



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.05.1998
KOM(1998) 279 endelig udg.

**Kommissionens henstilling
om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes
og Fællesskabets økonomiske politikker**

udarbejdet i henhold til artikel 103, stk. 2, i
traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

Indholdsfortegnelse

1. Hovedmålsætninger: høj beskæftigelse og en fremgangsrig ØMU	1
2. Prisstabilitet	3
3. Et vækst- og stabilitetsorienteret makroøkonomisk policy-mix	4
4. Den monetære politik og valutakurser	5
5. Sunde og effektive offentlige finanser	6
5.1. Generelle retningslinjer	6
5.2. Landespecifikke retningslinjer	9
6. Lønudvikling	11
7. Strukturpolitik for vækst og beskæftigelse	13
8. Produkt-, tjeneste- og kapitalmarkeder	14
9. Arbejdsmarkeder og investering i viden	17

Overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker

1. Hovedmålsætninger: høj beskæftigelse og en fremgangsrig ØMU

Indførelsen af euroen den 1. januar 1999 markerer en ny fase i den europæiske integrationsproces og i tilrettelæggelsen af økonomisk politik i EU.

Medlemsstaternes ihærdige og troværdige bestræbelser på, især i løbet af de sidste to år, at gennemføre politikker rettet mod tilvejebringelse af en høj grad af vedvarende økonomisk konvergens i EU har båret frugt.

For det første fordi disse bemærkelsesværdige bestræbelser og resultater med hensyn til konvergens dannede baggrund for, at Rådet for Den Europæiske Union i dets sammensætning af stats- og regeringschefer besluttede den 2. maj 1998, at elleve medlemsstater opfyldte de nødvendige betingelser for indførelsen af euroen,.

For det andet fordi disse bestræbelser har affødt et makroøkonomisk policy-mix, der er befordrende for vækst og beskæftigelse.

Imidlertid er det ikke hidtil lykkedes at mindske ledigheden i EU tilstrækkeligt.

Siden sommeren 1997, hvor de foregående overordnede økonomiske retningslinjer blev vedtaget, har et stadig mere robust og bredt funderet økonomisk opsving fået fodfæste i EU, og det er sket i sammenhæng med en historisk lav inflation. Takket være den ledige kapacitet og udsigterne til en sund stigning i investeringerne, navnlig investeringerne i maskiner m.v., skulle der være mulighed for en solid vækst, som ikke hæmmes af kapacitetsbegrænsninger, og som ikke giver anledning til inflationsspændinger, hvis lønudviklingen - som ventet - forbliver rimelig. De monetære vilkår kan således forblive gunstige for væksten og beskæftigelsen i en længere periode. Desuden er de underliggende økonomiske fundamentale forhold sunde og i fortsat bedring, efterspørgselsudviklingen tegner sig lysere, og tilliden til den økonomiske udvikling vokser til stadighed.

De finansielle og økonomiske begivenheder i Asien vil formentlig kun få en begrænset indvirkning på EU's vækstudsigter, forudsat at krisen hverken forværres eller spredes til andre lande i regionen, og forudsat at den håndteres korrekt. Skønt begivenhederne i Asien vil lægge en lille dæmper på den økonomiske aktivitet i EU, navnlig på eksporten, vil de monetære vilkår, som er gunstigere end forventet, og stigningen i den indenlandske efterspørgsel bidrage til at fastholde det nuværende vækstmomentum.

Med udgangspunkt i et forstærket opsving ventes det, at beskæftigelsen vil stige en anelse, hvilket igen kan føre til et mindre fald i ledigheden frem til 1999 i EU som helhed. Det vil udgøre et første, om end beskedent, skridt i retning af målsætningen om et højt beskæftigelsesniveau, jf. Amsterdam-traktatens artikel 2.

Beskæftigelsesniveauet i EU (der i dag ligger på omkring 60% af arbejdsstyrken) er lavt. Det skyldes ikke blot den høje ledighed (omkring 18 mio. personer i 1997), men også de ringe beskæftigelsesudsigter over lange perioder, som har holdt mange mennesker tilbage fra at søge arbejde. Mange af disse personer modtager i dag andre overførselsindkomster. Den stigende beskæftigelse skal således absorbere ikke blot de ledige, men også den stigende erhvervsfrekvens og en demografisk stigning i arbejdsstyrken.

På kort sigt udgør det nuværende store antal ikke-beskæftigede uden tvivl en svaghed og en kilde til store sociale, økonomiske og budgetmæssige omkostninger. Den arbejdskraftreserve, som de ikke-beskæftigede repræsenterer, udgør imidlertid også et meget betydeligt vækstpotentiel ud over den vækst, der stammer fra stigningen i arbejdskraftproduktiviteten, uanset hvor hurtigt sidstnævnte stiger. Udnyttelsen af dette potentiel på mellemlang og lang sigt vil medføre en betydelig lettelse for medlemsstaternes offentlige finanser, bidrage til effektivt at bekæmpe fattigdom og social udstødelse og dermed gøre det nemmere at bevare og videreudvikle de fælles sociale værdier i EU og at sænke skattetrykket for både erhvervslivet og borgerne. Desuden vil selve arten af de fleste nye beskæftigelsesmuligheder gøre overgangen til en mere miljøvenlig produktion langt lettere.

Med hensyn til den økonomiske politik består opgaven i at skabe de rette betingelser for dels en yderligere styrkelse af opsvinget, dels en omdannelse af dette opsving til en ikke-inflationær, selv bærende proces med høj økonomisk vækst på mellemlang og lang sigt, som er en forudsætning for en væsentlig og holdbar forøgelse af beskæftigelsen. Der vil være behov for en styrket makroøkonomisk og strukturel indsats og en stringent gennemførelse af de vedtagne retningslinjer for beskæftigelsen i 1998 for at tackle en række vigtige udfordringer, samtidig med at økonomierne i EU får mulighed for bedre at tilpasse sig forandringer i årene fremover.

Euroens indførelse vil ikke i sig selv løse arbejdsløshedsproblemet i EU. Men som led i løsningen af ovennævnte opgaver kan overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) yde et betydeligt bidrag. Det gælder ikke kun for de lande, der indfører euroen, men også for de øvrige fire lande, hvis de, som ventet, fortsætter deres konvergensbestræbelser.

Den stabilitetsorienterede ramme, som ØMU'en udgør, vil bidrage til at fastholde et policy-mix, der er gunstigt for væksten og beskæftigelsen.

På det *makroøkonomiske* område bør såvel regeringerne som arbejdsmarkedets parter gøre enhver tænkelig indsats for ikke at komme i konflikt med stabilitetsmålsætningen for den fælles monetære politik. Lykkes det, er der ikke behov for en restriktiv monetær politik.

Samtidig er der behov for *strukturelle* politikker og reformer på produkt-, tjeneste- og arbejdsmarkedet for at fremme en vækstproces uden spændinger, styrke konkurrenceevnen, øge vækstens beskæftigelsesindhold og gøre væksten mere miljøvenlig.

Denne policy-strategi skal forfølges med beslutsomhed af **alle** aktører, og den skal gennemføres på velkoordineret vis i overensstemmelse med resolutionen fra Det Europæiske Råd i Luxembourg, hvis det - i overensstemmelse med traktatens artikel 2 - også skal lykkes at udnytte ØMU til at opfylde de overordnede målsætninger for EU, herunder en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, et højt beskæftigelsesniveau og en højnelse af levestandarden.

2. Prisstabilitet

Prisstabilitet er en vigtig forudsætning for realiseringen af en bæredygtig økonomisk vækst på mellemlang sigt. Efter de seneste års imponerende fremskridt har EU nu opnået en vedvarende grad af prisstabilitet. Det er nødvendigt, at alle politikker er forudsigelige, troværdige og forenelige med målsætningen om vedvarende prisstabilitet.

