av BNP (Danmark, Irland, Luxemburg, Nederländerna och Finland), förväntas underskottet minska ytterligare i Danmark, Nederländerna och Finland. Dessa länder är alltså på väg mot mer

ambitiösa mål på medellång sikt. I Danmark är utsikterna för den offentliga sektorns finanser 1997 nu gynnsammare än vad som förväntades i konvergensprogrammet från maj 1996 och man siktar på ett litet överskott. Budgeten för 1997 innehåller emellertid några engångsåtgärder och har stöd av gynnsamma konjunkturförutsättningar. För att målen skall kunna uppnås krävs även ett högre mått av disciplin än vad man kunde uppnå under 1996. I Finland har man ett offentligt överskott som mål för 1999. Budgeten för 1997 och taken för statens utgifter under 1998 - 2001 är i linje med en kontinuerlig minskning av underskotten under de kommande åren.

I alla återstående länder utom Grekland har åtgärder vidtagits för att minska de offentliga underskotten till 3 % av BNP 1997. Myndigheterna har dessutom i allmänhet engagerat sig starkt för att vidta eventuella ytterligare åtgärder som kan komma att krävas för att uppfylla detta mål.

I Belgien, Tyskland, Frankrike, Österrike, Portugal och Sverige är den planerade förbättringen 1997 jämfört med 1996 för att nå treprocentsmålet högst runt en procentenhet. I Tyskland har de flesta av åtgärderna som ingår i de strategier för tillväxt, investeringar och sysselsättning som framlades på våren 1996 antagits, och kommer att träda i kraft från och med 1997. Regeringen har meddelat att ytterligare anpassningsåtgärder kommer att vidtas om det uppstår ett ytterligare bortfall av skatteinkomster under 1997. I Frankrike kommer man inte, som ursprungligen planerats, att uppnå balans i finanserna för socialförsäkringarna under 1997, utan åtgärder måste vidtas för att minska underskottet i socialförsäkringssystemet och uppnå målet för den offentliga sektorns finansiella sparande 1997.

I Spanien och Förenade kungariket är den planerade minskningen av underskottet 1997 jämfört med 1996 runt 1,5 procentenheter. I Spanien har regeringen bekräftat sitt åtagande att nå treprocentsmålet och ett lagförslag om utgiftskontroll har antagits för att förhindra att utgifterna överskrids. I Förenade kungariket stöds minskningen av underskottet genom en strikt utgiftskontroll och skatteinkomster som ökar tack vare en relativt stark ekonomisk tillväxt.

Tabell 4

Offentliga sektorns bruttoskuld
(procent av BNP)

	1994 Nivå	1995		1996	
		Nivå	Årlig förändring	Nivå	Årlig förändring
B	134.8	133.5	-1.3	130.0	-3.5
DK¹⁾	76.2	72.1	-4.1	70.2	-1.9
D	50.4	58.1	7.7	60.7	2.6
EL	110.4	111.8	1.4	111.8	0.0
E	63.0	65.7	2.7	69.6	3.9
F	48.4	52.8	4.4	56.2	3.4
IRL	87.9	81.5	-6.4	72.8	-8.7
I	125.1	124.4	-0.7	123.7	-0.7
L	5.7	5.9	0.2	6.4	0.5
NL	77.3	79.6	2.3	78.5	-1.1
A	67.0	69.3	2.3	70.0	0.7
P	66.7	66.4	-0.3	65.6	-0.8
FIN	59.6	58.8	-0.8	58.7	-0.1
S	79.0	78.2	-0.8	77.7	-0.5
UK	50.5	54.2	3.7	54.5	0.3
EUR	68.1	71.2	3.1	73.2	2.0

1) Statliga tillgångar i centralbanken, regeringens innehav av icke-statliga obligationer och de offentliga företagens skuld uppgick till runt 16 % av BNP 1996.

Källa: Kommissionens vårprognos 1997.

Italien har vidtagit åtgärder för att uppnå en mycket stor förbättring av den offentliga sektorns finanser 1997 för att nå treprocentsmålet. Eftersom resultatet för 1996 blev sämre än väntat framlades en minimibudget i mars.

I Grekland skall konvergensprogrammet leda till ett offentligt underskott på 4,2 % av BNP 1997. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att minska de offentliga utgifterna och nå målet.

