

II

(Rättsakter vilkas publicering inte är obligatorisk)

RÅDET

RÅDETS REKOMMENDATION

av den 6 juli 1998

rörande allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik

(98/454/EG)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

som beaktar av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 103.2 i detta,

som beaktar kommissionens rekommendation,

som beaktar slutsatserna från Europeiska rådet i Cardiff den 15 och 16 juni 1998,

och som beaktar att Europaparlamentet har antagit en resolution om kommissionens rekommendation,

AVGER FÖLJANDE REKOMMENDATION.

1. **PRIORITERADE MÅL: ETT FRAMGÅNGSRIKT EMU, VÄLSTÅND OCH ARBETSTILLFÄLLEN**

Införandet av euron den 1 januari 1999 innebär en ny etapp i den europeiska integrationsprocessen, liksom i medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik.

Den kraftfulla och trovärdiga politik som medlemsstaterna särskilt under de två senaste åren har genomfört i syfte att uppnå en hög grad av hållbar ekonomisk konvergens har gett påtagliga resultat.

För det första återspeglas de anmärkningsvärda ansträngningar som gjorts för och resultat som erhållits i fråga om konvergens i det förhållandet att Europeiska unionens råd, i sin sammansättning på stats- och regeringschefsnivå, den 2 maj 1998 beslöt att elva medlemsstater uppfyllde de nödvändiga villkoren för införande av euron.

För det andra främjar dessa ansträngningar utvecklingen av en makroekonomisk politik som leder till tillväxt och ökad sysselsättning.

Hittills har emellertid många medlemsstater inte haft tillräckligt stor framgång i sina försök att minska arbetslösheten.

Sedan de förra allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken antogs sommaren 1997, har en allt stabilare ekonomisk återhämtning med en allt bredare förankring fått fäste i gemenskapen samtidigt som inflationen befinner sig på en historiskt låg nivå. Mot bakgrund av att det för närvarande finns ledig produktionskapacitet och av att investeringarna senare förväntas öka i en sund takt, särskilt investeringarna i anläggningar, bör det finnas möjlighet till en stadig tillväxt som inte hämmas av bristande kapacitet eller ger upphov till inflationsspänningar, förutsatt att lönerna, som förväntat, fortsätter att utvecklas i lämplig takt. De underliggande ekonomiska grundvillkoren är dessutom sunda och förbättras kontinuerligt, efterfrågeutsikterna ser allt bättre ut och framtidstron stärks ytterligare. De finansiella och ekonomiska händelserna i Asien förefaller ha haft begränsad effekt på gemenskapens tillväxtutsikter, förutsatt att krisen inte fördjupas eller sprids till andra länder i regionen.

Mot bakgrund av en ytterligare förstärkt ekonomisk återhämtning kan sysselsättningen komma att öka måttligt, vilket skulle leda till en liten minskning av arbetslösheten fram till 1999 inom gemenskapen som helhet. Det skulle utgöra ett första om än blygsamt steg i riktning mot att uppnå målet med en hög sysselsättningsnivå som anges i artikel 2 i Amsterdamsfördraget.

Den nuvarande sysselsättningsnivån inom gemenskapen är resultatet inte bara av en hög arbetslöshet

(ca 18 miljoner människor under 1997), utan även av dåliga sysselsättningsutsikter under långa perioder, vilket har avhållit många från att söka arbete, av vilka åtskilliga omfattas av andra sociala trygghetssystem. Nya arbetstillfällen måste således inte bara kunna absorbera de arbetslösa, utan även en stigande andel arbetstagare och dessutom en viss demografiskt betingad ökning av befolkningen i arbetsför ålder.

En sysselsättningsökning på medellång och lång sikt skulle i hög grad lätta bördan för medlemsstaternas offentliga finanser och sociala trygghetssystem. Dessutom skulle den bidra till att effektivt bekämpa fattigdom och social utslagning.

Den ekonomiska politiken skall skapa förutsättningar för i) en ytterligare förstärkning av återhämtningen och ii) en utvidgning till en icke-inflatorisk, självgående tillväxtprocess på medellång och lång sikt, vilket är ett villkor för att kunna åstadkomma en väsentligt och varaktigt högre sysselsättning. Detta kommer att kräva ett förstärkt program med makroekonomiska och strukturpolitiska åtgärder och ett beslutsamt genomförande av 1998 års riktlinjer för sysselsättningen för att möta en rad centrala utmaningar, samtidigt som det skulle göra det möjligt för ekonomierna inom gemenskapen att bättre anpassa sig till förändrade förhållanden under de kommande åren.

Införandet av euron kommer inte i sig att lösa unionens arbetslöshetsproblem. Om de ovan nämnda uppgifterna genomförs kommer dock den ekonomiska och monetära unionens (EMU:s) inriktning på stabilitet att bidra till en politik som gynnar tillväxt och sysselsättning.

På det makroekonomiska planet bör både regeringarna och arbetsmarknadens parter, var och en på sitt område, göra allt som krävs för att stödja den gemensamma penningpolitikens stabilitetsmål.

Samtidigt krävs det strukturpolitiska åtgärder och reformer av varu-, tjänste- och arbetsmarknaderna för att underlätta en friktionsfri tillväxtprocess, förstärka konkurrenskraften, omsätta tillväxt i sysselsättning och se till att tillväxten i högre grad tar hänsyn till miljön.

Mer allmänt uttryckt behöver den inre marknaden kunna fungera bättre, något som alla medlemsstater bär ansvaret för.

Det är endast om denna ekonomisk-politiska strategi resolut följs av alla aktörer och om dess genomförande noga samordnas i enlighet med resolutionen från Europeiska rådets möte i Luxemburg som det är möjligt för EMU att, på det sätt som påyrkas i

artikel 2 i fördraget, fullt ut tillvarata inneboende möjligheter att bidra till att gemenskapens övergripande målsättningar uppnås, inbegripet att främja en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög nivå i fråga om sysselsättning och högre levnadsstandard.

2. EN MAKROEKONOMISK POLITIK INRIKTAD PÅ TILLVÄXT OCH STABILITET

Om de ovannämnda målen skall kunna uppnås är det nödvändigt att medlemsstaterna på det makroekonomiska området fortsätter att följa den tillväxt- och stabilitetsinriktade strategi som rekommenderades i de förra riktlinjerna och som har börjat ge resultat.