I det forestående euroområde, hvor den gennemsnitlige inflation er faldet til under 2%, er det nødvendigt, at alle de deltagende medlemsstater fører en økonomisk politik, der tager hensyn til prisstabiliteten i euroområdet, således at der skabes plads for vækstfremmende monetære vilkår. De skal også undgå for store inflationsforskelle, der ellers vil skabe problemer for konkurrenceevnen.

Der er også opnået prisstabilitet i Danmark, Sverige og Det Forenede Kongerige. For disse lande består opgaven i at konsolidere dette inflationsresultat på mellemlang sigt. I Danmark vil det være vigtigt at fastholde prisstabiliteten i lyset af flere års vækst over trenden og et strammere arbejdsmarked. I Sverige og Det Forenede Kongerige har inflationen de seneste år været lav sammenlignet med tidligere tider. Disse to medlemsstater skal fortsætte deres bestræbelser på det pengepolitiske og økonomisk-politiske område for at sikre vedvarende prisstabilitet. I Det Forenede Kongerige har regeringen udtalt, at den vil overvåge sin inflationsmålsætning i lyset af Den Europæiske Centralbanks praksis.

Grækenland har gjort betydelige fremskridt i retning af prisstabilitet de seneste år. Kombineret med landets budgetkonsolideringsbestræbelser de seneste år bidrog dette til at gøre det muligt for drakmen at indtræde i ERM i marts 1998. ERM-medlemskabet vil bidrage til at bedre landets inflationsudvikling yderligere. Der er imidlertid behov for en øget indsats for at modvirke de inflationsmæssige konsekvenser af den markante devaluering af drakmen og for at opnå prisstabilitet hurtigst muligt.

3. Et vækst- og stabilitetsorienteret makroøkonomisk policy-mix

På det makroøkonomiske område er det vigtigt, at medlemsstaterne lægger sig fast på fortsat at forfølge den vækst- og stabilitetsorienterede strategi, der blev anbefalet i de foregående overordnede retningslinjer, og som er begyndt at bære frugt. Denne strategi indeholder følgende tre hovedelementer:

- en stabilitetsorienteret monetær politik
- en vedholdende indsats for at opnå og fastholde en sund budgetstilling, der er i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten
- en udvikling i de nominelle lønninger, der er forenelig med prisstabilitetsmålet; samtidig bør reallønsudviklingen i forhold til produktivitetsstigningen afspejle behovet for at øge investeringsafkastet samt højne levestandarden.

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

Det overordnede makroøkonomiske policy-mix i *euroområdet* vil hovedsagelig følge af samspillet mellem på den ene side den fælles monetære politik og på den anden side den gennemsnitlige budget- og lønudvikling i deltagerlandene. Dette overordnede policy-mix vil være befordrende for vækst og beskæftigelse, hvis alle aktører og grupper af aktører følger de retningslinjer, der er gengivet ovenfor. Med udgangspunkt i traktaten plus stabilitets- og vækstpagten og resolutionen fra Det Europæiske Råd i Amsterdam om "vækst og beskæftigelse" fordeler ansvarsområderne sig således:

- (i) Den uafhængige ECB og det uafhængige ESCB vil være ansvarlige for den fælles monetære politik i euroområdet. I henhold til artikel 105, stk. 1, vil hovedformålet med den monetære politik være at fastholde prisstabilitet og under hensyntagen hertil støtte gennemførelsen af EU's økonomiske mål, herunder især fremme en bæredygtig og ikke-inflationær vækst og tilstræbe et højt beskæftigelsesniveau, jf. traktatens artikel 2.
- (ii) De nationale regeringer vil fortsat være ansvarlige for deres egen budgetpolitik, dog under hensyn til reglerne i traktaten (artikel 104-104 C) og stabilitets- og vækstpagten, der understreger behovet for budgetter, der er tæt på balance eller udviser et overskud under normale økonomiske omstændigheder, og præciserer traktatens vigtigste bestemmelser om budgetpolitikken. De nationale regeringer vil skulle koordinere deres budgetpolitikker inden for rammerne af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.
- (iii) Ansvar for løndannelsen vil fortsat påhvile arbejdsmarkedets parter på nationalt, regionalt og sektortalt plan eller på et endnu mere decentralt plan i overensstemmelse med deres respektive traditioner. Som understreges i resolutionen fra Amsterdam om "vækst og beskæftigelse" er det arbejdsmarkedets parter ansvar for at forene hensynet til et højt beskæftigelsesniveau og rimelige lønftaler og at opbygge en egnet institutionel ramme for løndannelsen. Eftersom den har betydelig indflydelse på det overordnede makroøkonomiske policy-mix, er den samlede lønudvikling et spørgsmål af bred interesse.

Inden for rammerne af det overordnede makroøkonomiske policy-mix i euroområdet vil *policy-mixet i de enkelte deltagerlande* også være betinget af de specifikke økonomiske omstændigheder og af den specifikke budget- og lønudvikling i disse lande. For at sikre et hensigtsmæssigt policy-mix i både euroområdet som helhed og i de enkelte deltagerlande vil de makroøkonomiske politikker også udgøre en integreret del af den styrkede multilaterale overvågning og koordinering af de økonomiske politikker, som blev aftalt på Det Europæiske Råds møde i Luxembourg.

For de lande, der ikke fra starten indfører den fælles valuta, vil behovet for at føre en stabilitetsorienteret og konvergent makroøkonomisk politik være tilsvarende stort, navnlig hvis de deltager i ERM2, hvilket landene med dispensation forventes at gøre. Da der på det økonomiske og monetære plan vil herske en høj grad af indbyrdes afhængighed mellem landene i og uden for euroområdet, og da der vil være behov for at sikre yderligere konvergens og et velfungerende indre marked, er det nødvendigt, at samtlige medlemsstater deltager i koordineringen af de økonomiske politikker.

4. Den monetære politik og valutakurser

En velgennemført overgang til euroen den 1. januar 1999 er nødvendig for at sikre, at ØMU'en lanceres under de bedst tænkelige forhold. Til denne ende vil det i resten af 1998 være nødvendigt at intensivere den monetære koordinering mellem de medlemsstater, der indfører euroen. Der kan især forventes en koordinering af de nationale monetære politikker for at sikre, at de officielle rentesatser konvergerer harmonisk i retning af en fælles rentesats for euroområdet, som vil være gældende fra ØMU'ens begyndelse, og at markedsvalutakurserne konvergerer i retning af de forudannoncerede bilaterale omregningskurser. Dette vil også sikre kontinuiteten mellem de nationale rentesatser og eurorenten og hindre, at der opstår usikkerhed om euroomregningskurserne. For at tilvejebringe denne konvergens i renteniveau og valutakurser forud for ØMU'ens start er det nødvendigt, at de deltagende medlemsstater tager større hensyn til forhold, der er relevante for det kommende euroområde, ved udformningen af deres nationale monetære politikker.

Den fælles rentesats for euroområdet vil afhænge af de fremherskende økonomiske vilkår og forventninger, når ØMU'en lanceres, men det er sikkert, at ECB vil fastsætte renten under hensyn til prisstabiliteten i området som helhed. Da rentesatsen for euroområdet vil være forenelig med prisstabilitetsmålsætningen, vil rentekonvergens mellem medlemsstaterne ikke skabe problemer for euroområdet som helhed. Rentesatsen for euroområdet vil imidlertid næppe matche de indledningsvis forskellige konjunkturforskeligheder i deltagerlandene helt nøjagtigt. Derfor kan det tænkes, at konvergens i retning af den fælles rentesats - og i mindre grad konvergens i retning af de forudannoncerede bilaterale omregningskurser - vil fordrage en justering af policy-mixet, navnlig ved hjælp af budgetpolitiske foranstaltninger (se afsnit 5.2).