3.2 Konsolideringsansträngningarnas sammansättning och varaktighet

I 1996 års riktlinjer fastläggs följande allmänna principer för konsolidering av den offentliga sektorns finanser:

- (i) Begränsa utgiftsökningar i stället för att öka det totala skattetrycket. De områden som bör ses över är bl.a. pensioner, hälsovårdskostnader och bidrag.*
- (ii) Omfördela offentliga utgifter där så är möjligt, i riktning mot produktiva aktiviteter, såsom infrastruktur, humankapital och aktiva arbetsmarknadsåtgärder.*
- (iii) Förbättra den offentliga sektorns effektivitet, i vissa fall genom ökad tillämpning av privatisering och användaravgifter.*
- (iv) Minska det totala skattetrycket, men inte förrän det offentliga underskottet visar en klart nedåtgående trend.*

Under 1996 överensstämde medlemsstaternas konsolideringsansträngningar inte alltid med riktlinjerna. Offentliga utgifter som andel av BNP minskade i de flesta medlemsstater men ökade i Danmark, där den redan var bland de högsta inom gemenskapen, samt i Frankrike och Italien. Skattetrycket ökade, i varierande omfattning, i Danmark, Spanien, Frankrike, Italien, Österrike, Portugal, Finland och Sverige (Tabell 5).

1997 förväntas konsolideringen av den offentliga sektorns finanser ske främst genom utgiftsbegränsning. I genomsnitt inom gemenskapen förväntas utgiftsandelen detta år minska med nästan 1,5 procentenheter. Förutsatt att man håller sig till de nuvarande utgiftsplanerna och att den ekonomiska tillväxten återhämtar sig allmänt enligt prognoserna, förväntas de offentliga utgifternas andel av BNP minska i samtliga medlemsstater. Det genomsnittliga skattetrycket förväntas förbli oförändrat under 1997.

I en rad länder har tonvikten i konsolideringsansträngningarna övergått till utgiftsbegränsning under 1997. I Frankrike, där 1996 de flesta konsolideringsåtgärder skedde i form av skatthöjningar, förväntas åtgärderna under 1997 (vilka inbegriper minskningar av den offentliga sektorn och en socialförsäkringsreform som främst omfattar sjukvård) leda till att de reala utgifterna förblir praktiskt taget oförändrade, medan skatterna minskar något. I Tyskland koncentreras konsolideringsåtgärderna på minskade utgifter (pensioner, sjukförsäkring och hälsovård, bidrag, antal anställda i den offentliga sektorn, och administrativa kostnader). I Spanien inbegriper de viktigaste åtgärderna ett lönestopp inom den offentliga sektorn, en minskning av antalet anställda i offentlig tjänst, pensionsreformer och höjning av indirekta skatter. I Österrike läggs tyngdpunkten på utgiftsbegränsning och åtgärderna inbegriper sjukvårdsreformer. I Finland bygger förbättringen av den offentliga sektorns finanser nästan helt på utgiftsminskningar, samtidigt som några skatter har sänkts. I Förenade kungariket försöker regeringen hålla utgifterna under strikt kontroll. I Italien där sociala utgifter inte var föremål för budgetkonsolidering och utgifter exklusive räntebetalningar ökade i reala termer 1996, förväntas framstegen komma genom en minskning av de offentliga utgifternas andel av BNP 1997. Mycket av denna minskning kommer emellertid att komma från lägre räntekostnader och skattebördan kommer att öka igen.

Några länder har i betydande utsträckning förlitat sig på att omfördelningar av offentliga investeringar kommer att åstadkomma en minskning av underskottet på kort sikt. Detta är fallet i Spanien (om än från en hög nivå) och i mindre omfattning även Tyskland och Frankrike. I Förenade kungariket har en förskjutning ägt rum från offentligt till privat ägande. Endast ett fåtal länder (Portugal, Finland) har ökat de offentliga investeringarnas andel av BNP under senare år.