Denna strategi innehåller tre huvudsakliga komponenter:

- En penningpolitik som är inriktad på prisstabilitet.
- Fortsatta ansträngningar att uppnå och upprätthålla sunda offentliga finanser som är förenliga med stabilitets- och tillväxtpakten.
- En nominell löneutveckling som är förenlig med prisstabilitetsmålet. Samtidigt bör reallöneutvecklingen motsvaras av produktivitetsökningar och ta hänsyn till behovet av att öka investeringarnas lönsamhet för att skapa fler arbetstillfällen.

Ju mer penningpolitikens prisstabiliserande uppgift stöds av lämpliga budgetåtgärder och lämplig löneutveckling, desto troligare är det att penningpolitiken kommer att främja tillväxt och sysselsättning.

Sammansättningen på den övergripande makroekonomiska politiken inom euroområdet kommer huvudsakligen att vara resultatet av samspelet mellan å ena sidan den gemensamma penningpolitiken och å andra sidan utvecklingen av de offentliga finanserna och lönerna i de deltagande medlemsstaterna. De senare kommer att bli föremål för en noggrann övervakning och samordning av den ekonomiska politiken för att det skall bli möjligt att uppnå en lämpligt sammansatt politik i såväl hela euroområdet som i varje deltagande land.

Behovet av en makroekonomisk politik inriktad på stabilitet kommer att vara lika stort i de länder som inte inför den gemensamma valutan från början. Det nära ömsesidiga ekonomiska och monetära beroendet mellan euroområdet och de medlemsstater som ännu inte infört euron samt behovet av att säkerställa ökad konvergens och en smidigt fungerande inre marknad kommer att kräva att samtliga medlemsstater omfattas av samordningen av den ekonomiska politiken.

3. PRISSTABILITET

Prisstabilitet är en nödvändig förutsättning för att uppnå varaktig ekonomisk tillväxt på medellång sikt. Efter imponerande framsteg under de senaste åren har gemenskapen som helhet uppnått en hög grad av prisstabilitet. Alla politiska åtgärder måste syfta till trovärdighet och förenlighet med en varaktig prisstabilitet.

I det kommande euroområdet, där den genomsnittliga inflationstakten har sjunkit till under 2 procent uttryckt i harmoniserade konsumentprisindex, är det viktigt att alla deltagande medlemsstater för en ekonomisk politik som syftar till att bevara prisstabiliteten och därigenom ge utrymme åt en penningpolitik som gynnar tillväxt. De måste även undvika alltför stora inflationsdifferenser, vilket skulle kunna skapa problem med konkurrenskraften.

Även i Danmark, Sverige och Förenade kungariket har den genomsnittliga inflationen sjunkit till under 2 procent. Uppgiften är nu att föra en ekonomisk och monetär politik som även i fortsättningen leder till prisstabilitet.

Grekland har under de senaste åren gjort väsentliga framsteg mot prisstabilitet. Detta, tillsammans med de senaste årens ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna, underlättade drakmans inträde i växelkursmekanismen (ERM) i mars 1998. ERM-medlemskapet kommer att bidra till att ytterligare förbättra landets inflationsresultat. Det kommer dock att behövas ytterligare ansträngningar för att hålla nere det inflationstryck som är en konsekvens av devalveringen av drakman i samband med inträdet i ERM, och för att så snart som möjligt uppnå prisstabilitet.

4. ÖVERGÅNGEN TILL EURON

En smidig övergång till euron den 1 januari 1999 är nödvändig för att säkerställa att EMU börjar under bästa möjliga förhållanden. Det viktigaste målet för de deltagande medlemsstaternas centralbankers penningpolitik under de månader som återstår av 1998, då de fortfarande är ansvariga för penningpolitiken, är att säkerställa att den nuvarande situationen med en hög grad av prisstabilitet upprätthålls på nationell nivå, och följaktligen i euroområdet som helhet. De officiella räntesatserna kommer att ha konvergerat mot en gemensam räntesats för euroområdet i slutet av år 1998. Detta kommer att vara förenligt med en situation där växelkurserna på marknaden är lika med de i förväg tillkännagivna kurserna, dvs. de aktuella bilaterala centralkurserna i ERM.

Från och med den 1 januari 1999 kommer Europeiska centralbanken (ECB) och Europeiska central-

bankssystemet (ECBS), som båda är oberoende, att ansvara för den gemensamma penningpolitiken i euroområdet.

De medlemsstater som inte inför den gemensamma valutan från början behåller behörigheten med avseende på sin nationella penningpolitik och är även skyldiga att eftersträva en monetär politik som är inriktad på stabilitet. Dessa medlemsstater skall enligt artikel 109m i fördraget behandla sin penningpolitik som en fråga av gemensamt intresse. Växelkursmekanismen (ERM 2) kommer att utgöra ramen för de monetära förbindelserna mellan de medlemsstater som deltar i växelkurssamarbetet och ingår i euroområdet från och med år 1999 och kommer att stödja deras insatser för konvergens. Trots att deltagandet i ERM 2 kommer att vara frivilligt, kan man förvänta sig att de medlemsstater som beviljats undantag kommer att delta.

5. SUNDA OFFENTLIGA FINANSER

5.1 Allmänna riktlinjer

Trots avsevärda konsolideringsinsatser i praktiskt taget samtliga medlemsstater krävs det ytterligare framsteg i flertalet länder för att stabilitets- och tillväxtpaktens mål på medellång sikt med en budget nära balans eller med överskott skall uppfyllas. Detta kommer att göra det möjligt för samtliga medlemsstater att hantera normala cykler samtidigt som underskottet i den offentliga sektorns finanser hålls under referensvärdet 3 procent av bruttonationalprodukten (BNPI). I enlighet med fördraget krävs det även en konsolidering för att den skuldkvot som överstiger 60 procent skall fortsätta att minska i tillräcklig utsträckning och närma sig referensvärdet i tillfredsställande takt. Dessa krav gäller för samtliga medlemsstater av följande skäl:

- i) En sund finanspolitik kommer genom förväntningar om en låg och stabil inflation att underlätta den gemensamma valutapolitiken och penningpolitiken för de medlemsstater som inte inför euron genom att bevara prisstabiliteten. I nuvarande konjunktur kommer ytterligare minskning av underskottet i den offentliga sektorns finanser att bidra till en fortsatt återhämtning av ekonomin och kan medge fortsatt gynnsamma monetära förhållanden och därigenom stödja investeringarna.
- ii) En sund budget kommer att bidra till att de långfristiga räntesatserna hålls på en låg nivå vilket skapar en anhopning av privata investeringar. Om regeringarna absorberar en mindre andel av det privata sparandet, eller om de lämnar ett positivt bidrag till besparingar i ekonomin, kan en ökning av investeringstakten — allt annat lika — äga rum utan tryck på betalningsbalansen och de långfristiga räntorna.