De medlemsstater, der ikke indfører den fælles valuta fra starten, bevarer deres egne monetære beføjelser, men i overensstemmelse med traktaten forventes de at behandle deres valutakurspolitik som et spørgsmål af fælles interesse. ERM2 vil udgøre en nyttig ramme for de monetære relationer mellem dispensationslandene og euroområdet fra og med 1999 og være til støtte for dispensationslandenes konvergensbestræbelser, indtil de selv er rede til at indføre euroen. Dispensationslandene kan selv bestemme, om de vil være med i ERM2, men de forventes at deltage.

5. Sunde og effektive offentlige finanser

5.1. Generelle retningslinjer

Efter at være toppet i 1993 med 6,1% af BNP er det faktiske offentlige underskud i EU som helhed faldet støt, således at det i 1997 udgjorde 2,4% af BNP. For EU-landene som gennemsnit blev budgettilpasningen opnået udelukkende ved en nedbringelse af de offentlige udgifters andel af BNP (fra 52,4% af BNP i 1993 til 48,7% af BNP i 1997). Dette bemærkelsesværdige resultat kan først og fremmest tilskrives de beslutsomme konsolideringsbestræbelser i samtlige medlemsstater, navnlig i 1997, ledsaget af en kraftigere økonomisk vækst og faldende rentesatser.

På basis af de frem til medio april 1998 truffene budgetforanstaltninger vil den offentlige sektors nettolåntagning i EU som helhed efter al sandsynlighed falde til lige under 2% af BNP i 1998 og yderligere til 1,6% af BNP i 1999, forudsat at der føres en uændret politik. Det konjunkturkorregerede offentlige underskud forventes imidlertid kun at falde en anelse i den periode, der betragtes her. I det forestående euroområde udgjorde det offentlige underskud 2,5% af BNP i 1997, og med en uændret politik kunne det falde til 2% af BNP i 1999. En stringent gennemførelse af de landespecifikke budgetpolitiske retningslinjer, der er redegjort for i afsnit 5.2, kunne mindske budgetunderskuddet til under 1,5% af BNP i 1999 i euroområdet som helhed.

Trods tilvejebringelsen af holdbare offentlige finanser i så godt som alle medlemsstater er der i de fleste medlemsstater behov for yderligere tiltag i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpaktens mellemsigtede målsætning om budgetstillinger tæt på balance eller med overskud. Dette krav gælder for samtlige medlemsstater, men især for dem, der indfører euroen i januar 1999, og dét af følgende årsager:

- (i) Sunde budgetpolitikker vil, fordi de understøtter forventningerne om lav og stabil inflation, gøre det lettere for den fælles monetære politik at sikre prisstabilitet. Under de nuværende konjunkturer vil en yderligere mindskelse af de offentlige underskud bidrage til at gøre det økonomiske opsving bæredygtigt, da en sådan mindskelse vil gøre det muligt at fastholde gunstige monetære vilkår til gavn for investeringsniveauet og bekæmpelsen af kapacitetsbegrænsninger.

- (ii) I mange lande har de offentlige finanser endnu ikke genvundet det råderum, der er nødvendigt for at tackle en eventuel ugunstig økonomisk udvikling. Efter indførelsen af den fælles valuta vil tilpasningen til en negativ konjunkturudvikling og landespecifikke chok i vidt omfang afhænge af budgetpolitikken, og det vil derfor være af allerstørste betydning at sikre, at de automatiske stabilisatorer får mulighed for at slå fuldt igennem. En sund budgetpolitik vil med al sandsynlighed også gøre de automatiske stabilisatorer mere effektive. En velunderbygget budgetdisciplin vil styrke de økonomiske beslutningstageres tillid til, at et stigende underskud under en recession ikke vil være til permanent skade for de offentlige finanser, og derved kan eventuelle negative virkninger, der måtte stamme fra de finansielle markeder, forhindres.
- (iii) En sund budgetpolitik vil bidrage til at bevare de lange renter på et lavt niveau og dermed fremme den såkaldte "crowding-in" af private investeringer. Under disse omstændigheder vil staten ikke længere absorbere den private opsparing, men yde et positivt bidrag til opsparingen i økonomien, så stigningen i investeringskvoten - alt andet lige - kan finde sted uden at lægge pres på betalingsbalancen og de lange rentesatser.
- (iv) Endelig vil budgetter, der er tæt på at være i balance eller udviser et overskud, muliggøre en hurtig nedbringelse af den offentlige gældskvot - der stadig er relativt høj i nogle medlemsstater - således at renteudgifterne på gælden mindskes. Det vil igen gøre det lettere at gennemføre dels den fornødne omlægning af de offentlige udgifter i retning af mere produktive anvendelser, dels en sænkning af skatter og obligatoriske bidrag, og det vil samtidig gøre skattesystemet mere beskæftigelsesvenligt. Det vil også bidrage til at forberede medlemsstaterne på de budgetmæssige konsekvenser af et større antal ældre i befolkningen.

På denne baggrund er det vigtigt, at medlemsstaterne skaber sikre forventninger om, at budgettilpasningen vil fortsætte. De bør således give tilsagn om,

- (i) at de til fulde vil gennemføre deres budgetter for 1998 og derved hindre ethvert tilbagefald, og at de vil udnytte enhver uventet styrkelse af den økonomiske vækst til at nedbringe deres underskud
- (ii) at de vil udnytte de særlige muligheder, som udspringer af de nuværende gunstige økonomiske vilkår i form af økonomisk vækst og yderligere fald i renteudgifterne, til at definere ambitiøse budgetmål med henblik på snarest muligt at tilvejebringe en budgetstilling tæt på balance eller med overskud
- (iii) at de vil fremskynde fremsendelsen af deres stabilitets- og konvergensprogrammer, således at Kommissionen og Rådet får mulighed for at evaluere alle disse programmer, inkl. den samlede budgetsituation og policy-mixet i euroområdet, ved begyndelsen af ØMU'ens tredje fase
- (iv) at de i det fornødne omfang vil sikre et yderligere støt fald i den offentlige gæld og tilstræbe en hensigtsmæssig forfaldsstruktur med henblik på at mindske deres offentlige finansers sårbarhed over for en ugunstig renteudvikling.

Timing, omfanget og sammensætningen af budgettilpasningerne er afgørende for deres evne til at øve varig indflydelse på den offentlige budgetstilling og til at forbedre den økonomiske dynamik, konkurrenceevnen og beskæftigelsen. Skønt der vil være behov for at skræddersy tilpasningerne til de specifikke forhold i de enkelte medlemsstater, er der i tidligere retningslinjer blevet peget på en række generelle principper. Nærværende retningslinjer bekræfter og bygger på disse principper.