Tabell 5 Offentliga sektorns inkomster, utgifter och räntebetalningar (i procent av BNP)									
	Inkomster			Utgifter			(av vilka) Räntebetalningar		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996	1994	1995	1996
B	50.2	50.3	50.3	55.3	54.5	53.7	10.1	9.1	8.6
DK	59.0	58.0	58.8	62.6	59.9	60.3	7.1	6.7	6.5
D	46.8	46.3	45.6	49.3	49.9	49.3	3.4	3.7	3.7
EL	35.8	37.9	37.3	48.0	47.0	44.7	14.2	12.4	11.5
E	41.4	39.6	40.1	47.7	46.3	44.6	5.1	5.4	5.3
F	49.0	49.5	50.4	54.6	54.3	54.5	3.6	3.7	3.8
IRL	38.2	35.6	35.6	39.8	37.6	36.5	5.7	5.0	4.8
I	45.2	45.1	45.9	54.9	52.1	52.7	11.0	11.4	10.8
L	.	45.6	45.4	.	43.9	43.6	.	0.3	0.3
NL	50.6	49.1	48.4	53.9	53.2	50.8	5.9	6.0	5.6
A	49.4	48.3	49.1	53.9	53.6	53.0	4.2	4.3	4.4
P	41.3	41.2	42.3	47.4	46.8	46.0	6.5	6.5	4.9
FIN	54.7	53.7	55.7	60.9	58.8	58.3	5.1	5.3	5.8
S	59.4	59.3	62.6	69.8	67.2	66.2	6.8	7.1	7.1
UK	36.5	37.8	37.6	43.3	43.6	41.9	3.3	3.7	3.7
EUR	46.0	45.9	46.1	51.5	50.9	50.3	5.3	5.4	5.4

Källa: Kommissionens vårprognos 1997.

Budgetanpassningar i medlemsstaterna är i mer eller mindre hög utsträckning knutna till engångsåtgärder, i synnerhet under 1997. Användandet av engångsåtgärder har i vissa fall bidragit till att förstärka trovärdigheten i planerna att uppnå referensvärdet på 3 % 1997 och har haft positiv inverkan på räntorna i några länder. Det är dock självklart att sådana åtgärder genom sin tillfälliga natur inte kan bidra till en varaktig förbättring av den offentliga sektorns finanser. För att inte skada tilltron till uppbyggandet av sunda offentliga finanser måste de därför åtföljas av åtgärder som leder till en varaktig förbättring av den offentliga sektorns finanser. På våren 1998, när det beslutas om vilka länder som har uppnått den höga grad av hållbar konvergens som erfordras för att delta i den tredje etappen av EMU från och med den 1 januari 1999, kommer Kommissionen att bedöma varaktigheten av förbättringarna av den offentliga sektorns finanser även på grundval av medlemsstaternas budgetar för 1998 och deras konvergensprogram.

Beträffande riktlinjernas rekommendation att minska skattetrycket efter det att det offentliga underskottet har börjat minska kontinuerligt, är det bara i Nederländerna och Irland som skattetrycket har minskats betydligt under senare år. I Nederländerna har socialförsäkringsreformerna fortsatt. I Irland kommer den senaste budgeten och det sociala avtal som omfattar perioden ända fram till år 2000 att förstärka framstegen på detta område.

4. Bättre fungerande produkt- och tjänstemarknader

1996 års riktlinjer rekommenderade en förstärkning av konkurrenspolitiken och begränsningar av statligt stöd. Att utnyttja den inre marknadens möjligheter genom att genomföra dess lagstiftning i nationell lag och effektivt tillämpa den, var av avgörande betydelse. Dessutom skulle åtgärder genomföras i syfte att främja innovation, informationssamhället samt små och medelstora företag. Miljöskyddspolitik borde kopplas närmare samman med marknadsbaserade instrument, inklusive skattemässiga sådana.

En brett spektrum av olika åtgärder, alltför många för att kunna behandlas i full utsträckning i denna rapport, har vidtagits, dels på gemenskapsnivå, dels på nationell nivå, för att förstärka de europeiska ekonomiernas konkurrenskraft och effektivitet. Denna översyn är fokuserad på utvecklingen på gemenskapsnivå och tar upp de viktigaste initiativen som har tagits på nationell nivå under 1996.

Även om genomförandet av inre marknadsåtgärder fortsatte att förbättras under 1996, visar det sig att otillräckligt genomförande alltjämt utgör en viktig källa till bekymmer inom vissa sektorer och områden. I början av februari 1997 hade rådet antagit 259 inre marknadsförslag från kommissionen och bara lämnat 11 förslag utan ställningstagande. Av dessa förslag är det fyra som har att göra med bolagsrätt medan de övriga omfattar företagsbeskattning, intellektuell äganderätt, fri rörlighet för personer, livsmedel, försäkringar, och kontroller på veterinär- och växtskyddsområdet.

De åtgärder som antogs innefattar 218 direktiv som innebär krav på nationella genomförandebestämmelser. I genomsnitt hade medlemsstaterna genomfört 94 % av dessa i sina nationella rättssystem i februari 1997, med 64 % korrekt genomförda av samtliga medlemsstater och 80 % av 14 medlemsstater.