- iii) I många länder har de offentliga finanserna ännu inte återfått det manöverutrymme som krävs för att det skall gå att hantera en ogynnsam ekonomisk utveckling. Eftersom anpassningen till ogynnsamma cykler och störningar i enstaka länder i stor utsträckning kommer att vara en uppgift för finanspolitiken efter införandet av den gemensamma valutan, kommer det att vara av avgörande betydelse att se till att de automatiska stabilisatorerna kommer att kunna fylla sin funktion fullt ut. En sund finanspolitik kommer med all sannolikhet även att förstärka dessa stabilisatorers effektivitet. Erkänd budgetdisciplin kommer att stärka de ekonomiska aktörernas förtroende för att ett underskott som ökar under en lågkonjunktur inte kommer att ha en permanent negativ effekt på de offentliga finanserna, och därigenom undviks eventuella ogynnsamma effekter med ursprung hos finansmarknaderna.
- iv) Slutligen kommer budgetar som är nära balans eller i överskott även att möjliggöra en snabb minskning av den fortfarande relativt höga offentliga skuldkvoten i många länder. Detta kommer att minska räntebetalningarna på skulden och underlätta omstruktureringen av de offentliga utgifterna. Det kan även göra det lättare att sänka skattetrycket och göra det möjligt att ta sig an alla olika aspekter av det sociala trygghetssystemet med tanke på befolkningens stigande ålder.

Mot denna bakgrund är det nödvändigt att medlemsstaterna garanterar att anpassningen av de offentliga finanserna fortsätter. I detta syfte har medlemsstaterna åtagit sig följande:

- i) Att säkerställa att de nationella budgetmålen för 1998 uppnås till fullo, om nödvändigt med hjälp av korrigeringsåtgärder i rätt tid.
- ii) Att, om de ekonomiska förutsättningarna blir bättre än väntat, utnyttja tillfället att öka budgetkonsolideringen för att uppnå stabilitets- och tillväxtpaktens mål på medellång sikt om en budget som är nära balans eller i överskott.
- iii) Att senast i slutet av år 1998 överlämna sina stabilitets- och konvergensprogram för att göra det möjligt för kommissionen och rådet att bedöma alla dessa program, inklusive den övergripande finanspolitiken och de politiska åtgärderna inom euroområdet, vid början av EMU:s is tredje etapp.
- iv) Att, där så är lämpligt, säkerställa en fortsatt stadig minskning av den offentliga skulden och en lämplig skuldhäntningsstrategi, i syfte att minska de offentliga finansernas sårbarhet.
- Tidpunkterna för, omfattningen och sammansättningen av budgetåtgärderna är av avgörande betydelse för huruvida dessa kommer att lyckas med att varaktigt påverka de offentliga finanserna och med att göra ekonomin mer dynamisk, förbättra konkurrenskraften och öka sysselsättningen. Även om åtgärderna kommer att behöva skraddarsys efter varje lands specifika förhållanden, innehöll tidigare riktlinjer ett antal allmänna principer. De föreliggande riktlinjerna bekräftar och bygger vidare på dessa principer, samtidigt som medlemsstaternas behörighet att föra sin egen budgetpolitik respekteras.
- i) De offentliga underskotten i flertalet medlemsstater bör minskas genom att utgifterna hålls tillbaka snarare än genom att skatterna ökas.
- ii) För att förbättra den ekonomiska effektiviteten och främja en ekonomisk dynamik är det önskvärt med en sänkning av det totala skattetrycket i flertalet medlemsstater. Skattereformer kan också göra det möjligt för marknaden att fungera effektivare och främja skapandet av varaktiga, konkurrenskraftiga arbetstillfällen genom att stärka investeringarna.
- iii) I de fall då underskotten i den offentliga sektorns finanser eller kvoterna för underskottet i förhållande till BNP fortfarande är höga, är det nödvändigt att skattesänkningarna inte bromsar takten i minskningen av underskottet.
- iv) Konsolideringen av de offentliga finanserna bör genomföras på ett rättvist och opartiskt sätt. Den måste inriktas på att öka effekten och effektiviteten av de offentliga utgifterna, och därigenom också förbättra ekonomins utbudssida. Därför bör åtgärderna här inriktas på bättre kontroll över, eller på en reform av, den offentliga konsumtionen, de offentliga avsättningarna till pensioner, hälso- och sjukvården samt arbetsmarknadsåtgärder och arbetslöshetsunderstöd. Dessutom har det under senare år funnits en tendens till att de offentliga investeringarna minskat i förhållande till BNP, även om detta delvis återspeglar en förändring i riktning mot privat finansiering och drift av offentliga infrastrukturinvesteringar. I den utsträckning det är möjligt, och utan att den nödvändiga ytterligare minskningen av underskotten i de offentliga finanserna äventyras, bör utgifterna för produktiva investeringar och för annan produktiv verksamhet, som t.ex. investeringar i humankapital samt aktiva arbetsmarknadsåtgärder gynnas. En sådan omstrukturering kommer troligen, genom sina positiva effekter på tillväxt och anställbarhet, att leda till en ökning av sysselsättningsgraden och/eller en minskning av antalet personer i yrkesverksam ålder som mottar sociala transfereringar, vilket skulle bidra till att förbättra de offentliga finanserna på medellång sikt.

På precis samma sätt som medlemsstaterna anmodas även kommissionen att fortsätta att iakttä en strikt budgetdisciplin. Strikt budgetdisciplin måste tillämpas på alla slag av budgetar, samtidigt som det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och ett förbättrat budgetförfarande respekteras.