- (i) Nedbringelsen af budgetunderskud bør bygge på en afdæmpning af de offentlige udgifter snarere end på skattestigninger.
- (ii) I de tilfælde, hvor det offentlige underskud og/eller den offentlige gældskvote stadig ligger på et relativt højt niveau, bør der i første omgang sættes på en hurtig reduktion af underskuddet. Et kontinuerligt fald i de offentlige udgifters andel af BNP vil accelerere reduktionen af underskuddet og gøre underskuddet mere bæredygtigt.
- (iii) Budgetkonsolideringen skal foregå på en socialt afbalanceret måde og uden at forringe kvaliteten af offentlige tjenester. Den skal sigte på en effektivisering af udgiftssiden på de offentlige budgetter. Med henblik herpå bør de foranstaltninger, der træffes, fokusere på en bedre kontrol med eller en omlægning af det offentlige forbrug, offentlige pensionsforpligtelser, sundhedsvæsenet, passive arbejdsmarkedsforanstaltninger og subsidier. De senere år har der desuden været tendens til at reducere de offentlige investeringer i forhold til BNP, skønt en del af dette fald afspejler et skift i retning af privat finansiering og drift af offentlige infrastrukturinvesteringer. I det omfang, der er mulighed for det, og uden at bringe den fornødne ekstra nedbringelse af de offentlige underskud i fare bør der navnlig sættes på en omlægning af de offentlige udgifter i retning af investeringer i infrastrukturer, menneskelig kapital og aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger. Denne omlægning vil med al sandsynlighed føre til en stigning i beskæftigelsen og/eller en mindskeelse af den del af arbejdsstyrken, der modtager sociale overførsler, hvilket vil bidrage til at forbedre budgetstillingen på mellemlang sigt.
- (iv) Med henblik på at forbedre den økonomiske effektivitet og fremme den økonomiske dynamik er en reduktion i det samlede skattetryk ønskelig i de fleste medlemsstater, men skattenedsættelser bør gøres betinget af, at der gøres støt fremskridt i retning af en sund budgetstilling. I overensstemmelse med retningslinjerne for beskæftigelsen i 1998 anbefales det, at medlemsstaterne reducerer de obligatoriske bidrag eller skattebaserne som helhed for at vende tendensen til en stigning i skattebyrden på arbejdskraft, navnlig i den lave ende af lønskalaen. Det er afgørende, at tidsrammen og de nærmere betingelser for indsatsen for at lette skattebyrden på arbejdskraft fastsættes således, at beskæftigelseseffekten maksimeres, samtidig med at der skabes sunde offentlige finanser og bevares et holdbart socialsikringssystem gennem en bedre kontrol med de offentlige udgifter og/eller benyttelse af alternative finansieringskilder.

5.2. Landespecifikke retningslinjer

(i) Eurolandene

I *Belgien* har gunstige økonomiske vækstbetingelser medvirket til, at budgetmålene i konvergensprogrammet er blevet fremrykket et år. Der er imidlertid fortsat behov for at gøre en indsats for at sikre, at regeringens mål om at opretholde et primært overskud på 6% af BNP på det mellemlange sigt gennemføres, således at der sker en hurtig reduktion af gældskvoten, der fortsat ligger på et meget højt niveau. Der er behov for en strammere styring af transfereringerne til husholdningerne og specielt af udgifterne i sundhedsvæsenet.

I *Tyskland* er der behov for at reducere det offentlige underskud i de kommende år. Subsidiernes, overførslerne til husholdningerne og det offentlige forbrug bør dæmpes yderligere. Der er behov for at gøre en ekstra indsats for at nedbringe de offentlige udgifter, hvis regeringen skal realisere sin målsætning om inden år 2000 at reducere udgifterne til 46% af BNP, hvilket var udgiftsniveauet før genforeningen. Tyskland har behov for at fremskynde budgettilpasningen for sikkert at bringe gældskvoten ind i en faldende bane og for hurtigt igen at bringe den ned under referenceværdien på 60% af BNP i den nærmeste fremtid.

I *Spanien* vil en fastholdelse af den nuværende budgetpolitik give mulighed for at reducere underskuddet i de kommende år i lyset af de gunstige økonomiske vækstbetingelser. Spanien vil imidlertid fortsat have brug for at gøre en ekstra indsats for at forbedre budgetstillingen yderligere for at kunne realisere den mellemfristede målsætning om en budgetstilling tæt på balance eller med overskud. En yderligere stramning af finanspolitikken i Spanien er også nødvendig for at forhindre risikoen for overophedning. Udgifterne skal styres nøjere, hvis regeringen skal realisere sin målsætning om at reducere udgifterne til under 42% af BNP inden år 2000.

I *Frankrig* skal budgetstrategien for det mellemlange sigt lægges fast. Budgettilpassningsbestræbelserne bør fremskyndes for klart at bringe underskuddet ned under referenceværdien på 3% af BNP i 1999 og i årene derefter videreføres for at overholde de mellemfristede forpligtelser i stabilitets- og vækstpakten. Disse konsolideringsbestræbelser er også nødvendige for at stabilisere gældskvoten og for at bringe den ind i en nedadgående bane i den nærmeste fremtid. Ved nedbringelsen af underskuddet skal overførslerne til husholdningerne og det offentlige forbrug fortsat styres stramt.

I *Irland* forventes det offentlige budget at udvise stigende overskud i de kommende år, og gældskvoten forventes at falde til under 60% af BNP i 1998 og fortsætte med at falde derefter. I betragtning af den nuværende stærke vækst og muligheden for overophedning bør merindtægterne i forhold til budgettet for 1998 bruges til at øge budgetoverskuddet. I Irland er det desuden nødvendigt at føre en stram finanspolitik for at reducere risikoen for overophedning, specielt i 1999, og denne politik bør ikke fraviges ved, at der gives yderligere skattereduktioner.

Efter med held at have reduceret det offentlige underskud til under referenceværdien på 3% af BNP i 1997 har *Italien* behov for yderligere at øge budgetkonsolideringsindsatsen. Det er nødvendigt at tilvejebringe en hurtig reduktion af underskudskvoten ved at sikre et passende stort primært overskud på det mellemlange sigt. En sådan udvikling i det samlede underskud, som understøttes af privatiseringsindtægter, vil sikre et fortsat fald i gældskvoten.

Luxembourg forventes at fastholde et budgetoverskud i de kommende år, samtidig med at landets gældskvote vil fortsætte med at ligge på et meget lavt niveau.

Nederlandene skal undgå, at den nuværende budgetstilling forværres. I betragtning af de gunstige økonomiske vækstvilkår, der forventes i de kommende år, bør underskuddet bringes yderligere ned. Budgetpolitikken bør derfor ikke slækkes, og det offentlige underskud bør ikke få lov til igen at vokse. Budgettilpasningen bør fastholdes for at sikre en yderligere fortsat reduktion af gældskvoten.

Østrig bør fortsætte sine konsolideringsbestræbelser i de kommende år for at realisere målsætningen om en budgetstilling tæt på balance eller med overskud over konjunkturcyklen. Østrig bør føre en stram kontrol med budgettet for at sikre, at de igangværende reformer på pensionsområdet og tilpasningen af familiebeskatningen, der skal bringes i overensstemmelse med den konstitutionelle domstols afgørelser, ikke fører til, at der bliver lagt et øget pres på budgettet. Det er også nødvendigt med en yderligere budgetkonsolidering for klart at få gældskvoten til at udvise en faldende tendens.

Portugal bør udnytte de muligheder, som de gunstige økonomiske vækstbetingelser i de kommende år giver, for hurtigt at bringe underskuddet til en stilling tæt på balance eller med overskud som krævet i stabilitets- og vækstpagten. Dette vil også bidrage til at reducere risikoen for overophedning. Budgettilpasningen bør i stigende grad fokusere på udgiftssiden, i stedet for at der overvejende satses på indtægtsforøgelse og reduktioner i rentebetalingerne. Gældskvoten forventes at falde til 60% af BNP i 1998 og at fortsætte med at falde i de kommende år.

I *Finland* forventes budgettet at udvise overskud i 1998, og der sigtes på øgede overskud i de kommende år. Finland planlægger at indføre en indkomstskattereduktion i 1999. Denne foranstaltning bør implementeres på en sådan måde, at processen med yderligere budgettilpasninger fortsættes.

(ii) Medlemsstater, der ikke indfører euroen fra januar 1999

Danmark forventes at stramme finanspolitikken yderligere og at øge budgetoverskuddene i de kommende år. Skatteindtægterne vil fortsat ligge højt, mens de offentlige investeringer vil blive yderligere reduceret. På baggrund af de voksende budgetoverskud og regeringens salg af finansielle aktiver forventes gældskvoten at falde til under 60% af BNP i 1998 og at fortsætte med at falde i de kommende år.