Kommissionens översyn av den inre marknaden 1996³ visade att medlemsstaternas produktmarknader har integrerats i hög utsträckning som ett resultat av globaliseringen och den inre marknaden, även om produktstandarder fortfarande ger upphov till svårigheter. På sådana produktmarknader med anknytning till offentlig upphandling eller sådana som är underkastade olika nationella regler (t.ex. läkemedel) har integrationen inte haft stor effekt. När det gäller tillverkningsprodukter har medlemsstaternas inhemska efterfrågan i allt högre utsträckning börjat tillgodoses av produkter som importeras från andra medlemsstater. Minskade vinstmarginaler visar också att konkurrensen inom tillverkningssektorn som helhet har ökat betydligt. Enbart i sådana sektorer som förknippas med traditionell eller reglerad offentlig upphandling har effekten på vinstmarginalerna varit relativt obetydlig. Priskonvergens för identiska produkter inom gemenskapen tyder också på att den inre marknaden har medfört ytterligare integration av varumarknaderna. Integrering av tjänstemarknaderna har skett i avsevärt mindre omfattning, men betydande framsteg har ägt rum. Konkurrens och effektivitet intensifieras inom hela gemenskapen. Statligt stöd, nationell beskattning och inhemska föreskrifter leder alltjämt till uppsplittring av vissa marknader, framför allt inom tjänstesektorn.

³ Se kommissionens meddelande "Den inre marknadens följder och effektivitet" (KOM[96]520, oktober 1996) och "Economic Evaluation of the Internal Market" (European Economy, Reports and Studies, No. 4, 1996).

De viktigaste områdena där arbete återstår ifråga om genomförande och tillämpning av gemenskapslagstiftning i medlemsstaterna gäller offentlig upphandling, intellektuell äganderätt och försäkringar. Översynen av den inre marknaden visade också att ett ojämt genomförande av EG-lagstiftningen utgör ett motståndskraftigt hinder mot handel och rättvis konkurrens. Detta problem kommer att behandlas i den aktionsplan för den inre marknaden som för närvarande är under utarbetande.

Inom telekommunikationsområdet har gemenskapen gjort ytterligare framsteg mot total liberalisering, framför allt genom antagandet av två kommissionsdirektiv som öppnar mobiltelefonmarknaden för fri konkurrens och kräver att monopolrättigheterna inom taltelefoni avskaffas i de flesta medlemsstater den 1 januari 1998. I energisektorn antog rådet ett direktiv om gemensamma regler på den inre marknaden för elektricitet. Detta direktiv anger att marknaden gradvis skall öppnas för konkurrens över en sexårsperiod. Motsvarande förslag för gassektorn befinner sig fortfarande hos rådet i väntan på beslut. För transportsektorn har rådet antagit ett direktiv som öppnar tillhandahållandet av marktjänster på flygplatser för konkurrens.

I syfte att avskaffa onödiga hinder mot spridning av innovation antog kommissionen en ny förordning i januari 1996, i vilken villkoren för undantag enligt artikel 85 för avtal om teknologiöverföring förenklas. Kommissionen antog även ett meddelande i vilket dess aktionsplan för informationssamhället från 1994 uppdateras och tillkännagav sin avsikt att framlägga förslag för att harmonisera lagstiftningen om intellektuell äganderätt inom detta område.

För att ge ny stimulans till främjandet av små och medelstora företag på gemenskapsnivå antog rådet det tredje fleråriga programmet för små och medelstora företag i december 1996. I sitt "integrerade program för små och medelstora företag samt hantverkssektorn" planerar kommissionen att komplettera åtgärderna i det fleråriga programmet med andra åtgärder som exempelvis gemensamma aktioner tillsammans med medlemsstaterna för att underlätta tillträdet till informationssamhället och förenkling av gemenskapslagstiftningen.