5.2 Landspecifika riktlinjer

i) *Medlemsstater inom euroområdet*

I Belgien har gynnsamma ekonomiska tillväxtförhållanden bidragit till att målen för de offentliga finanserna tidigarelägs ett år i förhållande till konvergensprogrammet. Det är viktigt att säkerställa att regeringens åtagande om att upprätthålla ett primärt överskott på 6 procent av BNP på medellång sikt uppfylls. Därigenom säkras en snabb minskning av skuldkvoten, som fortfarande ligger på en hög nivå. Det är nödvändigt att fortsätta den strikta kontrollen över transfereringarna till hushållen och i synnerhet hälso- och sjukvårdsutgifterna.

Tyskland behöver fortsätta att minska sitt offentliga underskott under de kommande åren. Subventioner, transfereringar till hushållen och offentlig konsumtion behöver hållas tillbaka ytterligare. Om regeringens mål att till år 2000 minska utgiftskvoten till den nivå på 46 procent av BNP som den hade före återföreningen skall kunna uppfyllas, krävs det även fortsatta ansträngningar för att begränsa utgifterna. Tyskland behöver öka takten i anpassningen av de offentliga finanserna för att få en stabil trendmässig minskning av skuldkvoten och snabbt få ner kvoten under referensvärdet på 60 procent av BNP igen.

Delvis på grund av de gynnsamma ekonomiska tillväxtförhållandena räcker den nuvarande finanspolitiken i Spanien för att minska underskottet under de kommande åren. Spanien behöver dock fortfarande vidta åtgärder för att snabbare nå det medelfristiga målet med en budget som är nära balans eller i överskott. I det läge i konjunkturcykeln som den spanska ekonomin befinner sig, och för att den nuvarande tillväxten skall vara hållbar, krävs det att detta mål uppnås snabbt. Utgifterna måste kontrolleras ännu hårdare om regeringens mål att till år 2000 minska utgifternas andel av BNP till strax under 42 procent skall kunna uppfyllas.

I Frankrike måste ytterligare anpassningar göras av de offentliga finanserna under 1999, och

framför allt efter 1999, för att förpliktelseerna i stabilitets- och tillväxtpakten skall uppfyllas. Dessa konsolideringsansträngningar är även nödvändiga för att stabilisera skuldkvoten och få den att börja minska. Kontroll över transfereringarna till hushållen och av den offentliga konsumtionen bör bidra till att minska underskottet.

I Irland förväntas de offentliga finanserna visa ökande överskott under de kommande åren och skuldkvoten förväntas år 1998 sjunka under referensvärdet på 60 procent av BNP och därefter fortsätta att minska. Mot bakgrund av ekonomins nuvarande starka tillväxt och en möjlig överhettning bör eventuella inkomster utöver dem som förväntas i budgeten för 1998 användas för att öka överskottet. Dessutom krävs det en stram skattepolitik i Irland för att minska risken för överhettning. Det noteras att myndigheterna är fast beslutna att föreslå en budget för 1999 vars främsta mål är att bibehålla den låga inflationen i Irland.

Efter att framgångsrikt ha minskat det offentliga underskottet till under referensvärdet på 3 procent av BNP måste Italien ytterligare öka sina ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna för att respektera sina förpliktelser enligt stabilitets- och tillväxtpakten. För att se till att skuldkvoten snabbt minskar är det nödvändigt att säkerställa att en hög nivå på det primära överskottet om 5,5 procent av BNP bibehålls på medellång sikt, på det sätt som anges i den treårsplan som godkänts av italienska parlamentet. Detta bör, förstärkt med inkomster från privatiseringar, säkerställa en kontinuerlig minskning av skuldkvoten.

Luxemburg förväntas fortsätta att ha överskott i de offentliga finanserna under de kommande åren och dess skuldkvot kommer att ligga kvar på en mycket låg nivå.

Nederländerna får inte låta sina offentliga finanser försämrats. Med tanke på de gynnsamma ekonomiska tillväxtutsikterna för de kommande åren bör underskottet sänkas ytterligare, så att förpliktelserna enligt stabilitets- och tillväxtpakten uppfylls. Finanspolitiken bör därför inte mjukas upp och det offentliga underskottet bör inte tillåtas att börja öka igen. Konsolideringen av de offentliga finanserna bör fortsätta i syfte att säkerställa en fortsatt kontinuerlig minskning av skuldkvoten.

Österrike bör fortsätta sina konsolideringsansträngningar under de kommande åren i syfte att uppnå målet med en budget nära balans eller med

överskott. Österrike måste fortsätta med en sträng kontroll över budgeten för att se till att den inte utsätts för ökat tryck. Ytterligare budgetkonsolideringsåtgärder kommer att krävas till följd av den nyligen genomförda reformen av familjebeskattningen, som hade sitt ursprung i en dom från författningsdomstolen, och inom ramen för en planerad skattereform. Det erinras också om att skuldkvoten måste fortsätta att minska.

Portugal bör använda sig av den möjlighet som de närmaste årens gynnsamma ekonomiska förhållanden erbjuder för att genom ytterligare förbättrade offentliga finanser respektera åliggandena enligt stabilitets- och tillväxtpakten. Detta skulle även bidra till att minska risken för överhettning. Anpassningen av de offentliga finanserna bör i ökande utsträckning inriktas på utgiftssidan. Skuldkvoten förväntas sjunka till 60 procent av BNP 1998 och fortsätta att minska under de kommande åren.

I Finland förväntas budgeten övergå till att visa överskott år 1998 och för de kommande åren eftersträvas ökande överskott. Finland planerar att genomföra en sänkning av inkomstskatterna år 1999. Denna åtgärd bör genomföras på ett sådant sätt att anpassningen av de offentliga finanserna fortsätter.

ii) *Medlemsstater som inte inför euron från och med januari 1999*

Danmark förväntas strama åt sin finanspolitik ytterligare och öka budgetöverskottet under de kommande åren. Skatteinkomsterna kommer att fortsätta att öka samtidigt som de offentliga investeringarna kommer att reduceras ytterligare. På grund av det stigande budgetöverskottet förväntas skuldkvoten sjunka under 60 procent av BNP 1998 och fortsätta att minska under de kommande åren.