Grækenland har gjort betydelige fremskridt med at reducere de store uligevægte i de offentlige finanser i de seneste år, men underskuddet lå fortsat på 4% af BNP i 1997, og den store offentlige gældskvote er hidtil kun blevet reduceret i et år. Grækenland bør fortsætte sin budgetkonsolideringsindsats - specielt ved resolut at implementere de foranstaltninger, som regeringen bebudede, da drakmen trådte ind i valutakursmekanismen - for at sikre en problemfri og velordnet deltagelse i valutakursmekanismen. Disse foranstaltninger omfatter en yderligere reduktion af de primære udgifter, reformer af socialsikrings-systemet på mellemlang sigt, udvidede privatiseringsplaner og omstrukturering af store offentlige virksomheder.

Sverige planlægger at fortsætte sine budgettilpasningsbestrebelse, om end i et gradvis aftagende tempo, og at skabe øgede overskud i de kommende år. Sverige sigter på et budgetoverskud på omkring 2% af BNP over konjunkturcyklen. Budgettilpasningen bør fokusere på at kontrollere udgifterne, specielt transfereringerne til husholdningerne, samtidig med at der er behov for at lette skattebyrden.

I *Det Forenede Kongerige* er målet at reducere underskuddet yderligere, således at budgetstillingen når tæt på balance eller udviser overskud inden årtiets slutning. For at nå denne stilling bør Det Forenede Kongerige nøje implementere de annoncerede budgetforanstaltninger. De offentlige udgifter bør fortsat styres stramt. Finanspolitikken i Det Forenede Kongerige bør også tage hensyn til, at der er behov for at tilvejebringe stabilitetsbetingelser for den britiske økonomi.

6. Lønudvikling

Udviklingen i de samlede lønninger og lønstrukturen har væsentlige virkninger for inflation, vækst, beskæftigelse og vækstens beskæftigelsesindhold. I ØMU'en - med en fælles valuta - vil forbindelsen mellem lønninger og beskæftigelse blive tydeligere og mere direkte. På den anden side vil troværdige og stabilitetsorienterede makroøkonomiske rammer bidrage til at skabe en passende lønadfærd.

Hvis lønudviklingen skal bidrage til et beskæftigelsesvenligt policy-mix, bør arbejdsmarkedets parter fortsætte med at følge en ansvarlig linje og indgå nationale og regionale løn aftaler i overensstemmelse med følgende generelle regler.

- (i) I euroområdet skal den samlede nominelle lønudvikling være konsistent med prisstabilitet. Dette indebærer, at løn aftaler skal inkorporere det inflationsmål, som Den Europæiske Centralbank forfølger. Den offentligt kendte og troværdige målsætning om prisstabilitet vil lette den fortsatte overholdelse af denne regel. Lønstigninger i hele euroområdet, som ikke er forenelige med prisstabilitet, vil uundgåeligt føre til en stramning af de monetære betingelser i euroområdet med heraf følgende negative virkninger for vækst og beskæftigelse. For høje nominelle lønstigninger i et land eller en region vil ikke nødvendigvis have en betydelig virkning på inflationen i hele Den Monetære Union, men de vil, via deres virkning på enhedslønomkostningerne, forværre det pågældende lands eller den pågældende regions konkurrenceevne og beskæftigelsesvilkår.

- (ii) Reallønsstigninger set i forhold til væksten i arbejdsproduktiviteten bør tage hensyn til behovet for at styrke - og efterfølgende fastholde - rentabiliteten af kapacitetsforøgende og beskæftigelsesskabende investeringer, samtidig med at de understøtter arbejdstagernes købekraft. Dette betyder, at mulighederne for makroøkonomiske reallønsstigninger vil være reduceret i de lande, hvor den samlede arbejdsproduktivitetsvækst er aftagende som følge af økonomisk-politiske foranstaltninger med henblik på at øge beskæftigelsesindholdet i væksten (f.eks. nedsættelse af arbejdstiden og reduktion af indirekte lønomkostninger i den nedre ende af lønskalaen). For at en forbedret rentabilitet kan resultere i højere investeringer inden for og ikke uden for EU, er det vigtigt at skabe et investeringsfremmende miljø med hensyn til efterspørgselsudvikling, arbejdsmarkedsvilkår, beskatning og det overordnede regelsæt.
- (iii) Lønftalerne bør bedre afspejle forskelle i produktivitsniveauer alt efter kvalifikationer og færdigheder, regioner og, i et vist omfang, sektorer. I denne sammenhæng bør arbejdsmarkedets parter overveje at indføre indslusningslønninger for unge, lavtuddannede eller langtidsarbejdsløse, hvis virkninger kunne blive forstærket af foranstaltninger til fremme af arbejdskraftens beskæftigelses- og tilpasningsevne.
- (iv) "Lønefterligningsvirkninger" skal undgås, hvilket betyder, at lønomkostningsforskelle mellem medlemsstaterne fortsat bør afspejle forskelle i arbejdsproduktiviteten. Som følge af en fælles valuta vil forskelle i lønniveauer mellem medlemsstaterne blive mere gennemsigtige. Dette kan føre til en vis forøgelse af arbejdskraftmobiliteten, men kan også give anledning til lønkrav i lavlønslande for at lukke gabet til højlønslande. En stigning i lønningerne, der er hurtigere, end produktivitsniveauerne i et land tilsiger, fører til en forringelse af konkurrenceevnen og investeringsrentabiliteten og resulterer derfor i en forringet tiltrækningskraft som produktionssted. Landets eksport vil lide, investeringerne vil blive væk, og arbejdsløsheden vil stige.

Disse krav om en hensigtsmæssig lønadfærd gælder specielt for de lande, der indfører den fælles valuta, men også for de øvrige medlemsstater, da de i lige så høj grad bør være indstillet på at føre en vækst- og stabilitetsorienteret politik. Overholdelse af disse krav indebærer imidlertid ikke, at lønudviklingen bør være ensartet overalt i euroområdet. Der vil sandsynligvis være forskelle i produktivitsvæksten og dermed for råderummet for reallønsudviklingen. Der skal desuden tages hensyn til forskelle i arbejdsmarkedssituationer og økonomiske betingelser. I ØMU'en vil løntilpasningen nødvendigvis spille en vigtigere rolle i tilpasningen til ændrede økonomiske omstændigheder, specielt for så vidt angår landespecifikke forstyrrelser, således at der kræves en højere grad af fleksibilitet i løndannelsesprocessen.

Da arbejdsmarkedets parter primært er ansvarlige for at opnå en lønudvikling, der er forenelig med opnåelse og fastholdelse af en høj beskæftigelse, og dermed spiller en væsentlig rolle for at sikre et passende makroøkonomisk policy-mix, er det væsentligt at styrke den sociale dialog på alle relevante niveauer. På nationalt plan vil det eventuelt være hensigtsmæssigt, at regeringerne i højere grad interesserer sig for at fremme en dialog og fremme forståelsen af den økonomisk-politiske strategi, der udvikles i de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker. På EU-plan vil Kommissionen fortsætte med at udvikle den sociale dialog, specielt om

makroøkonomiske spørgsmål. Inden for rammerne af en styrket økonomisk-politisk samordning er der desuden behov for at etablere en høj grad af troværdighed og skabe et tillidsklima mellem de vigtigste aktører, som kunne blive forbedret ved en regelmæssig dialog mellem arbejdsmarkedets parter på den ene side og, på den anden side, de myndigheder, der er ansvarlige for finans- og pengepolitikken.