Inom området miljö och beskattning antog kommissionen i början av 1997 ett förslag till ett direktiv om beskattning av energiprodukter⁴. Detta förslag innehåller en omstrukturering av punktskattesystemet, enligt vilken beskattningen utvidgas till att omfatta samtliga energiprodukter med skadlig inverkan på miljön och skattesatserna för dessa produkter höjs från och med 1998 och ytterligare en gång år 2000. Sådana åtgärder utgör viktiga prissignaler för energianvändarna, vilka sporrar till att minska sin energikonsumtion och därigenom förorsaka mindre miljöförstöring. Kommissionen antog även ett meddelande om tillämpningen av miljöanknutna skatter och avgifter på den inre marknaden⁵. Detta meddelande syftar till att stödja medlemsstaterna i deras strävan att använda skatteinstrument för miljöskyddsändamål och samtidigt uppfylla dels kraven i fördraget och dels inre marknadsregler. I meddelandet betonas att det finns betydande utrymme för handling från medlemsstaternas sida och medlemsstaterna uppmuntras att tillämpa sådana skatter och avgifter i högre utsträckning än vad de gör för närvarande.

⁴ Förslag till rådets direktiv om omstrukturering av gemenskapsramarna för beskattning av energiprodukter (KOM[97]30 slutlig, 12.3.1997).

⁵ Kommissionens meddelande "Miljöskatter och -avgifter på den inre marknaden" (KOM[97]9 slutlig, 26.3.1997).

På nationell nivå framlade den tyska regeringen ett omfattande program för att stärka konkurrenskraften kallat "Offensiv för entreprenörskap och innovation". Detta innehöll åtgärder för att främja små och medelstora företag (lättnader i skattebördan för grundare av nya företag, tillhandahållande av risk och venturekapital, kreditsubventioner etc.). Öppethållandetider i detaljhandeln har liberaliserats och många andra åtgärder är planerade för att förbättra ekonomins funktion. Den spanska regeringen framlade en rad strukturella åtgärder, innefattande aktiviteter för att minska det statliga stödet till offentliga företag, lätta skattebördan för små och medelstora företag och stärka konkurrensen. I Portugal syftar det "strategiska avtalet" mellan arbetsmarknadens parter och regeringen på förstärkt konkurrenspolitik och på åtgärder med syfte att främja innovation, informationssamhället och små och medelstora företag. I Finland har regeringen vidtagit ett stort antal åtgärder till förmån för små och medelstora företag (bättre tillgång till finansiering, utbildningsåtgärder etc.) och i Österrike beviljas ökat finansiellt och institutionellt stöd till innovation, forskning och utveckling. I Danmark framlades en ny konkurrenslag 1996, vilken syftar till att stärka antitrustregler och anpassa sin nationella lagstiftning till de andra medlemsstaternas lagstiftning.

5. Att främja sysselsättning och arbetsmarknadsreformer

5.1 Löneutveckling

I 1996 års riktlinjer rekommenderas att reallöneutvecklingen bör underskrida produktivitetsökningen i syfte att öka lönsamheten för de sysselsättningsskapande investeringarna. Högre sysselsättningsstillväxt skulle främjas av att lämpliga genomsnittliga lönetrender upprätthålls och i vissa fall av lönedifferentiering som bättre återger skillnader i produktivitet. Där så är möjligt yrkar 1996 års riktlinjer på att sänka den del av lönekostnaden som inte utgör lön i syfte att främja sysselsättning.

Under senare år har gemenskapens lönetrender i allt högre utsträckning varit anpassade till prisstabilitetsmålet så att ekonomiska villkor har skapats som har varit gynnsamma för tillväxt och skapande av arbetstillfällen. De har även varit anpassade till målet att öka lönsamheten för investeringarna med påföljd att återhämtningen har haft stöd av snabbt ökande investeringar. För gemenskapen som helhet ökade de reala arbetskräfskostnaderna 1996 (nominell ersättning per anställd justerad med BNP-deflatorn) med mindre än 1 % för fjärde året i rad. Detta var tillräckligt långt under både trendmässig och faktisk tillväxt av arbetsproduktiviteten (runt 2 respektive 1,5 %) för att ge avkastning på det större kapitalvärdet per anställd och för att öka lönsamheten på investeringarna inom gemenskapen. Utsikterna för 1997 och 1998 är att gemenskapen kommer att fortsätta leva upp till denna del av riktlinjerna.

Villkoret att reala arbetskräfskostnader skall öka i lägre takt än arbetsproduktiviteten respekterades i nästan alla medlemsstater 1996. I Grekland, Portugal, Finland och framför allt Sverige överskred ökningen av den reala arbetskräfskostnaden den av produktivitetstillväxten under 1996. I dessa länder måste reallöneökningarna avta i hastighet om sysselsättningssituationen skall kunna förbättras varaktigt.