Grekland har de senaste åren gjort stora framsteg med att minska de stora obalanserna i sina offentliga finanser. Dess underskott sjönk till 4,0 procent av BNP 1997 och det förutses att det kommer att minska till under referensvärdet enligt fördraget under 1998, och den offentliga skuldkvoten, som varit praktiskt taget stabil sedan 1993, började sjunka under 1997. Grekland bör fortsätta sina ansträngningar att konsolidera de offentliga finanserna, framför allt genom att rigoröst genom-

föra de åtgärder som regeringen tillkännagav när drakman anslöts till ERM, i syfte att säkerställa ett friktionsfritt och välordnat deltagande och att förverkliga regeringens avsikt att ansluta sig till euroområdet år 2001. Dessa åtgärder omfattar ytterligare minskning av de primära utgifterna, utökade privatiseringsplaner, en omfattande rationalisering av den offentliga sektorn och en reform av det sociala trygghetssystemet på medellång sikt.

I Sverige förväntas statsbudgeten visa ett överskott under 1998 och ökande överskott förväntas därefter. Sveriges mål är ett budgetöverskott på 2 procent av BNP över konjunkturcykeln. Den stränga kontrollen av de offentliga utgifterna bör fortsätta.

I Förenade kungariket planeras budgeten att nå nära nog balans i slutet av detta årtionde. För att kunna uppnå detta måste Förenade kungariket rigoröst genomföra de tillkännagivna budgetåtgärderna. Den stränga kontrollen av de offentliga utgifterna bör fortsätta. Finanspolitiken i Förenade kungariket bör även beakta behovet av att uppnå de planerade övergripande stabilitetsförhållandena för ekonomin.

6. LÖNEUTVECKLINGEN

Utvecklingen av aggregerade löner och löneskillnader har viktiga konsekvenser för inflation, tillväxt, sysselsättning och tillväxtens sysselsättningsinnehåll. I EMU kommer, med den gemensamma penningpolitiken, sambandet mellan löner och sysselsättning att bli mer uppenbart och direkt. Å andra sidan kommer den trovärdiga och stabilitetsinriktade makroekonomiska ramen att gynna ett lämpligt förhållningssätt till lönefrågan.

Arbetsmarknadens parter kommer även i fortsättningen att ha ansvar för lönesättningen på nationell, regional, sektoriell eller till och med på en mer decentraliserad nivå i enlighet med respektive traditioner. Arbetsmarknadens parter, såsom underströks i Amsterdamresolutionen "Tillväxt och sysselsättning", ansvaret för att hög sysselsättning förenas med lämpliga löneavtal och för att upprätta en lämplig institutionell ram för lönebildningsprocessen.

Om löneutvecklingen skall kunna bidra till en sysselsättningsvänlig politik måste arbetsmarknadens parter fortsätta att följa en ansvarsfull kurs i sin politik och ingå löneavtal i medlemsstaterna enligt följande allmänna regler:

- i) De aggregerade nominella löneökningarna måste vara förenliga med prisstabilitet. Löneökningar inom hela euroområdet som är oförenliga med prisstabiliteten kommer oundvikligen att leda till en åtstramning av de penningpolitiska förhållandena inom euroområdet med negativa effekter på tillväxten och sysselsättningen. Alltför stora nominella löneökningar i ett land eller en region kommer inte nödvändigtvis att ge ett betydande inflationstryck i hela den monetära unionen, men genom sina effekter på enhetsarbetskostnaderna kommer de att försämra konkurrenskraften och arbetsvillkoren i det landet eller den regionen.
- ii) Reallöneökningar som beror på ökad produktivitet hos arbetskraften bör ta hänsyn till behovet av att, när det behövs, stärka och därefter bibehålla lönsamheten för kapacitetshöjande och sysselsättningskapande investeringar. Det innebär att i länder där tillväxten mätt i arbetskraftens produktivitet totalt sett minskar kommer utrymmet för reallöneökningar att minska. Närmare bestämt bör en minskning av arbetstiden inte leda till en ökning av de reala enhetsarbetskostnaderna. För att förbättrad lönsamhet skall leda till ökade investeringar i gemenskapen måste det skapas en investeringsvänlig miljö när det gäller efterfrågeutveckling, arbetsmarknadsförhållanden, beskattning och regelverket.
- iii) Löneavtalen bör på ett bättre sätt beakta skillnader i produktivitetsnivå beroende på kvalifikationer, yrkeskunskaper och geografiska områden. I detta sammanhang och när så är lämpligt, bör ingångslönen för ungdomar, lågutbildade eller långtidsarbetslösa vara sådana att deras anställbarhet ökas. De positiva effekterna med lägre kostnader för ingångslöner skulle förstärkas ytterligare av åtgärder för att främja arbetskraftens anpassningsbarhet.
- iv) Det är viktigt att undvika "löneimitationseffekter", vilket innebär att skillnaderna mellan medlemsstaterna i arbetskraftskostnader bör fortsätta att avspeglade skillnaderna i arbetskraftens produktivitet. På grund av den gemensamma valutan kommer skillnaderna i lönenivå mellan olika medlemsstater att bli tydligare. Det kan leda till en viss ökning av arbetskraftens rörlighet, men det kan även i länder med lägre löner ge upphov till lönekrav för att jämna ut skillnaderna i förhållande till de länder som har högre löner. Löneökningar som är större än vad som motiveras av produktivitetsnivån i ett land skulle leda till försämrade konkurrenskraft och sämre lönsamhet för

investeringarna och skulle därigenom leda till att det blev mindre attraktivt som etableringsort. Landets handel skulle påverkas negativt, investeringarna skulle motverkas och arbetslösheten skulle öka.

Ett uppfyllande av dessa krav innebär inte att löneutvecklingen bör vara enhetlig inom hela euroområdet. Det kommer troligen att finnas skillnader i produktivitetstillväxt och följaktligen skillnader i det tillgängliga utrymmet för reallöneökningar. Dessutom måste hänsyn tas till skillnader i arbetsmarknadssituation och ekonomiska förhållanden. Inom EMU kommer löneanpassningen att spela en viktigare roll vid anpassning till förändrade ekonomiska förhållanden, särskilt i fråga om landspecifika störningar, vilket ställer krav på större anpassningsbarhet i lönebildningen.