7. Strukturpolitik for vækst og beskæftigelse

Strukturpolitikken spiller en afgørende rolle for at skabe økonomisk vækst, genskabe konkurrenceevnen og øge beskæftigelsesniveauet. Strukturpolitikken rolle er at bidrage til at sikre en spændingsfri makroøkonomisk vækstproces, at forbedre EU's konkurrenceevne, at øge vækstens beskæftigelsesindhold og at gøre væksten mere miljøvenlig. Hvis strukturpolitikken skal være effektiv, skal den imidlertid harmonere med en sund makroøkonomisk politik. I denne forbindelse er det afgørende, at budgetomkostningerne ved strukturpolitikken holdes under kontrol og ikke truer med at forhindre en sund budgetstilling. De økonomiske fordele vil først vise sig gradvis over tiden og vil klart være mest markante i en situation med høj økonomisk vækst.

På baggrund af utilstrækkelige fremskridt i implementeringen af strukturreformer på produkt-, tjeneste- og specielt arbejdsmarkedene i de fleste medlemsstater er der behov for en fortsat og intensiveret indsats for at fjerne ofte dybt rodfæstede strukturmangler. Dette gælder i endnu højere grad efter indførelsen af en fælles valuta. Medlemsstaternes tilpasning til landespecifikke økonomiske stød vil i et betydeligt omfang komme til at afhænge af deres produkt-, tjeneste- og faktormarkeders fleksibilitet og tilpasningsevne. ØMU vil også forstærke konkurrencepresset på virksomhederne som følge af øget prisgennemsigtighed og elimineringen af mulige valutakursændringer inden for euroområdet.

Det vil få alvorlige konsekvenser, hvis der ikke gøres resolute fremskridt med at tilvejebringe en større fleksibilitet i medlemsstaternes økonomier; hvis dette ikke sker, vil den økonomiske vækst ikke blive tilstrækkeligt understøttet, beskæftigelsesniveauerne vil ikke blive væsentligt øget, og der vil være risiko for, at der ikke gøres fremskridt i retning af øget økonomisk og social samhørighed mellem medlemsstaterne. På den anden side vil indførelsen af euroen i sig selv sandsynligvis virke som en katalysator for strukturreformer. Den fælles valuta vil frigøre konkurrencekræfter, der vil styrke incitamenterne til at gennemføre strukturreformer, således at chancerne for at reducere arbejdsløsheden forbedres. Ligesom relevansen af Maastricht-kravene skabte støtte for makroøkonomisk tilpasning, kan forpligtelsen til at få en velfungerende ØMU og til varigt at reducere arbejdsløsheden bidrage til at mobilisere støtte til et program for gensidigt forstærkende strukturforanstaltninger inden for områder som beskatning, sociale beskyttelsesordninger og produkt- og arbejdsmarkeder, hvilket kan øge både markedseffektiviteten og den sociale samhørighed.

8. Produkt-, tjeneste- og kapitalmarkeder

For at bevare og fremme EU's konkurrenceevne, beskæftigelse og levestandard i en verden med frihandel og konstante teknologiske ændringer er det vigtigt, at medlemsstaterne og Fællesskabet intensiverer deres indsats for at forbedre effektiviteten på produkt-, tjeneste- og kapitalmarkederne. Denne indsats bør ske på fire hovedområder.

(i) Reforme med henblik på at realisere det indre marked

Forbedringen af det indre markeds virkemåde er af afgørende betydning for en succesfuld ØMU. Trods betydelige fremskridt er der fortsat en række store problemer. Den lovgivningsmæssige ramme for det indre marked er stadig ufuldkommen, hovedsagelig som følge af at der ikke er foretaget en fuldstændig gennemførelse af EU-direktiverne på nationalt plan. For så vidt angår direktiverne for det indre marked, bør indsatsen for at reducere graden af manglende implementering specielt videreføres i Portugal, Frankrig, Østrig, Italien og Belgien, hvor den manglende implementering ligger på mellem 6 og 7,5%. I erkendelse af dette problem blev Kommissionen og medlemsstaterne enige om en handlingsplan for det indre marked i juni 1997, hvorefter medlemsstaterne inden 1. januar 1999 vil lukke de alvorligste resterende lovgivningsmæssige gab. Blandt de områder, der kræver en yderligere indsats, kan specielt nævnes offentlige indkøb og gensidig anerkendelse.

Indsatsen bør nu fokusere på at sikre en hurtig implementering af handlingsplanen og på at overvåge fremskridtene i retning af et effektivt indre marked. Til dette formål er der lavet en resultattavle for det indre marked, der offentliggøres hvert halve år. I formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Luxembourg blev det desuden både fremhævet, at det er vigtigt at være opmærksom på de nationale økonomiske udviklinger og politikker, som kan hindre det indre marked i at fungere tilfredsstillende, og at der er behov for samordning med sigte på at skabe skattereformer for at øge effektiviteten og for at eliminere skadelig skattekonkurrence. På dette område bør behandlingen af skatteincitamenter harmonere med EU-reglerne for statsstøtte, ligesom det bør overvåges, at reglerne i medlemsstaterne er i overensstemmelse med principperne om fair skattekonkurrence. Dette er én af hovedopgaverne for den opfølgingsgruppe, der blev nedsat den 1. december 1997.

Det indre marked og globaliseringen øver et stærkt pres for at forbedre konkurrenceevnen, men sidstnævnte har også forbindelse med de nationale politikker og EU-politikkerne inden for F&U og specielt informationssamfundet. I denne forbindelse er det vigtigt hurtigt at implementere de foranstaltninger i handlingsplanen, som fremmer innovation og en bred udbredelse af nye teknologier. Med hensyn til det logistiske miljø for virksomhederne er der også behov for at øge indsatsen inden for TEN-projekter og nationale infrastrukturprojekter, idet der både bør fastholdes en passende andel af offentlige investeringer i de samlede offentlige udgifter og udfoldes bestræbelser for at etablere joint ventures med den private sektor, når det er hensigtsmæssigt. Indsatsen bør også fokusere på at tilskynde til at skabe en virksomhedskultur og fremme iværksætterlysten, hvilket er en nøglefaktor for at stimulere væksten, beskæftigelsen og konkurrenceevnen i EU.

(ii) Reformers med henblik på at øge konkurrencen

Inden for konkurrencepolitikken har Kommissionen erkendt behovet for at strømline og decentralisere håndhævelsen af kartelreglerne for at øge effektiviteten og reducere omkostningerne for virksomhederne. Medlemsstaterne bør også yde et betydeligt bidrag til at realisere målsætningen om en mere effektiv håndhævelse af kartelreglerne, dels ved at revidere deres love, sådan at de nationale konkurrencemyndigheder kan anvende kartelreglerne effektivt, og dels ved at gennemgå deres konkurrencelovgivning med henblik på at eliminere enhver unødigt byrde for virksomhederne.

Med hensyn til statsstøtte er der behov for, at Kommissionen fører en stram kontrol, og at medlemsstaterne udøver en streng selvdisciplin. En sådan disciplin vil navnlig være velkommen i de medlemsstater, hvor statsstøtten udtrykt som procent af BNP ligger over EU-gennemsnittet (Tyskland, Luxembourg, Italien, Belgien og Grækenland), eller hvor ad hoc-støtten til redning og omstrukturering er relativ stor med heraf følgende store forvridende virkninger (Portugal, Frankrig, Italien og Spanien). Disse former for statsstøtte kan skabe kunstige omkostningsfordele for sektorer, der kendetegnes ved lavteknologi og lav efterspørgsel. I EU har dette bidraget til at fastholde en specialisering i sektorer med en svag efterspørgsel, hvilket har reduceret konkurrenceevnen, uden at det er lykkedes at skabe nye job eller fastholde beskæftigelsen. En del af de ressourcer, der bruges til at finansiere disse former for støtte, kunne derfor omdirigeres til andre strukturpolitikker, der sigter på at fremme innovation, akkumulere menneskelig kapital og forbedre konkurrenceevnen og produktiviteten. Dette ville forbedre de europæiske økonomiers kapacitet til at modgå udfordringen fra en hurtigt skiftende verden med konstante tekniske ændringer.