Återgången till sundare lönsamhetsnivåer för investeringarna inom gemenskapen har lagt grunden för högre ekonomisk tillväxt, främjad genom kapacitetsbreddande och sysselsättningskapande investeringar, i takt med att efterfrågan ökar. Den samlade återhållsamheten i reala löneökningar verkar emellertid endast långsamt på tillväxtens sysselsättningsinnehåll. En annan, snabbare väg mot en mer sysselsättningsfrämjande tillväxt skulle vara att uppmuntra en differentiering nedåt av arbetskräfskostnadsskalan enligt kommissionens ekonomiska årsrapport för 1997.

Några länder har tagit steg i riktning mot att säkerställa att skillnader i arbetskraftskostnader tar större hänsyn till skillnader i produktivitet mellan olika yrken och kunskapsnivåer, samt mellan olika regioner. En minskning av den delen av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön, inriktad på den lägsta delen av löneskalan, har ägt rum i Frankrike, Belgien och Nederländerna. I Nederländerna har den lagstiftningsmässiga minimilönen ökat mindre än medianlönen. Däremot har löneutjämningsprocessen i delstaterna i före detta Väst- och Östtyskland fått fortsätta obehindrat, utan tillräcklig hänsyn till produktivitetsutvecklingen. Höga arbetskraftskostnader jämfört med produktivitet fortsätter att hämma skapandet av arbetstillfällen i de före detta östtyska delstaterna.

Tabell 6															
Tillväxt, sysselsättning och produktivitet															
	Real BNP-tillväxt (procentuella årliga förändringar)			Sysselsättning (procentuella årliga förändringar)			Arbetsproduktivitet (procentuella årliga förändringar)			Real kostnad för arbetskraft per anställd (procentuella årliga förändringar) BNP-deflator			Real enhetsarbetskostnad (procentuella årliga förändringar)		
	90-92	93-96	96	90-92	93-96	96	90-92	93-96	96	90-92	93-96	96	90-92	93-96	96
B	2.3	1.1	1.4	0.5	-0.4	0.0	1.9	1.4	1.3	3.6	0.7	-0.1	1.7	-0.7	-1.4
DK	1.0	2.7	2.4	0.0	-0.4	1.0	2.1	2.4	1.5	1.5	1.5	1.2	-0.6	-0.8	-0.3
D	4.2	1.2	1.4	1.8	-1.0	-1.2	2.0	2.2	2.5	1.6	1.1	1.4	-0.4	-1.1	-1.1
EL	1.2	1.8	2.6	0.1	1.2	1.0	0.9	0.6	1.5	-2.0	0.8	2.6	-2.8	0.2	1.1
E	2.2	1.5	2.2	0.3	0.1	2.9	1.2	1.6	0.8	2.5	-0.5	0.2	1.3	-2.0	-0.6
F	1.5	1.2	1.3	0.2	0.0	-0.1	1.3	1.3	1.5	1.6	0.6	1.0	0.3	-0.6	-0.4
IRL	5.0	7.5	8.4	1.8	3.1	3.8	3.3	4.4	4.5	4.2	1.5	1.9	0.9	-2.8	-2.5
I	1.3	1.1	0.7	0.7	-1.5	0.4	1.1	2.3	0.5	1.6	-0.2	0.4	0.6	-2.4	-0.1
L	4.2	5.0	3.6	3.6	2.3	2.4	0.6	2.7	1.2	2.6	0.8	-1.0	1.9	-1.9	-2.2
NL	2.8	2.3	2.8	2.1	1.1	1.9	1.2	1.3	1.0	1.6	0.5	-0.2	0.4	-0.8	-1.1
A	3.1	1.3	1.0	2.0	1.1	-0.7	1.7	1.7	1.7	1.9	1.0	0.2	0.2	-0.6	-1.5
P	2.9	1.6	3.0	0.9	-0.5	0.7	2.0	2.4	2.4	5.5	1.5	3.1	3.4	-0.9	0.7
FIN	-3.6	2.8	3.3	-4.2	-0.9	1.4	0.7	4.0	1.9	2.5	1.2	2.1	1.8	-2.7	0.3
S	-0.4	1.4	1.1	-2.1	-1.4	-0.6	1.3	2.8	1.7	1.4	2.4	6.4	0.1	-0.5	4.6
UK	-0.7	2.7	2.1	-1.5	0.2	0.7	0.6	2.4	1.4	1.6	0.9	0.5	0.9	-1.5	-0.9
EUR	1.7	1.6	1.6	0.3	-0.4	0.3	1.4	2.0	1.5	1.7	0.6	0.8	0.3	-1.4	-0.7
USA	1.1	3.0	2.4	0.3	1.7	1.4	1.2	0.8	1.0	1.7	1.0	1.8	0.5	0.2	0.8
JAP	3.4	1.3	3.6	1.6	0.2	0.6	1.8	1.0	2.9	1.5	0.8	0.5	-0.3	-0.1	-2.3

Källa: Kommissionens vårprognos 1997.