Eftersom arbetsmarknadens parter som regel har ansvar för att löneutvecklingen är förenlig med uppnående och upprätthållande av en hög sysselsättning, vilket innebär att de därigenom spelar en viktig roll för att uppnå en lämplig sammansättning av den makroekonomiska politiken, måste dialogen med arbetsmarknadens parter stärkas på alla lämpliga nivåer. På den nationella nivån kan regeringarna i högre grad behöva engagera sig i att främja dialogen kring och förståelsen för den ekonomisk-politiska strategin i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. På gemenskapsnivå kommer kommissionen att fortsätta att utveckla den sociala dialogen, särskilt i frågor som rör den makroekonomiska politiken. Dessutom finns det inom ramen för den förstärkta samordningen av den ekonomiska politiken ett behov av att skapa trovärdighet och ett förtroendefullt klimat mellan de viktigaste ekonomisk-politiska aktörerna, vilket skulle kunna förstärkas av en regelbunden dialog mellan å ena sidan arbetsmarknadens parter och å andra sidan de myndigheter som ansvarar för den ekonomiska politiken.

7. STRUKTURPOLITISKA ÅTGÄRDER FÖR TILLVÄXT OCH SYSSELSÄTTNING

De strukturpolitiska åtgärderna spelar en mycket viktig roll när det gäller att främja ekonomisk välfärd, förbättra produktiviteten och höja sysselsättningen. Deras nyckelroll består i att bidra till en smidig makroekonomisk tillväxtprocess, att förstärka gemenskapens konkurrenskraft, att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll och att göra tillväxten miljövänligare. För att kunna bli så effektiv som möjligt måste de strukturpolitiska åtgärderna vara förenliga med en sund makroekonomisk politik.

De strukturpolitiska åtgärderna handlar om att förbättra hur marknaderna fungerar. När de inbegriper offentliga kostnader är det mycket viktigt att de kontrolleras så att de inte äventyrar målet att uppnå sunda offentliga finanser. Deras ekonomiska fördelar framträder dessutom endast efterhand.

Mot bakgrund av de otillräckliga framstegen med genomförandet av strukturreformer på varu-, tjänste-, och framför allt, arbetsmarknaderna i de flesta medlemsstaterna krävs det fortsatta och intensifierade ansträngningar för att avlägsna ofta djupt liggande strukturella brister. Medlemsstaternas anpassning till landspecifika ekonomiska störningar kommer i betydande utsträckning att vara avhängig flexibiliteten och anpassningsförmågan hos deras marknader för varor, tjänster och produktionsfaktorer. EMU kommer även att innebära ett intensifierat konkurrenstryck på företagen på grund av att växelkursförändringar kommer att försvinna inom euroområdet och av en ökad jämförbarhet mellan priser.

7.1 Varu-, tjänste- och kapitalmarknader

För att kunna skydda och främja konkurrenskraften, sysselsättningen och levnadsstandarden i en värld med frihandel och där tekniken ständigt förändras, är det nödvändigt att medlemsstaterna och gemenskapen intensifierar sina ansträngningar att förbättra varu-, tjänste- och kapitalmarknadernas effektivitet. Dessa ansträngningar bör inriktas på följande fyra huvudområden.

i) *Reformer för att fullända den inre marknaden*

Det är av avgörande betydelse för ett framgångsrikt EMU att den inre marknads sätt att fungera förbättras. Trots avsevärda framsteg återstår fortfarande ett antal betydande problem. Regelverket för den inre marknaden är ofullständigt, framför allt på grund av att gemenskapsdirektiven inte genomförts fullt ut på nationell nivå. I enlighet med den av kommissionen inrättade "resultattavlan" för den inre marknaden bör ansträngningar att minska andelen direktiv som rör den inre marknaden och som inte har genomförts med kraft genomföras i flertalet medlemsstater. Kommissionen och medlemsstaterna är medvetna om denna utmaning och i juni 1997 enades de om en handlingsplan för den inre marknaden enligt vilken medlemsstaterna den 1 januari 1999 skall ha avlägsnat de allvarigaste återstående lagstiftningsmässiga luckorna. Bland de områden där ytterligare åtgärder krävs bör sär-

skild uppmärksamhet ägnas offentlig upphandling och ömsesidigt erkännande.

Ansträngningarna bör nu inriktas på ett snabbt genomförande av handlingsplanen och på övervakning av att framsteg görs mot en verklig inre marknad. I detta syfte håller en resultattavla för den inre marknaden på att utarbetas. Den skall offentliggöras var sjätte månad. I slutsatserna från Europeiska rådets möte i Luxemburg betonas dessutom såväl betydelsen av att ägna full uppmärksamhet åt sådana aspekter av den nationella ekonomiska utvecklingen och politiken som kan hindra den inre marknaden från att fungera smidigt, som behovet av samordning av politiken i syfte att även främja skattereformer för att höja effektiviteten och motverka skadlig skattekonkurrens. Skatteincitament bör på detta område vara förenliga med gemenskapens bestämmelser om statligt stöd och det bör övervakas att medlemsstaterna följer principerna om sund skattekonkurrens. Detta är en av huvuduppgifterna för den uppföljningsgrupp som inrättades den 1 december 1997.

Den inre marknaden och den allmänna internationaliseringen innebär ett starkt tryck att förbättra konkurrenskraften. Konkurrenskraften beror dock även på medlemsstaternas och gemenskapens politik när det gäller forskning och utveckling och, framför allt, på informationssamhället. Därför är det mycket viktigt att de åtgärder i handlingsplanen som främjar innovation och omfattande spridning av ny teknik genomförs snabbt. Företagsmiljön när det gäller kommunikationer kräver också förstärkta insatser i infrastrukturprojekt, både genom att upprätthålla en adekvat nivå på de offentliga investeringarna och genom att där så är lämpligt sträva efter samriskprojekt med den privata sektorn. Ansträngningarna bör även inriktas på att gynna uppkomsten av en företagarkultur och på att främja företagargandan, vilken är en nyckelfaktor för att stimulera tillväxten, sysselsättningen och konkurrenskraften i gemenskapen.