(iii) Lovgivningsmæssige reformer

Hensigtsmæssige regelsæt og rammer er en betingelse for at øge de europæiske virksomheders produktivitet og konkurrenceevne. Delvis som følge af byrdefulde regler er produktiviteten - sammenlignet med fremstillingssektoren som helhed - i højteknologiske sektorer, som f.eks. flyindustri, lægemidler og præcisionsinstrumenter, vokset langsommere i EU end i USA. Regeringerne og Kommissionen har derfor ansvaret for løbende at gennemgå eksisterende bestemmelser for at vurdere deres hensigtsmæssighed og for at reducere omkostningerne ved at implementere og overvåge dem og for at øge deres gennemsigtighed og håndhævelse. Dette gælder også for miljølovgivningen og bestemmelser, der skulle være incitamentbaseret, således at de økonomiske agenter kan nå veldefinerede miljømål på en omkostningseffektiv måde. Da der fortsat er store forskelle i de reguleringsmæssige praksis mellem landene, kunne en benchmarking-tilgang til identificering af de bedste reguleringsmæssige praksis føre til en betydelig forbedring af regelsættet for virksomhederne. Et sådant initiativ kunne samordnes af Kommissionen på basis af bidrag fra medlemsstaterne.

Regler og tunge procedurer har en tendens til navnlig at være en stor byrde for små og mellemstore virksomheder, specielt i opstartsfasen. Resultaterne fra BEST-task forcen viser de prioriterede områder for tiltag i denne henseende. Det første område, hvor en sådan benchmarking-øvelse kunne iværksættes, er derfor administrative reguleringer for opstart af virksomheder. På tilsvarende måde bør det prioriteres højt at identificere og fjerne eventuelle resterende reguleringsmæssige barrierer for udvikling af venturekapital og nye finansielle produkter, specielt sådanne produkter, der kan hjælpe til at finansiere små og mellemstore virksomheder.

Der er behov for specielt at være opmærksom på jobskabelsen på lokalt plan og nye aktiviteter i forbindelse med behov, som markedet endnu ikke har tilfredsstillet, og som har en vigtig afsmitningsvirkning både med hensyn til økonomisk aktivitet og social samhørighed. For fuldt ud at udnytte mulighederne på disse områder er der behov for at udvikle gunstigere reguleringsmæssige og skattemæssige rammer.

(iv) *Finansielle markeder*

ØMU'en vil medføre store ændringer på de europæiske finansielle markeder. Fra 1. januar 1999 vil ECB definere og implementere sin monetære politik i euro. Medlemsstaternes interbankmarkeder, pengemarkeder, valutamarkeder og kapitalmarkeder i ØMU'en vil gå over til den nye valuta. Alle nye offentlige gældsemissioner og bestående beholdninger af offentlig gæld i de medlemsstater, der indfører euroen, vil blive denomineret i euro, og der forventes en stigning i den private sektors gælds- og egenkapitalemission i euro. Den private sektors anvendelse af euroen vil også blive tilskyndet af muligheden for grænseoverskridende betalinger via target-systemet og via harmoniseringen af markedskonventioner. ØMU'en vil resultere i, at der vil opstå store og meget likvide finansielle euromarkeder, der i høj grad forventes at stimulere den økonomiske vækst i euroområdet. I denne forbindelse er det vigtigt, at de nationale myndigheder træffer de nødvendige foranstaltninger for at fjerne retlige og finansielle hindringer for markedsintegrationen. Da segmenteringen mellem medlemsstaternes finansielle markeder bliver mindre i ØMU'en, vil enhver form for ineffektivitet blive mere synlig i den skærpede konkurrence mellem de finansielle institutioner i euroområdet. De nye finansielle euromarkeder vil sandsynligvis desuden blive attraktive for finansielle institutioner uden for Europa. Det er derfor vigtigt, at alle aktører er fuldstændig forberedt til ØMU'en, hvis de nye finansielle euromarkeders potentiale skal udnyttes fuldt ud.

Hvis disse reformer skal blive effektive, bør de samordnes på EU-plan og nøje følges gennem en regelmæssig multilateral overvågning, der således kan supplere den igangværende makroøkonomiske multilaterale overvågning. For at sikre vedholdende fremskridt med de økonomiske reformer bør medlemsstaterne og Kommissionen i dette øjemed fremlægge korte årlige rapporter, der viser deres politikker med sigte på at gøre deres produkt-, tjeneste- og kapitalmarkeder mere effektive. Disse rapporter vil give et input til de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker, første gang fra næste år. Kommissionen vil også udarbejde en udvidet resultattavle med indikatorer for den effektive markedsintegration, herunder prisforskelle, og implementeringen af foranstaltningerne i forbindelse med det indre marked.

9. Arbejdsmarkeder og investering i viden

Det er muligt at gennemføre en varig reduktion af det nuværende høje antal arbejdsløse og ikke-beskæftigede i EU. Det forudsætter imidlertid en ihærdig og utrættelig anvendelse af en bred vifte af gensidigt forstærkende foranstaltninger, der ofte først giver positive resultater på det mellemlange til lange sigt. Den makroøkonomiske politik bør sikre, i samspil med strukturpolitiske tiltag, at der opnås en lang periode med en stærk, ikke-inflationær vækst, understøttet af kapacitetsforøgende investeringer. De nødvendige foranstaltninger i den forbindelse er det centrale i disse og tidligere overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker. En løsning af problemet med et højt antal arbejdsløse og ikke-beskæftigede i EU forudsætter imidlertid en sideløbende og omfattende modernisering af EU's arbejdsmarkeder med henblik på at øge beskæftigelsesindholdet i væksten og sikre arbejdsstyrkens beskæftigelsessevne. Sidstnævnte element i EU's beskæftigelsesstrategi blev uddybet i beskæftigelsesretningslinjerne fra Luxembourg.

Beskæftigelsesretningslinjerne - der er baseret på at forbedre beskæftigelsesevnen, at udvikle iværksætterlysten, at fremme virksomhedernes og deres ansattes tilpasningsevne samt at fremme lige muligheder - vil blive implementeret via de nationale handlingsplaner for beskæftigelse. Disse planer, der tilpasses til de specifikke nationale omstændigheder, skal integrere beskæftigelsesforanstaltningerne i en strategi for en sund makroøkonomisk politik, der omfatter budgetkonsolidering i overensstemmelse med kravene i vækst- og stabilitetspagten. De skal endvidere danne grundlag for foranstaltninger, der både tager sigte på at reducere mismatch-problemer på arbejdsmarkedet og på at øge virksomhedernes evne til at reagere på økonomiske ændringer. På denne måde vil de nationale handlingsplaner blive benyttet som et vigtigt redskab med henblik på at styrke EU's vækst- og beskæftigelsespotentiale, og som sådan vil de utvivlsomt udgøre en væsentlig bestanddel i de fremtidige overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Fællesskabets økonomiske politikker.

Medlemsstaternes foranstaltninger bør lægge vægten på en forebyggende strategi, der fokuserer på aktive foranstaltninger for at øge udbuddet af en fyldestgørende, uddannet og kvalificeret arbejdsstyrke. Sådanne aktive foranstaltninger bør kombineres med bestræbelser for at øge incitamentet til at søge og skabe job via en gennemgang af skatteordninger og sociale ordninger.