5.2 Arbetsmarknadsreformer

I 1996 års riktlinjer uppmuntras medlemsstaterna att intensifiera sina åtgärder i syfte att reformera arbetsmarknaderna inom en rad områden, som arbetskraftens yrkesmässiga och regionala rörlighet, arbetsförmedling, utbildningssystem, aktiv arbetsmarknadspolitik i synnerhet för långtidsarbetslösa, incitament till anställning av lågutbildad arbetskraft och anpassning av arbetstiden.

Åtagandet att minskad arbetslöshet skall vara den ekonomiska politikens viktigaste mål ingick i den gemenskapsövergripande strategi för sysselsättning som framlades vid Europeiska rådet i Essen 1994. Sedan dess har de politiska rekommendationerna bearbetats och preciserats vid de följande Europeiska råden och för att kontrollera deras genomförande har en noggrann uppföljningsprocess införts, i samarbete med medlemsstaterna.

Strategier och konkreta åtgärder på nationell nivå har inkorporerats i fleråriga sysselsättningsprogram ("multi-annual employment programmes", MAP). De fleråriga sysselsättningsprogrammen möjliggör en noggrann uppföljning av nationella sysselsättningsstrategier och konkreta åtgärder och främjar därigenom identifiering och överföring av bra inslag i arbetsmarknadspolitiken mellan medlemsstaterna. En första utvärdering av deras genomförande framlades för Europeiska rådet i Dublin.

Vid genomförandet av de fleråriga sysselsättningsprogrammen har medlemsstaterna vidtagit ett mycket brett spektrum av åtgärder, vilka omfattar samtliga de prioriteringsområden som fastlades i Essen. På efterfrågesidan har uppmärksamheten främst riktats mot löneåtstramning samt åtgärder för att minska den del av arbetskraftskostnaden som inte är lön, liksom främjandet av flexibla sätt att organisera arbetet och i vissa fall minskningar av kostnaderna för att anställa och friställa personal, med syfte att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll. På utbudssidan har incitament till att ta arbete och möjligheterna till att få arbete främjats genom reformer av de sociala skyddssystemen, aktiva arbetsmarknadsåtgärder och utbildning.

Rutan i bilagan till denna rapport ger en överblick över några av de viktigaste arbetsmarknadsåtgärder som har genomförts i EU:s medlemsstater under de senaste åren. Några mönster kan urskiljas i de reformer som omfattar ett eller flera länder:

- Länder som kännetecknas av en traditionellt hög nivå av socialt skydd har börjat sänka sina stödnivåer genom att se över tidsbegränsningen för bidrag, inkomstersättning och framför allt genom att skärpa reglerna för bidragsberättigande och kontrollera att mottagarna av arbetslöshetsunderstöd söker jobb aktivt. Detta har kombinerats med flexibla arbetstider (i exempelvis Nederländerna) och tonvikt på utbildning och andra arbetsmarknadsåtgärder (i de nordiska länderna). Även om vissa ansträngningar har gjorts för att förbättra de sistnämnda åtgärdernas effektivitet, kan dessa åtminstone på kort sikt vara kostsamma för den offentliga sektorns finanser och vara förenade med sidoeffekter i form av improduktivitet och substitution.
- Länder med hög arbetslöshet har infört åtgärder för att avreglera arbetsmarknaden. I synnerhet Spanien har lättat på det lagstadgade anställningsskyddet för fast anställda och avlägsnar sig från den "marginella" avreglering (spridning av tillfälliga kontrakt) som lett till en fördjupad segmentering av arbetsmarknaden.
- Länder som tillämpar ett system med anställningsförmåner för att förbättra löneinkomsterna (Förenade kungariket och Irland) har vidtagit åtgärder för att minska de höga marginalsatserna för att motverka potentiella fattigdomsfällor.
- Löneåtstramning har genomförts på bred front inom EU. Ett stort antal länder har dessutom infört sänkningar av den del av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön, antingen genom allmänna sänkningar av de sociala avgifterna (som i Spanien, Portugal, Finland, Förenade kungariket, Nederländerna) eller genom sänkningar med inriktning på lågavlönade i syfte att främja efterfrågan på lågutbildad arbetskraft (exempelvis Frankrike, Belgien, Nederländerna).