ii) *Reformer för att öka konkurrensen*

På konkurrenspolitikens område har kommissionen erkänt behovet av att likrikta och decentralisera tillämpningen av kartellagstiftningen i syfte att öka dess effektivitet och minska kostnaderna för företagen. Medlemsstaterna bör också bidra till det viktiga målet att få en effektivare tillämpning av kartellbestämmelserna genom att revidera sin lagstiftning så att de nationella konkurrens-

myndigheterna på ett effektivt sätt kan tillämpa kartellbestämmelserna. På området statligt stöd finns det behov av en sträng kontroll från kommissionens sida och av en rigorös självdisciplin från medlemsstaternas sida.

iii) *Reformer av regelverket*

Ett adekvat regelverk är en förutsättning för att kunna stimulera produktivitetstillväxten och höja de europeiska företagens konkurrenskraft. Det är därför regeringarnas och kommissionens ansvar att kontinuerligt granska befintliga förordningar för att bedöma deras lämplighet och begränsa kostnaderna för att genomföra och övervaka dem samt att göra dem lättare att förstå och tillämpa. Detta gäller även för lagar och föreskrifter på miljöområdet, vilka bör vara incitamentsbaserade så att de ekonomiska aktörerna har möjlighet att på ett kostnadseffektivt sätt uppnå väldefinierade miljömål. Eftersom det fortfarande finns stora skillnader mellan länderna när det gäller meddelande av föreskrifter, har internationella organ inlett olika åtgärder som går ut på att identifiera bästa föreskriftspraxis på olika områden och använda dessa exempel som riktmärken. Sådana åtgärder skulle kunna leda till stora förbättringar av det regelverk som gäller för företagen. När det gäller gemenskapen skulle kommissionen kunna samordna sådana initiativ på grundval av bidrag från medlemsstaterna.

Administrativa föreskrifter och besvärliga förfaranden tenderar att vara en särskilt tung börda för små och medelstora företag, särskilt i inledningskedet. Sådana riktmärkesinitiativ skulle således kunna börja med de administrativa föreskrifterna för att starta nya företag. På motsvarande sätt bör identifiering och avskaffande av eventuella återstående omotiverade regleringar som hindrar utvecklingen av riskkapital och nya finansiella produkter, särskilt sådana som kan bidra till finansieringen av små och medelstora företag, prioriteras.

Särskild uppmärksamhet bör även ägnas skapande av arbetstillfällen på lokal nivå i den sociala ekonomin och ny verksamhet som är knuten till behov som marknaden ännu inte tillfredsställer, där spridningseffekterna är betydande både vad gäller ekonomisk aktivitet och social sammanhållning. För att de möjligheter som erbjuds på dessa områden skall kunna utnyttjas fullt ut behöver ett gynnsammare regelverk av föreskrifter och skatteregler utvecklas.

iv) *Finansmarknaderna*

EMU kommer i hög grad att förändra de europeiska finansmarknaderna. Dessa förändringar kommer att leda till stora och mycket likvida finansmarknader i euro. Det är viktigt att de nationella myndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för att avskaffa rättsliga och finansiella hinder för marknadsintegrationen. Eftersom segmenteringen mellan de olika medlemsstaternas finansmarknader kommer att minska inom EMU, kommer all ineffektivitet att bli mer uppenbar samtidigt som konkurrensen kommer att intensifieras mellan finansiella institutioner inom euroområdet. Det är dessutom troligt att de nya eurofinansmarknaderna kommer att vara attraktiva för finansinstitutioner i länder utanför Europa. Om de nya eurofinansmarknadernas fulla potential skall kunna utnyttjas är det följaktligen mycket viktigt att de olika aktörerna förbereder sig fullständigt för EMU.

För att dessa reformer skall bli så effektiva som möjligt krävs noggrann övervakning och, när så är lämpligt, samordning på gemenskapsnivå genom multilateral övervakning, vilket innebär en komplettering av den pågående makroekonomiska multilaterala övervakningen. För att säkerställa stadiga framsteg med de ekonomiska reformerna bör medlemsstaterna och kommissionen lägga fram kortfattade årliga rapporter, i vilka anges deras politik för att öka varu-, tjänsre- och kapitalmarknadernas effektivitet. Rapporterna kommer från och med nästa år att ligga till grund för övervakning av dessa reformansträngningar på gemenskapsnivå och kommer att utgöra ett underlag för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken. Kommissionen kommer även att utarbeta en utvidgad resultattavla med indikatorer på faktisk marknadsintegration, inklusive pris-skillnader, och för genomförandet av åtgärder som gäller inre marknaden.

7.2 *Arbetsmarknaderna*

Det är möjligt att varaktigt minska de nuvarande höga nivåerna av arbetslöshet och att öka sysselsättningsgraden inom gemenskapen. Detta kräver emellertid en kraftfull och oförtruten användning av ett stort antal åtgärder som förstärker varandra, och vars resultat ofta inte visar sig förrän på medellång eller lång sikt. Den makroekonomiska politiken bör, i växelverkan med de strukturpolitiska åtgärderna, kunna säkerställa en lång period av stark, icke-inflatorisk tillväxt understödd av kapacitetshöjande investeringar. Den politik detta kräver utgör det centrala innehållet i de föreliggande och de föregående allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

För att kunna lösa gemenskapens problem med sysselsättningen kommer det dock att krävas en samtidig och genomgripande modernisering av gemenskapens arbetsmarknader för att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll och se till att arbetskraften är anställbar. Denna andra del av gemenskapens strategi för en hög grad av sysselsättning utvecklas i riktlinjerna för sysselsättning från Europeiska rådets möte i Luxemburg.

Riktlinjerna för sysselsättning — som baseras på de fyra pelarna om att förbättra anställbarheten, att utveckla företagarandan, att uppmuntra arbetstagarernas och företagens anpassningsförmåga samt att främja lika villkor för män och kvinnor kommer att genomföras genom de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Planerna är anpassade till de specifika nationella förhållandena och måste integrera sysselsättningsåtgärderna i en sund makroekonomisk strategi som inbegriper konsolidering av de offentliga finanserna i enlighet med stabilitets- och tillväxtpaktens krav. Dessutom måste de ge möjlighet både att minska obalanser på arbetsmarknaden och förbättra företagens förmåga att anpassa sig till ekonomiska förändringar. De nationella handlingsplanerna kommer att kunna fungera som ett viktigt ekonomiskpolitiskt instrument för att förstärka gemenskapens tillväxt- och sysselsättningspotential och i denna egenskap kommer de otvivelaktigt att utgöra en viktig del av framtida allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Tyngdpunkten i medlemsstaternas åtgärder bör ligga på förebyggande strategi, inriktad på en aktiv politik för att öka utbudet av utbildad arbetskraft med lämpliga färdigheter. Dessa aktiva åtgärder behöver kombineras med insatser för att öka incitamenten såväl för att söka arbete som för att skapa arbetstillfällen, genom en översyn av skatte- och bidragssystemets struktur och administration.

i) *Aktiv arbetsmarknadspolitik*

Under en femårsperiod måste medlemsstaterna ta itu med ungdomsarbetslösheten och motverka långtidsarbetslöshet genom att erbjuda varje arbetslös ung människa och varje vuxen att börja om på nytt innan de kommer upp i sex respektive tolv månaders arbetslöshet. Detta kräver ökade ansträngningar så att arbetsförmedlingarna på ett effektivt sätt kan leta fram och förmedla lediga arbeten. Sådana åtgärder bör kombineras med åtgärder som utbildning och, vid behov, lönebidrag och sänkta arbetsgivaravgifter, särskilt

för lågutbildade. Det kommer att vara viktigt att koncentrera arbetsförmedlingarnas knappa resurser på dem som är i störst behov av hjälp för att hitta ett arbete.

Långtidsarbetslösheten är särskilt hög i Belgien, Irland, Italien och Spanien, medan ungdomsarbetslösheten är hög i Finland, Frankrike, Grekland, Italien och Spanien. I de här medlemsstaterna skulle det krävas särskilda ansträngningar för att följa riktlinjerna.

ii) *Skatter och sociala avgifter*

I mer än 15 år har ökningen av det samlade skatetrycket och den strukturella utvecklingen av skattesystemen (skatter och sociala avgifter) i medlemsstaterna varit ogynnsam för sysselsättningen. Till följd av den totala ökningen av skatter och sociala avgifter har det uppstått en växande klyfta mellan vad arbetstagarna får och vad företagen betalar. Denna allt större klyfta hämmar den ekonomiska effektiviteten, tillväxten och i sista hand skapandet av arbeten. Effekterna är särskilt skadliga i den nedre delen av löneskalan där låglönearbeten för lågutbildade prismässigt konkurreras ut från marknaden och aktiviteten på den svarta marknaden ökar. Med tanke på dessa skadliga verkningar är det viktigt att medlemsstaterna vidtar nödvändiga åtgärder för att vända trenden, exempelvis genom reformering av det sociala trygghetssystemet och skattesystemet. Sådana åtgärder får emellertid inte äventyra budgetkonsolideringen. Sysselsättningseffekterna av sådana åtgärder skulle öka om de stöddes av aktiva arbetsmarknadsåtgärder för utbildning, lärlingssystem, yrkesutbildning och omskolning. För att skattesystemet skall bli mer sysselsättningsvänligt bör medlemsstaterna också undersöka om det är önskvärt att det införs en skatt på energi eller på utsläpp av förorenande ämnen, eller andra beskattningsåtgärder. Vid alla sådana ändringar bör hänsyn tas till effekten på konkurrensen samt till vilka ytterligare bördor som läggs på skattebetalande enskilda och företag.

iii) *Trygghetsreform*

Trygghetssystemen behöver reformeras för att incitamenten, möjligheterna och skyldigheten att börja arbeta skall öka, och, mer allmänt, för att förbättra arbetsmarknadens sätt att fungera. Detta innebär en förändring från system med passivt inkomststöd till understöd genom arbete. I vissa länder innebär det dock små fördelar att ta ett arbete jämfört med att ta emot bidrag, särskilt för

låginkomsttagare som är arbetslösa långa perioder: kombinerade bidrag för arbetslöshet, boende och barnomsorg kan i vissa fall resultera i nettoersättningsnivåer på över 80 procent i Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Sverige och Förenade kungariket.

För att det skall bli lönsamt att arbeta krävs det en tudelad strategi. Först och främst måste det genomföras reformer så att det blir mer kvar i lönekuvertet. De brittiska reformer som går under beteckningen "bidrag till arbete" öppnar intressanta perspektiv vad gäller policy. För det andra måste kriterierna för att få bidrag, kraven på att söka arbete och utbildningskrav anpassas noga. I vissa fall måste tidsramarna för bidrag revideras. Många länder har uppnått positiva resultat på detta område. Emellertid borde de samlade effekterna av de olika bidragssystemen ses över så att det alltid skall löna sig att ta ett arbete jämfört med att få bidrag. Mer allmänt bör bidrags- och skattesystem ses i relation till regelverket på arbetsmarknaden. Medlemsstaterna, särskilt de som kombinerar relativt generösa bidragssystem med omfattande anställningsskydd, bör se över sin lagstiftning på området så att tryggheten kan kombineras med flexibilitet, samtidigt som bidragssystemet blir mer effektivt.

iv) *Arbetstidsarrangemang*

Där det finns möjligheter att minska arbetstiden är det viktigt att detta genomförs på ett sätt som

inte försämrar anpassbarheten och inte leder till minskat utbud av arbetskraft och minskad produktion. När det är lämpligt skulle sysselsättningen kunna främjas genom större flexibilitet när det gäller arbetstider på mikroekonomisk nivå. I detta sammanhang har det tagits några initiativ som antyder att avtal som kombinerar minskad arbetstid med nya arbetstillfällen kan leda till positiva resultat, förutsatt att arbetskostnaderna inte ökar. En annan väg för att öka tillväxtens sysselsättningsinnehåll skulle vara att uppmuntra största möjliga användning av frivilligt arbete, deltidsarbete och nya anställningsformer. Möjligheterna på detta område skiljer sig uppenbarligen mycket åt mellan medlemsstaterna med tanke på de mycket stora skillnader i fråga om andelen deltidsarbetande som finns för närvarande. Utbyte på gemenskapsnivå av erfarenheter och bästa praxis på dessa områden bör uppmuntras.

Utfärdad i Bryssel den 6 juli 1998.

På rådets vägnar

R. EDLINGER

Ordförande