(i) Aktiv arbejdsmarkedspolitik

Over en femårsperiode skal medlemsstaterne tackle ungdomsarbejdsløsheden og forhindre langtidsledighed ved at tilbyde alle arbejdsløse unge og voksne en ny start, inden de når en arbejdsløshedsperiode på henholdsvis 6 og 12 måneder. Dette kræver øgede ressourcer til arbejdsformidlingerne, for at de kan levere en effektiv tjeneste. Sådanne foranstaltninger bør kombineres med ledsageforanstaltninger som videreuddannelse og i nogle tilfælde løntilskud og nedsættelse af sociale bidrag, specielt for lavtuddannede. Omkring 15-30% af alle arbejdsløse finder et job inden et år. Det vil derfor være vigtigt at koncentrere arbejdsformidlingernes knappe ressourcer på de andre 70-85%, der har brug for hjælp for at finde et job.

Langtidsarbejdsløsheden er særlig stor i Belgien, Irland, Italien og Spanien, mens ungdomsarbejdsløsheden er høj i Finland, Frankrig, Grækenland, Italien og Spanien. Det vil være nødvendigt for disse medlemsstater at gøre en særlig indsats for at overholde retningslinjerne.

(ii) Beskatning

I mere end 15 år har den strukturelle udvikling i skattesystemerne (skatter og socialsikringsbidrag) i medlemsstaterne været ugunstig for beskæftigelsen. Den implicitte skat på beskæftigede voksede fra 35% til over 42% mellem 1981 og 1996 i EU i gennemsnit, mens skatten på andre produktionsfaktorer udviste en faldende tendens. Som følge heraf har skatterne på arbejdskraften drevet en stadig større kile ind mellem hvad arbejdstagerne modtager, og hvad virksomhederne betaler. Høje skatter hæmmer økonomisk effektivitet, vækst og dermed i sidste instans jobskabelsen. Høje arbejdskraftskatter er specielt skadelige i den nedre ende af lønskalaen, idet det medfører, at lavt betalte job, der ikke kræver nogen kvalifikationer, udkonkurreres af markedet, og at der sker en vækst i de aktiviteter, der betales sort.

På det mellemlange sigt bør medlemsstaterne sigte på at reducere beskatningen generelt og specielt på arbejdskraften. Dette bør imidlertid ikke sætte budgetkonsolideringen over styr. I Belgien, Frankrig, Nederlandene, Danmark, Østrig, Finland og Sverige er skattekenalen højere end EU-gennemsnittet, hvilket kræver en særlig indsats fra disse medlemsstater. En betydelig og generel reduktion af arbejdskraftskatterne ville enten medføre en kraftig reduktion af de sociale ydelser eller høje budgetomkostninger. På kort sigt og for at hjælpe beskæftigelsen ville en reduktion af arbejdskraftskatterne, specielt arbejdsgiverbidrag, blive mest effektiv, hvis der sigtes på særlige grupper af arbejdsstyrken i den nedre ende af lønskalaen (unge arbejdstagere, langtidsledige eller lavtuddannede arbejdsløse), hvor reduktionens beskæftigelsesvirkning ville være størst, specielt hvis den blev kombineret med aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger inden for uddannelse, lærlingeordninger, faglig uddannelse og videreuddannelse. For at gøre skattesystemet mere beskæftigelsesvenligt bør muligheden for at omlægge - på en indtægtsneutral måde - en del af skattebyrden væk fra arbejdskraften over mod energi og miljøforurening undersøges og, hvis det er muligt, aktivt realiseres.

(iii) Velfærdsreformer

Velfærdssystemerne trænger til at blive reformeret for at øge incitamenterne til og mulighederne for at finde job og, mere generelt, for at forbedre arbejdsmarkedets virkemåde. Dette betyder, at der skal ske et skifte fra passiv indkomstopretholdelse til velfærdsstøtte gennem arbejde. I nogle lande giver det imidlertid kun små fordele at tage et job sammenlignet med at modtage sociale overførsler, specielt for lavindkomstlønmodtagere med lange arbejdsløshedsperioder: kombineres dagpenge, boligsikring og børnepasningshjælp, kan det i nogle tilfælde resultere i en nettokompensationsgrad på over 80% i Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Sverige og Det Forenede Kongerige.

Hvis det skal betale sig at arbejde, er der brug for en dobbelt strategi. For det første, for så vidt angår de sociale ydelser, kunne der være tale om opstramning af tildelingskriterier, jobsøgningskrav og, i nogle tilfælde, justering af ydelsernes tidsprofil. Mange lande, f.eks. Danmark og Nederlandene, har opnået positive resultater på dette felt. Samspillet mellem forskellige sociale ordninger bør imidlertid undersøges for at sikre, at det altid kan betale sig at tage arbejde sammenlignet med at modtage ydelser. For det andet kunne der være tale om at gennemføre reformer for at forøge den disponible løn, f.eks. fradrag ved beskæftigelse, negativ indkomstskat eller lavlønstilskud. Det Forenede Kongeriges "welfare-to-work" er et interessant tiltag. Generelt bør de sociale ordninger og skattesystemerne ses i sammenhæng med arbejdsmarkedsordningerne. Medlemsstaterne - og specielt medlemsstater med et dobbelt sikkerhedsnet i form af både relativt gavmilde sociale ordninger og en høj grad af beskyttelse mod afskedigelser - bør gennemgå deres arbejdsmarkedslovgivning med sigte på at forlige fleksibilitet og social tryghed, samtidig med at de gør deres sociale ordninger mere effektive.

(iv) Arbejdstiden

I de sidste hundrede år er antallet af ugentlige og årlige arbejdstimer pr. arbejdstager faldet i alle medlemsstater. Dette har været en vigtig faktor til at skabe sociale fremskridt og velfærd. De fleste fremskridt på dette område blev gjort i perioder med hurtig vækst og høj beskæftigelse og var en del af valget mellem arbejde og fritid. Denne tendens er ikke andet end et udtryk for en fordeling af produktivitetsvæksten - lavere arbejdstid og mindre vækst i reallønnen. Man kan derfor forvente en tilbagevenden til denne sekulære tendens, når væksten igen tager til, og dette vil være ganske normalt og bør hilses velkommen som en forbedring af arbejdsvilkårene og livskvaliteten. En obligatorisk og generel reduktion af arbejdstiden, der til dels fremskyndes ud fra ønsket om at øge beskæftigelsesniveauet, kan imidlertid have negative konsekvenser og bør derfor undgås.

Omvendt er det muligt at beskæftigelsen kan fremmes ved specifikke foranstaltninger til nedsættelse af arbejdstiden på det mikroøkonomiske plan, hvis de lokale vilkår tillader det, hvis det indebærer en afkobling mellem kapitaltimer og arbejdstimer, hvis arbejdsmarkedets parter forhandler sig frem til det, eller hvis det enten er reversibelt eller kan ses som et naturligt led i den sekulære tendens til nedsættelse af arbejdstiden. I denne sammenhæng viser nogle initiativer, at foranstaltninger, der kombinerer en reduktion af arbejdstiden med jobskabelse og skattemæssige fordele, kan medføre positive resultater. En anden tilgang til at øge arbejdsindholdet i væksten kunne være at tilskynde til maksimal adgang til frivillig deltidsarbejde og nye former for beskæftigelse. Mulighederne på dette område er helt klart meget forskellige i medlemsstaterne i betragtning af de meget store forskelle i andelen af deltidsarbejdstagere, som man kan observere i øjeblikket. På disse områder er der behov for, at der på EU-plan tilskyndes til at foretage udveksling af erfaringer og de bedste metoder.

ISSN 0254-1459

KOM(98) 279 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

10 01 08 02

Katalognummer : CB-CO-98-334-DA-C

ISBN 92-78-36415-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

L-2985 Luxembourg