Det är visserligen för tidigt att utvärdera vilken effekt dessa strukturella reformer har haft på sysselsättningsskapande och arbetslöshet, men ett antal budskap kan ändå läras av de EU-länder som varit relativt framgångsrika ifråga om att bekämpa arbetslösheten under de senaste åren (Nederländerna, Danmark, Förenade kungariket och i viss utsträckning även Irland). Åtminstone förefaller några av de viktigaste orsakerna till deras framgångar vara följande:

- Att de strukturella reformerna har varit övergripande, både de som genomförts på produkt- och tjänstemarknaderna och de förstärkta incitamenten att ta arbete, jämfört med de många åtgärder som är alltför spridda för att ha effekt.
- Att en stor del av den arbetande eller arbetssökande befolkningen har involverats, inklusive representanter för arbetsmarknadens parter, så att reformerna har uppfattats som mer rättvisa eller att man har inriktat sig på ett specifikt men väsentligt "systemfel" i arbetsmarknadens funktionssätt eller driften av socialförsäkringssystemet.
- Att lämpliga makroekonomiska förutsättningar har funnits på plats, med en kombination av någorlunda goda tillväxtresultat och trovärdighet för engagemanget för en sund makroekonomisk styrning.

Dessa grundläggande förutsättningar möjliggör synergieffekter mellan olika åtgärder och minskar risken för att politiken skall rivas upp genom att de gör det lättare att socialt och politiskt acceptera strukturreformerna.

RUTA: De viktigaste arbetsmarknadsreformerna inom EU under de senaste åren

Yrkesutbildning och yrkesträning

Lärlingssystem har byggts ut (i A, B, FIN, F, D, IRL och E) eller setts över för att bättre motsvara arbetsmarknadens behov (i DK, P, UK, D, IRL, I). Ett brett spektrum av kreativa åtgärder för att främja vidareutbildning har genomförts i IRL, F, NL, DK.

Flexibla arbetstider

Omfattande tillämpning av deltidarbete i DK, NL, S och UK. Reglering av deltidarbete (E) och tillfälliga anställningsformer (D) har lättats upp. Arbetstidslagstiftning har liberaliserats (P, FIN, A). Andra former av arbetstidsflexibilitet har införts (A, D, B, DK, E, FIN, F).

Kostnader för anställning och friställning

Öppen attityd till lagstiftning om anställningsskydd i UK och DK. Upplättande av lagstiftningen om fast anställda i E och höjd tröskel för tillämpning av bestämmelser om anställningsskydd, från företag med 5 till företag med 10 anställda i D. Alternativa metoder för att uppnå ökad flexibilitet har i flera medlemsstater varit okonventionella anställningsavtal (visstidsanställning, deltid) och agenturer som hyr ut tillfällig arbetskraft.

Arbetskraftskostnad som inte utgör lön

Allmänna sänkningar av den del av arbetskraftskostnaden som inte utgör lön (E, P, FIN, UK, NL) och sänkningar med inriktning på den lägsta delen av löneskalan (exempelvis F, B, NL).

Arbetslöshetsunderstöd och skatteklar

Ersättningarnas nivåer och varaktighet har minskats i DK, IRL, NL, E och S och kraven för att vara bidragsberättigad och på att stå till arbetsmarknadens förfogande har skärpts i ett flertal länder (DK, UK, FIN, S, D). Anpassning av anställningsförmåner i UK och IRL för att motverka fattigdomsfällor. Åtgärder för att begränsa de höga effektiva marginalskattesatserna i F, UK, DK, IRL, S och NL (i det sistnämnda landet sänktes även den generella skatten för arbetskraft).

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder

Väsentliga reformer av offentliga arbetsförmedlingssystem, i vissa fall avskaffande av det offentliga monopolet på arbetsförmedling, i S, FIN, DK, D, A, NL och B. Speciella ansträngningar och riktade arbetsmarknadsåtgärder, liksom åtgärder under ovanstående rubriker med speciell inriktning på de kategorier som i de flesta medlemsstater är värst drabbade av arbetslöshet.

ISSN 1024-4506

KOM(97) 169 slutlig

DOKUMENT

SV

10 01

Katalognummer : CB-CO-97-166-SV-C

ISBN 92-78-18942-1

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg