

White Paper

**on growth, competitiveness, and employment:
The challenges and ways forward into the 21st century
COM (93) 700 final**

Part C

Contributions of the Member States

Blank pages not reproduced: 78 and 270

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER
KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE
COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

**CRECIMIENTO, COMPETITIVIDAD, EMPLEO
RETOS Y PISTAS PARA ENTRAR EN EL SIGLO XXI
LIBRO BLANCO**

**VÆKST, KONKURRENCEEVNE, BESKÆFTIGELSE
UDFORDRINGER OG VEJE IND I DET 21. ÅRHUNDREDE
HVIDBOG**

**WACHSTUM, WETTBEWERBSFÄHIGKEIT, BESCHÄFTIGUNG
HERAUSFORDERUNGEN DER GEGENWART
UND WEGE INS 21. JAHRHUNDERT
WEISSBUCH**

**ΑΝΑΠΤΥΞΗ, ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ, ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ
ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΟΥΣ
ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΟΝ 21ο ΑΙΩΝΑ
ΛΕΥΚΟ ΒΙΒΛΙΟ**

**GROWTH, COMPETITIVENESS, EMPLOYMENT
THE CHALLENGES AND WAYS FORWARD INTO THE 21st CENTURY
WHITE PAPER**

**CROISSANCE, COMPÉTITIVITÉ, EMPLOI
LES DÉFIS ET LES PISTES POUR ENTRER DANS LE XXI^e SIÈCLE
LIVRE BLANC**

**CRESCITA, COMPETITIVITÀ, OCCUPAZIONE
LE SFIDE E LE VIE DA PERCORRERE
PER ENTRARE NEL XXI SECOLO
LIBRO BIANCO**

**GROEI, CONCURRENTIEVERMOGEN, WERKGELEGENHEID
NAAR DE 21e EEUW: WEGEN EN UITDAGINGEN
WITBOEK**

**CRESCIMENTO, COMPETITIVIDADE, EMPREGO
OS DESAFIOS E AS PISTAS PARA ENTRAR NO SÉCULO XXI
LIVRO BRANCO**

Una ficha bibliográfica figura al final de la obra.
Bibliografiske data findes bagest i denne publikation.
Bibliographische Daten befinden sich am Ende der Veröffentlichung.
Βιβλιογραφικό σημείωμα υπάρχει στο τέλος του έργου.
Cataloguing data can be found at the end of this publication.
Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.
Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.
Bibliografiske data bevinden zich aan het einde van deze publikatie.
Uma ficha bibliográfica encontra-se no fim da obra.

Partes/Dele/Teile/Μέρη/Parts/Parties/Parti/Delen/Partes A-B:

ES: ISBN 92-826-6996-3
DA: ISBN 92-826-6997-1
DE: ISBN 92-826-6998-X
GR: ISBN 92-826-6999-8
EN: ISBN 92-826-7000-7
FR: ISBN 92-826-7001-5
IT: ISBN 92-826-7002-3
NL: ISBN 92-826-7003-1
PT: ISBN 92-826-7004-X

Parte/Del/Teil/Μέρος/Part/Partie/Parte/Deel/Parte C:

ISBN 92-826-7071-6

A-B + C:

ES: ISBN 92-826-7061-9
DA: ISBN 92-826-7062-7
DE: ISBN 92-826-7063-5
GR: ISBN 92-826-7064-3
EN: ISBN 92-826-7065-1
FR: ISBN 92-826-7066-X
IT: ISBN 92-826-7067-8
NL: ISBN 92-826-7068-6
PT: ISBN 92-826-7069-4

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993

© CECA-CEE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1993

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium



1000 Bruxelles,
Rue de la Loi 16
Tél. 02 / 513 80 20

14 SEP. 1993

LE PREMIER MINISTRE

N.réf.: B1B11B.455
A rappeler

Monsieur DELORS
Président de la Commission européenne
200, Rue de la Loi
1049 Bruxelles

Monsieur le Président,

Par la présente j'ai l'honneur de vous faire parvenir la contribution de la Belgique au Livre blanc que prépare la Commission européenne au sujet d'une stratégie à moyen terme pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Ci-joint vous trouverez deux exemplaires dudit texte, respectivement en français et en néerlandais. Veuillez noter que la version anglaise vous sera transmise à une date ultérieure.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.



Jean-Luc DEHAENE

**ORIENTATION POLITIQUE POUR L'ENCOURAGEMENT DE LA CROISSANCE
ET DE L'EMPLOI AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.**

Préambule

A l'occasion de la remise de sa contribution au Livre blanc, le gouvernement belge souhaite insister sur l'importance et la nature de l'enjeu du Livre blanc pour la Communauté européenne.

L'enjeu du Livre blanc dépasse le politique et l'économique pour toucher aux fonctionnements même de notre société:

- D'une part parce qu'il touche à la place de l'homme dans la société et son rapport au travail, notamment, ainsi qu'au sens du développement technologique et au sens du progrès lui-même.
- D'autre part parce qu'il met en jeu le sens de la construction européenne. Basée essentiellement sur l'intégration économique, la Communauté est défiée dans sa finalité par le dysfonctionnement que constitue la persistance du chômage. Aujourd'hui, c'est donc le sens de la communauté qui est en question dans l'exercice du Livre blanc. L'avenir de la communauté et l'avènement d'un nouveau modèle de développement sont indissociablement liés.

I. INTRODUCTION

Après l'euphorie des années 1980, les années 90 sont marquées par une mauvaise conjoncture et une multiplication des instabilités internes et externes.

Il y a un consensus sur le fait que la situation très préoccupante du chômage fait monter l'inquiétude de la population et ronge sa confiance dans les institutions démocratiques. L'enjeu est essentiel.

La récession et les prévisions du chômage en Europe.

Durant les trente dernières années, l'économie européenne a connu une croissance de la production, de la productivité et du pouvoir d'achat sans précédents dans son histoire. Mais, depuis la moitié des années '70, la croissance économique n'a pas permis de générer suffisamment d'emplois pour absorber

l'accroissement important de la population active, dû aux évolutions démographiques et à l'extension du travail féminin.

Toutefois, de 1983 à 1991, neuf millions d'emplois ont été créés. A partir de 1991, la situation du chômage s'est à nouveau détériorée. Le chômage prévu pour 1993 atteindra vraisemblablement les niveaux historiques particulièrement élevés, du début des années 80.

Dans l'état actuel des prévisions, le taux de chômage continuera d'augmenter au-delà des 11% qui sont prévus pour 1993.

Le sous-emploi est généralisé à tous les pays développés, mais il convient de noter que ce phénomène a pris une ampleur beaucoup plus importante en Europe. Les dernières prévisions de l'O.C.D.E. annoncent 8,25 millions de chômeurs aux Etats-Unis, 1,7 million au Japon et 20 millions dans la Communauté européenne.

Lorsqu'on examine cette mauvaise performance de la Communauté, deux caractéristiques sont particulièrement importantes à observer depuis les années 60.

- * Même durant les meilleures années de cette période, le chômage dans la Communauté n'est jamais tombé au-dessous de 8,3 % et pour la moyenne de la dernière décennie, il se situe juste en deçà des 10 %.
- * Les créations d'emplois ont été généralement faibles, sauf durant la période 85-90. Sur l'ensemble de la période 1960 à 1990, la croissance moyenne de l'emploi n'a été que de 0,3 %.

Selon les projections, la croissance ne pourra à elle seule résoudre les problèmes actuels de non-emploi et, à fortiori, absorber l'accroissement prévisible de la population active

Les causes du chômage.

La croissance actuelle du chômage est en grande partie conjoncturelle, mais le niveau du chômage est quant à lui, dans une large mesure, structurel.

En effet, en Europe, chaque crise économique s'est traduite par une augmentation du chômage qui s'est transformé en chômage de longue durée dont la résorption a été, à chaque fois, plus difficile à réaliser.

On attribue le processus d'accroissement du chômage en Europe aux rigidités importantes qui caractérisent le marché du travail dans la plupart des pays de la Communauté. Le manque de flexibilité a été largement décrit. En particulier les rigidités sont observées à propos de l'ajustement trop lent du coût du travail, du

niveau trop élevé des charges sur les emplois de faible qualification et de faible productivité et du manque d'incitation à la mobilité et à l'offre de travail.

Le manque d'ajustement du marché du travail résulte aussi de tendances lourdes qui ont largement transformé la conception et les exigences du marché dans le domaine de l'emploi : réduction rapide des emplois industriels, diversification et croissance de l'emploi dans les services, réduction de la stabilité des emplois avec une proportion croissante de travailleurs employés à temps partiel, augmentation des exigences de qualification.

Le progrès technique et scientifique, de même que, mais dans une moindre mesure, la concurrence des pays à bas salaires, tendent à évincer du marché du travail une partie de la population dont le niveau de qualification est trop faible par rapport au coût de cette main d'oeuvre. Ce phénomène est particulièrement aigu sur les marchés des biens et services faisant l'objet du commerce international où la compétition extrêmement vive se traduit par la recherche de hausses continues et importantes de productivité. Les emplois de faible productivité sont encore partiellement localisés dans les secteurs industriels, comme la construction et la fabrication artisanale, mais se concentrent surtout dans des secteurs abrités de la concurrence internationale. En Europe, une grande part de ces emplois se situent dans le secteur non-marchand, ou à la limite de celui-ci. L'orientation de politiques structurelles vers des secteurs de service où se développent de nouveaux besoins de société pourrait favoriser l'absorption d'une partie importante de l'offre de travail disponible. Une demande potentielle latente existe dans de nombreux domaines : l'environnement, les transports collectifs, l'amélioration de la qualité du service. D'autres demandes trouvent leurs racines dans les transformations profondes des structures sociales, familiales et démographiques telles que le soutien aux personnes âgées, la garde et l'éducation des enfants, etc...

Si le niveau du coût du travail est très élevé dans certains pays, cela est dû notamment à la hauteur des coûts non-salariaux. Dans certains cas, la fiscalité et la parafiscalité vont jusqu'à doubler le coût du travail. Ces coûts, ainsi que la législation sociale, ne trouvent pas d'équivalent dans la plupart des pays à bas salaires. Le biais de concurrence qui en résulte exigerait une dérégulation qui est jugée inacceptable dans de nombreux pays européens.

La réaction des entreprises a été d'accroître fortement la productivité, la qualité des produits et dans certains cas, de délocaliser tout ou partie de leur production. Ce phénomène pèse négativement et de façon très aiguë sur les emplois à faible qualification.

II. PISTES D'ACTION.

Le Conseil européen de Copenhague a approuvé la proposition du Président Delors pour un plan à moyen terme "A l'aube du XXIème siècle" en vue de revitaliser l'économie européenne. Ce plan a pour objectif de donner une nouvelle dynamique à la Communauté en exploitant tout le potentiel du marché unique et de la monnaie unique et en préparant la Communauté à relever les multiples défis dans les domaines de la révolution technologique, de l'éducation permanente et des nouvelles finalités socio-économiques dans l'organisation du temps et du marché du travail. La présidence belge sera impliquée dans ce projet ambitieux d'une double manière:

- le Conseil européen de décembre a reçu le mandat d'adopter le cadre global des actions à mettre en oeuvre dans les années à venir; celles-ci seront présentées par la Commission sous forme d'un livre blanc.
- la concrétisation de ces actions se fera en s'appuyant sur les nouveaux instruments du Traité de Maastricht et dans le respect du chemin tracé pour la réalisation de la monnaie unique, à savoir la fixation des grandes orientations de politique économique (art. 103,2) et le suivi du processus de convergence (art. 109, E, 2,b).

Ces actions devraient, en particulier, porter sur les cinq domaines suivants.

1. Rétablir un environnement macro-économique stable.

La reprise d'une croissance durable dans la Communauté européenne dépend en premier lieu du rétablissement de la confiance des opérateurs économiques. Ceux-ci ont depuis plusieurs années aligné leurs stratégies d'investissement sur la perspective de l'intégration européenne, appuyée par une stabilité économique et financière élevée. Ces principes généraux sont inscrits dans le Traité de Maastricht. Il convient de les mettre en oeuvre sans tarder. Concrètement, la Belgique se fixe les objectifs suivants:

1. **Préparer la deuxième phase de l'Union économique et monétaire**, qui doit entrer en vigueur au 1er janvier 1994. Sur le plan formel, ceci implique que l'Institut monétaire européen soit créé, et que la législation secondaire soit adoptée. Il est cependant essentiel que la Communauté européenne rétablisse la crédibilité du processus d'union monétaire, ébranlée par la crise du Système monétaire européen, en créant les conditions nécessaires à la stabilité des changes et au renforcement de la convergence, au cours de la phase II. Ceci n'implique pas seulement un retour à un fonctionnement normal du SME, mais requiert un renforcement du mécanisme de change et une coordination accrue des politiques monétaires qui

s'inscrive effectivement dans les objectifs de la deuxième phase de l'UEM.

2. **Rétablir la crédibilité du processus de convergence**, ce qui est dans l'esprit du Traité la meilleure garantie de réaliser la monnaie unique dans les délais prévus. La réalisation d'une stabilité budgétaire et financière suffisante est aussi la principale condition pour une baisse durable des taux d'intérêts en Europe. Ceci implique qu'un consensus soit établi, au niveau communautaire, sur une approche réaliste et pluriannuelle, qui prend en compte le contexte économique actuel.

La Présidence belge attache dès lors une importance particulière à l'exercice d'évaluation des progrès réalisés en matière de convergence économique et monétaire qui, selon les dispositions du Traité, devra être effectué avant le passage à la deuxième phase de l'UEM.

3. **Fixer les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté** au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Ce nouvel instrument communautaire entrera en vigueur à partir de la ratification du Traité. Il aura un rôle crucial à jouer dans la formulation d'approches communes aux défis que la Communauté rencontre actuellement dans les domaines de la croissance, de l'emploi et de la compétitivité. A défaut, le risque est réel de voir chacun se replier sur soi-même en recherchant des solutions unilatérales à des questions qui, dans l'état actuel de l'intégration économique européenne, ne peuvent être durablement résolues qu'au niveau européen. La Belgique se prépare donc à une première application de ce nouvel instrument à l'occasion du Conseil européen de décembre.

En somme, la présidence belge n'a d'autres ambitions que de contribuer à un climat encourageant les Etats membres à considérer leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun, tel que l'article 103 du Traité le prescrit. Les trois domaines d'actions proposés jetteront la base d'une coordination effective entre Etats membres, montrant que l'UEM est susceptible de produire une plus-value considérable avant même qu'elle ne soit pleinement réalisée.

2. Exécuter l'initiative d'Edimbourg.

Avec l'initiative de croissance, annoncée au Conseil européen d'Edimbourg, les Douze ont fait un choix délibéré en faveur d'une approche communautaire des problèmes économiques actuels, donnant ainsi une nouvelle dynamique à la coordination de leurs politiques. Cette initiative a été complétée au Conseil européen de Copenhague par des mesures en vue de soutenir l'activité économique à court terme. Il conviendra d'assurer de près le suivi des mesures annoncées et d'approfondir le programme dans des domaines spécifiques afin d'améliorer son impact sur la situation de l'emploi.

1. Le suivi devra porter, en particulier, sur la mise en oeuvre des décisions d'investissement qui, selon les estimations de la Commission européenne, permettraient d'augmenter la croissance dans la Communauté de 0.6 pour-cent et de créer 450.000 emplois nouveaux. Dans ce contexte, il conviendra de veiller à ce que le Fonds européen d'investissement, qui est la pièce centrale de l'initiative d'Edimbourg, soit ratifié sans tarder par les parlements nationaux.
2. Dans le même esprit, les instruments mis en avant dans le cadre des nouvelles perspectives financières de la Communauté devront contribuer à un soutien sélectif à l'activité économique, susceptible d'améliorer le potentiel de croissance de la Communauté à moyen terme. Les fonds structurels, y compris le nouveau Fonds de cohésion, l'encouragement des réseaux transeuropéens, la politique de recherche et de développement, les nouveaux programmes de coopération industrielle, notamment dans le domaine de la technologie environnementale, devront être mis en oeuvre sans tarder, de manière à ce que leur effet sur le climat économique ainsi que sur le développement régional soit visible dans les plus brefs délais. L'élaboration de ces programmes, en concertation entre autorités et interlocuteurs sociaux, devra dûment prendre en compte leur impact sur une amélioration durable des perspectives en matière d'emploi.

3. Plan d'action intégré en faveur des P.M.E.

La réalisation du marché unique se traduit par la **nécessité d'une adaptation des entreprises face à un environnement juridique nouveau et à une concurrence accrue**. Il ne faut dès lors pas sous-estimer l'effort d'ajustement demandé à la grande majorité des P.M.E. qui, avant de récolter les bénéfices du marché unique sera confrontée avec un coût, qui

est d'autant plus lourd **en période de récession économique**. Dans ce contexte, le risque est réel que beaucoup de P.M.E. restent en dehors du processus d'intégration européenne.

L'instauration d'un **climat de confiance** au sein des entreprises, notamment des P.M.E., et ce plus particulièrement en ce qui concerne leur propre capacité d'intégration dans le marché unique, doit dès lors **faire l'objet d'une priorité dans la mise en oeuvre et la gestion du Marché intérieur**.

Plus concrètement, il y a lieu de permettre aux P.M.E. de faire face aux changements structurels et de mieux percevoir la dimension européenne de leur marché.

Considérant la situation économique, il y a lieu de prendre à tous les niveaux impliqués dans le bon fonctionnement du marché unique, les mesures nécessaires au renforcement de la compétitivité des P.M.E. et à la réalisation de leurs potentialités d'emplois inutilisées à ce jour, et pour ce faire, de mettre en oeuvre un plan d'action intégré dans cinq domaines d'importance majeure :

- a. Afin de rencontrer les problèmes structurels de sous-capitalisation des P.M.E., il y a lieu d'assurer leur réelle participation à l'initiative de relance de la croissance et de compléter les mécanismes mis en place aux sommets européens d'Edimbourg et de Copenhague par des mesures qui renforcent leur capacité de financement;
- b. Afin de valoriser le rôle des P.M.E. en matière de sous-traitance, il y a lieu de créer une structure active de diffusion des opportunités en la matière à l'échelle du marché intérieur et de clarifier la position juridique, les droits et obligations des sous-traitants;
- c. Etant donné l'importance des marchés publics dans le cadre du marché intérieur en général et de l'initiative de relance de la croissance en particulier, il y a lieu de prendre des mesures afin de renforcer considérablement la participation des P.M.E. aux marchés publics;
- d. Afin d'assurer la crédibilité et l'efficacité de l'action communautaire dans le secteur des P.M.E., il y a lieu non seulement d'accorder une attention toute particulière à l'évaluation préventive, à partir d'une consultation systématique des organisations européennes des P.M.E., de l'impact des propositions législatives sur les P.M.E., mais encore d'assurer la participation directe des organisations interprofessionnelles des P.M.E. concernées au dialogue social;
- e. Afin de renforcer l'innovation dans les P.M.E. il y a lieu, en étroite concertation avec les Etats membres, de réorienter les moyens qui

permettent la valorisation des résultats de la recherche pré-compétitive dans les P.M.E. et de simplifier les conditions d'accès aux programmes de R & DT afin d'augmenter la participation directe des P.M.E. à vocation technologique.

4. Compétitivité et coopération internationale.

Le diagnostic de la Commission européenne sur l'état de compétitivité de l'économie de la C.E. est préoccupant. La part en volume de la Communauté dans les exportations mondiales est passée de 21 % en 1980 à 16 % aujourd'hui. Cette perte de parts de marché a contribué au déficit de la balance des opérations courantes alors qu'en tant que première puissance commerciale mondiale, la C.E. devrait normalement dégager un surplus, lui permettant par ailleurs de financer les énormes besoins des pays en développement et de l'Europe centrale et orientale. Dans certains secteurs de haute technologie, le déficit commercial de la CE est un signe manifeste d'infériorité vis-à-vis de ses grands partenaires. Un redressement de notre performance sur les marchés mondiaux s'impose, à la fois pour rétablir la cohésion économique et monétaire interne et pour préserver les perspectives de croissance à moyen terme.

La Belgique se rallie entièrement à la conclusion du dernier Conseil européen selon laquelle ce redressement doit s'opérer par une amélioration de notre compétitivité, combinée à un renforcement de la coopération internationale, plutôt que par un recours à des mesures protectionnistes. En effet, le protectionnisme ne constituerait qu'une politique à très courte vue pour la CE face à un problème qui, à cause des mutations profondes de l'économie mondiale, requiert une vision et une volonté d'adaptation globale. La mise en oeuvre des conclusions du Conseil européen sous la présidence belge devrait se concrétiser par un progrès dans les quatre domaines suivants :

1. Il est d'une importance capitale de conclure, de manière globale et équilibrée, les négociations de l'Uruguay Round avant la fin de l'année, aboutissant à la même situation tarifaire et d'ouverture des marchés dans les pays industrialisés. Cette conclusion est essentielle pour persuader les opérateurs économiques de la volonté des gouvernements de ne pas se lancer dans une guerre commerciale. Le rétablissement d'un climat de confiance, favorisant les investissements à long terme, est essentiel pour améliorer la conjoncture et mieux dynamiser les acteurs économiques.

Cet accord doit déboucher sur la création d'une organisation mondiale du commerce adaptée à la globalisation des marchés et des stratégies d'entreprise. Cette organisation doit être fondée, sans dérogation aucune, sur l'esprit et les pratiques du multilatéralisme.

Elle doit établir un cadre pour l'application du nouveau mécanisme de règlement des différends et renforcer le système commercial par l'application permanente de l'Accord général. Elle doit inscrire son action en fonction des autres paramètres de l'économie mondiale : l'évolution des monnaies, l'orientation des flux financiers, la prise en charge équitable des charges de la politique de l'environnement, le progrès social auquel tous ont droit, selon un processus graduel et compatible avec le progrès économique. Elle devra coopérer, sur un pied d'égalité, avec d'autres organisations internationales, notamment le FMI et la Banque mondiale.

2. La levée de l'élément d'incertitude sur l'Uruguay Round facilitera également la coordination avec les principaux partenaires de la Communauté en vue d'établir le cadre pour une relance durable de l'économie mondiale. Les principes de cette coordination devront être actés au Sommet du G-7 et dans d'autres enceintes internationales. Ils devraient notamment permettre de rassurer les marchés financiers sur la volonté des grands pays de coopérer en vue du maintien de rapports de change stables et favorables à un commerce mondial équilibré.
3. La C.E. devra, de son côté, veiller à conduire une politique commerciale dynamique.

L'Europe doit absolument se doter de moyens commerciaux défensifs qui soient à la fois opérationnels et efficaces, c'est-à-dire qui permettent de prendre des sanctions effectives et rapides. Nous devons adapter des instruments de défense commerciale telles les règles anti-subsides ou de sauvegarde, les mesures anti-dumping ou encore les restrictions à l'importation.

La création d'un instrument européen de réassurance des investissements et des crédits à l'exportation pourrait mettre un terme à l'actuelle surenchère entre les Etats membres et partant, renforcer la position de la C.E. sur les marchés-tiers, y compris pour des contrats d'une dimension dépassant les limites normales d'intervention des organismes d'assurance nationaux pris individuellement. Ce mécanisme devrait être un élément essentiel de la politique commerciale vis-à-vis des pays-tiers. Il visera, également, à assurer une relance des exportations et, dès lors, à améliorer la situation de l'emploi. Une note technique à ce sujet est présentée à l'annexe 1.

Il conviendra en même temps d'intervenir énergiquement sur base d'instruments efficaces à l'encontre de pratiques de production contraires aux principes de protection sociale et de développement durable, ainsi que vis-à-vis des pratiques de dumping, notamment

en dénonçant le retour à des mesures bilatérales en la matière.

Il faudrait, en outre, s'accorder pour ne pas englober dans le champ d'application de la poursuite de la libéralisation du commerce international, les pays qui ne respecteraient pas certaines normes minimales ou les produits qui seraient issus de modes de production ne les respectant pas. Il sera important à cet égard de faire insérer des normes minimales dans les accords avec des pays-tiers.

4. Nos relations avec l'Europe centrale et orientale prennent une place particulière dans la nouvelle organisation de l'économie mondiale.

Dans la nouvelle division du travail, qui résulte des différences dans les niveaux de développement, dans les coûts de production, dans les spécialisations et les avantages relatifs des différentes régions du monde, la C.E. a un intérêt direct à favoriser au maximum les synergies avec les pays qui lui sont les plus proches. En effet, c'est peut-être par une association avec les pays d'Europe centrale et orientale, que la C.E. réussira à valoriser un potentiel de croissance régional. La CE encouragera ainsi ses nouveaux partenaires commerciaux à s'aligner sur les principes de concurrence et de protection sociale sur lesquels est fondé le modèle communautaire d'économie de marché.

Une approche similaire serait à mettre en oeuvre vis-à-vis du Maghreb.

5. Dans le cadre du rétablissement de la compétitivité de la Communauté européenne, une attention particulière doit être consacrée au développement de réseaux performants de transports et de télécommunications et de la technologie de l'information ainsi qu'à une coopération en matière de R & D (voir les orientations proposées en la matière par la Commission lors du Sommet européen de Copenhague). On trouvera des notes techniques sur ces trois domaines dans les annexes 2, 3 et 4.

5. Réduction du coût du travail.

La présidence belge invite la Commission à approfondir les conditions dans lesquelles une diminution des prélèvements obligatoires touchant le travail pourraient contribuer à réduire structurellement le chômage dans la Communauté européenne. Cet approfondissement devrait s'inspirer, en particulier, des différences structurelles qui distinguent la capacité de créer des emplois en Europe par rapport aux autres parties du monde et d'un meilleur équilibre entre les fiscalités touchant les différents facteurs de production: capital, énergie, travail.

1. Reconnaissant que le retour à une croissance normale dans la Communauté suffira à peine pour stabiliser le taux de chômage actuel, la présidence belge estime qu'une politique volontariste en vue d'améliorer la capacité pour l'économie européenne de créer des emplois s'impose. Cette politique devrait encourager des modèles d'investissement par le secteur privé dans lesquels la création d'emplois n'est pas systématiquement subordonnée aux hausses de productivité. Pour des raisons évidentes, l'encouragement de ces modèles d'investissement implique une réduction du coût du travail qui, à cause du niveau des prélèvements obligatoires dans la plupart des Etats membres, a atteint un niveau prohibitif par rapport aux autres facteurs de production.
2. En raison de la position concurrentielle de l'économie communautaire, les perspectives de réaliser un meilleur rapport entre la croissance et l'emploi paraissent plus favorables dans le secteur abrité que dans le secteur soumis à la concurrence internationale. En effet, celui-ci souffre déjà d'une compétitivité accrue de la part des pays à bas salaires qui ne peut être comblée qu'au moyen d'un effort permanent pour rester à la pointe du progrès technologique.

La perspective d'exploiter d'importants gisements d'emplois est, par contre, nettement meilleure dans le secteur des services, et plus particulièrement les services abrités. La substitution du capital par le travail peut y être réalisée sans risque de compromettre les exigences de la concurrence internationale. Elle permettrait d'ailleurs de mieux répondre aux nouveaux besoins en liaison avec l'évolution démographique et sociologique, notamment la protection de l'environnement, le développement de l'économie sociale et l'aide aux personnes âgées dépendantes, besoins qui aujourd'hui ne peuvent souvent pas être rencontrés en raison du coût excessif de la part de travail qu'ils impliquent. L'encouragement de l'emploi par un abaissement du coût salarial dans les services abrités serait de plus conforme à la politique suivie par les principaux partenaires commerciaux de la Communauté qui, traditionnellement, réalisent une meilleure performance dans ce secteur, grâce à un rapport entre la productivité et le coût salarial nettement plus favorable à la création d'emplois.

3. La diminution des prélèvements obligatoires touchant le travail aura un coût budgétaire, qu'il conviendra d'apprécier dans la plupart des Etats membres à la lumière de la nécessité d'une plus grande sélectivité des dépenses sociales et compte tenu de la diminution des dépenses de chômage attendue d'une économie plus performante en termes d'emploi. Pour amorcer le processus, il paraît cependant nécessaire d'envisager initialement des mesures fiscales permettant de neutraliser le coût budgétaire de l'opération.

Eu égard à leur situation budgétaire, la plupart des Etats membres n'ont d'ailleurs pas d'autre choix. La réalisation d'un meilleur équilibre entre les coûts des différents facteurs de production par un réaménagement au sein des charges globales existantes semble donc répondre à un besoin général.

4. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur les limites que le marché unique impose à cet égard à des actions unilatérales et non-coordonnées des Etats membres. Elle estime dès lors qu'un approfondissement de l'harmonisation fiscale au niveau communautaire devrait être envisagé pour permettre la mise en oeuvre de la stratégie proposée sans perturbation de la situation budgétaire des Etats membres. Les propositions de la Commission relatives d'une part, à la réalisation d'une harmonisation minimale de la fiscalité sur les revenus des placements financiers et d'autre part, à l'introduction d'une taxe sur l'émission de CO² et la consommation d'énergie rencontrent ce besoin dans la mesure où les ressources budgétaires qu'elles permettraient de dégager pourraient être affectées à un allègement du coût du travail selon des modalités à définir par les Etats membres. Ces deux propositions seraient d'ailleurs conformes à l'objectif plus général d'améliorer, au niveau des décisions d'investissement, l'équilibre entre le coût des différents facteurs de production.
5. L'approche préconisée devra être élaborée dans le respect du principe de subsidiarité. La nature des rigidités dans la formation des revenus diffèrent d'ailleurs sensiblement d'un Etat membre à l'autre. Mais en se référant à un cadre défini de commun accord, les Etats membres pourraient donner à leurs actions une plus-value comparable à l'initiative d'Edimbourg. Cette plus-value serait d'autant plus importante si les mesures nationales visant à réduire le coût du travail pouvaient s'appuyer sur une décision permettant de neutraliser leur coût budgétaire par un dispositif fiscal communautaire. La Belgique reconnaît que ces deux propositions sont aujourd'hui loin de faire l'unanimité et que plusieurs questions importantes restent à résoudre avant qu'un consensus sur leur mise en oeuvre puisse se dégager. Elle espère toutefois que les discussions se poursuivront dans un climat constructif durant les six prochains mois.

Une proposition plus élaborée pour une stratégie pluriannuelle pour l'emploi est formulée à l'annexe 5.

6. Politiques actives en matière d'emploi.

La diminution du coût du travail devra s'inscrire dans une politique générale d'élimination des obstacles à l'emploi par une plus grande flexibilité du marché du travail. L'objectif de la diminution n'est pas de

redistribuer les ressources dégagées parmi les opérateurs actuels du marché du travail, mais au contraire d'augmenter le nombre de participants à celui-ci. Pour y arriver, les acteurs économiques devront améliorer la flexibilité dans la formation des revenus et des prix. En toute hypothèse, il paraît nécessaire de mieux exploiter les possibilités de partage du travail qui, dans un contexte de diminution du coût du travail, se présentent sous une lumière plus avantageuse. Cette approche serait d'ailleurs conforme au glissement plus général de la concentration de l'emploi du secteur industriel vers le secteur des services, où les opportunités d'emploi à temps partiel sont plus importantes.

La flexibilité du marché du travail est une condition nécessaire pour augmenter l'intensité en emploi de la croissance. Cette flexibilité peut s'accompagner d'une meilleure redistribution du travail. Certaines rigidités sur le marché du travail freinent la demande de main-d'oeuvre et favorisent la substitution du travail par le capital.

Dans ce contexte, les thèmes de discussion suivants peuvent être pris en considération (on trouvera une note plus élaborée à l'annexe 6):

- a. L'aménagement du temps de travail
 - temps partiel avec une réduction proportionnelle du salaire et une protection sociale suffisante;
 - diminution de la durée du travail dans le cadre d'une meilleure utilisation de l'appareil de production (travail en équipes, travail de nuit, équipes de week-end).
- b. La carrière "à la carte"
 - interruption de carrière;
 - préretraite à temps partiel;
 - emplois d'insertion avec diminution des charges sociales destinée à compenser le manque de productivité et les coûts de formation.
- c. Organisation du travail
 - travail temporaire;
 - contrats à durée déterminée;
 - coût de licenciement et d'embauche

De tels développements devraient se situer dans le cadre d'un contexte social qui prévoit le maintien de garanties nécessaires, sans augmenter le coût du travail. Ils doivent faire l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux.

Enfin, il importe de mettre l'accent, dans l'ensemble, sur une politique active de l'emploi conduisant à un fonctionnement plus efficace du marché du travail. L'investissement en capital humain (formation) et la mobilité sont des éléments importants à cet égard. L'annexe 7 reprend un certain nombre d'idées sur la formation et l'enseignement.

III. POUR UN PACTE POUR L'EMPLOI

Dans les pages précédentes, un ensemble d'actions visant à promouvoir l'emploi et à réduire le chômage ont été proposées. La convergence et la coordination de la politique économique en Europe, une stabilité du contexte macro-économique, la réduction du coût salarial, une plus grande souplesse et une dynamique nouvelle dans le commerce international sont autant d'éléments de nature à promouvoir l'emploi.

Le coeur du problème que nous connaissons aujourd'hui se situe dans la discordance entre le rythme auquel s'aggrave le chômage et le rythme auquel des solutions se concrétisent et s'appliquent. C'est précisément ce différentiel dynamique qui crée l'impression d'être dépassé par les faits. Il convient dès lors de le réduire.

A cet égard, une approche globale est absolument indispensable.

Celle-ci doit s'appuyer en premier lieu sur un usage plus intensif et mieux coordonné des instruments précités.

Mais la problématique est d'une complexité telle - et elle touche tellement directement la population européenne - qu'il faut se demander s'il ne convient pas de poser les jalons d'une stratégie européenne globale. Le marché de l'emploi forme le lien entre l'économie et la société : le fait d'accepter un marché de l'emploi présentant un dysfonctionnement tel que celui que nous connaissons aujourd'hui crée une scission entre la société et l'économie. Il est dès lors indispensable de se fixer explicitement comme objectif la création de conditions d'un marché européen de travail efficace, performant.

Dans une telle optique, deux éléments sont d'importance capitale.

Le premier réside dans la mise sur pied d'une approche et d'un cadre communautaires. La Communauté européenne analyse, depuis quelque temps déjà, les causes du déséquilibre du marché de l'emploi, ainsi que les remèdes pour y pallier. Si ces analyses devaient à court terme permettre de tirer des conclusions, elles devraient idéalement aboutir à la création d'un **cadre de référence européen** accepté par tous, sur la base duquel une stratégie pluriannuelle en faveur de l'emploi pourrait être élaborée. Tout comme la réalisation d'une stabilité monétaire et budgétaire se base sur des plans de convergence, une telle stratégie de l'emploi devrait, elle aussi, déterminer les paramètres rétablissant les conditions d'une plus grande intensité d'emploi de la croissance économique.

La nécessité d'un véritable **pacte** entre les pouvoirs publics et les interlocuteurs sociaux constitue le second paramètre. Ce pacte doit redéfinir le contenu du progrès socio-économique. Pendant la période de l'après-guerre, le progrès était indubitablement synonyme de reconstruction économique et d'augmentation du niveau de vie. Aujourd'hui, il convient de repenser les finalités du développement économique, sur toile de fond d'une société au sein de laquelle certaines

personnes n'ont plus accès au marché de l'emploi et sont menacées d'exclusion sociale, alors que d'autre part, une importance croissante est attachée à une meilleure qualité de vie et à la libre gestion du temps. Le partage du travail occupe une place centrale à cet égard.

Il est essentiel à cette fin que les acteurs de la vie socio-économique n'"externalisent" pas le coût social et financier du chômage. Une partie du lien entre compétitivité et croissance économique d'une part, et emploi d'autre part, se rompt dans la mesure où la sauvegarde de la compétitivité se réalise en économisant sur le facteur travail. Une telle attitude n'offre pas de perspectives étant donné qu'à long terme, elle hypothèque le développement de la société dans son ensemble.

Il est dès lors souhaitable d'entamer un chantier au plan européen, pour développer une approche globale en matière d'emploi, avec la coopération de tous les partenaires. La présidence belge propose que la Commission européenne formule des propositions quant aux piliers sur lesquels une telle approche devrait s'appuyer.

**Mécanisme européen de réassurance des crédits à
l'exportation et des investissements.**

1. La promotion des exportations et des investissements à l'étranger constitue un instrument important de relance économique pour les Etats confrontés à un chômage croissant, au déclin de certaines régions et à la perte de confiance des agents économiques.
2. Les besoins énormes des pays de l'Europe centrale et orientale, de la CEI et de la zone méditerranéenne, ainsi que les possibilités qu'offrent les pays asiatiques et d'Amérique latine posent un problème croissant de capacité et d'équilibre de portefeuille par les organismes d'assurance des Etats membres, et ce essentiellement pour les petits et moyens pays.
Ces difficultés s'inscrivent également dans un contexte de concurrence avec les pays d'Amérique du Nord et le Japon.
3. La réalisation du grand marché européen confère à de nombreuses entreprises une dimension transnationale qui se reflète dans la dimension des projets, quelles qu'en soient leur base nationale et la répartition de leur exécution entre différents pays. De grands programmes naissent également de la coopération entre industriels et financiers de différents Etats.
4. Dans la ligne d'initiatives belges répétées, la Commission s'est déjà penchée à diverses reprises sur le problème, sans que ses propositions successives aient rencontré le succès escompté.
Dans le contexte de la réalisation du grand marché européen, des travaux d'harmonisation en cours dans le domaine des conditions d'assurance et aussi sous la pression des besoins des PECO et de la CEI, la Commission pourrait susciter de nouvelles initiatives.
5. Le moment est donc opportun pour formuler une proposition concrète de création d'une facilité européenne de réassurance qui réponde à l'objectif de créer une capacité supplémentaire permettant aux organismes nationaux de prendre en charge les risques, quelle que soit la dimension des opérations et des contraintes qui résulteraient de la concentration des risques ou de l'origine des biens exportés ou des apports en capitaux.
Certains risques de caractère supplétif et temporaire qui ne sont pas couverts par les organismes nationaux pourraient être assumés entièrement par cette facilité.

6. Assise sur un minimum d'harmonisation des conditions de couverture, résultant des travaux en cours, cette facilité devrait pouvoir fonctionner dans des conditions d'équilibre financier. Ceci suppose une répartition géographique, sectorielle et qualitative des risques aussi étendue que possible et donc une obligation de réassurance de la part des organismes nationaux.

7. La facilité proposée serait dotée de moyens financiers appropriés, en fonction du montant et de la qualité des risques qu'elle sera amenée à supporter. Elle devrait pouvoir bénéficier du concours financier d'autres instruments européens (B.E.I., FED) et grâce à ce concours fonctionner de telle sorte que la charge budgétaire réelle ne porte que sur les pertes qui seraient définitives et non transférables.

8. La gestion en serait assurée par un conseil d'administration composé de représentants des organismes nationaux d'assurance crédits ou d'investissement et de représentants d'instances communautaires appropriées.

**Un réseau performant d'infrastructures
de transport et de télécommunications**

1. Transport

L'achèvement du Marché unique nécessite la définition pour l'ensemble de la Communauté d'un réseau pour chaque mode de transport permettant de relier les axes existant dans les Etats membres et de développer les relations entre pays périphériques et le coeur de l'Europe ainsi qu'entre pays périphériques eux-mêmes.

Le réseau européen de transport doit également permettre aux pays du coeur de l'Europe d'acheminer des trafics de transit en croissance permanente de manière fluide, tout en préservant la sécurité et l'environnement dans les régions traversées.

Dans ce contexte, l'adoption formelle d'un règlement reconduisant pour une période transitoire de deux ans, le règlement 3359/90 relatif à la mise en oeuvre du premier programme d'action, définissant les objectifs et les projets d'infrastructure prioritaires est fondamentale dans l'attente de mesures plus complètes qui seront prises ultérieurement en matière de réseaux transeuropéens.

Ce règlement-cadre fixe également les conditions d'octroi de la déclaration d'utilité européenne (Traité de Maastricht) devant être délivrée par la Commission en faveur de chaque projet éligible à une aide financière.

L'action de la Communauté doit porter sur toute étude concernant l'amélioration des infrastructures de transport et sur de grands projets, parmi lesquels la construction d'un réseau ferroviaire à grande vitesse.

L'achèvement du Marché unique nécessite également la concrétisation des trois schémas directeurs établis dans le domaine du transport routier, des voies navigables, du transport combiné ainsi qu'une finalisation des schémas directeurs en matière de contrôle du trafic maritime (VTS), du chemin de fer conventionnel, du contrôle aérien ainsi que du réseau portuaire et aéroportuaire.

Les schémas directeurs constituent l'instrument principal de la mise en place des réseaux transeuropéens identifiant les projets d'intérêt communautaires susceptibles de faire l'objet d'une incitation financière communautaire.

Il conviendra de veiller, dans ce cadre, à la suppression des goulots d'étranglement

et de tenir compte des contraintes financières des Etats membres.

Plus particulièrement, et par rapport aux 3 schémas directeurs déjà adoptés, une priorité devrait être accordée, pour ce qui concerne :

- le réseau routier transeuropéen : à la mise en place de systèmes télématiques routiers avancés et au développement de systèmes techniques de gestion de la circulation, des connexions internationales et des contournements des principaux raccords urbains.
- le réseau transeuropéen de transport combiné : à l'adaptation des relations ferroviaires au gabarit et conditions nécessaires pour le transport de conteneurs et des caisses mobiles.

2. Télécommunications

- En matière d'infrastructure de télécommunications, il convient d'avancer principalement sur le programme IDA (interchange of data between administrations) et sur le schéma directeur RNIS (encore à déposer) sur réseau numérique à intégration de services).
- Tout comme pour le transport, les contraintes financières des Etats membres, sont, compte tenu des moyens nécessaires, des éléments importants à prendre en considération.

Dans le domaine des télécommunications proprement dites, le plus grand problème est celui de l'interopérabilité des réseaux qui passe par une action d'harmonisation des normes techniques des équipements et des systèmes pour permettre à la fois l'efficacité de fonctionnement des réseaux et une réduction des coûts d'équipement. L'interconnexion telle qu'elle existe maintenant ne suffit en effet pas pour procéder à des échanges efficaces de données informatisées.

Le programme IDA exigera des efforts de concertation et de coopération énormes mais aussi des investissements en équipements qui, même s'ils se basent sur les équipements qui existent déjà, requerront des moyens très importants auxquels les Etats ne pourront faire face seuls.

Il sera donc nécessaire de faire appel au financement communautaire même pour les Etats membres qui n'y ont habituellement pas accès.

L'accès à ce financement communautaire devra passer par la déclaration d'intérêt communautaire telle qu'elle est prévue par le Traité de Maastricht pour les projets d'intérêt commun, dans le but d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur en développant financièrement des projets qui ne concernent pas uniquement les "pays de cohésion".

Infrastructures transeuropéennes de l'information.

1. Dans la perspective de création d'un "espace européen de l'information", il est temps pour la Communauté :
 - d'aller plus loin que le dispositif d'ordre réglementaire, destiné à libérer les services de télécommunications, en développant désormais un processus dynamique d'élaboration d'infrastructures communes ou harmonisées de l'information ("infostructure" transeuropéenne);
 - de compléter la politique de stimulation de l'offre menée jusqu'ici (soutien aux technologies de l'information et des télécommunications, promotion des systèmes ouverts) par une politique visant à susciter et à structurer la demande à l'échelle du grand marché, par l'élaboration de produits et services informationnels européens précurseurs.

Ces objectifs nouveaux doivent être poursuivis en étroite synergie avec la mise en oeuvre de réseaux transeuropéens en matière de télécommunications et aussi de transports (la mobilité physique des personnes et le transfert électronique de l'information devant être considérés dans une certaine mesure comme des réponses alternatives à un même besoin).

2. L'édification de cette "infostructure" - avec les services et les bases de données qui y seront connectés - peut être un élément important de l'initiative de relance économique de la Communauté.

Elle devrait normalement constituer un cadre de référence permettant de stimuler les initiatives conjointes

- des producteurs de technologies (hard- et software)
- des opérateurs de réseaux
- des fournisseurs de services d'information électronique,

et d'améliorer le rapport coût/efficacité

- de nombreux secteurs de l'industrie et des services privés

- des services publics, nationaux et communautaires.

Mais cette infrastructure doit aussi rencontrer adéquatement les besoins d'ordre social, éducatif, culturel et de santé des populations; les avantages de cette infrastructure doivent donc être directement tangibles pour le citoyen européen, dans sa vie courante, en termes d'accroissement de son confort et de sa sécurité.

3. La Communauté dispose d'une vaste gamme d'outils technologiques, développés notamment dans le cadre d'ESPRIT et de RACE. De nombreuses solutions technologiques sont déjà largement prêtes (bien sûr à actualiser par un effort continu de R-D).

C'est pourquoi il est nécessaire de phaser la mise en oeuvre de l'infrastructure en fonction de l'état de maturité des technologies, d'une programmation correcte des besoins d'investissement et de l'évolution prévisible des comportements et des modes d'organisation des utilisateurs.

Il est donc suggéré à la Commission de présenter un processus programmé par étapes, afin de permettre aux divers secteurs - gouvernements, producteurs, opérateurs de réseaux et fournisseurs de services - de se positionner en fonction des diverses échéances.

Pour ce faire, il y aurait lieu d'identifier

- ce qui peut être réalisé à court terme en exploitant à pleine capacité les réseaux existants et en favorisant leur interconnexion; une attention particulière est à accorder aux services nouveaux accessibles par le téléphone;
 - les actions à rendre possibles lorsque le RNIS sera opérationnel à l'échelle européenne
 - les actions à préparer dans la perspective future de la généralisation des réseaux à grand débit.
4. Pour amorcer le processus, il serait indiqué d'agir par priorité sur deux types de marché d'entraînement, afin d'atteindre dans un délai raisonnable un niveau de chiffre d'affaires (d'équipements, mais aussi et surtout de services) permettant un rythme d'amortissement acceptable pour les investisseurs :

- marché d'initiative publique :

l'échange entre Etats membres des informations administratives nécessaires au fonctionnement du grand marché et à la réalisation des politiques communautaires, destiné à ouvrir un marché public à l'échelle européenne. L'initiative IDA répond à cet objectif.

- marché des services proches de l'individu :
quelques produits et services informationnels européens "précurseurs", destinés à ouvrir un marché de grande consommation axé sur les besoins individuels du citoyen européen en matière de supports d'information.
Un premier besoin concerne la "carte individuelle européenne" donnant accès à tous les réseaux sur le territoire de la Communauté. Le contenu informationnel de ce produit serait progressivement enrichi, en commençant par des fonctions primaires (ex. état civil du porteur, données bancaires, de sécurité sociale, d'assurances, permis de conduire) pour évoluer ensuite vers le dossier médical et le "support universel d'informations personnelles".
Un autre besoin concerne des services facilement accessibles à domicile. Avec l'évolution démographique, la proportion de la population restant à domicile ira croissant. Ce phénomène s'étendant à l'ensemble de l'Europe recèle un énorme potentiel de services et de marché en matière d'informations progressivement interactives et de terminaux domestiques conviviaux.

5. La Commission est par conséquent invitée :

- à synthétiser rapidement l'apport que peuvent déjà fournir pour la réalisation de l'infrastructure envisagée, les enseignements de programmes tels que ESPRIT, RACE, ENS, IMPACT;
- à présenter une programmation dans le temps des étapes devant conduire progressivement à une infrastructure techniquement et économiquement performante;
- à clarifier les rôles dévolus aux divers acteurs et les moyens d'assurer entre eux les synergies nécessaires : fournisseurs de technologies, opérateurs de réseaux, fournisseurs de services, utilisateurs finaux, organismes européens de normalisation, gouvernements;
- à clarifier les besoins progressifs en investissements, en fonction notamment des délais d'amortissement; à cet effet, à explorer l'évolution à moyen terme des conditions tarifaires des nouveaux services à relier à l'infrastructure;
- à identifier les innovations réglementaires et les conditions normatives

susceptibles de favoriser le processus d'élaboration de l'infrastructure;

- à réfléchir aux types de structures opérationnelles qu'elle estimerait appropriés pour favoriser la mise en place de l'infrastructure;
- à envisager rapidement des actions de sensibilisation, sous la forme p.ex. d'assises européennes de l'information.

Recherche et développement.

1. L'objectif de 3% du PNB à atteindre pour les ressources affectées à la recherche-développement.

Cet objectif qui, rappelons-le, correspond à la situation aux USA et au Japon doit s'apprécier par rapport à la situation actuelle dans la Communauté. Celle-ci appelle deux commentaires:

- seuls quatre pays sur douze atteignent le niveau actuel de 2%. Pour la plupart des Etats membres, dont la Belgique, l'effort à fournir serait donc supérieur au pour-cent du PNB, ce qui représente **une croissance extrêmement significative** des dépenses de RD.
- les écarts **internes** à la Communauté sont extrêmement importants.

L'objectif de l'accroissement des dépenses de RD soit se situer dans une double perspective:

- l'élévation de la moyenne européenne
- la réduction des disparités entre Etats membres en matière d'intensité de la recherche-développement.

Aucun doute n'est permis quant au rôle moteur que la recherche-développement, dans toutes ses composantes peut jouer dans un "renouveau économique" de l'Europe; une attention particulière doit être réservée à ce type d'investissements, à la fois d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

2. L'effort budgétaire nécessaire.

L'effort de RD dont il est question provient à la fois des dépenses des entreprises et des dépenses publiques. Quelle que soit leur proportion (elle est en moyenne de 50/50), il importera d'agir au niveau des finances publiques dans l'ensemble de la Communauté pour atteindre progressivement un niveau comparable à celui de nos compétiteurs.

En effet, sans nier l'importance stratégique de l'effort de recherche de la Communauté, celui-ci n'atteint guère que 4 % de l'ensemble des dépenses de RD des Etats membres: un renforcement des investissements de RD n'est donc

possible qu'en décidant, au niveau européen, un relèvement progressif et coordonné des efforts nationaux en la matière.

Pour atteindre un résultat significatif, ce renforcement doit se situer aux environs de 5% en termes réels pendant la prochaine décennie. Ce choix de priorité, tant au sein des dépenses publiques que des investissements privés, est indispensable pour provoquer une rupture avec les politiques actuelles.

3. Les priorités de l'effort en matière de recherche.

Il ne suffit pas de renforcer le financement de la recherche: encore faut-il veiller à en renforcer les effets en faveur de la compétitivité de notre économie, du consensus social et de la qualité de la vie de nos citoyens.

Des axes prioritaires doivent être fixés:

- la révolution intellectuelle des technologies de l'information implique un renouvellement complet des outils de communication, d'information et de mesure utilisés par tous les chercheurs, y compris dans les disciplines de sciences humaines.
Le renouvellement des infrastructures de recherche est indispensable pour les sortir de l'obsolescence qui les menace, surtout dans le secteur public ou para-public.
Par exemple, et en concordance avec la priorité que doit recevoir ce secteur industriel, des investissements en matière de télécommunications avancées entre centres de recherche peuvent avoir à la fois un effet de renforcement de la cohésion et un effet de relance, en jouant un rôle d'entraînement sur ce secteur économique.
- le renforcement du potentiel humain en matière de recherche doit également être incorporé dans tout effort de relance: cet effort est d'autant plus nécessaire que la structure démographique du personnel de recherche reflète, dans de nombreux pays, la croissance forte des années soixante et implique donc des départs massifs à la retraite dans la prochaine décennie. La formation à la recherche par la recherche, conçue en collaboration avec les acteurs économiques de manière à renforcer ceux-ci, constitue un point critique sur lequel des efforts doivent être consentis.
- le renforcement de l'aptitude à valoriser les résultats de la RD en inventions et en résultats économiques constitue une autre priorité pour les Etats membres et la Communauté: si la mobilisation de tous les acteurs concernés (universités, centres de recherche et entreprises) peut et doit encore être amplifiée par l'octroi d'incitants financiers spécifiques à ce type de collaboration, le rôle des instruments financiers dans le processus de l'innovation doit être orienté de manière à favoriser la transposition économique des acquis de la recherche.
C'est probablement dans ce domaine que le troisième point de la proposition du président DELORS en matière de RD peut trouver un début de concrétisation.

- le renforcement des capacités de recherche développement doit tenir compte du caractère complexe des besoins économiques et sociaux: une priorité particulière doit être réservée aux travaux qui dépassent les clivages traditionnels des disciplines scientifiques et qui structurent, sur une problématique donnée, l'apport des chercheurs de formations différentes.

4. La concentration des actions communautaires et la plus-value communautaire.

Outil principal de cette action communautaire, le programme-cadre doit maintenir les exigences de qualité qu'il impose. L'effort communautaire de recherche n'a de sens que s'il permet aussi d'améliorer la qualité des travaux des chercheurs qui y participent. Le renforcement des orientations qui le déterminent (technologies génériques, problèmes à caractère global en matière d'environnement, etc) doit être réaffirmé afin de préserver sa spécificité.

Il faut noter également que ce que l'on appelle la "big science" (les activités qui par nature exigent des investissements considérables) a été structuré en Europe très souvent à l'extérieur de la Communauté: Agence Spatiale européenne, Centre européen de Recherches Nucléaires, sources de rayonnement ou de neutrons, Observatoire européen). Une meilleure interaction entre les actions spécifiquement communautaires et celles de ces grandes installations ou institutions scientifiques constitue également une nécessité.

Cette exigence de spécificité et de qualité ne doit pas faire passer au second plan les problèmes de cohésion.

En raison de la concentration du potentiel de recherche (privé et public) dans des régions relativement bien délimitées qui sont les plus prospères, l'action communautaire de recherche comporte le risque de renforcer les régions les plus fortes sans stimuler plus énergiquement les plus faibles.

Dès lors, une nouvelle approche des rôles respectifs du 4ème programme-cadre et des fonds structurels doit être mise en oeuvre: l'utilisation des fonds structurels devrait être orientée vers des investissements intellectuels tout autant que matériels, à la fois dans les domaines de la recherche, de l'éducation scientifique et technologique et dans celui du transfert des technologies vers les entreprises des régions moins favorisées.

Recommandations du Gouvernement belge pour une stratégie pluriannuelle en faveur de l'emploi.

Cette note présente les grandes orientations de l'approche retenue par le Gouvernement belge pour promouvoir la création d'emplois dans la Communauté. Elle s'inscrit dans la ligne du plan européen à moyen terme de relance économique, présenté par le Président Delors au Conseil européen de Copenhague et intitulé "A l'aube du XXI^e siècle".

1. Plaidoyer pour une réduction du coût du travail peu qualifié

Le Gouvernement belge convient qu'il importe d'examiner toutes les voies devant permettre de stimuler l'emploi et de réduire le chômage, notamment celles qui concernent: la flexibilité des contrats (temporaires, intérimaires, durée indéterminée, temps partiel), les politiques actives d'accompagnement et de formation, la réduction des coûts d'embauche et de licenciement, et la réorientation des subsides économiques. Il estime cependant qu'**une modification profonde des prix relatifs des facteurs, à la fois en faveur du facteur travail en général, mais plus particulièrement en faveur du travail peu qualifié** est indispensable pour infléchir de manière significative, à l'horizon de la décennie, le contenu en emploi de la croissance économique dans la Communauté.

Le Gouvernement belge est en effet convaincu que le problème du chômage dans la Communauté reflète en grande partie le coût salarial très élevé auquel font face les entreprises, notamment pour engager des travailleurs peu qualifiés.¹ Plusieurs raisons expliquent pourquoi le coût du travail pèse de plus en plus sur l'emploi:

- a. **compétitivité:** parce qu'il accélère la délocalisation d'activités vers d'autres pays où le coût du travail est moins élevé;
- b. **substitution:** parce qu'il contribue à la substitution capital-travail tant dans le secteur exposé que dans le secteur abrité;
- c. **inhibition:** parce qu'il inhibe le développement d'emplois dans les services abrités, qui ont une élasticité de la demande de travail en fonction du coût

¹ En Belgique, l'écart entre le coût salarial à charge de l'employeur et le salaire net (c'est-à-dire le coin fiscal et parafiscal), exprimé par rapport au coût salarial employeur, avoisine les 50% pour les plus bas niveaux de salaire net, à savoir l'équivalent de l'allocation de chômage d'un isolé. Exprimé par rapport au net, cela signifie que l'insertion sur le marché du travail sans baisse du revenu net exige pour l'employeur un coût salarial égal au double du revenu net minimal qu'obtient l'employé.

du travail de 2 à 3 fois plus élevée que celles des autres secteurs. Cette situation s'explique par le fait qu'il existe une demande potentielle importante pour de nouveaux types de services, liés à l'évolution démographique et sociologique de notre société (aides aux personnes âgées, gardes d'enfants pour les femmes qui travaillent, protection de l'environnement, développement des loisirs). Malheureusement, cette demande est encore trop peu satisfaite en raison du prix élevé de ces services lié au coût excessif du facteur travail, et ce compte tenu de la part élevée de travail dans ces services.

On peut donc penser qu'une mesure de baisse du coût salarial devrait entraîner une baisse du prix des services, et ainsi solvabiliser la demande et créer les conditions d'une augmentation de la production de services de qualité. Cette évolution devrait renforcer la cohésion sociale de notre société, et contribuer aussi à améliorer la compétitivité du secteur exposé, via une baisse de ses inputs domestiques.

Une opération d'abaissement du coût salarial bénéficiant principalement aux peu-qualifiés peut se justifier également parce que:

- a. le chômage se caractérise actuellement par une **répartition très inégale** entre les différentes catégories de la population active, les jeunes et les travailleurs peu qualifiés connaissant des taux de chômage bien supérieurs à la moyenne nationale;
- b. les travailleurs qui risquent le plus d'être victimes du **changement technologique** et de la nouvelle division internationale du travail sont les moins qualifiés;
- c. la réduction du coût salarial permettra également de sauver des emplois peu qualifiés dans le **secteur exposé** à la concurrence internationale;
- d. le développement du **travail à temps partiel** devrait également être facilité par l'abaissement du coût du travail peu qualifié.

2. Plaidoyer pour une baisse des prélèvements obligatoires portant sur le travail

Plusieurs mesures de réduction du coût du travail peuvent être envisagées.

Une approche soutenue par certains consiste à remettre en cause le niveau, voire le principe, du **salaire minimum** en vigueur dans beaucoup de pays de la Communauté, estimant que les emplois à faible productivité justifient l'existence de bas salaires. Sans nier que le salaire minimum puisse, dans certains cas, avoir un coût en terme d'emploi, cette approche ne nous semble pas devoir être retenue pour deux raisons:

- a. **Elle n'est pas opportune.** Le principe d'un minimum d'existence est un des aspects importants du système social européen qui doit être maintenu. Dès lors, le revenu salarial net minimum doit être suffisamment supérieur au mimimex pour que la recherche effective d'un emploi soit attrayante.
- b. **Elle n'est pas nécessaire.** Eu égard au niveau très élevé du taux des prélèvements obligatoires au niveau des bas salaires, il y a là une marge de manoeuvre importante pour opérer une réduction du coût salarial sans affecter le salaire net.

Plutôt que de préconiser cette approche, le Gouvernement belge estime que l'allègement du coût salarial devrait prendre la forme d'une **baisse des prélèvements obligatoires portant sur le travail**. En Belgique, où les cotisations sociales à charge des employeurs sont très élevées, on pourrait songer à une exonération des cotisations patronales de sécurité sociale portant sur une partie du salaire. Cette exonération pourrait, soit viser l'ensemble des salariés, soit diminuer progressivement jusqu'à disparaître quand la rémunération atteint un niveau de salaire à définir ².

Le choix de la formule à retenir dépend d'une analyse des avantages et inconvénients. L'inconvénient majeur d'une mesure de baisse du coût du travail pour l'ensemble des salariés se situe dans le coût élevé de cette mesure générale.³ La formule de diminution progressive de l'exonération présente elle-aussi un certain nombre d'inconvénients:

- a. elle implique que le **coût marginal** d'une augmentation de salaire net, pour les petits salaires, sera progressif, puisque toute augmentation de salaire entraînera une réduction, partielle ou totale, de l'exonération de charges sociales pour l'employeur;
- b. il risque de se poser un problème de **fraude**, les entreprises cherchant à maximiser, d'une manière ou d'une autre, le montant de l'exonération de charges patronales;
- c. le **coïn fiscal et parafiscal** restera très élevé pour les salaires ne bénéficiant pas de l'exonération.

Eu égard à ces considérations, le **Gouvernement belge recommande une réduction significative des prélèvements obligatoires portant sur le travail, mise en place en deux étapes:**

² On pourrait imaginer que pour les travailleurs ayant un salaire compris entre 1 fois et 1 1/4 fois le salaire minimum, 3/4 des charges sociales pesant sur le salaire minimum soient supprimés, que pour les travailleurs dont le salaire est compris entre 1 1/4 fois et 1 1/2 fois le salaire minimum, 1/2 des charges sociales pesant sur le salaire minimum soit supprimée, de telle sorte que l'exonération de charges patronales disparaîtrait quand la rémunération atteint deux fois le salaire minimum.

³ En Belgique, les cotisations sociales patronales sur la partie des salaires correspondant au salaire minimum représentaient environ 350 milliards de francs en 1992.

- a. **dans un premier temps**, elle devrait être limitée aux salaires inférieurs à certains niveaux à définir;
- b. **progressivement**, et en tenant compte de l'effet positif constaté de la première étape, elle serait étendue à l'ensemble des salariés.

Cette approche a l'avantage de (a) modifier rapidement le coût salarial du travail peu qualifié, en fonction des possibilités de financement à court terme; (b) d'éviter à moyen terme les effets pervers d'une exonération dégressive; et (c) de mettre en place progressivement les mesures de financement de cette opération, qui devrait s'inscrire dans le cadre d'une **stratégie européenne pluriannuelle en faveur de l'emploi**.

3. Plaidoyer pour une solution de financement au niveau européen

Eu égard à la situation budgétaire de la plupart des Etats membres ainsi qu'à l'exigence de convergence budgétaire au niveau européen, il apparaît nécessaire d'envisager des mesures fiscales permettant de neutraliser le coût budgétaire d'une opération de baisse des prélèvements obligatoires portant sur le travail.

3.1. Mesures de financement possibles

Une telle opération peut être financée par des mesures prises au niveau européen et/ou individuellement par les Etats membres.

Au niveau européen, plusieurs pistes sont possibles:

- a. L'instauration d'une **taxe sur les émissions de CO₂ et la consommation d'énergie**. Si on appliquait la proposition de la Commission⁴, cela se traduirait par des recettes supplémentaires pour l'Etat belge, à l'horizon 2000, d'environ 100 à 130 milliards de francs, selon l'importance des dérogations accordées.
- b. L'instauration d'une **taxe sur les revenus des placements financiers**. Selon la proposition de la Commission⁵, cette mesure accroîtrait d'environ 30 milliards les recettes fiscales de l'Etat.
- c. La hausse des **taux minima de TVA ou d'accises**. En Belgique, une augmentation de 1 point des taux de TVA devrait rapporter environ 20 milliards pour le taux normal et 10 milliards pour le taux réduit.

⁴ C'est-à-dire une taxe équivalent à 10 US\$ par baril de pétrole, mise en oeuvre progressivement jusqu'en 2000.

⁵ Soit une retenue minimale à la source de 15% sur les intérêts payés à des "résidents communautaires".

- d. Comme autre piste possible à moyen terme, on peut aussi mentionner l'instauration d'un **pourcentage additionnel à l'impôt des sociétés**. Mais ceci implique l'harmonisation préalable de la base d'imposition.

Au niveau de chaque Etat membre, les mesures possibles de financement pourraient prendre la forme d'augmentations de certaines catégories d'impôts directs et indirects et/ou de réductions de dépenses publiques.

3.2. Préférence du Gouvernement belge

Le Gouvernement belge estime que **seule une solution de financement mise en oeuvre au niveau communautaire est de nature à offrir une réponse adéquate au problème du chômage en Europe, et à répondre ainsi aux attentes très élevées qui sont nées de la décision prise au Conseil européen de Copenhague de préparer un Livre blanc.**

Les éléments suivants viennent appuyer cette position:

- a. **Effet de seuil.** Pour que l'opération de réduction du coût du travail produise un effet significatif en terme de créations d'emplois, il faut qu'elle soit ambitieuse. En effet, les simulations effectuées à l'aide de modèles économétriques montrent que les impacts en termes de création d'emplois d'une mesure d'abaissement du coût du travail sont relativement faibles ⁶. Par conséquent, sans un accord au niveau européen, il sera difficile pour la plupart des Etats membres de financer une opération de réduction du coût salarial capable de créer les conditions d'une réduction significative du chômage, pour trois raisons: (a) les accords sur l'harmonisation européenne de la fiscalité indirecte limitent les possibilités de financement national par la TVA et les accises; (b) le niveau de la fiscalité sur les revenus des personnes physiques en vigueur au niveau d'un certain nombre d'Etats membres ne leur permet pas de nouvelles hausses d'impôts directs; et (c) la concurrence fiscale ne permet pas d'initiative individuelle en matière de taxation des revenus de l'épargne.

⁶ Ainsi, une étude récente du Bureau du Plan montre qu'une réduction des cotisations patronales financées par la mise en oeuvre de la proposition de la Commission sur la taxe CO2/Energie se traduirait par la création nette de quelques 27 000 emplois d'ici 2000, si la Belgique était le seul pays à mettre en oeuvre cette opération. Il est permis de penser toutefois que ce résultat sous-estime l'élasticité de la demande de travail au coût salarial, dans la mesure où il est basé sur un modèle économétrique dont les paramètres reflètent les caractéristiques structurelles présentes de l'économie belge. Ce type de modèle ne peut donc mesurer les effets macro-économiques d'une baisse du coût salarial représentant une rupture par rapport aux évolutions passées, notamment en ce qui concerne les coûts relatifs entre travail qualifié et travail non-qualifié.

- b. **Effet multiplicateur.** Une action menée au niveau européen devrait avoir un effet multiplicateur important du fait de l'interdépendance croissante de nos économies.
- c. **Risque de délocalisation.** Des réponses nationales au problème du chômage entraîneraient des distorsions de concurrence entre Etats membres au sein du grand marché, chacun cherchant à maximiser l'effet de compétitivité, ainsi que de périlleux mouvements de délocalisation des activités économiques au sein de la Communauté, vers les pays qui seront le plus capables de réduire le coût du facteur travail en raison de la situation avantageuse des finances publiques.
- d. **Risque déflatoire important.** Faute d'accord européen, les Etats membres risquent de rechercher la solution par la mise en oeuvre d'une politique de modération salariale excessive, qui se traduira en perte de pouvoir d'achat pour les travailleurs et en réduction de la demande agrégée, ce qui rendrait encore plus difficile la reprise de la croissance en Europe.

4. Coût du travail et financement de la sécurité sociale

Le financement actuel des régimes de protection sociale qui prévalent dans la majorité des Etats membres de la Communauté repose dans une très large mesure sur des cotisations liées aux revenus du travail. Le principe de ce mode de financement provient de l'histoire même des régimes de protection sociale en Europe. Dans ce contexte, **une réflexion s'impose sur les possibilités de limiter le poids que fait peser le financement de la protection sociale sur le coût du travail par rapport aux autres facteurs de production** (via, par exemple, des cotisations calculées sur la valeur ajoutée de l'entreprise plutôt que sur la masse salariale).

Eu égard à ces observations, le Gouvernement belge invite la Commission à globaliser les problèmes et à examiner la question du financement d'une opération de réduction du coût salarial dans la perspective plus large d'une réflexion sur le financement des mécanismes de protection sociale dans la Communauté. Le fait que de nombreux aspects de cette problématique relèvent de la subsidiarité ne devrait toutefois pas empêcher une réflexion commune à ce sujet, au bénéfice de tous les Etats membres.

**Partage du travail et flexibilité
du marché de travail.**

La croissance économique seule ne peut en Europe pas garantir une création suffisante de postes d'emploi. L'augmentation du contenu de la croissance en emplois doit également passer par l'introduction d'une plus grande flexibilité sur le marché du travail, amélioration de la flexibilité qui doit se traduire par une meilleure répartition du travail disponible.

Le défi aujourd'hui est de reconstruire le plein emploi sans compter exclusivement sur le levier de la croissance. La demande d'une carrière "à la carte" plus souple existe tant du côté des travailleurs que des employeurs. Dans cette optique, ce sont principalement certains aspects de l'organisation du travail qui doivent être adaptés. Là, est le rôle des gouvernements. Dans cette optique, plusieurs pistes peuvent être explorées.

1. Assouplir la fin de la carrière

Il existe tant du côté des travailleurs que des employeurs un besoin d'assouplir la fin de carrière. Or, actuellement, les régimes de la retraite et de la retraite anticipée imposent un retrait complet de la vie active.

On pourrait promouvoir le retrait progressif de la vie active des travailleurs plus âgés par l'instauration d'un régime de travail à mi-temps avec une indemnité compensant partiellement la perte de revenu. Les travailleurs âgés pourront passer d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel, ce qui leur permettra d'aménager progressivement le passage parfois difficile de l'activité à l'inactivité. De plus, la préretraite à mi-temps permettra au travailleur âgé de partager son emploi avec un travailleur plus jeune.

2. Mieux répondre à la conciliation entre vie familiale (ou privée) et vie professionnelle tout en assurant une meilleure répartition du travail disponible

Un système offrant la possibilité au travailleur d'interrompre temporairement sa carrière (interruption de carrière, congé parental, congé de formation, congé sabbatique) avec une compensation financière ou non et la garantie de retrouver son emploi à l'issue de son interruption pourrait répondre à cet objectif. Afin de garantir la répartition du travail, il est indiqué d'assurer le remplacement d'un travailleur qui interrompt sa carrière par un demandeur d'emploi.

3. Développement des emplois à temps partiel sur base volontaire

Les emplois à temps partiel sur base volontaire et la diminution de salaire qui y correspond doivent être promus. Cela peut aller de pair avec une redistribution du travail, en tenant compte des besoins des entreprises et des travailleurs, la réduction des durées de travail journalières ou hebdomadaires, ou des périodes de travail étendues sur l'année (p.ex. travailler 9 mois par an au lieu de 12, pas de travail durant la période des vacances des enfants en âge scolaire).

A cette fin, il faudrait d'un côté enlever les obstacles légaux et financiers pour l'organisation de cette forme de travail et d'un autre côté prévoir une protection sociale adéquate pour les travailleurs à temps partiel. De plus, il serait indiqué de prévoir la possibilité contractuelle de pouvoir reprendre, en priorité, un emploi à temps plein dans l'entreprise.

4. Réduction du temps de travail dans le cadre d'un meilleur usage des moyens de production

Dans ce cas-ci, les possibilités de réduire le temps de travail dans le cadre du travail en équipes, des équipes de week-end, du travail de nuit, sont compensées par de moindres coûts en capital découlant d'un meilleur usage des moyens de production et de la suppression progressive des primes spéciales supérieures au salaire normal en échange de la réduction des durées de travail.

5. Les entreprises en restructuration

En ce qui concerne les entreprises en restructuration, il faudrait penser à redistribuer le travail disponible autrement qu'en faisant appel aux régimes de retraite anticipée. De nombreuses entreprises en restructuration se tournent aujourd'hui vers un système de retraite anticipée afin d'aménager les licenciements nécessaires en accord avec l'ensemble des personnes qui constituent l'entreprise.

Il paraît souhaitable de favoriser toutes les formes de répartition du temps de travail afin de limiter le nombre de licenciements. Des mesures telles que le travail à temps partiel volontaire, l'interruption de carrière à temps complet ou à mi-temps, des nouveaux régimes de travail peuvent répondre aux difficultés parfois temporaires de l'entreprise.

6. Assouplissement de certains aspects de l'organisation du travail

La flexibilité sur le marché du travail passe également par un assouplissement de certains aspects de l'organisation du travail. Ici aussi, il est indiqué de soumettre la réglementation du travail à un examen profond en concertation avec les partenaires sociaux et de prévoir éventuellement sur base d'un consensus social des dispositions dérogatoires en période de récession afin de diminuer la réticence des employeurs à recruter en période de récession.

7. Modération des salaires en fonction d'une stratégie d'emploi

Un principe de base de la concertation sociale est la redistribution de l'accroissement des gains, issus de la productivité. L'octroi de nouveaux avantages salariaux et de réductions de la durée du travail en sont la traduction concrète. Or, ces avantages sont accordés directement au bénéfice exclusif des seuls travailleurs salariés, en emploi.

Dès que le niveau du chômage menace la cohésion même de nos sociétés, la responsabilité des partenaires sociaux est engagée de sorte que la redistribution des gains de productivité serve directement des objectifs d'emploi.

Bien que de nombreux aspects des thèmes précités relèvent de la compétence des Etats membres, il est nécessaire de procéder à une approche commune au niveau européen afin d'éviter les pratiques contraires à la saine concurrence et le dumping social.

Les Etats membres peuvent dans le cadre de leurs moyens attribués à la politique active de l'emploi stimuler financièrement la répartition du temps du travail.

Sur ce terrain, la Communauté européenne peut jouer un rôle important :

- en tant que forum pour l'échange du savoir et de l'expérience;
- dans l'élaboration d'une approche commune dont la réalisation est laissée aux différents Etats membres conformément au principe de subsidiarité;
- dans la formulation de droits fondamentaux sociaux minimum qui doivent être respectés dans tous les Etats membres;
- pour la promotion du dialogue social en la matière.

Formation et enseignement.

Le droit individuel à l'éducation durant la totalité de la vie active et une politique du marché de l'emploi plus active sont essentiels pour, d'une part, maintenir le potentiel de travail à un niveau de qualification suffisamment élevé et d'autre part, couronner de succès la lutte contre l'exclusion sociale.

- 1) Compte tenu de la nécessité de promouvoir les mutations technologiques afin de rester compétitif en cette matière par rapport aux pays à bas salaires, la formation permanente de nos travailleurs constitue une exigence. A cet effet, il est nécessaire :
 - d'impliquer activement, tant sur le plan du contenu que financièrement, le monde des entreprises dans les structures de formation appropriées;
 - de soutenir financièrement et stimuler les établissements de formation en fonction de leurs résultats concrets en matière de formation, adaptés aux besoins du monde des entreprises;
 - de donner aux travailleurs le droit à une formation permanente sous forme de congé-éducation, établi en fonction des efforts fournis quant à la formation et compte tenu des problèmes organisationnels du monde des entreprises. Les charges qui s'ensuivent pour le monde des entreprises doivent être partiellement ou entièrement allégées par un soutien financier partiel de la part du gouvernement.
 - d'assurer une meilleure coordination entre la structure d'enseignement commune et les divers établissements afin de limiter les coûts, optimaliser les résultats et arriver à un meilleur usage de la structure d'enseignement et de formation.
- 2) La prévention du chômage de longue durée chez les jeunes par l'introduction d'un droit à un emploi de 6 mois minimum après avoir été inscrit comme chercheur d'emploi pendant un an. A cet effet, les éventuels besoins en formation doivent être satisfaits, notamment par :
 - des mesures réduisant les coûts du travail, et dont l'importance varie suivant le niveau de formation des jeunes concernés, avec en contrepartie l'assurance d'un effort de formation ou de l'accompagnement au sein ou en dehors de l'entreprise (plan d'embauche des jeunes, "emploi tremplin", formation et travail alternés, stage des jeunes);

- l'implication de ces jeunes, qui en dépit des mesures prises ne sont cependant pas pris en charge par le marché du travail ordinaire, dans les missions d'intérêt général subsidiées par le gouvernement ou dans des projets d'économie sociale.
- 3) Un effort commun, sous forme d'une contribution commune en faveur des groupes à risque (chômeurs de longue durée) dont les chances d'intégrer le marché du travail exigent des mesures spécifiques et plus concrètes.

**BELEIDSORIËNTATIES VOOR MEER GROEI
EN TEWERKSTELLING IN DE EUROPESE GEMEENSCHAP.**

Voorwoord

Ter gelegenheid van de overhandiging van haar bijdrage tot het Witboek, wenst de Belgische Regering de nadruk te leggen op het belang voor de Europese Gemeenschap van de in het Witboek behandelde materie.

Die materie overstijgt het zuiver politieke of economische en raakt de eigenlijke werking van onze maatschappij :

- De aandacht gaat hierbij enerzijds uit naar de plaats van de mens in de maatschappij, en meer in het bijzonder zijn relatie tot het werk, alsook naar de zin van technologische ontwikkeling en vooruitgang in het algemeen.
- Anderzijds staat de zin van Europese integratie op het spel. De Gemeenschap, die haar fundamentele bestaansreden vindt in de economische integratie, krijgt in haar finaliteit te kampen met een ontwrichting, in de vorm van aanhoudende werkloosheid. Het Witboek zet ons ertoe aan na te denken over de zin van Europese eenmaking. De toekomst van de Gemeenschap en de uitbouw van een nieuw ontwikkelingsmodel zijn immers onlosmakelijk met elkaar verbonden.

I. INLEIDING

Na de euforie van de jaren tachtig worden de jaren negentig gekenmerkt door een slechte conjunctuur en door een toeneming van de interne en externe instabiliteit. Men is het er algemeen over eens dat de zorgwekkende situatie van de werkloosheid de onrust bij de bevolking doet toenemen en het vertrouwen in de democratische instellingen aantast. De uitdaging is uitermate groot.

De recessie en de vooruitzichten met betrekking tot de werkloosheid in Europa

Tijdens de voorbije dertig jaar werd de Europese economie gekenmerkt door een nooit geziene stijging van de produktie, de produktiviteit en de koopkracht. Maar, sinds halfweg de jaren zeventig, heeft de economische groei het niet mogelijk gemaakt voldoende banen te creëren om een tegenwicht te bieden voor de aanzienlijke aangroei van de actieve bevolking, die het gevolg was van de demografische ontwikkelingen en van de uitbreiding van de vrouwenarbeid.

Gedurende de periode van 1983 tot 1991 werden nochtans negen miljoen banen gecreëerd. Sedert 1991 is de toestand van de werkloosheid echter opnieuw slechter geworden. Voor 1993 wordt een werkloosheidsgraad verwacht die waarschijnlijk het historisch recordpeil van het begin van de jaren tachtig zal evenaren.

Volgens de jongste berekeningen zal het werkloosheidspercentage blijven stijgen tot boven 11 %, het percentage dat werd voorspeld voor 1993.

De ondertewerkstelling kenmerkt alle ontwikkelde landen, maar het moet worden aangestipt dat dit verschijnsel in Europa dramatischer dimensies heeft aangenomen. De jongste vooruitzichten van de OESO voorspellen 8,25 miljoen werklozen in de Verenigde Staten, 1,7 miljoen in Japan en 20 miljoen in de Europese Gemeenschap.

Bij een onderzoek van die slechte resultaten in de Europese Gemeenschap springen twee kenmerken in het oog, en dit, sinds de jaren zestig.

- * Zelfs tijdens de beste jaren van die periode, daalde de werkloosheid in de Gemeenschap nooit tot onder 8,3 % en lag gemiddeld tijdens het voorbije decennium iets onder 10 % .
- * Er werden over het algemeen weinig nieuwe arbeidsplaatsen geschapen, behalve tijdens de periode 85-90. Over de gehele periode van 1960 tot 1990 steeg de werkgelegenheid gemiddeld slechts met 0,3 % .

Volgens de voorspellingen zal de groei op zich geen oplossing bieden voor de huidige problemen van niet-werkgelegenheid en zal hij, a fortiori, de te verwachten stijging van de actieve bevolking niet opvangen.

De oorzaken van de werkloosheid.

De huidige stijging van de werkloosheid is grotendeels van conjuncturele aard, het werkloosheidspeil, daarentegen, is in hoge mate structureel.

In Europa leidde elke economische crisis immers tot een stijging van de werkloosheid die overging in langdurige werkloosheid welke steeds moeilijker kon worden weggewerkt.

De toeneming van de werkloosheid in Europa wordt toegeschreven aan de grote starheid die de arbeidsmarkt in de meeste landen van de Gemeenschap kenmerkt. Het gebrek aan flexibiliteit werd reeds vaak beschreven. Die starheid wordt met name waargenomen in de al te trage aanpassing van de arbeidskosten, het te hoge niveau van de lasten voor banen met een lage opleidingsgraad en met een geringe produktiviteit, alsook in het uitblijven van aansparingen tot mobiliteit en tot arbeidsaanbod.

De te geringe aanpassing van de arbeidsmarkt resulteert tevens uit fundamentele tendenzen die de eisen van de markt inzake tewerkstelling grondig hebben veranderd : snelle terugloop van de banen in de industrie, diversifiëring en groei van de tewerkstelling in de dienstensector, geringere stabiliteit van de banen met een toenemend percentage werknemers die part-time werken, stijging van de vereisten inzake beroepsbekwaamheid.

De technische en wetenschappelijke vooruitgang, alsook, zij het in mindere mate, de concurrentie van de lage-loonlanden leiden ertoe dat een gedeelte van de bevolking waarvan de opleidingsgraad te laag is in vergelijking met de kosten van die arbeidskrachten, van de arbeidsmarkt worden verdrongen. Dat verschijnsel is bijzonder nadrukkelijk aanwezig op de goederen- en dienstenmarkten die actief zijn in de buitenlandse handel, waar de scherpe concurrentie tot uiting komt in voortdurende en aanzienlijke produktiviteitsverhogingen. De banen met een geringe produktiviteit zijn nog gedeeltelijk aanwezig in de industriële sectoren, zoals de bouwsector en de ambachtelijke produktie, maar zijn vooral terug te vinden in sectoren die niet blootstaan aan internationale concurrentie. In Europa zijn een groot gedeelte van die banen terug te vinden in de niet-commerciële sector of in aanverwante sectoren. De oriëntering van structurele beleidsmaatregelen naar dienstensectoren waar nieuwe maatschappelijke behoeften tot ontwikkeling komen, kan een belangrijk gedeelte van het beschikbare arbeidsaanbod opvangen. Een latente potentiële vraag bestaat in talrijke domeinen : het milieu, het openbaar vervoer, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Een andere gedeelte van de vraag vloeit voort uit de grondige wijzigingen van de sociale, familiale en demografische structuren zoals de hulp aan bejaarden, de oppas en de opvoeding van kinderen, enz...

Indien het niveau van de arbeidskosten in sommige landen zeer hoog ligt, is dat vooral toe te schrijven aan de hoogte van de niet-loonkosten. In sommige gevallen verdubbelen de fiscaliteit en de parafiscaliteit de arbeidskosten zelfs. Die kosten, alsook de sociale wetgeving, zijn niet vergelijkbaar met de situatie in de meeste lage-loonlanden. De scheefgetrokken concurrentie die eruit voortvloeit, zou een deregulering vergen, die in talrijke Europese landen onaanvaardbaar wordt geacht.

De reactie van het bedrijfsleven bestond erin de produktiviteit en de kwaliteit van de produkten fors te doen stijgen. In sommige gevallen werd de produktie geheel of gedeeltelijk verplaatst. Dat verschijnsel heeft een uitgesproken negatieve weerslag op de laaggeschoolde arbeid.

II. KRACHTLIJNEN VOOR ACTIE

De Europese Top van Kopenhagen heeft zijn instemming betuigd met het voorstel van Commissievoorzitter Delors voor een plan op middellange termijn "Op de drempel van de XXIste eeuw" om de Europese economie nieuw leven in te blazen. Dit plan heeft tot doel de Gemeenschap een nieuwe dynamiek te bezorgen door alle mogelijkheden van de Europese eenheidsmarkt en van de gemeenschappelijke munt te benutten en de Gemeenschap voor te bereiden op de talrijke uitdagingen op het gebied van de technologische revolutie, de permanente scholing en de nieuwe sociaal-economische finaliteiten inzake de regeling van de arbeidstijd en van de arbeidsmarkt. Het Belgisch Voorzitterschap zal op een tweevoudige wijze worden betrokken bij dat ambitieus project :

- de Europese Raad van december heeft de opdracht gekregen het algemene kader goed te keuren voor de acties die moeten worden opgezet in de eerstvolgende jaren ; die acties zullen in de vorm van een witboek door de Commissie worden voorgelegd ;
- de concrete uitwerking van die acties zal gebeuren op basis van de nieuwe instrumenten van het Verdrag van Maastricht en met inachtneming van de koers die werd uitgezet voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke munt, t.w. de vaststelling van de globale richtsnoeren voor het economisch beleid (art. 103, 2) en de opvolging van het convergentieproces (art. 109, E, 2, b).

Die acties moeten met name betrekking hebben op de vijf hierna volgende terreinen.

1. Het herstel van een stabiel macro-economisch klimaat.

De verwezenlijking van een duurzame groei in de Europese Gemeenschap is in de eerste plaats afhankelijk van het herstel van het vertrouwen van de economische subjecten. Die hebben al jarenlang hun investeringsstrategieën afgestemd op het perspectief van de Europese integratie, geschraagd door een grote economische en financiële stabiliteit. Die algemene beginselen liggen vervat in het Verdrag van Maastricht. Zij moeten onverwijld worden uitgevoerd. Concreet heeft België de hierna volgende doelstellingen voor ogen :

1. **De tweede fase van de Economische en Monetaire Unie voorbereiden**, die op 1 januari 1994 van start moet gaan. Vanuit formeel standpunt wordt hieronder verstaan dat het Europees Monetair Instituut wordt opgericht en dat de aanvullende wetgeving wordt aangenomen. Het is echter van groot belang dat de Europese Gemeenschap de geloofwaardigheid van het monetair eenmakingsproces kan herstellen door in de loop van de tweede fase de nodige voorwaarden te creëren voor wisselstabiliteit en door de convergentie te versterken. Zulks impliceert niet enkel een terugkeer naar de normale werking van het EMS, het vereist tevens een versterking van het wisselme-

chanisme en een verhoogde coördinatie inzake monetair beleid, die ter dege inspeelt op de doelstellingen van de tweede fase van de EMU.

2. **Het herstel van de geloofwaardigheid van het convergentieproces**, wat volgens de geest van het Verdrag de beste waarborg is om binnen de gestelde termijnen te komen tot de gemeenschappelijke munt. De verwezenlijking van een voldoende budgettaire en financiële stabiliteit is tevens de voornaamste voorwaarde voor een duurzame renteverlaging in Europa. Zulks impliceert dat, op het niveau van de Gemeenschap, een consensus wordt bereikt over een realistische meerjarenaanpak, die rekening houdt met de huidige economische context.

Bijzonder veel belang wordt gehecht aan de evaluatie van de vooruitgang inzake economische en monetaire convergentie die, krachtens de bepalingen van het Verdrag, moet worden uitgevoerd vóór de overgang naar de tweede fase van de EMU.

3. **De globale richtsnoeren vaststellen voor het economisch beleid van de lidstaten en van de Gemeenschap** op het niveau van de Staatshoofden en de Regeringsleiders. Dat nieuwe instrument van de Gemeenschap zal in werking treden van bij de ratificering van het Verdrag. België is van oordeel dat het een cruciale rol moet spelen bij het formuleren van een gezamenlijk antwoord op de uitdagingen waarmee de Gemeenschap thans af te rekenen heeft inzake groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht. Zoniet, is het gevaar niet denkbeeldig dat iedereen zich in zijn schelp terugtrekt en unilateraal oplossingen zoekt voor problemen die, in de huidige stand van de Europese economische integratie, enkel een duurzame oplossing kunnen krijgen op Europees niveau. België bereidt dus een eerste toepassing van dat instrument voor, ter gelegenheid van de Europese Top van december.

Kortom, België wil bijdragen tot een klimaat dat de lidstaten ertoe aanzet hun economisch beleid te zien als een zaak van gemeenschappelijk belang, zoals bepaald bij artikel 103 van het Verdrag. De drie voorgestelde domeinen zullen de basis leggen voor een effectieve coördinatie tussen de lidstaten en op die manier aantonen dat de EMU een aanzienlijke meerwaarde kan betekenen, zelfs voor zij volledig verwezenlijkt is.

2. Het initiatief van Edinburgh uitvoeren

Via het groei-initiatief, dat werd aangekondigd op de Europese Top van Edinburgh, hebben de Twaalf bewust geopteerd voor een gemeenschappelijke aanpak van de huidige economische problemen ten einde op die manier een nieuwe dynamiek te geven aan de coördinatie van hun respectieve beleidsopties. Op de Europese Top van Kopenhagen werd dat initiatief aangevuld met maatregelen tot bevordering van de economische bedrijvigheid op korte termijn. Tijdens het Belgische voorzitterschap zullen de aangekondigde maatregelen nauwgezet moeten worden opgevolgd en zal het programma op specifieke domeinen moeten worden uitgediept ten einde de invloed ervan op de werkgelegenheid te verbeteren.

1. De opvolging moet in de eerste plaats slaan op de uitvoering van de investeringsbeslissingen die, volgens de ramingen van de Europese Commissie, zouden leiden tot een stijging met 0,6 procent van de groei in de Gemeenschap en tot 450.000 nieuwe arbeidsplaatsen. In dat verband moet ervoor worden gewaakt dat het Europees Investeringsfonds, dat de centrale pijler vormt van het initiatief van Edinburg, zo snel mogelijk wordt goedgekeurd door de nationale parlementen.
2. In dezelfde geest zullen de instrumenten waarvoor werd geopteerd in het kader van de nieuwe financiële vooruitzichten van de Gemeenschap, moeten bijdragen tot een selectieve ondersteuning van de economische activiteit die het groeipotentieel van de Gemeenschap op middellange termijn kan verbeteren. Er moet zo snel mogelijk werk worden gemaakt van de structuurfondsen, met inbegrip van het nieuwe Cohesiefonds, het stimuleren van de transeuropese netwerken, het beleid inzake onderzoek en ontwikkeling en de nieuwe programma's voor industriële samenwerking, meer bepaald op het vlak van de milieutechnologie, opdat hun invloed op het economische klimaat en op de regionale ontwikkeling op korte termijn zichtbaar zou worden. Bij de uitwerking van die programma's, die in overleg tussen de overheid en de sociale gesprekspartners moet verlopen, moet in voldoende mate rekening worden gehouden met hun impact op een duurzame verbetering van de vooruitzichten inzake werkgelegenheid.

3. Geïntegreerd actieplan voor de K.M.O.'s.

De totstandkoming van de interne markt **maakt een aanpassing van de ondernemingen aan een nieuwe juridische omgeving en aan een toegenomen concurrentie noodzakelijk.** De inspanning die wordt gevraagd van de meerderheid van de K.M.O.'s is derhalve niet te onderschatten. Vooraleer zij de vruchten kunnen plukken van de eengemaakte markt, zullen zij met een aantal kosten moeten afrekenen, wat des te harder aankomt in een periode van economische recessie.

In die context is het risico reëel dat veel K.M.O.'s onvoldoende op het proces van Europese integratie zullen inspelen.

Het scheppen van een **klimaat van vertrouwen** in de ondernemingen en meer bepaald in de K.M.O.'s, vooral wat betreft hun capaciteit tot integratie in de eenheidsmarkt, **moet een prioriteit worden in de uitvoering en het beheer van de Interne Markt.**

Meer concreet moet het **de K.M.O.'s** mogelijk gemaakt worden in te spelen op de structurele veranderingen en beter de Europese dimensie van hun markt te onderkennen.

Gezien de economische situatie moeten, op alle niveaus die betrokken worden bij de goede werking van de eenheidsmarkt, de nodige maatregelen worden genomen voor de versterking van het concurrentievermogen van de K.M.O.'s en voor de aanboring van hun op vandaag ongebruikt tewerkstellingspotentieel. Hiertoe moet een geïntegreerd actieplan worden uitgewerkt in **vijf belangrijke domeinen** :

- a. Wat betreft de structurele problemen inzake de onderkapitalisatie van de K.M.O.'s, moet erop worden toegezien dat zij werkelijk kunnen deelnemen aan het initiatief tot relance van de groei en dat de mechanismen ingevoerd op Europese Raad van Edinburg en Kopenhagen, worden aangevuld met maatregelen die hun financieringscapaciteit versterken;
- b. Ten einde de rol van de K.M.O.'s inzake onderaanneming te valoriseren moet er op het niveau van de interne markt een actieve structuur worden gecreëerd ter verspreiding van de mogelijkheden terzake en moeten de juridische positie, de rechten en plichten van de onderaannemers worden verduidelijkt;
- c. Gezien het belang van de overheidsopdrachten in het raam van de interne markt in het algemeen en van het initiatief tot relance van de groei in het bijzonder, moeten er maatregelen worden genomen die de deelname van K.M.O.'s aan de openbare markten aanzienlijk versterken;
- d. Ten einde de geloofwaardigheid en de doeltreffendheid van de communautaire actie in de sector van de K.M.O.'s te verzekeren, moet niet alleen op basis van een systematische raadpleging van de Europese K.M.O.-organisaties, bijzondere aandacht worden besteed aan de preventieve evaluatie van de impact van wetgevende initiatieven op de K.M.O.'s, maar ook de directe deelname van de betrokken interprofessionele organisaties van de K.M.O.'s aan de sociale dialoog worden verzekerd;
- e. Ten einde de technologische vernieuwing in de K.M.O.'s te versterken moeten, in overleg met de Lid-Staten, de middelen worden geheroriënteerd die nodig zijn voor de valorisatie van de resultaten van het pré-competitieve

onderzoek in de K.M.O.'s. Bovendien moeten de toegangsvoorwaarden tot de R&D-programma's worden vereenvoudigd opdat de K.M.O.'s met technologische mogelijkheden er gemakkelijker zouden kunnen aan deelnemen.

4. Concurrentiekracht en internationale samenwerking.

De diagnose van de Europese Commissie met betrekking tot de concurrentiepositie van de economie van de E.G. is zorgwekkend. Het marktaandeel, in volume, van de Gemeenschap in de werelduitvoer is gedaald van 21 % in 1980 tot 16 % vandaag. Dat verlies aan marktaandeel heeft bijgedragen tot een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans, terwijl de E.G., als grootste handelsmacht ter wereld, normaal een overschot moet vertonen, dat haar onder andere moet toelaten om de enorme behoeften van de ontwikkelingslanden en van Midden- en Oost-Europa te financieren. In sommige "high-tech" sectoren is het handelstekort van de E.G. een duidelijk teken van onze zwakke positie in vergelijking met de belangrijkste handelspartners. Een herstel van onze positie op de wereldmarkten is derhalve noodzakelijk, zowel om de interne economische en monetaire samenhang te herstellen als om de groeivoorzichten op middellange termijn veilig te stellen.

België sluit zich volledig aan bij de conclusie van de jongste Europese Top, luidens welke het herstel moet worden verwezenlijkt door een verbetering van onze concurrentiekracht gekoppeld aan een verbetering van de internationale samenwerking, veeleer dan een toevlucht te zoeken in protectionistische maatregelen. Het protectionisme getuigt immers van een kortzichtig beleid in E.G.-verband, daar waar men geconfronteerd wordt met een probleem dat, wegens de grondige veranderingen van de wereldeconomie, een algemene visie en bereidheid tot aanpassing vergt. De uitvoering van de conclusies van de Europese Raad onder het voorzitterschap van België moet concreet tot uiting komen in vooruitgang op de vier hierna volgende gebieden :

1. Het is van essentieel belang de onderhandelingen in het kader van de Uruguay Round op algemene en evenwichtige wijze af te ronden voor het einde van het jaar, ten einde te kunnen komen tot een gelijke situatie op het vlak van tarifiering en markttoegang in de geïndustrialiseerde landen. Dat akkoord is essentieel om de economische subjecten een duidelijk signaal te geven van de wil van hun regeringen om een handelsoorlog te vermijden. Het herstel van een klimaat van vertrouwen, dat de investeringen op lange termijn zal bevorderen, is essentieel voor de verbetering van de conjunctuur en het beter dynamiseren van de economische actoren.

Dat akkoord moet leiden tot de totstandbrenging van een mondiale organisatie van de handel die afgestemd is op het feit dat de markten en de ondernemingsstrategieën een wereldwijd karakter krijgen. Deze organisatie moet, zonder enige afwijking, in theorie en praktijk gebaseerd zijn op een multilaterale aanpak. De organisatie moet een kader creëren voor de

toepassing van een nieuw mechanisme ter beslechting van handelsgeschillen en het handelssysteem versterken door een permanente toepassing van het Algemeen Akkoord. Ze moet haar actie afstemmen op de andere parameters van de wereldeconomie: de monetaire ontwikkelingen, de oriëntatie van de geldstromen, de evenwichtige verdeling van de lasten van het milieubeleid, de sociale vooruitgang waarop allen recht hebben, en wel in het kader van een gradueel proces dat met de economische vooruitgang verenigbaar is. Ze zal tenslotte, op voet van gelijkheid, moeten samen werken met andere internationale organisaties, meer bepaald het I.M.F. en de Wereldbank.

2. Het wegnemen van dat element van onzekerheid betreffende de Uruguay Round zal eveneens de coördinatie met de belangrijkste partners van de Gemeenschap bevorderen, om het kader tot stand te brengen voor een duurzaam herstel van de wereldeconomie. De principes van die coördinatie moeten worden uitgetekend tijdens de Top van de G-7 en in andere internationale middens. Zij moeten het met name mogelijk maken de financiële markten gerust te stellen met betrekking tot de wil tot samenwerking van de grote landen, met het oog op het behoud van stabiele wisselkoersverhoudingen die een evenwichtige wereldhandel in de hand werken.
3. De E.G., van haar kant, moet een dynamisch handelsbeleid voeren.

Europa moet dringend defensieve handelsinstrumenten krijgen die zowel operationeel als efficiënt zijn, d.w.z. die het mogelijk maken om snelle en effectieve sancties te nemen. Wij moeten nieuwe instrumenten voor handelsverdediging aannemen zoals anti-subsidie- en vrijwaringsmaatregelen, alsook anti-dumpingsregels of importbeperkingen.

De invoering van een Europees instrument tot herverzekering van de investeringen en uitvoerkredieten kan een einde maken aan het huidige opbod tussen de lidstaten en derhalve de positie van de E.G. op derde markten verbeteren, ook voor contracten met een omvang die de normale interventiegrenzen van de individuele nationale verzekeringsinstellingen te buiten gaan. Dit mechanisme moet een essentieel element worden van de handelspolitiek tegenover derde landen. Het beoogt tevens de exportopbrengsten te doen stijgen en, op die manier, de situatie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Een technische nota hierover komt voor in bijlage 1.

Tegelijkertijd moet krachtig worden opgetreden tegen produktiemethodes die indruisen tegen de principes inzake sociale bescherming en duurzame ontwikkeling terwijl dumpingpraktijken eveneens moeten worden aangepakt, onder meer door de terugkeer tot bilaterale maatregelen in dat verband aan de kaak te stellen.

Bovendien zou moeten worden overeengekomen dat landen die bepaalde minimumnormen niet naleven, alsook produkten die worden gemaakt op basis van produktiemethoden die niet beantwoorden aan diezelfde normen, uitgesloten zouden worden van het toepassingsgebied van de verdere liberalisering van de internationale handel. Op dit vlak zal het belangrijk zijn om minimumnormen in de akkoorden met derde landen te doen opnemen.

4. Onze betrekkingen met Midden- en Oost-Europa nemen een bijzondere plaats in bij de nieuwe organisatie van de wereldeconomie.

In de nieuwe arbeidsverdeling, die zich aftekent als gevolg van een systematische aanwending van de verschillen in ontwikkelingsniveaus, in produktiekosten en in specialisaties en andere relatieve voordelen tussen de diverse delen van de wereld, heeft de E.G. er rechtstreeks belang bij de synergie met de dichtstbijgelegen landen te bevorderen. Door een eventuele samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa, zal de E.G. er immers in slagen de groeimogelijkheden die voortvloeien uit die nieuwe organisatie van de regionale economie te benutten. Ze zal haar nieuwe handelspartners ertoe aanzetten hun beleid af te stemmen op de principes inzake concurrentie en sociale bescherming waarop het markteconomisch model van de Gemeenschap berust.

Een soortgelijke politiek zal voor de Maghreb-landen ontwikkeld worden.

5. In het kader van het competitiviteitsherstel van de Europese Gemeenschap dient bijzondere aandacht uit te gaan naar de ontwikkeling van performante netten van transport en telecommunicatie en informatietechnologie alsook naar een grotere samenwerking inzake R & D (zie de oriëntaties terzake voorgesteld door de Commissie op de Europese Top van Kopenhagen). Meer uitgewerkte technische nota's omtrent deze 3 domeinen komen voor in bijlagen 2, 3 en 4.

5. Vermindering van de arbeidskosten.

De Commissie wordt verzocht het kader en de voorwaarden te onderzoeken, waarin een vermindering van de verplichte heffingen op arbeid kan bijdragen tot een structurele vermindering van de werkloosheid in de Europese Gemeenschap. Dat onderzoek moet in het bijzonder uitgaan van het structurele verschil inzake het vermogen om arbeidsplaatsen te scheppen tussen Europa en andere delen van de wereld, alsook van een beter evenwicht tussen de fiscale behandeling van de diverse produktiefactoren : kapitaal, energie, arbeid.

1. België erkent dat de terugkeer naar een normale groei in de Gemeenschap amper zal voldoende zijn om het huidige werkloosheidspeil te stabiliseren en is van oordeel dat een voluntaristisch beleid noodzakelijk is ten einde het vermogen van de Europese economie om banen te scheppen, te verbeteren. Dat beleid moet modellen van investeringen door de particuliere sector bevorderen, waarin het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen niet systematisch ondergeschikt wordt gemaakt aan produktiviteitsverhogingen. Om overduidelijke redenen impliceert het bevorderen van die investeringsmodellen een vermindering van de arbeidskosten die, wegens het niveau van de verplichte heffingen in de meeste lidstaten, een prohibitief niveau hebben bereikt ten opzichte van de andere produktiefactoren.
2. Wegens de concurrentiepositie van de economie van de Gemeenschap, lijken de vooruitzichten om te komen tot een betere verhouding tussen de groei en de werkgelegenheid gunstiger in de beschermde sector dan in de sector die blootstaat aan de internationale concurrentie. De laatstgenoemde heeft immers al te lijden van de toegenomen concurrentie van de lage-loonlanden, waaraan enkel kan worden verholpen door middel van een voortdurende inspanning inzake technologische vooruitgang.

Het vooruitzicht om belangrijke nieuwe tewerkstellingsbronnen aan te boren is daarentegen duidelijk gunstiger in de dienstensector, en meer bepaald met betrekking tot de beschermde diensten. De vervanging van kapitaal door arbeid kan er plaatsvinden zonder dat men het gevaar loopt de eisen van de internationale concurrentie op de helling te zetten. Voorts kan daardoor beter worden ingespeeld op de nieuwe noden in verband met de demografische en sociologische ontwikkeling, met name de milieubescherming, de ontwikkeling van de sociale economie en de hulp aan afhankelijke bejaarden, noden waaraan thans vaak niet kan worden beantwoord wegens de te hoge arbeidskosten die daarmee gepaard gaan. De bevordering van de werkgelegenheid door een verlaging van de arbeidskosten in de beschermde diensten zou bovendien beantwoorden aan het beleid dat ter zake wordt gevoerd door de belangrijkste handelspartners van de Gemeenschap die het traditioneel beter doen in die sector, dank zij een voor het scheppen van arbeidsplaatsen veel gunstiger verhouding tussen de produktiviteit en de loonkosten.

3. De vermindering van de verplichte heffingen op arbeid zal een weerslag hebben op de begroting, die zal moeten worden beoordeeld in het licht van de noodzaak, in de meeste lidstaten, van een grotere selectiviteit in de sociale uitgaven en gelet op de verwachte vermindering van de uitgaven voor werkloosheid in een economie die het inzake tewerkstelling beter doet. Om het proces op gang te brengen, lijkt het echter nodig in een eerste fase fiscale maatregelen te overwegen, waardoor de weerslag van de operatie op de begroting kan worden geneutraliseerd. Gelet op de toestand van hun begroting, hebben de meeste lidstaten trouwens geen andere keuze. De totstandbrenging van een beter evenwicht tussen de kosten van de diverse

produktiefactoren door middel van een herschikking van de globale kosten lijkt dus te beantwoorden aan een algemene behoefte.

4. Er dient echter te worden gewezen op de beperkingen die de eenheidsmarkt in dat opzicht oplegt aan unilaterale en niet-gecoördineerde acties van de lidstaten. België is dan ook van oordeel dat een grotere harmonisering van de belastingstelsels op het niveau van de Gemeenschap moet worden overwogen om de voorgestelde strategie te kunnen doorvoeren, zonder de begrotingssituatie van de lidstaten te verstoren. De voorstellen van de Commissie betreffende, enerzijds, de verwezenlijking van een minimale harmonisering van de belasting van de inkomens uit financiële beleggingen en, anderzijds, inzake de invoering van een belasting op de CO₂-uitstoot en op het energieverbruik voldoen aan die behoefte, voor zover de daardoor vrijgekomen begrotingsmiddelen kunnen worden aangewend voor een verlichting van de arbeidskosten volgens door de lidstaten te bepalen modaliteiten. Die twee voorstellen zouden trouwens beantwoorden aan de algemenere doelstelling om, op het niveau van de investeringsbeslissingen, te komen tot een beter evenwicht tussen de kosten van de diverse productie-factoren.
5. De aanbevolen aanpak moet worden uitgewerkt met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. De rigiditeit in de inkomensvorming verschilt trouwens aanzienlijk van de ene lidstaat tot de andere. Maar door zich te plaatsen in een gemeenschappelijk vastgesteld referentiekader, kan het optreden van de lidstaten een meerwaarde krijgen, die te vergelijken is met het initiatief van Edinburgh. Die meerwaarde zou trouwens des te groter zijn, indien de nationale maatregelen met het oog op een vermindering van de arbeidskosten gebaseerd konden zijn op een beslissing die de weerslag ervan op de begroting kan neutraliseren via belastingmaatregelen op het niveau van de Gemeenschap. Die twee voorstellen worden thans geenszins door iedereen onderschreven en er moeten nog een aantal problemen worden opgelost voordat hieromtrent een consensus kan worden bereikt. België spreekt evenwel de hoop uit dat de besprekingen ter zake tijdens de eerstvolgende zes maanden in een constructief klimaat kunnen worden voortgezet.

Een meer uitgewerkt voorstel inzake een meerjarenstrategie voor de werkgelegenheid komt voor in bijlage 5.

6. Actief werkgelegenheidsbeleid

De vermindering van de arbeidskosten moet worden ingepast in een algemeen beleid dat erop gericht is alle elementen die de werkgelegenheid in de weg staan, weg te werken door een grotere soepelheid van de arbeidsmarkt. De doelstelling van de vermindering bestaat er niet in de vrijgekomen middelen te herverdelen over de huidige deelnemers aan de arbeidsmarkt, maar, integendeel, het aantal deelnemers te verhogen. Daartoe moeten de economische subjecten

meer flexibiliteit aan de dag leggen in de loon- en prijsvorming. Het lijkt in elk geval noodzakelijk een beter gebruik te maken van de mogelijkheden tot arbeidstijdverdeling, die, in een context van lagere loonkosten, beter tot hun recht komen. Die aanpak zou trouwens beantwoorden aan de algemene verschuiving van de werkgelegenheid van de industriële sector naar de dienstensector waar de mogelijkheden tot deeltijdse banen aanzienlijker zijn.

De flexibiliteit van de arbeidsmarkt is een noodzakelijke voorwaarde voor de verhoging van de werkgelegenheidsintensiteit van de groei. Die flexibiliteit kan gepaard gaan met een betere herverdeling van de arbeid. Een zekere starheid op de arbeidsmarkt remt de vraag naar arbeidskrachten af en bevordert de vervanging van arbeid door kapitaal.

In die context kunnen de hierna volgende thema's aan de orde komen (zie ook een meer uitgewerkte nota als bijlage 6) :

a. De aanpassing van de arbeidstijd

- deeltijdse banen met een proportionele loonsvermindering en een voldoende sociale bescherming ;
- vermindering van de arbeidstijd in het kader van een betere aanwending van het produktieapparaat (ploegendienst, nachtwerk, week-endploegen).

b. De loopbaan "à la carte"

- loopbaanonderbreking ;
- deeltijds brugpensioen ;
- inschakelingsbanen met vermindering van de sociale lasten, bestemd om het produktiviteitsverlies en de opleidingskosten te compenseren.

c. De arbeidsorganisatie

- tijdelijke arbeid ;
- arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd ;
- ontslag- en aanwervingskosten.

Dergelijke ontwikkelingen moeten worden gesitueerd in een sociale context met behoud van de nodige waarborgen en zonder verhoging van de arbeidskosten. Terzake moet overleg worden gepleegd met de sociale gesprekspartners.

Ten slotte moet, over het geheel genomen, de klemtoon worden gelegd op een actief werkgelegenheidsbeleid dat moet leiden tot een doeltreffender werking van de arbeidsmarkt. De investering in menselijk kapitaal (opleiding) en de mobiliteit zijn hierbij zeer belangrijk. Een aantal ideeën omtrent vorming en onderwijs komen voor in bijlage 7.

III. VOOR EEN WERKGELEGENHEIDSPACT

Hiervoor werd een geheel van acties voorgesteld die de werkgelegenheid moeten stimuleren en de werkloosheid verminderen. De convergentie en coördinatie van het economisch beleid in Europa, een stabiele macro-economische omgeving, de vermindering van de arbeidskost, grotere soepelheid en een nieuwe dynamiek in de internationale handel zijn allemaal elementen die de tewerkstelling zullen bevorderen.

De essentie van de problematiek berust vandaag in de discordantie tussen het tempo waarin de werkloosheid verslechtert en het tempo waarin oplossingen worden uitgewerkt en toegepast. Het is deze tijdsdimensie die de indruk wekt dat men achter de feiten aanloopt. Het komt er derhalve op aan deze achterstand op de feiten te verminderen.

In dit kader is het absoluut noodzakelijk een globale aanpak tot stand te brengen.

Uiteraard moet deze in de eerste plaats stoelen op een meer intensief en gecoördineerd gebruik van de hiervoor vermelde instrumenten.

Maar de problematiek is zo veelomvattend en treft zo direct de Europese bevolking, dat men zich de vraag dient te stellen of de grondslagen niet moeten worden gelegd voor een globale Europese strategie. De arbeidsmarkt vormt de link tussen economie en maatschappij. Een arbeidsmarkt die zo ondoeltreffend werkt als vandaag, doet een kloof ontstaan tussen samenleving en economie. Vandaar dat het noodzakelijk is om expliciet als doelstelling voorop te stellen dat de voorwaarden voor een doeltreffende Europese arbeidsmarkt worden gecreëerd.

Bij een dergelijke aanpak zijn 2 elementen van essentieel belang.

Het eerste element is een communautaire benadering en een communautair referentiekader. In de schoot van de Europese Gemeenschap worden reeds enige tijd analyses doorgevoerd naar de oorzaken en remedies voor het onevenwicht op de arbeidsmarkt. Deze zouden niet alleen op korte termijn tot conclusies moeten leiden, maar ideaal ook moeten uitmonden in een aanvaard **Europees referentiekader**, op grond waarvan een meerjarenstrategie voor de tewerkstelling zou kunnen worden uitgewerkt. Zoals de realisatie van monetaire en budgettaire stabiliteit steunt op convergentieplannen, zo ook zou een dergelijke tewerkstellingsstrategie de parameters moeten bepalen die de voorwaarden herstellen voor een sterkere tewerkstellingsintensiteit van de economische groei.

Het tweede element is de noodzaak aan een werkelijk **pact** tussen overheid en sociale partners. In dat pact moet de inhoud van de sociaal-economische vooruitgang gherdefinieerd worden. In de naoorlogse periode stond vooruitgang duidelijk gelijk met economisch herstel en verhoging van de levensstandaard. Vandaag dienen de finaliteiten van de economische ontwikkeling herdacht te worden tegen de achtergrond van een samenleving waarin een aantal mensen geen toegang meer krijgen tot

de arbeidsmarkt en sociaal uitgesloten dreigen te worden, en waarin, anderzijds, meer belang wordt gehecht aan een betere kwaliteit van het leven en de vrije besteding van de tijd. De verdeling van de arbeid bekleedt hierin een centrale plaats.

Daarbij is het essentieel dat de sociaal-economische subjecten de maatschappelijke en financiële kosten van de werkloosheid niet "externaliseren". Een deel van de band tussen concurrentievermogen en economische groei enerzijds en werkgelegenheid anderzijds wordt verbroken, indien de vrijwaring van het concurrentievermogen gerealiseerd wordt door een besparing op de factor arbeid. Een dergelijke benadering biedt geen enkel perspectief, aangezien zij op lange termijn de hele samenleving belast.

Het is derhalve wenselijk dat op Europees niveau, in samenwerking met alle partners, werk wordt gemaakt van een algemene aanpak van de werkgelegenheid. België stelt voor dat de Europese Commissie voorstellen zou formuleren over de pijlers waarop een dergelijke aanpak moet berusten.

**Europees mechanisme voor herverzekering
van exportkredieten en investeringen.**

1. De bevordering van de export en de investeringen in het buitenland is een belangrijk middel om de economie van de lid-staten aan te zwengelen, die meer en meer geconfronteerd worden met een groeiende werkloosheid, achteruitgang van bepaalde gewesten en het verlies aan vertrouwen vanwege de economische agenten.
2. De enorme behoeften van de Midden- en Oosteuropese landen, het GOS en het Middellandse-Zeegebied, alsmede de mogelijkheden die de Aziatische en de Latijns-Amerikaanse landen bieden, doen in toenemende mate een probleem rijzen inzake de verzekeringscapaciteit en de risicospreiding van de portefeuilles voor de verzekeringsinstellingen van de lidstaten, vooral voor de kleine en middelgrote landen. Deze moeilijkheden moeten eveneens gezien worden in het licht van concurrentie met Noord-Amerika en Japan.
3. De realisatie van de grote Europese markt geeft aanleiding tot het ontstaan van talrijke ondernemingen met grensoverschrijdende dimensies. Dit komt o.m. tot uiting in de omvang van de projecten, van welk land zij ook uitgaan en ongeacht de spreiding van de uitvoering over verschillende landen. Ook ontstaan er meer en meer omvangrijke multinationale programma's via een samenwerking tussen industriëlen en financiers uit verschillende staten.
4. Ingaande op de talrijke initiatieven van België ter zake heeft de Commissie zich reeds meerdere malen gebogen over deze problematiek, evenwel zonder dat deze opeenvolgende voorstellen door de Commissie uiteindelijk met succes konden worden bekroond.
Met het oog op de realisatie van de grote Europese markt, en rekening houdend met de aan gang zijnde harmoniseringswerkzaamheden van de verzekeringsvoorwaarden, zou de Commissie nieuwe initiatieven kunnen nemen, mede onder de druk van de behoeften van de Midden- en Oosteuropese landen en van het GOS.
5. Het ogenblik is dus goed gekozen om een concreet voorstel te doen met het oog op het opzetten van een Europese herverzekeringsfaciliteit, waardoor een bijkomende kredietverzekeringscapaciteit voor de nationale kredietverzekeringsinstellingen tot stand zal komen. Zodoende kunnen zij risico's nemen, hoe groot ook de dimensie van de transacties, welke ook de beperkingen zijn die kunnen voortvloeien uit de risico-concentratie of welke ook de oorsprong van de geëxporteerde goederen of van de inbreng van kapitaal zijn.
Bepaalde risico's van aanvullende en tijdelijke aard, die niet worden verzekerd door de nationale instellingen, zouden ook helemaal door deze faciliteit ten laste kunnen worden genomen.

6. Op basis van een minimale harmonisering van de verzekeringsvoorwaarden, voortvloeiend uit de aan gang zijnde werkzaamheden, zou deze faciliteit op grond van financieel evenwicht moeten kunnen werken. Dit veronderstelt een zo uitgebreid mogelijke geografische, sectoriële en kwalitatieve spreiding van de risico's en dus een zekere verplichting tot herverzekering vanwege de nationale instellingen.
7. De voorgestelde faciliteit zou beschikken over aangepaste financiële middelen in functie van het volume en de aard van de risico's die zij zal moeten dragen. Zij zou moeten kunnen rekenen op de financiële medewerking van andere Europese instellingen (EIB, EOF); dank zij die medewerking zou de reële begrotingslast alleen betrekking heffen op de definitieve en niet overdraagbare verliezen.
8. Het beheer ervan zou worden toevertrouwd aan een raad van bestuur samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale kredietverzekerings- of investeringsinstellingen en vertegenwoordigers van bevoegde instanties van de E.G.

**Een doeltreffend infrastructuurnet
van transport en telecommunicatie.**

1. Transport

De voltooiing van de Eenheidsmarkt vergt de omschrijving voor de hele Gemeenschap van een net voor elk vervoermiddel dat het mogelijk maakt de bestaande assen in de Lidstaten te verbinden en de verbindingen tussen de buurlanden en het hart van Europa evenals tussen de buurlanden zelf te ontwikkelen.

Het Europees transportnet moet het de landen van het hart van Europa eveneens mogelijk maken het gestaag groeiend doorgaand verkeer vlot te doen verlopen; daarbij moet er worden gewaakt voor de veiligheid en het leefmilieu in de doorkruisgebieden.

In die context is de formele goedkeuring van een reglement tot voortzetting, tijdens een overgangperiode van twee jaar, van het reglement 3359/90 betreffende de totstandbrenging van het eerste actieprogramma ter bepaling van de doelstellingen en de prioritaire infrastructuurprojecten, fundamenteel, in afwachting van meer volledige maatregelen inzake transeuropese netten die later zullen worden genomen.

Dit kaderreglement stelt eveneens de toekenningsvoorwaarden vast van de verklaring van Europees nut (Verdrag van Maastricht) die door de Commissie moet worden afgeleverd voor elk project dat voor financiële hulp in aanmerking kan worden genomen.

De actie van de Gemeenschap moet betrekking hebben op elke studie over de verbetering van de transportinfrastructuren en over grote projecten, waaronder de constructie van een net voor de hoge snelheidstrein.

De voltooiing van de Eenheidsmarkt vergt eveneens de concretisering van de drie richtschema's opgesteld op het gebied van het wegvervoer, de waterwegen, het gecombineerd transport evenals een finalisering van de richtschema's inzake controle van het maritiem verkeer (VTS), de conventionele spoorwegen, de luchtcontrole en de haven- en luchthavennetten.

De richtschema's vormen het belangrijkste instrument voor de totstandbrenging van transeuropese netten die aangeven welke projecten van communautair belang in aanmerking kunnen worden genomen voor een communautaire financiële aanmoediging.

In dit kader zal men ervoor moeten waken de knelpunten af te schaffen en rekening te houden met de financiële beperkingen van de Lidstaten.

Inzonderheid en met betrekking tot de 3 reeds aangenomen schema's, zal prioriteit moeten worden gegeven:

- inzake het transeuropees wegennet: aan de invoering van geavanceerde telematische wegensystemen en aan de ontwikkeling van technische systemen voor het beheer van het verkeer, de internationale verbindingen en de omzeiling van de belangrijkste stadsverbindingen.
- inzake het transeuropees net van gecombineerd vervoer: aan de aanpassing van de spoorwegverbindingen aan het laadprofiel en aan de vereisten van het vervoer van containers en losse kisten.

2. Telecommunicatie.

- Inzake telecommunicatie-infrastructuur moeten hoofdzakelijk het IDA-programma (Interchange of data between administrations) en het (nog neer te leggen) RNIS-richtschema (numeriek net met integratie van diensten) worden ontwikkeld.
- Zoals voor het transport zijn de financiële beperkingen van de Lidstaten, rekening houdend met de nodige middelen, belangrijke elementen die in overweging moeten worden genomen.

Op het gebied van de telecommunicatie zelf bestaat het grootste probleem in de interoperabiliteit van de netten, wat een inspanning tot harmonisatie van de technische normen voor de uitrustingen en van de systemen vergt, om zowel de doeltreffende werking van de netten als een beperking van de uitrustingskosten mogelijk te maken. De interconnectie zoals zij momenteel bestaat, is inderdaad onvoldoende om over te gaan tot de doeltreffende uitwisseling van geïnformateerde gegevens.

Het IDA-programma zal enorme inspanningen qua overleg en samenwerking vergen, maar ook uitrustingsinvesteringen die, zelfs indien ze steunen op reeds bestaande uitrustingen, aanzienlijke middelen zullen vereisen die de Lidstaten niet alleen zullen aankunnen.

Er zal dus een beroep moeten worden gedaan op de communautaire financiering, zelfs voor de Lidstaten die hierop gewoonlijk geen aanspraak kunnen maken.

Voor het bekomen van deze communautaire financiering zal de verklaring van communautair belang vereist worden, zoals bepaald bij het Verdrag van Maastricht voor de projecten van gemeenschappelijk belang, met het doel te zorgen voor de goede werking van de interne markt door financieel zelfs projecten te ontwikkelen die niet uitsluitend betrekking hebben op de "cohesielanden".

Transeuropese informatie-infrastructuren.

1. In het licht van de oprichting van een "Europese informatieruimte" is het voor de Gemeenschap hoog tijd :

- om verder te gaan dan de beschikking van bestuursrechtelijke orde, die bestemd is om de telecommunicatiediensten vrij te maken door voortaan een dynamisch proces te ontwikkelen voor de uitwerking van gemeenschappelijke of geharmoniseerde informatie-infrastructuren (transeuropese "infostructuur");
- om het tot nog toe gevolgde beleid ter bevordering van het aanbod te vervolledigen (steun aan de informatie- en de telecommunicatietechnologieën, bevordering van de open systemen) door een beleid dat ertoe strekt de vraag op het niveau van de interne markt te stimuleren en te structureren door de invoering van baanbrekende Europese informatieprodukten en -diensten.

Deze nieuwe doelstellingen moeten worden voortgezet in nauwe samenwerking met de oprichting van transeuropese netwerken inzake telecommunicatie en ook transport (fysieke mobiliteit van personen en elektronische overdracht van informatie die in zekere mate moeten worden beschouwd als alternatieve antwoorden op eenzelfde behoefte).

2. De uitwerking van deze "infostructuur" - samen met de gegevensbanken die hiermee gepaard gaan - kan eveneens een belangrijk element vormen voor het economisch herstel van de Gemeenschap.

Zij zou normaal gezien een referentiekader moeten vormen dat het mogelijk maakt de gezamenlijke initiatieven te stimuleren

- van de technologieproducenten (hard- en software)
- van de operatoren van netwerken
- van de leveranciers van elektronische informatie-diensten,

en de kosten-baten-verhouding te verbeteren

- van talrijke sectoren uit de industrie en private diensten
- van de openbare, nationale en communautaire diensten.

Maar deze infostructuur moet ook op adequate wijze beantwoorden aan de behoeften op sociaal, opvoedkundig, cultureel vlak en op het vlak van de gezondheid van de bevolking. De voordelen van deze infostructuur dienen dus voor de Europese burger in zijn dagelijks leven direct voelbaar te zijn, in termen van beter comfort en grotere veiligheid.

3. De Gemeenschap beschikt over een uitgebreid gamma van technologische hulpmiddelen die met name ontwikkeld werden in het kader van ESPRIT en RACE. Vele technologische oplossingen liggen reeds in aanzienlijke mate klaar (uiteraard te actualiseren door voortdurend inspanningen te leveren op het vlak van R&D).

Daarom is het noodzakelijk de infostructuur in verschillende fasen uit te werken in functie van de ontwikkelde technologieën, van een juiste programmering van de investeringsbehoeften en van de voorspelbare evolutie van het gedrag en de organisatiemethodes van de gebruikers.

Er wordt dus aan de Commissie voorgesteld een proces voor te stellen dat gepland is in verschillende fasen, ten einde het voor de verschillende sectoren - regeringen, producenten, operatoren van netwerken en leveranciers van diensten - mogelijk te maken zich aan te passen aan de verschillende termijnen.

Daarom dient men te identificeren :

- wat op korte termijn kan worden verwezenlijkt door de bestaande netwerken op volle kracht uit te buiten en hun interne relatie te bevorderen; men dient bijzondere aandacht te besteden aan de nieuwe diensten die toegankelijk zijn per telefoon;
 - welke acties mogelijk moeten zijn, wanneer het NNID (numeriek netwerk tot integratie van diensten) op Europese schaal operationeel zal zijn;
 - welke acties voorbereid moeten worden in het toekomstig perspectief van de veralgemening van de netwerken met hoog rendement.
4. Om dit proces aan te vatten, is het aangewezen bij voorkeur te werken met twee types van markten, ten einde binnen een redelijke termijn een omzetcijfer te bereiken (van uitrustingen, maar ook en vooral van diensten) dat een voor de investeerders aanvaardbaar ritme van afbetalingen mogelijk maakt:

- markt van openbaar initiatief :

de uitwisseling tussen Lidstaten van administratieve informatie die nodig is voor de werking van de interne markt en voor de verwezenlijking van communautaire belevsvormen bestemd om een openbare aanbesteding op Europees niveau uit te schrijven.

Het initiatief van het IAD beantwoordt aan deze doelstelling.

- markt van diensten die dichtbij het individu staan :

enkele "baanbrekende" Europese informatieprodukten en -diensten, bestemd om een grote consumptiemarkt open te stellen die draait rond de individuele behoeften van de Europese burger inzake informatiedragers.

Een eerste behoefte betreft de "Europese individuele kaart" die toegang verleent tot alle netwerken op het grondgebied van de Gemeenschap. De informatie-inhoud van dit produkt zou geleidelijk aan verrijkt worden, door te beginnen met primaire functies (bv. burgerlijke staat van de drager, bankgegevens, gegevens van sociale zekerheid, verzekeringen, rijbewijs) om vervolgens te evolueren naar het medisch dossier en het "universele medium van persoonlijke gegevens".

Een andere behoefte betreft gemakkelijk toegankelijke diensten aan huis. Met de demografische evolutie zal de verhouding van de thuisblijvende bevolking verder toenemen. Dit verschijnsel dat zich uitstrekt over heel Europa, omvat een enorm potentieel aan diensten en markten inzake interactieve informatie en gebruiksvriendelijke thuis terminals.

5. De Commissie wordt bijgevolg verzocht :

- om snel een synthese te maken van de bijdrage die reeds geleverd wordt voor de verwezenlijking van de in overweging genomen infostructuur door de programmalessen, zoals ESPRIT, RACE, ENS, IMPACT;
- om een trapsgewijze programmering voor te stellen die geleidelijk aan moet leiden tot een technisch en economisch performante infostructuur;
- om de rollen te verduidelijken die toegewezen worden aan de verschillende acteurs, alsook de middelen om de onderling noodzakelijke samenwerkingsverbanden te realiseren : leveranciers van technologieën, operatoren van netwerken, leveranciers van diensten, eindgebruikers, Europese instellingen voor normalisatie, regeringen;
- om de progressieve behoeften inzake investeringen te verduidelijken, met name in functie van de afbetalingstermijnen; daarom dient op middellange termijn de evolutie van de tariefvoorwaarden van nieuwe diensten gebonden aan de infostructuur te worden onderzocht;

- om de bestuursrechtelijke vernieuwingen en de normatieve voorwaarden te identificeren die het proces voor de uitwerking van de infostructuur kunnen stimuleren;
- om na te denken over de types van operationele structuren die haar geschikt lijken om de invoering van de infostructuur te bevorderen;
- om snel sensibiliseringsacties te overwegen, bv. onder de vorm van een Europees informatiecongres.

Onderzoek en ontwikkeling.

1. **De doelstelling de middelen bestemd voor onderzoek-ontwikkeling te brengen tot 3 % van het BNP.**

Deze doelstelling, die nota bene overeenstemt met de toestand in de VS en in Japan, moet worden beoordeeld in het licht van de huidige toestand in de Gemeenschap. Deze doelstelling geeft aanleiding tot twee opmerkingen :

- slechts vier landen op twaalf bereiken het huidige niveau van 2 % . Voor het merendeel van de Lidstaten, waaronder België, zou de inspanning die moet worden geleverd groter zijn dan het percentage van het BNP, wat dus een **zeer belangrijke toename** van de uitgaven voor R&D vertegenwoordigt.
- de **interne** verschillen binnen de Gemeenschap zijn zeer aanzienlijk.

De doelstelling van de toename van de uitgaven voor R&D moet een dubbel perspectief beogen :

- het optrekken van het Europees gemiddelde
- het verminderen van de ongelijkheden tussen de Lidstaten inzake intensiteit van onderzoek-ontwikkeling.

Er kan geen enkel twijfel bestaan over de stimulerende rol die onderzoek-ontwikkeling in al zijn facetten kan spelen bij de "economische vernieuwing" van Europa; zowel vanuit kwantitatief als kwalitatief oogpunt moet men bijzondere aandacht schenken aan dit soort investeringen.

2. **De noodzakelijke budgettaire inspanning.**

De R&D inspanning waarvan hier sprake is, komt zowel van de uitgaven van de ondernemingen als van de overheidsuitgaven. Wat ook hun verhouding is (gemiddeld is die 50/50) in het geheel van de Gemeenschap, zal moeten worden ingegrepen op het vlak van de openbare financiën om geleidelijk een niveau te bereiken dat vergelijkbaar is met dat van onze concurrenten.

Inderdaad, zonder het strategisch belang van de onderzoeksinspanning van de Gemeenschap te ontkennen, bedraagt deze slecht 4 % van het geheel der uitgaven voor R&D van de Lidstaten : een versterking van de investeringen voor R&D is dus

slechts mogelijk als men, op Europees niveau, beslist tot een geleidelijke en gecoördineerde verhoging van de nationale inspanningen terzake.

./..

Om een duidelijk resultaat te bereiken, moet deze verhoging ongeveer 5 % bedragen in reële termen gedurende het volgende decennium. Deze prioriteitskeuze, zowel binnen de overheidsuitgaven als binnen de private investeringen, is onontbeerlijk als men wil breken met de huidige beeldvormen.

3. De prioriteiten van de inspanning inzake onderzoek

Het volstaat niet de financiering van het onderzoek op te drijven : men moet er tevens op toezien dat de impact ten gunste van de concurrentiekracht van onze economie, van de sociale consensus en van de kwaliteit van het bestaan van onze burgers wordt opgedreven.

Er moeten krachtlijnen worden vastgelegd :

- de intellectuele revolutie van de informatietechnologieën houdt een complete hernieuwing in van de hulpmiddelen voor communicatie, informatie en meting waarvan alle onderzoekers gebruik maken, met inbegrip van deze in de menswetenschappen.
De vernieuwing van de onderzoeksinfrastructuur is onontbeerlijk ten einde ze te onttrekken aan de dreigende economische veroudering, vooral in de openbare of semi-openbare sector.
Overeenkomstig de voorrang die aan de industriële sector moet worden gegeven, kunnen bijvoorbeeld de investeringen inzake geavanceerde telecommunicatie tussen onderzoekscentra zowel leiden tot een betere cohesie als tot een relance doordat deze hele economische sector mee op sleeptouw wordt genomen.
- de versterking van het menselijk potentieel inzake onderzoek moet ook deel uitmaken van iedere stimuleringsinspanning : deze inspanning is des te noodzakelijker daar de bevolkingsstructuur van het onderzoekspersoneel, in talrijke landen, de sterke groei weerspiegelt van de jaren zestig en dus massale uittrédingen zal kennen gedurende het volgende decennium.
De onderzoeksopleiding via onderzoek, uitgedacht in samenwerking met de economische acteurs ten einde deze te versterken, vormt een kritiek punt waarop de inspanningen zullen moeten worden toegespitst.
- de versterking van het vermogen tot valoriseren van de resultaten van R&D op het vlak van uitvindingen en economische resultaten, is een andere prioriteit voor de Lidstaten en de Gemeenschap : als de mobilisatie van alle betrokken acteurs (universiteiten, onderzoekscentra en ondernemingen) kan en moet worden versterkt door het toekennen van specifieke financiële stimulansen aan dit type samenwerking, dan moet de rol van de financiële instrumenten in dit vernieuwingsproces er op gericht zijn de economische transpositie van de verworvenheden van het onderzoek te bevoordelen.
Het is wellicht op dit gebied dat men kan aanvangen met de concretisering van het derde punt van het voorstel van voorzitter DELORS inzake R&D.

- de versterking van de capaciteiten van onderzoek-ontwikkeling moet rekening houden met het complexe karakter van de economische en sociale behoeften : men moet een bijzondere voorrang verlenen aan werkzaamheden die de traditionele scheidingslijnen van de wetenschappelijke disciplines overschrijden en die, inzake een gegeven problematiek, de inbreng van onderzoekers met verschillende opleidingen structureren.

4. Concentratie van de communautaire acties en de communautaire meerwaarde.

Het kaderprogramma, belangrijkste hulpmiddel van deze communautaire actie, moet de kwaliteitseisen die het oplegt, weten te handhaven. De communautaire onderzoeksinspanning heeft slechts zin als ze ook toelaat de kwaliteit te verbeteren van de werkzaamheden van de onderzoekers die eraan deelnemen. De versterking van de krachtlijnen die deze inspanning bepalen (generieke technologieën, problemen met een globaal karakter inzake milieu, enz.) moet opnieuw worden bevestigd ten einde er voor te zorgen dat haar communautaire specificiteit behouden blijft.

Er dient eveneens worden opgemerkt dat de zogenaamde "big science" (de activiteiten die op zich aanzienlijke investeringen vereisen) in Europa dikwijls **buiten de Gemeenschap** werden gestructureerd : Europees Ruimtevaart Agentschap, Europees Centrum voor Kernonderzoek, stralings- of neutronenbronnen, Europees Observatorium). Een betere interactie tussen de specifiek communautaire acties en deze van de grote installaties of onderzoeksinstellingen is eveneens noodzakelijk.

Deze eis van specificiteit en kwaliteit mag de cohesieproblemen echter niet naar de achtergrond verwijzen.

Wegens de concentratie van het onderzoekspotentieel (privaat en openbaar) in de relatief goed afgebakende meest welvarende gewesten, brengt de communautaire onderzoeksactie het risico met zich mee de sterkste gewesten te versterken zonder de zwakste krachtiger te stimuleren.

Derhalve moet men overgaan tot een nieuwe aanpak van de respectieve rol van het 4de kaderprogramma en van de structuurfondsen : het gebruik van de structuurfondsen zou evenzeer op intellectuele als op materiële investeringen moeten gericht zijn, zowel op het gebied van onderzoek, wetenschappelijke en technologische vorming als op het gebied van de overdracht van technologieën naar de ondernemingen van de minst begunstigde gewesten.

**Aanbevelingen van de Belgische Regering voor een
meerjarenstrategie ten bate van de tewerkstelling.**

Onderhavige nota bevat de hoofdlijnen van het beleid dat de Belgische Regering voorstelt teneinde de werkgelegenheid in de Gemeenschap te bevorderen. Zij sluit aan bij het Europese plan op middellange termijn tot economische wederopleving, dat werd voorgesteld door Voorzitter DELORS op de Europese Raad te Kopenhagen, onder de titel : "Op de drempel van de XXIste eeuw".

1. Pleidooi voor een vermindering van de kosten van laaggeschoolde arbeid.

De Belgische Regering is van mening dat alle mogelijkheden moeten worden onderzocht om de tewerkstelling te bevorderen en de werkloosheid terug te dringen, met name die welke betrekking hebben op: de flexibiliteit van de contracten (tijdelijke, tussentijdse, van onbepaalde duur, deeltijdse), een actief beleid inzake begeleiding en opleiding, de vermindering van de aanwervings- en ontslagkosten, en de heroriëntering van de economische subsidies. De Regering **meent nochtans dat een grondige wijziging van de relatieve prijzen der produktiefactoren, tegelijk ten gunste van de factor arbeid in het algemeen maar meer in het bijzonder ten gunste van de laaggeschoolde arbeid**, onontbeerlijk is om tegen het einde van het decennium de factor tewerkstelling van de economische groei in de Gemeenschap op significante wijze om te buigen.

De Belgische Regering is er immers van overtuigd dat het probleem van de werkloosheid in de Gemeenschap grotendeels de zeer hoge arbeidskosten weerspiegelt waaraan de ondernemingen het hoofd moeten bieden, inzonderheid om laaggeschoolde arbeiders aan te werven.⁽¹⁾ Meerdere redenen verklaren waarom de arbeidskosten steeds zwaarder doorwegen op de tewerkstelling.

- a. **het concurrentievermogen** : omdat die kosten de delocalisatie van activiteiten versnellen naar landen waar de arbeidskosten minder hoog zijn;
- b. **substitutie**: omdat die kosten bijdragen tot de vervanging kapitaal-arbeid, zowel in de risicosector als in de beschermde sector;
- c. **belemmering** : vermits die kosten de ontwikkeling van de werkgelegenheid in de weg staan in de beschermde diensten, waar de elasticiteit van de vraag naar arbeid tegenover arbeidskosten 2 tot 3 keer hoger is dan in de andere sectoren.

¹⁾ In België ligt het verschil tussen de loonkosten ten laste van de werkgever en het nettoloon (dus de fiscale en parafiscale wig) uitgedrukt in verhouding tot de loonkosten voor de werkgever rond de 50 pct. voor de laagste niveaus van het nettoloon, met name het equivalent van de werkloosheidsuitkering van een alleenstaande. Uitgedrukt in verhouding tot het nettoloon, betekent zulks dat de inschakeling op de arbeidsmarkt zonder daling van het netto inkomen voor de werkgever een loonkost betekent gelijk aan het dubbele van het minimale netto inkomen dat de werknemer verkrijgt.

Die toestand wordt verklaard door het feit dat er een belangrijke potentiële vraag bestaat naar nieuwe types van diensten gekoppeld aan de demografische en sociologische evolutie van onze maatschappij (bejaardenhulp, kinderopvang voor buitenhuiswerkende vrouwen, bescherming van het leefmilieu, vrijetijdsbesteding). Helaas wordt aan die vraag nog te weinig tegemoet gekomen wegens de hoge prijs van die diensten, wat te maken heeft met de uitzonderlijke kosten van de factor arbeid, omwille van het hoge percentage arbeid vervat in die diensten.

Er is dus reden om te denken dat een maatregel tot verlaging van de arbeidskosten zou moeten leiden tot een verlaging van de prijzen van de diensten, en aldus de vraag solvabiliseren en voorwaarden scheppen voor een verhoging van de produktie van kwaliteitsdiensten. Die evolutie moet de sociale cohesie van onze maatschappij versterken, en tevens bijdragen tot de verbetering van het concurrentievermogen in de risicosector, via een daling van de binnenlandse input ervan.

Een verlaging van de arbeidskosten die vooral de laaggeschoolden zou ten goede komen, kan eveneens worden verantwoord vermits :

- a. de werkloosheid thans wordt gekenmerkt door een zeer ongelijke verdeling onder de verschillende categorieën van de actieve bevolking, waarbij de jongeren en de laaggeschoolde arbeiders een hogere werkloosheidsgraad kennen dan het nationaal gemiddelde;
- b. de arbeiders die het meest het slachtoffer dreigen te worden van de **technologische veranderingen** en van de nieuwe internationale arbeidsverdeling precies de minst geschoolden zijn;
- c. de vermindering van de loonkosten het mogelijk zal maken eveneens de arbeidsplaatsen te redden van de laaggeschoolden in de **sector die het hoofd moet bieden aan de internationale concurrentie**;
- d. de ontwikkeling van de **deeltijdse arbeid** eveneens zou moeten worden vergemakkelijkt via een verlaging van de kosten van laaggeschoolde arbeid.

2. Pleidooi voor een verlaging van de verplichte voorafnemingen die de arbeid bezwaren.

Meerdere maatregelen tot vermindering van de arbeidskosten kunnen worden overwogen.

Een benadering die sommigen aanhangen, bestaat erin het niveau, en zelfs het principe zelf van het **minimumloon** zoals dat bestaat in vele landen van de Gemeenschap, in vraag te stellen, waarbij wordt gemeend dat arbeidsplaatsen met geringe produktiviteit het bestaan van lage lonen verantwoorden. Zonder te ontkennen dat het minimumloon in sommige gevallen arbeidsplaatsen kan kosten, lijkt die benadering voor ons niet te moeten worden in aanmerking genomen om twee redenen :

- a. **Zij is niet opportuun.** Het principe van een bestaansminimum is één van de belangrijke aspecten van het Europese sociale stelsel dat moet worden behouden. Derhalve moet het minimum netto looninkomen voldoende hoog zijn om het effectieve zoeken naar een betrekking aantrekkelijk te maken.
- b. **Zij is niet nodig.** Gelet op het zeer hoge niveau van de verplichte afhoudingen op de lage lonen, bestaat er een aanzienlijke marge om een vermindering van die loonkosten door te voeren zonder te raken aan het nettoloon.

In plaats van die benadering aan te bevelen, meent de Belgische Regering dat de verlaging van de loonkosten de vorm zou moeten aannemen van een **verlaging van de verplichte voorafnemingen op de arbeid**. In België waar de sociale bijdragen ten laste van de werkgevers zeer hoog zijn, zou men kunnen denken aan een vrijstelling van de patronale bijdragen aan de sociale zekerheid voor een gedeelte van het loon. Die vrijstelling zou ofwel kunnen gelden voor alle loontrekkers, ofwel geleidelijk verlagen, respectievelijk verdwijnen als het loon een nog te bepalen niveau zou bereiken.⁽²⁾

De keuze van de juiste formule hangt af van de analyse van de voor- en nadelen. Het grootste nadeel van een maatregel tot verlaging van de arbeidskosten voor het geheel van de loontrekkers ligt in de hoge kosten van die algemene maatregel.⁽³⁾ De formule van geleidelijke vermindering van de vrijstelling vertoont eveneens een bepaald aantal gebreken:

- a. zij impliceert dat **de marginale kosten** van een verhoging van het netto-loon, voor de lage lonen, een progressief karakter zullen hebben vermits elke loonsverhoging zal neerkomen op een gehele of gedeeltelijke vermindering van de vrijstelling van sociale lasten voor de werkgever;
- b. er zou een **fraudeprobleem** dreigen te ontstaan, waarbij de ondernemingen, op een of andere wijze, het bedrag van de vrijstelling van de patronale kosten trachten op te drijven;
- c. de **fiscale en parafiscale wig** zal zeer hoog blijven voor de lonen die geen vrijstelling genieten.

²⁾ Zo zouden voor de arbeiders met een loon tussen 1 maal en 1/4 maal het minimumloon, 3/4 van de sociale lasten die drukken op het minimumloon wegvallen, voor de arbeiders met een loon tussen 1/4 maal en 1 1/2 maal het minimumloon zou 1/2 van de sociale lasten op het minimumloon wegvallen, zodat de vrijstelling van de patronale bijdragen zou wegvallen wanneer het loon tweemaal het minimumloon bedraagt.

³⁾ In België vertegenwoordigden de patronale sociale bijdragen op het gedeelte van het loon dat overeenkomt met het minimumloon ongeveer 350 miljard frank in 1992.

Op grond van die overwegingen, is **de Belgische Regering voorstander van een betekenisvolle vermindering van de verplichte voorafnemingen die de arbeid bezwaren, te realiseren in twee fasen :**

- a. **vooreerst** moet die vermindering worden beperkt tot de lonen die lager zijn dan sommige nog te bepalen niveaus;
- b. **geleidelijk** en rekening houdend met de vastgestelde positieve gevolgen van de eerste fase, moet zij worden uitgebreid tot alle loontrekkenden.

Die benadering heeft het voordeel dat zij (a) de loonkosten van de laaggeschoolde arbeid snel wijzigt in functie van de mogelijkheden tot financiering ervan op korte termijn; (b) vermijdt op middellange termijn de negatieve effecten van een degressieve vrijstelling en (c) geleidelijk de financieringsmaatregelen van die vermindering invoert, wat zou moeten gebeuren in het kader van **een Europese meerjarenstrategie ten bate van de werkgelegenheid.**

3. Pleidooi voor een oplossing inzake financiering op Europees niveau.

Gelet op de begrotingstoestand van de meeste Lidstaten en rekening houdend met de vereiste van budgettaire convergentie op Europees niveau, lijkt het aangewezen fiscale maatregelen te overwegen die het mogelijk maken de begrotingskosten van een inspanning tot verlaging van de verplichte voorafnemingen die de arbeid bezwaren, te neutraliseren.

3.1. Mogelijke financieringsmaatregelen

Een dergelijke inspanning kan worden gefinancierd door maatregelen op Europees niveau en/of door de Lidstaten afzonderlijk.

Op Europees vlak zijn verschillende pistes mogelijk:

- a. De invoering van **een taks op de CO₂-uitstoot en op het energieverbruik**. Indien dat voorstel van de Commissie ⁽⁴⁾ zou worden toegepast zou dat bijkomende ontvangsten meebrengen voor de Belgische Staat, tegen het jaar 2000, ten belope van ongeveer 100 tot 130 miljard frank volgens het niveau van de toegestane afwijkingen.
- b. De invoering van **een taks op de inkomsten uit financiële beleggingen**. Volgens het voorstel van de Commissie ⁽⁵⁾ zou die maatregel de fiscale ontvangsten van de Staat doen stijgen met ongeveer 30 miljard.

⁴⁾ Dat wil zeggen een taks gelijk aan 10 US \$ per vat olie, geleidelijk ingevoerd tot in 2000.

⁵⁾ Ofwel een minimum-afhouding aan de bron van 15 pct. op de aan de "communautaire inwoners" uitbetaalde interesten.

- c. De verhoging van de miniumtarieven van de BTW of van de accijnzen. In België zou een verhoging van de BTW-tarieven met 1 punt ongeveer 20 miljard moeten opbrengen voor het normale tarief en 10 miljard voor het verminderde tarief.
- d. Als andere mogelijke piste op middellange termijn kan eveneens worden gewezen op de invoering van een aanvullend percentage op de vennootschapsbelasting. Dat impliceert echter de voorafgaande harmonisering van de basisbelasting.

Op het niveau van elke Lidstaat afzonderlijk zouden de mogelijke financieringsmaatregelen de vorm kunnen aannemen van verhogingen van sommige categorieën van directe en indirecte belastingen en/of van verminderingen van overheidsuitgaven.

3.2. Voorkeur van de Belgische Regering

De Belgische Regering meent dat enkel een financiering op het niveau van de Gemeenschap van aard is om een adequaat antwoord te geven op het probleem van de werkloosheid in Europa en om aldus in te spelen op de zeer hooggespannen verwachtingen die zijn gerezen na de beslissing van de Europese Raad van Kopenhagen om een Witboek voor te bereiden.

De volgende gegevens versterken die zienswijze.

- a. **Drempeleffect.** Opdat de vermindering van de arbeidskosten een betekenisvol gevolg zou hebben in termen van het scheppen van arbeidsplaatsen, moet zij voldoende ambitieus zijn. Simulaties aan de hand van econometrische modellen tonen aan dat de invloed in termen van scheppen van arbeidsplaatsen van een maatregel tot verlaging van de arbeidskosten relatief gering is ⁽⁶⁾. Bijgevolg zal het, zonder een akkoord op Europees vlak, bijzonder moeilijk zijn voor de meeste Lidstaten om een vermindering van de loonkosten te financieren die het mogelijk maakt de voorwaarden te scheppen voor een betekenisvolle vermindering van de werkloosheid, om drie redenen : (a) de akkoorden over de Europese harmonisatie van de indirecte fiscaliteit beperken de mogelijkheden tot nationale finan-

⁶⁾ Aldus toont een recente studie van het Planbureau aan dat een vermindering van de patronale bijdragen door toepassing van het voorstel van de Commissie inzake de CO2/Energie Taks zich zou vertalen in de nettocreatie van zowat 27.000 arbeidsplaatsen tegen het jaar 2000, indien België het enige land was om die vermindering toe te passen. Men mag evenwel veronderstellen dat dat resultaat de elasticiteit onderschat van de vraag naar arbeid ten aanzien van de loonkosten in de mate waarin dat resultaat is gebaseerd op een econometrisch model waarvan de parameters de huidige structurele kenmerken van de Belgische economie weerspiegelen. Dat type van model kan dus de macro-economische effecten niet meten van een verlaging van de loonkosten die neerkomt op een breuk ten aanzien van de voorbije ontwikkelingen, inzonderheid wat de relatieve kosten tussen geschoolde arbeid en ongeschoolde arbeid betreft.

ciering door de BTW en de accijnzen; (b) het niveau van de personenbelasting in een bepaald aantal Lidstaten maakt nieuwe rechtstreekse belastingverhogingen onmogelijk en (c) de fiscale concurrentie maakt enig afzonderlijk initiatief inzake de belasting van de inkomsten uit spaargeld onmogelijk.

- b. **Multiplicatoreffect.** Een actie op Europees vlak zou een belangrijk multiplicatoreffect moeten hebben wegens de groeiende onderlinge afhankelijkheid van onze economieën.
- c. **Risico van delocalisatie.** Nationale maatregelen om het probleem van de werkloosheid te bestrijden leiden tot ontwrichtingen van concurrentie onder Lidstaten binnen de eenheidsmarkt waarbij elkeen het effect van het concurrentievermogen tracht te maximaliseren, alsmede tot een gevaarlijke delocalisatie van de economische activiteit binnen de Gemeenschap, naar landen die het best in staat zullen zijn om de arbeidskosten te verminderen wegens een voordelige toestand van de overheidsfinanciën.
- d. **Belangrijk deflatierisico.** Bij gebrek aan een Europees akkoord dreigen de Lidstaten te zoeken naar de oplossing via een beleid van excessieve loonmatiging, dat zich zal vertalen in verlies van koopkracht voor de werknemers en in vermindering van de geaggregeerde vraag, wat de wederopleving van de groei in Europa nog moeilijker zal maken.

4. Arbeidskosten en financiering van de sociale zekerheid.

De huidige financiering van de stelsels van sociale zekerheid die gelden in de meeste Lidstaten van de Gemeenschap berust in grote mate op bijdragen die zijn gekoppeld aan de arbeidsinkomsten. Het principe van die financieringswijze is het gevolg van de geschiedenis zelf van de sociale zekerheidstelsels in Europa. In dat verband moet worden nagedacht over de mogelijkheden tot beperking van het gewicht van de financiering van de sociale zekerheid op de arbeidskosten ten opzichte van de andere produktiefactoren (via bijvoorbeeld, het berekenen van de bijdragen op de toegevoegde waarde van de onderneming eerder dan op de loonmassa).

Gelet op die opmerkingen verzoekt de Belgische Regering de Commissie de problemen te globaliseren en het probleem van de financiering van een vermindering van de loonkosten te onderzoeken in het breder perspectief van een bezinning over de financiering van de mechanismen van de sociale zekerheid in de Gemeenschap. Het feit dat tal van aspecten van die problematiek te maken hebben met de subsidiariteit, zou evenwel geen belemmering mogen zijn voor een gemeenschappelijk initiatief terzake, ten gunste van alle Lidstaten.

**Arbeidsherverdeling en flexibiliteit
van de arbeidsmarkt.**

Economische groei alleen kan in Europa onmogelijk de creatie van voldoende arbeidsplaatsen waarborgen om de werkloosheid op significante wijze terug te dringen.

De flexibiliteit van de arbeidsmarkt, die gepaard gaat met een betere herverdeling van de arbeid, is eveneens een noodzakelijke voorwaarde om de groeiintensiteit van de werkgelegenheid te verhogen.

De uitdaging van vandaag bestaat erin opnieuw een volledige tewerkstelling te realiseren zonder te kunnen rekenen op het hefboomeffect van de economische groei. Zowel bij werkgevers als bij werknemers bestaat de vraag naar een loopbaan "à la carte". In die optiek moeten bepaalde organisatieaspecten van de arbeid worden aangepast. Daarin berust de rol van de regeringen. In die optiek kunnen meerdere denkpistes gevolgd worden.

1. Het einde van de loopbaan versoepelen

Zowel bij werknemers als bij werkgevers bestaat de behoefte om het einde van de loopbaan te versoepelen. Momenteel betekenen de stelsels van opruiststelling of vervroegde uittreding meestal een volledig afscheid van het beroepsleven.

Men zou een geleidelijke terugtrekking uit het beroepsleven kunnen bevorderen door de invoering van een regeling van deeltijdse tewerkstelling gekoppeld aan een deeltijdse vergoeding. Oudere werknemers zouden kunnen overstappen van voltijds naar deeltijds werk wat hen zou toelaten de overgang van actief bezig zijn naar de professionele inactiviteit geleidelijker te doen verlopen. Bovendien kan een stelsel van geleidelijke terugtrekking oudere werknemers toelaten hun arbeidsplaats te delen met jongere collega's.

2. Meer harmonie tussen familiaal en beroepsleven en een betere verdeling van de beschikbare arbeid verzekeren

Aan deze doelstelling beantwoordt een systeem waardoor de werknemer de mogelijkheid krijgt om zijn loopbaan tijdelijk te onderbreken al dan niet met een vergoeding (loopbaanonderbreking, ouderschapsverlof, vormingsverlof, sabbatical leave) en met de garantie dat hij/zij nadien kan terugkeren naar de job. Ten einde de herverdeling van de arbeid te waarborgen, is het aangewezen de vervanging van een loopbaanonderbreker door een werkzoekende te verzekeren.

3. Uitbouw van deeltijdse jobs op vrijwillige basis

De deeltijdse jobs op vrijwillige basis met overeenstemmende loonvermindering dienen gepromoot te worden. Hier kan de arbeidsherverdeling gepaard gaan, rekening houdend met de noden van de onderneming en de werknemers, met kortere arbeidstijden per dag of per week, of gespreide werkperiodes over het jaar (bvb. 9 maanden per jaar werken i.p.v. 12, geen werk gedurende de vakantieperiode van schoolgaande kinderen).

Daartoe dienen enerzijds de wettelijke en financiële belemmeringen voor de organisatie van deze arbeidsvorm weggenomen te worden en dient er anderzijds een adequate sociale bescherming van de deeltijdse werknemers voorzien te worden. Bovendien zou de contractuele mogelijkheid om bij voorrang te kunnen terugkeren naar een voltijdse job in de onderneming aangewezen zijn.

4. Vermindering van de arbeidstijd in het kader van een betere aanwending van het productieapparaat

Hier liggen de mogelijkheden in het verminderen van de arbeidstijd in het raam van ploegenarbeid, weekendploegen, nachtwerk, gecompenseerd door een vermindering van de kapitaalkosten ingevolge een betere benutting van het productieapparaat en de afbouw van de bijzondere premies boven het normale loon in ruil voor kortere arbeidstijden.

5. Arbeid herverdelen bij herstructurering

Voor de ondernemingen die zich in een herstructurering bevinden moet men trachten de beschikbare arbeid op een andere wijze te verdelen dan door een beroep te doen op stelsels van vervroegde uittreding waarmee een aantal werknemers uit de onderneming verdwijnen. Vele bedrijven die herstructureren kiezen momenteel voor een stelsel van vervroegde uittreding om de noodzakelijke ontslagen te kunnen regelen in akkoord met de werknemers.

Het lijkt wenselijk alle vormen van arbeidsherverdeling aan te moedigen om het aantal ontslagen te beperken. Maatregelen zoals vrijwillige deeltijdse arbeid, voltijdse of deeltijdse loopbaanonderbeking, nieuwe arbeidstijdregelingen kunnen een oplossing bieden voor de soms tijdelijke moeilijkheden van de onderneming.

6. Soepeler organisatie van bepaalde arbeidsvormen

De flexibiliteit van de arbeidsmarkt kan ook vergroot worden door het versoepelen van bepaalde organisatieaspecten van het werk.

Ook hier is het aangewezen om de wettelijke bepalingen inzake de arbeidswetgeving aan een grondig onderzoek in overleg met de sociale partners te onderwerpen en na te gaan of het niet nodig is om in een recessieperiode afwijkende bepalingen te voorzien op basis van een sociale consensus om de terughoudendheid van de werkgevers tegenover het aanwerven in een periode van recessie te verminderen.

7. Loonmatiging in het licht van een werkgelegenheidsstrategie

De herverdeling van de produktiviteitswinsten vormt een basisprincipe van het sociaal overleg. Traditioneel worden hier nieuwe loonvoordelen en arbeidsduurverkortingen toegekend, zij het dat deze voordelen uitsluitend ten goede komen aan de werknemers die reeds in dienst zijn. Van zodra het niveau van de werkloosheid de samenhang van de samenleving bedreigt, dienen de sociale partners er toe aangezet te worden om de produktiviteitswinsten in hoofdzaak voor de bevordering van de werkgelegenheid aan te wenden.

Hoewel heel wat aspecten van voormelde thema's tot de bevoegdheid van de Lidstaten behoren, is een gemeenschappelijke aanpak op Europees vlak noodzakelijk om concurrentievervalsing en sociale dumping te voorkomen.

De overheden van de Lidstaten kunnen, in het raam van de door hen aangewende middelen voor het voeren van een actief werkgelegenheidsbeleid, de herverdeling van de arbeid financieel stimuleren.

De Europese Gemeenschap kan hierin een belangrijke rol vervullen :

- als forum voor de uitwisseling van kennis en ervaring;
- om een gemeenschappelijke benadering uit te werken waarvan de realisatie krachtens het subsidiariteitsbeginsel aan de verschillende Lidstaten wordt overgelaten;
- om minimale sociale grondrechten vast te leggen die in alle Lidstaten moeten worden nageleefd;
- om de sociale dialoog terzake te bevorderen.

Vorming en onderwijs.

Een individueel recht op opleiding gedurende het hele leven en een actiever arbeidsmarktbeleid zijn essentieel om enerzijds het arbeidspotentieel op een voldoende hoog kwalificatieniveau te houden en anderzijds de strijd tegen de sociale uitsluiting met succes te bekronen.

- 1) Ingevolge de noodzaak tot bevordering van technologische veranderingen, ten einde op die basis competitief te blijven ten opzichte van de lage loonlanden, is de permanente scholing van onze werknemers een vereiste. Hiertoe is het noodzakelijk :
 - de bedrijfswereld actief, zowel inhoudelijk als financieel, te betrekken bij de daartoe geëigende vormingsstructuren;
 - de vormingsinstituten financieel te steunen en te stimuleren in functie van hun concrete vormingsresultaten, aangepast aan de noden van de bedrijfswereld;
 - de werknemers een recht op permanente vorming te geven in de vorm van een educatief verlof, vastgesteld in functie van de vormingsinspanning en rekening houdend met de organisatorische problemen van de bedrijfswereld. De daaruit volgende lasten voor de bedrijfswereld dienen onderling geheel of gedeeltelijk gesolidariseerd te worden met zo nodig een gedeeltelijke financiële ondersteuning door de overheid;
 - een betere coördinatie tussen de gewone onderwijsstructuur en de diverse vormingsinstituten om de kosten te drukken, de resultaten te optimaliseren en een beter gebruik van de onderwijs- en vormingsstructuur te verwezenlijken.
- 2) Het voorkomen van langdurige werkloosheid bij jongeren door het instellen van een minimumrecht op tewerkstelling gedurende 6 maanden na 1 jaar werkloosheid. Hierbij dienen de eventuele vormingsbehoeften opgevangen te worden; dit kan gebeuren door :
 - arbeidskostverlagende maatregelen, die des te belangrijker zijn naargelang het vormingspeil van de betrokken jongeren, met als tegenprestatie een zekere vormingsinspanning of jobbegeleiding binnen of buiten het bedrijf (jongerenbanenplannen, ingroeibanen, alternerend leren en werken, stage van jongeren);

- het opvangen van die jongeren, die desondanks de genomen maatregelen toch niet opgenomen worden in de normale arbeidsmarkt, in door de overheid gesubsidieerde taken van algemeen nut of in projecten van sociale economie.
- 3) Een gesolidariseerde inspanning, in de vorm van een solidariteitsbijdrage, ten voordele van risikogroepen (langdurige werklozen) waarvan de inschakelingskansen in de arbeidsmarkt bijzondere en duurdere maatregelen vereisen.



THE COMMISSION'S COPENHAGEN INITIATIVE

Memorandum from Denmark on Growth and Employment in the EC

24 august 1993

Ministry of Economic Affairs

MINISTRY OF ECONOMIC AFFAIRS

The Economic Secretariat

24 August 1993

Eksp.nr.: 2251

The Commission's Copenhagen Initiative

Europe is witnessing continued slow growth as well as high and increasing unemployment, and there is still no prospect of a reversal of the conjunctural situation. Cooperation is a necessity if we are to create an economic recovery in Europe. If we act together, the impact of national initiatives will have double impact. The currency turmoil is an indication of the present wrong trend of affairs.

The overall Community goal is to create a sustainable and non-inflationary growth, which respects the environment and ensures a high level of employment. These objectives form the basis of the economic policy guidelines to be laid down in pursuance of Article 103 of the Maastricht Treaty. They constitute the challenges facing the economic policy at the turn of the century.

Following up on the Edinburgh declaration on promoting economic recovery in Europe, the ECOFIN Council on 19 April 1993 adopted a growth initiative which will enhance cooperation and coordination of economic policies. The strategy is to revive confidence and create increased, non-inflationary growth and higher employment, while at the same time seeking to fulfil the convergence criteria.

Thus, the strategy combines measures to promote short-term growth and employment with initiatives which secure and enhance the nominal convergence within the Community and consequently create the necessary, responsible economic framework to promote investment and thereby medium-term growth and employment. This balance must be secured in the new growth initiatives, which should be prepared in conjunction with the 1994 Budgets. As emphasized by the ECOFIN Council, the conclusions of 19 April are only the first step.

In addition to internal EC work on the growth initiative, a joint EC/EFTA meeting has been held between the Economic and Finance Ministers in order to coordinate the growth initiatives. Furthermore, the growth initiative has been

placed on the agenda of the transatlantic meetings between the Community and the USA. The Community must continue its endeavours to coordinate growth initiatives with its cooperation partners.

Following the ECOFIN meeting on 19 April 1993, the Danish Government has drawn up new, national growth initiatives to revitalize the private sector through structural improvements and a temporary fiscal stimulation. This is to prevent the continuously growing unemployment from undermining confidence of consumers and investors in the private sector. Another aim is to prevent the high conjunctural unemployment from evolving into a permanent structural problem and a constant menace to public finances.

The Government's growth initiatives consist of three parts:

- * A tax reform, reducing marginal taxes and introducing a shift from taxes on labour to taxes on other resources, including introduction of green taxes.
- * A labour market reform strengthening and making more efficient the entire labour market effort. The reform does away with the close connection existing so far between job offers and the rules governing unemployment benefits. The active labour market policy also presents the unemployed with more individual choices and better offers. Adult education and vocational training activities are strengthened. The reform offers leave-of-absence and job rotation schemes, which partly strengthen the prospect for a qualitative up-grading of the labour force and partly present the unemployed with increased job training possibilities.
- * Other initiatives to promote growth, including advancing public investments, stimulating investment in small and medium-sized enterprises improving conditions for entrepreneurs and facilitating the establishment of new enterprises, as well as a number of measures to promote investment in the housing sector and within service production.

In the short term, the temporary fiscal stimulation will increase employment. At the same time, the new Danish growth initiatives address a number of key structural problems which in the medium term will strengthen the labour market.

In this connection, it is also crucial that the parties to the labour market are involved in all initiatives of a social and labour market nature.

The European Council in Copenhagen in June reaffirmed the growth initiatives endorsed in Edinburgh in December and at the ECOFIN meeting in April. It was agreed to rebuild confidence in the European economies.

The conclusions of the European Council in Copenhagen include a memorandum by the Commission's President "Entering the 21st Century. Orientations for Economic Renewal in Europe?" In this connection, the European Council asked the Commission to prepare a white book on a medium-term strategy for growth, competitiveness and employment.

The specific elements to be contained in the Commission's white book should take their point of departure in the ECOFIN Council conclusions concerning the EC growth initiative as they were submitted to the European Council in Copenhagen. It follows from the Maastricht Treaty that all initiatives shall be in conformity with the principle of subsidiarity.

As will appear, the Danish Government has already taken initiatives in many of the 8 potential growth areas cited in the memorandum on economic recovery from the Commission's President. To support the growth initiatives a more binding monetary cooperation must quickly be re-established with a view to an early return to far narrower margins of fluctuation between the currencies.

The formulation of the European growth initiatives - as is the case with the Danish growth initiatives - must also be such as to prevent a deterioration of the citizens' social protection.

In the following the headlines used are the same as those used in the memorandum of the Commission's President.

1. Staying on course for Economic and Monetary Union

Circumstances have changed drastically in a negative direction since the European Council met in Copenhagen. The Danish Government regrets the widening of the EMS band to ± 15 per cent. This was a result of the most recent currency turmoil, which by nature and size was unusual. It is an unsatisfactory situation because the EMS for many years has been an important element of the EC countries' cooperation, among other things to ensure price stability. It is imperative that a more binding monetary cooperation is quickly re-established with a view to narrowing the band of fluctuation between the EMS currencies.

If we want to return to the course for a closer monetary cooperation, the EMS band must be narrowed. Enhanced coordination of economic policy and stronger willingness to observe the rules of the EMS system will constitute the foundation of a closer monetary cooperation. The reports from the informal ECOFIN meeting in Kolding should be translated into practice.

In the Edinburgh Declaration Denmark stated that we do not take part in the third stage of the EMU. But we are an active participant of the second stage. It is imperative that all countries live up to their treaty obligations to act in conformity with the principles of stable prices, sound public finances and monetary conditions, as well as a sustainable balance of payments position. This consideration must be part and parcel of all forms of economic policy, including interest and exchange rate policy.

Stability in Community exchange rates should be promoted through the procedures of the EMU's second stage. Via enhanced market transparency and less uncertainty, a solidly based exchange rate stability will be able to consolidate the internal market and strengthen the derived benefits. This will i.a. result in lower production and transaction cost, increased competitiveness, less uncertainty on the markets, and a higher level of investment, and thus higher growth and lower inflation.

The internal market is also built on the free movement of capital, which has contributed positively to the highly developed markets of the 1990s. This also emphasizes the need for coordinated monetary measures among Member States to stabilize the EMS cooperation. In this context, efforts to bring about an early reduction of European interest rates should also be intensified. In the longer run, it is untenable with the high real interest rates in Europe compared to i.a. the USA and Japan. A reduced level of interest rates would encourage investment and reduce production cost, which would enhance competitiveness and increase employment. A reduction of interest rates would also re-establish business confidence in the stability of the markets and consumers' faith in the future.

2. The Community as an open and reliable partner in the world

The Community should continue to work for a conclusion of the Uruguay Round before 15 December 1993. The agreement should imply proper progress for free trade within all the areas of negotiation. The goal is to create the external framework for a still more liberal world trade.

The agreement should strengthen GATT's role as a world trade organisation for the free international trading system. The organisation should continue to be founded on an efficient regime for settlement of disputes concerning matters of international trade.

Other matters of the world economy are on the agenda of other fora. Trade and monetary matters should be separated, and global monetary matters should primarily be debated by the International Monetary Fund.

We must actively follow up on the conclusions of the World Economic Summit in Tokyo, which expressed deep concern about insufficient growth and inadequate creation of jobs in the industrialized economies. In this connection, steps should be taken to coordinate a follow-up on the G7 countries' individual promises to institute growth-stimulating measures and the Community's growth initiative.

In addition, the Community should work for a further liberalization of international trade through its bilateral relations with the industrialized countries, including the USA, and thus enhance the prerequisites of increased growth.

The EEA agreement extends the Community's internal market with subsequent considerable benefits for growth. The enlargement with the EFTA countries will further enhance these benefits. The momentum of the enlargement negotiations must be maintained and continued as decided by the European Council in Copenhagen.

One of the biggest challenges facing the Community in the years to come is to tie the new democracies in Central and Eastern Europe, as well as the Baltic States, still closer to the Community. An active follow-up on the conclusions of the European Council in Copenhagen concerning improved access to markets will be of decisive importance. Increased trade with the Community will be crucial to the speed of the economic reform process under way in these countries and will simultaneously have a spill-over effect on Community growth. At the same time, efforts should aim at establishing an environmentally sustainable development in the Central and Eastern European countries. Relations to Russia and other European oriented countries in the former Soviet Union should also be given high priority.

An open Community must also manifest itself in relations with the developing countries. An early conclusion of the Uruguay Round within the fixed timetable will be decisive not least for the developing countries. In its bilateral relations the Community should also gradually improve these countries' access to its markets. This will have a positive economic impact on the Community. A protectionist approach would impede the developing countries' chances for implementing the necessary structural adjustment and thus weaken their prospects for a sustainable development. The Community should also contribute towards improving living conditions, human rights and the environment in the developing countries. All Member Countries ought to meet the UN aid target of 1 per cent of GNP.

3. Increased cooperation in the field of research and development

The objective of Community activities within research and development is partly to improve the competitiveness of European industry by strengthening the scientific and technological bases and partly to increase the quality of life for the citizens of Europe.

The Community's coming 4th framework programme should concentrate efforts on broadly applicable technologies based on basic research as well as applied research. Community funded research shall ensure the development of technologies which are best promoted through a coordinated effort. It must continuously be ensured that the effort does not evolve into state subsidy for a few sectors or businesses.

Community activities should concentrate on areas which are best implemented at Community level, and where there is a considerable European research and development potential. Continuous evaluation of research programmes shall ensure an effective priority-setting of tasks.

The programmes must be directed at innovative businesses as well as research centres and universities carrying out research and technological development of high quality. For the programmes to be launched it is necessary that they are desirable from a competitive point of view in order to promote the natural international division of labour.

In consideration of the Community's many innovative enterprises and the creation of employment, the design and administration of the programmes shall be as simple and effective as possible. Small enterprises possibilities of participating must be stimulated and enhanced.

A major part of the Community's research effort shall be used to disseminate knowledge about the results of the joint European research activities, and in particular to small and medium-size enterprises. It is necessary that more

Community research effort is used to promote the mobility of researchers and to strengthen the dialogue between research circles and businesses.

Efforts should be directed at improving the framework for enterprises possibilities of engaging in research and technological development. For example by building international networks consisting of enterprises research centres and universities. A close research collaboration between enterprises and research circles will promote mutual inspiration and enhance quality, and at the same time shorten the road from research to applied results.

4. An efficient network of transport and telecommunications infrastructure

For the Community to be able to fully use the benefits to be derived from the completion of the internal market, communications and transport cost within the borders of the internal market must be effectively cut. In the area of telecommunications this should be done in conformity with Council Resolution of 16 June 1993 concerning liberalisation of teleservices and preparation of a green book on a possible liberalisation of the teleinfrastructure.

An effective network of European links, respecting the environment, should be established. In this context, effective competition, liberty of choice as regards consumer goods, and observance of the Community's state subsidy rules should be ensured.

One possibility is to reorientate public expenditure towards infrastructure and other growth-stimulating spending in conformity with ECOFIN conclusions of 19 April 1993. By resetting priorities, this reorientation can be held within the limit of the existing budgets.

The building of a Trans-European Networks for transport, telecommunications, and infrastructure both within the Community and between Member States and other European countries will benefit trade with the applicant countries, the Central and Eastern European countries as well as the Baltic States. In this

context, it is of imperative importance that the temporary EFB lending facility of 8 billion ECU, as adopted in Edinburgh and Copenhagen, is used effectively.

In connection with support to future development of a well-functioning Trans-European Networks, environmental considerations should be given a far greater importance and weight.

5. Common information area: the new technological revolution

The information area should be given higher priority in order to strengthen the Community's information businesses. This will enhance the technological bases of the European businesses' international competitiveness and stimulate growth and employment in the Community.

Cooperation at Community level and between Member States should be enhanced to ensure that the same technology can be used across borders, and that information can be exchanged effectively across borders.

The Community's role as a mediator of information and inspiration between Member States and businesses is important. In many areas, it would be most appropriate to build information networks and data bases with information of relevance to the citizens and businesses of the Community on national schemes. In this context, it should be ensured that the systems are compatible.

Subject to the above principles, a network of European information data bases should aim to ensure the best possible systems through free competition and by avoiding monopolistic tendencies.

6. Profound changes in our education systems

A well-educated and active population is a must if Europe is to carry weight in the global, political, economic and cultural interplay, and if the European

democracy is to be preserved and developed. It is therefore of particular importance that all citizens of the Community, children, young people and adults alike, have the possibility and right to receive high-quality training and education.

The growing number of new technologies and the increased mobility across borders continue to challenge the educational level of the labour force. In order to meet these challenges, the Community should create an open area for education and training. Thus, the Community's citizens would be free to choose among offers of high-quality education in all Member States. Exchange programmes for students should be strengthened and exchange of experience between education systems enhanced.

By the same token, it should be ensured that the training received and the acquired skills are relevant to the individual citizen, the labour market and the society as a whole. For example, links between school-based and business-based vocational training ought to be strengthened since they are a suitable means to ensure the relevance of the training offered. In order to meet the future demand for all-round competence and increase the mobility of the labour force, general topics and skills should be included in the business oriented education system.

To reach and secure a high level of competence it will be necessary to establish and develop a close collaboration between educational institutions and national and local authorities with a view to promoting innovation and exchange of experience and ideas.

At the same time, special efforts should be directed at young people under the age of 25, who are especially hit by unemployment. We must avoid a situation where a large group of people leaves or is expelled from the education system at an early stage and never gains a foothold on the labour market.

As mentioned, a combination of enhanced adult and supplementary education and increased use of leave-of-absence schemes and job rotation, which also develop the individual's skills, is an important element of the Danish Government's new growth initiatives. To strengthen popular participation in the demo-

cratic development, adult and supplementary education must in addition to the vocational substance also include general and cultural topics.

Matters concerning education and training are primarily of a national nature. All initiatives must be adjusted to the specific circumstances of each individual Member State, and the role of the Community is to support and supplement Member State measures.

7. Towards a new model of development

As stated in Article 2 of the Maastricht Treaty, the economic policy and the environment policy are closely connected. Increased integration of environmental considerations in all Community policies is of decisive importance to a sustainable development in the Community. This will also appear from the fifth Community Programme for the environment as well as from the Commission's internal communication of June 1993, "Integrating the Environment into other Policy Areas within the Commission". This objective should immediately be translated into practice within all areas of the Community.

The Community is facing big problems in the form of a high level of unemployment and damage to the environment and nature. We must therefore try to take into consideration both the environment and businesses' competitiveness to create more jobs. This must be ensured through the formulation of the environment policy, including in particular the choice of means of control, with a view to changing business and consumer behaviour. By altering their approach, businesses will be able to influence the cost caused by enhanced environmental requirements.

In a situation with a high level of unemployment, excessive taxes on labour is not desirable. A well-trained and flexible labour force is a must for an economic recovery. On the other hand, green taxes on pollution and the use of natural resources are economically expedient because the society thereby taxes something which is not desirable. Examples are taxes on CO₂-emissions or excessive

use of natural resources, such as energy resources, minerals and water. Such a shift from taxes on labour to taxes on other resources is, as mentioned, an important element of the Danish Government's growth initiative.

At the same time, it is necessary to cooperate across borders, partly because many environmental problems are of a transnational nature, and partly because an increased environmental protection may have short-term consequences for the individual country's competitiveness. By taking joint action, we attain a more competitive European economy as a whole and create more jobs.

In order to attain a sustainable economic development, respecting the environment and ensuring a high level of employment, national initiatives must be given higher priority, and joint action at Community level must be enhanced.

The new Structural Funds Regulations covering the period from 1994 to 1999 includes stipulations for environmental impact assessment of proposed projects. It must be ensured that the environmental goal of the Community's structural programmes and funds are respected, including in particular the Regional and Social Funds and the Cohesion Fund,

Changes in Community programmes and policies should for example include the implementation of concrete development projects in existing research and development programmes, benefiting the environment and employment.

Furthermore, the Community should strengthen its programmes developing new capital equipment which is able to produce environmentally benign products. These products could solve environmental problems in the Community and at the same time become an export commodity for the Community.

Concrete initiatives aiming at enhancing European businesses' competence and competitiveness in the fields of environment and energy should be launched, as these fields are expected to have a marked impact on industrial development in the coming years. Initiatives may include dissemination of knowledge about the

most recent, cleaner production technologies to small and medium-size enterprises in the Community.

Environmental impact assessments and environmental considerations should also be given higher priority in the processing of applications for loans granted by the European Investment Bank and the European Bank for Development and Reconstruction, as well as by other international banks and donor organisations where the Community has a considerable influence.

Finally, the international collaboration should be enhanced to promote employment and protection of the environment globally through activities in the OECD countries, Central and Eastern Europe, the Baltic States, and Russia, as well as the developing countries. In this context, the Community should already now prepare itself for the next important topic of the GATT negotiations after the conclusion of the Uruguay Round, i.e. problems concerning trade and the environment. The Community must make sure that alleged environmental considerations are not used as disguised protectionism.

8. More active policies towards the labour market

The historic high level of unemployment necessitates the use of well-known as well as new and unorthodox methods. A re-orientation is called for within education and training (cf. item 6) and within the area traditionally termed labour market policy.

The labour market policy shall be instrumental in creating a flexible labour market. A sluggish labour market may prevent an effective reduction of the high level of unemployment and must therefore be countered through a broad spectrum of labour market initiatives. The creation of a more flexible labour market must not prejudice the social protection of the citizens, including the Maastricht Treaty's social dimension.

The labour market policy must also be adapted to the future, great demand for household, consumer, and welfare-targeted services. These services must be in such a favourable position that the number of jobs offered by them can increase considerably. This is not the case today. One of the possibilities is increased collaboration between public and private schemes.

The responsibility for an active labour market policy rests primarily with Member States, while efforts at Community level in particular should concentrate on a more overall coordination of growth-stimulating initiatives, as well as common analyses, and exchange of experience across borders.

Nationally, employment efforts directed at the individual person out of work should be carried out at the local level, where local authorities in cooperation with the parties of the labour market can adapt the effort partly in consideration of the wishes and needs of the unemployed and partly in consideration of the circumstances of the local labour market.

It is crucial that all parties - including in particular the parties to the labour market - are involved at all levels in the formulation of the labour market policy.

The specific elements to be contained in a more active labour market policy promoting labour market flexibility, competitiveness and employment should i.a. include an improvement of labour market structures.

One way to improve labour market structures could be to prevent and remedy bottleneck problems on the labour market by enhancing labour's skills, ability to adjust, and mobility. This can be achieved by improving leave-of-absence schemes, increasing job rotation, and strengthening supplementary education.

Leave-of-absence schemes and increased job rotation are crucial for the creation of a more flexible and dynamic labour market. Improved leave-of-absence schemes for persons holding a job - i.a. for participation in supplementary and further education offers - may make room for job training of unemployed in proper jobs. Thus, the unemployed continue to be part of the labour force.

Leave-of-absence and job rotation schemes may also be instrumental in ensuring that the employed through an upgrading of skills may keep the job and improve the working environment. Such schemes may also be a positive contribution to businesses job and personnel development.

Supplementary training is a central tool to prevent and fight unemployment. We must aim at a situation where a still larger part of the labour force is receiving supplementary and further training, thereby creating the foundation for a considerable reduction of unemployment.

Higher labour flexibility resulting from supplementary training, leave-of-absence and rotation schemes will be instrumental in dismantling barriers crucial to the functioning of the labour market. The ability to adjust is sharpened, and thus the labour market policy is supporting the development of a non-inflationary economic recovery. Such a development will at the same time counteract tendencies towards marginalisation of the weakest part of the labour force.

In addition to improved labour market structures we should also launch specific initiatives to prevent and fight long-term unemployment, which will cause the jobless to drop out of the labour market. In order to ensure that persons out of work are not disconnected from the labour market, the unemployed must receive good and fair offers of employment or training already at an early stage. In order to encourage initiative, the unemployed should be involved actively in the implementation of the effort.

Considering the great need for new jobs, endeavours to cultivate new areas of employment should work in tandem with initiatives to increase growth and introduce structural changes on the labour market. Potential areas of employment could i.a. be social services as well as the fields of environment and energy. Support should also be given to the development of jobs - maybe at special conditions - which can be carried out by particularly vulnerable groups of unemployed.

Bonn, den 30. August 1993

An den
Minister der Finanzen
Herrn Philippe Maystadt
Netstraat 12

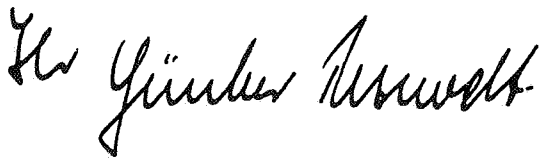
B-1000 Brüssel

Sehr geehrter Herr Minister Maystadt,

zu Ihrer Unterrichtung möchte ich Ihnen den deutschen Beitrag zum vorgesehenen Weißbuch der Kommission über eine mittelfristige Strategie für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in der EG übersenden.

Allen Kollegen des ECOFIN-Rates habe ich dieses Schreiben ebenfalls zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen



Beitrag der Bundesregierung
zum Weißbuch der EG-Kommission
"Mittelfristige Strategie für Wachstum, Wettbewerbs-
fähigkeit und Beschäftigung in der EG"

1. Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft besorgniserregend

Das Wachstum in der Gemeinschaft ist erlahmt, die Beschäftigung geht zurück und die Arbeitslosigkeit steigt besorgniserregend. Strukturelle und konjunkturelle Faktoren überlagern sich. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten stehen jetzt vor der doppelten Aufgabe, die Rezession zu überwinden und die Voraussetzungen für einen langanhaltenden Aufschwung zu schaffen. Damit werden auch der Abbau der Arbeitslosigkeit und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in Angriff genommen. Die Bundesregierung sieht in den Leitlinien des Präsidenten der Kommission, Jacques Delors, einen wichtigen Diskussionsbeitrag für eine wirtschaftspolitische Konzeption zur Förderung von Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der Gemeinschaft.

2. Das Binnenmarktprogramm verwirklichen

Die konsequente Verwirklichung des Binnenmarktprogramms sowie die Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion sind wesentliche Voraussetzungen für eine dauerhafte Revitalisierung der Wirtschaft in Europa. Noch vorhandene Unvollkommenheiten des Binnenmarktes müssen daher so rasch wie möglich beseitigt werden. Notwendig ist darüber hinaus eine weitere Öffnung der Märkte nach innen und nach außen, denn unternehmerische Initiative wird sich nur dann ausreichend entfalten, wenn Marktzugangsbeschränkungen abge-

...

baut werden. In diesem größer werdenden Wirtschaftsraum wird sich eine neue Arbeitsteilung der Standorte herausbilden, die Kostenvorteile für alle Mitgliedstaaten sowie ein Potential für zusätzliche Investitionen bietet, mit dem neue Arbeitsplätze geschaffen werden können.

3. Wachstumschancen durch den Europäischen Wirtschaftsraum

Die Verwirklichung des Europäischen Wirtschaftsraumes und der Beitritt von Efta-Staaten zur Gemeinschaft werden wichtige Impulse für weiteres Wirtschaftswachstum geben. Ein zügiger Abschluß der Beitrittsverhandlungen zum 01. Januar 1995 ist deshalb von wesentlicher Bedeutung.

4. Wettbewerb und Strukturwandel fördern

Die Wohlfahrtseffekte der europäischen Integration werden um so größer sein, je mehr sich die Unternehmen dem Wettbewerb stellen und je reibungsloser der Strukturwandel vonstatten geht. Darum ist es wichtig, die Lösung der Produktivkräfte aus unwirtschaftlichen Verwendungen und ihre Überführung in zukunftssträchtige Bereiche zu erleichtern. Anpassungsflexibilität, Risikobereitschaft, innovatives Unternehmertum und Kreativität sind notwendig, damit die Wachstumspotentiale des Strukturwandels voll genutzt werden können. Marktwirtschaftlicher Wettbewerb legt diese Eigenschaften frei. Er fördert Leistungsbereitschaft und Innovationstätigkeit und stärkt damit die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Unternehmen. Marktzugangsbarrieren, wettbewerbsbeschränkende Kooperationen sowie dirigistische industriepolitische Maßnahmen wirken jedoch kontraproduktiv. Zur Vermeidung wettbewerbsbeschränkender Praktiken in Europa ist langfristig die Einrichtung einer unabhängigen europäischen Wettbewerbsbehörde erforderlich. Diese Behörde sollte tätig werden, wenn nationale Maßnahmen der Wettbewerbsaufsicht nicht greifen.

5. Voraussetzungen für die Wirtschafts- und Währungsunion schaffen

Die Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion erfordert gerade in einem schwierig gewordenen Umfeld verstärkte Anstrengungen zur wirtschaftlichen Konvergenz. Die im Vertrag der Europäischen Union festgelegten Konvergenzkriterien verlangen von den Mitgliedstaaten eine konsequente Stabilitäts- und eine solide Haushaltspolitik. Gemessen an diesen Zielen weist die Gemeinschaft noch spürbare Defizite auf. Dies hat auch die jüngste Krise im EWS deutlich gemacht. Die strikte Durchsetzung der Konvergenzkriterien als Maßstab für den Eintritt in die WWU ist unverzichtbar. Nur Mitgliedstaaten, die diese Kriterien erfüllen, dürfen an der Endstufe der WWU teilnehmen.

6. Die wirtschaftspolitischen Instrumente flexibel nutzen

Von herausragender Bedeutung für die wirtschaftliche Dynamik und Leistungskraft der Gemeinschaft wird es sein, wie flexibel sie auf unvorhergesehene Ereignisse und interne Störungen reagiert. Der Vorteil einer WWU, der sich daraus ergibt, daß alle Mitgliedstaaten die gleiche Währung nutzen können und Kapitaltransaktionen keinem Wechselkursrisiko mehr ausgesetzt sind, ist unbestritten. Andererseits stehen Wechselkursänderungen dann auch nicht mehr als wirtschaftspolitisches Anpassungsinstrument zur Verfügung. Sie können also auch nicht als Puffer bei unerwarteten Veränderungen oder zum Ausgleich regionaler Ungleichgewichte dienen. In einer WWU muß solchen Erscheinungen durch eine solide Finanz- und Geldpolitik und eine entsprechend größere Flexibilität der verbleibenden wirtschaftspolitischen Instrumente sowie durch ein entsprechendes lohnpolitisches Verhalten vorgebeugt werden.

7. Ungestörte internationale Wirtschaftsbeziehungen stärken Wachstum und Beschäftigung

Angesichts der engen Verflechtung der Gemeinschaft mit der Weltwirtschaft hängen Wachstum und Beschäftigung in entscheidender Weise von ungestörten wirtschaftlichen Beziehungen zu den Drittstaaten ab. Der freie Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung. Handelsprotektionismus hingegen schränkt Arbeitsteilung und Wettbewerb ein, erhöht die Preise, wirkt innovationshemmend und gefährdet deshalb Arbeitsplätze. Offene Märkte liegen auch im besonderen Interesse der Entwicklungsländer. Die Europäische Gemeinschaft muß ein überzeugendes und glaubwürdiges Modell für eine Wirtschafts- und Währungsunion werden, in der Unternehmen aktiv sind, die sich dem internationalen Wettbewerb in Europa und auf Drittmarkten stellen.

8. Das GATT weiterentwickeln

Die Rahmenbedingungen für den internationalen Wettbewerb müssen weiter verbessert werden. Hierfür ist ein erfolgreicher Abschluß der Uruguay-Runde dringend notwendig. Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse müssen, ebenso wie Beschränkungen des internationalen Kapitalverkehrs, abgebaut werden. Im Interesse offener Märkte und freier Handelsbeziehungen muß die Europäische Gemeinschaft sehr behutsam mit ihrem handelspolitischen Instrumentarium umgehen. Langfristig ist das GATT vor allem im Sinne einer internationalen Wettbewerbsordnung fortzuentwickeln, in der Wettbewerbsbeschränkungen aufgrund von marktwidrigen Praktiken, staatlichen Subventionen und protektionistisch wirkenden Regionalisierungen verhindert werden. Zudem muß das GATT wie die Handelspolitik insgesamt das Ziel der nachhaltigen umweltverträglichen Entwicklung mit berücksichtigen.

9. Die Reformländer unterstützen

Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme haben die Staaten Mittel- und Osteuropas sowie die Neuen Unabhängigen Staaten die Chance zu Marktwirtschaft und Demokratie erhalten. Diese Länder brauchen Hilfestellung bei ihren Reformanstrengungen (makroökonomische Beratung, Entwicklung des Rechtssystems, Aufbau einer leistungsfähigen Verwaltung, Aus- und Weiterbildung, Privatisierung, funktionsfähige Finanzmärkte, Entwicklung angemessener Sozialsysteme und Umweltschutz). Darüber hinaus muß die Gemeinschaft zur wirtschaftlichen Entwicklung der Reformländer auch dadurch beitragen, daß sie Beschränkungen des Handels mit diesen Staaten weiter abbaut. Für einen breiten Austausch von Waren, Dienstleistungen und Kapital sind vergleichbare marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen wichtig.

10. Das Subsidiaritätsprinzip verwirklichen

Grundlage einer Konzeption zur Belebung der Wirtschaft und einer nachhaltigen Steigerung der Beschäftigung in Europa muß das Prinzip einer offenen sozialen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb sein. Der Subsidiaritätsgrundsatz erleichtert es, den erforderlichen regionalen und nationalen Differenzierungen flexibel Rechnung zu tragen. Auch innerhalb der Mitgliedsländer dürfen die staatlichen Handlungsebenen nicht verwischt werden.

11. Die Systeme der sozialen Sicherung reformieren

Die demographische Entwicklung erfordert von den Mitgliedstaaten erhebliche Veränderungen in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Lebenserwartung nimmt zu. Bei rückläufigen Geburtenzahlen wird im Jahr 2030 voraussichtlich jeder dritte Bürger der Gemeinschaft über 60 Jahre alt sein. Am stärksten betroffen werden durch die zunehmende Alterung

der Bevölkerung das Gesundheitswesen und die Altersversorgung. Die sozialen Sicherungssysteme, insbesondere dasjenige der Alterssicherung, müssen rechtzeitig an diese Entwicklung angepaßt werden, um gleichermaßen sowohl Unternehmen und Arbeitnehmer als auch Leistungsempfänger nicht über Gebühr zu belasten. Neue Konzepte sind erforderlich, damit längerfristig die berufliche Tätigkeit der erhöhten Lebenserwartung angepaßt, die Kenntnisse und Erfahrungen älterer Arbeitskräfte genutzt und die steigenden Anforderungen an die Sozialsysteme finanziert werden können. Gemeinhin gilt: Angemessene soziale Sicherung und notwendige Anpassungsflexibilität im Hinblick auf neue Rahmenbedingungen und veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten sind keine Gegensätze.

12. Staatsinterventionen abbauen und die Haushaltskonsolidierung vorantreiben

Das für angemessenes Wachstum und hohe Beschäftigung notwendige Vertrauen von Investoren, Konsumenten und Finanzmärkten in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft muß durch eine Erhöhung der Effizienz des öffentlichen Sektors gestärkt werden. Ein Abbau überflüssiger Regulierungen, eine Rückführung der Staatsquote, ein Abbau von Subventionen sowie eine Begrenzung der Transferzahlungen und eine Verringerung der öffentlichen Neuverschuldung sind notwendig. Ohne geordnete Staatsfinanzen in den Mitgliedstaaten können auch ein angemessenes Zinsniveau und die Stabilität des Preisniveaus nicht dauerhaft gewährleistet werden. Die Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten muß von entsprechenden Anstrengungen der Gemeinschaft begleitet werden. Verringerten Staatsinterventionen auf nationaler Ebene dürfen nicht vermehrte Regulierungen und Subventionen der Gemeinschaft gegenüberstehen.

13. Rückführung der Neuverschuldung in Deutschland

Die Bundesregierung hat ein Konsolidierungspaket verabschiedet, das Bund, Länder und Gemeinden ab 1994 um 25 bis 35 Mrd DM jährlich entlasten wird. Damit wird die Bundesrepublik Deutschland ab 1996 das im Vertrag von Maastricht festgeschriebene Kriterium für die Begrenzung des Defizits des Gesamtstaats (höchstens 3 % des BIP) erfüllen. Deutliche Kürzungen werden bei den konsumtiven Ausgaben insbesondere im Sozialbereich vorgenommen. Damit wird die Struktur der öffentlichen Haushalte und langfristig ihre Wachstumswirksamkeit verbessert.

14. Wachstumsfördernde Maßnahmen der Bundesregierung

Zur Förderung einer wirtschaftlichen Belebung hat die Bundesregierung außerdem folgende Maßnahmen beschlossen:

- Ein Vorziehen öffentlicher Investitionen des Bundes ins erste Halbjahr 1994 mit Appell an Länder und Gemeinden, in gleicher Weise zu verfahren. Bahn und Post sind aufgerufen, dieser Initiative zu folgen.
- Eine Verlängerung des steuerlichen Schuldzinsenabzugs für eigengenutzte Wohnungsneubauten.
- Eine weitgehende Entschuldung des Wohnungsbestands und eine Verlängerung von steuerlichen Vergünstigungen für Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern.
- Eine Anhebung des Verfügungsrahmens für die Städtebauförderung auf 1 Mrd DM im kommenden Jahr.
- Eine Aufstockung der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung zugunsten der neuen Bundesländer um 600 Mio DM im Haushalt 1994.
- Eine Verkürzung der Planungsverfahren für Bau- und Verkehrsinvestitionen.
- Die Verabschiedung des Entwurfs eines neuen Arbeitszeitrechtsgesetzes, das den Spielraum für eine effizientere Verteilung der Arbeitszeiten vergrößert, die Ableistung von Nachtarbeit für Arbeiterinnen ermöglicht, dabei Nacht- und

Schichtarbeit arbeitsmedizinisch und sozialpolitisch flankiert sowie die notwendigen Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen den Anforderungen moderner Produktionsverfahren und des internationalen Wettbewerbs anpaßt.

- Eine Erprobung privater, gewerblicher Arbeitsvermittlung in zweijährigen Modellversuchen.
- Eine Fortführung der bisherigen flexiblen Hermes-Deckungspolitik, insbesondere für Unternehmen in den neuen Bundesländern.

15. Investitionsfreundliche Steuerpolitik durchsetzen

Die Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sind dauerhafte Aufgaben der Steuerpolitik in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft. Die Bundesregierung hat diese Aufgaben auch bisher schon konsequent wahrgenommen, zuletzt durch das Standortsicherungsgesetz. Mit diesem Gesetz werden ab 01. Januar 1994 die Körperschaftsteuersätze und der Einkommensteuerhöchstsatz für gewerbliche Einkünfte gesenkt, und es wird auf die ursprünglich als Teil der Gegenfinanzierung vorgesehene Einschränkung der degressiven Abschreibung bei Gütern des beweglichen Anlagevermögens verzichtet.

Mittelfristig soll durch eine politische Einigung mit Ländern und Gemeinden im Rahmen der Haushaltsmöglichkeiten mit Vorrang die im internationalen Vergleich besonders nachteilige ertragsunabhängige Gewerkekaptal- und betriebliche Vermögensteuer abgebaut und die Gewerbeertragsteuer zurückgeführt werden. Darüber hinaus ist eine weitere Absenkung der Ertragsteuersätze bei gleichzeitiger Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wünschenswert

Unter Wettbewerbsgesichtspunkten kommt im Europäischen Binnenmarkt einer weiteren Harmonisierung der indirekten Steuern besondere Bedeutung zu. Im Bereich der direkten Steuern ist eine Angleichung der Zinsbesteuerung erforderlich. Weitere

Maßnahmen können hier nach dem Subsidiaritätsprinzip nur bei grenzüberschreitenden Sachverhalten und unmittelbaren Auswirkungen der nationalen Normen auf den Binnenmarkt in Betracht kommen.

16. Beschäftigungsorientierte Lohnpolitik notwendig

Die wirtschaftliche Entwicklung wird nur dann zu mehr Beschäftigung führen, wenn Arbeitskosten und -produktivität nicht weiter auseinanderdriften. Auch Flexibilität und strukturelle Differenzierung der Lohnhöhe nach Branchen, Regionen und Qualifikationen sind von elementarer Bedeutung für eine Sicherung bestender und die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Arbeitsmarktpolitische Instrumente sind vor allem in beschäftigungspolitischen Anpassungsphasen notwendig. Zentrales Element einer aktiven Arbeitsmarktpolitik muß die Qualifizierung der Arbeitnehmer sein. Allerdings kann die Arbeitsmarktpolitik keine dauerhaft wettbewerbsfähigen Arbeitsplätze schaffen. Es gilt eine Brücke zu bauen zwischen denjenigen, die einen Arbeitsplatz haben und denjenigen, die erwerbslos sind. Die Tarifpartner sollten in ihren Verhandlungen die Belange der Arbeitslosen stärker berücksichtigen.

17. Die Lohnzusatzkosten begrenzen

Mit kritischer Aufmerksamkeit sind auch die Lohnzusatzkosten einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge zu betrachten, da sie in Europa im Vergleich zum Lohn ein hohes Niveau erreicht haben. Die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Belastung durch Abgaben für soziale Leistungen muß möglichst begrenzt werden. Hieraus ergibt sich nicht nur eine Aufgabe für den Staat, sondern vor allem auch für die Tarifpartner. Zumindest in Deutschland beruht der größte Teil der Lohnzusatzkosten auf tarifvertraglichen Vereinbarungen. Neue soziale Maßnahmen mit Belastungseffekten sollten nur beschlossen werden, wenn Einschränkungen an anderer Stelle erfolgen, wie dies in Deutschland bei der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung vorgesehen ist.

18. Die Arbeitsmärkte deregulieren

Arbeitsrechtliche und andere Schutzregelungen haben eine zweiseitige Wirkung: Was als Schutz für die Beschäftigten angelegt ist, kann als Eintrittsbarriere für diejenigen wirken, die keine Arbeit haben. Je rigider die Schutzregelungen für die Arbeitsbesitzer sind, desto chancenloser machen sie die Arbeitslosen. Die gesetzlichen Arbeitsmarktregelungen müssen deshalb auf derartige Wirkungen hin durchleuchtet und gegebenenfalls angepaßt werden. Entsprechend sollten auch die Tarifparteien ihre Vereinbarungen überprüfen. Eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit und ein Abbau insbesondere der strukturellen Unterbeschäftigung erfordert eine reibungslosere Anpassung von Arbeitsangebot und -nachfrage an veränderte Situationen auf den Arbeitsmärkten. Dabei bedeuten mehr Flexibilität und mehr Wahlfreiheit z.B. in der Bestimmung der Tages-, Wochen- und Jahresarbeitszeit gleichermaßen mehr Möglichkeiten in der Produktion und die Erfüllung der individuellen Arbeitszeitwünsche vieler Menschen.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit im Unternehmen stärkt den sozialen Frieden und trägt durch Förderung der Motivation auch zur Steigerung der Produktivität bei. Deswegen sollten möglichst viele größere Unternehmen einen auch grenzüberschreitenden Dialog mit den Arbeitnehmervertretungen praktizieren. Die Schaffung europäischer Betriebsräte unter Berücksichtigung des Grundsatzes der vertrauensvollen Zusammenarbeit würde diesen Dialog erleichtern.

19. Das Qualifizierungsniveau sichern und heben

Eine gute berufliche Qualifikation, die dazu beiträgt, die Fähigkeit zu autonomem und innovativem Handeln zu entwickeln, stärkt die Produktivität der Volkswirtschaft und damit auch ihre Position im internationalen Wettbewerb. Ausgaben für Bildung und Wissenschaft sind Investitionen in die Zukunft von Gesellschaft und Wirtschaft. Für die berufliche Aus- und Weiterbildung kommt den Unternehmen eine wichtige Rolle zu.

Maßnahmen zur Qualifizierung der Arbeitnehmer zahlen sich für das einzelne Unternehmen aus und sind Bestandteil einer umsichtigen Unternehmensplanung. In den Mitgliedstaaten ist eine Überprüfung der Bildungsinhalte und -strukturen unter den Gesichtspunkten der Effizienz, der Qualitätssteigerung und der Anforderungen des Arbeitsmarktes erforderlich. Dort, wo im internationalen Vergleich sehr lange Bildungszeiten bestehen, ist eine Straffung notwendig. Die berufliche Bildung muß als attraktive Alternative zum Hochschulstudium weiterentwickelt werden. Die Erstausbildung muß durch eine das Arbeitsleben begleitende Weiterbildung ergänzt werden. Die Realisierung dieses Grundsatzes muß allerdings in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und des Einzelnen verbleiben.

Die Bildungsprogramme der Gemeinschaft sind ein fester Bestandteil der europäischen Zusammenarbeit geworden. Das Erlernen von Fremdsprachen und der Erwerb von Kenntnissen über andere Länder, der Austausch von Jugendlichen und jungen Erwachsenen in und nach der Ausbildung sowie die Zusammenarbeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Die Grundvoraussetzung für eine größere Mobilität auf dem europäischen Arbeitsmarkt muß im Rahmen der jeweiligen nationalen Bildungssysteme geschaffen werden. Auch nach Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union bleibt es Sache der Mitgliedstaaten, über Inhalt und Gestalt ihrer Bildungssysteme zu entscheiden.

20. Die Deregulierungspolitik vorantreiben

Rechtsnormen z.B. zum Schutz von Verbrauchern und Umwelt sind wichtige Eckpfeiler der marktwirtschaftlichen Ordnung und notwendige Grundlage für den Wirtschaftsverkehr. Es muß aber darauf geachtet werden, daß die zunehmende Regulierung und die wachsende Komplexität der Vorschriften Bürger und Unternehmen nicht über Gebühr in ihrer Kreativität und Initiative hemmen und mit Kosten belasten. Auch die Europäische Gemeinschaft muß ihre Vorschriften daran orientieren.

Dazu gehört die strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips einschließlich einer Prüfung der Frage, ob nicht die Regulierungsdichte verringert werden kann.

21. Die Privatisierung fortsetzen

Die Erfahrungen zeigen, daß gewerbliche Unternehmen in öffentlicher Hand in aller Regel weniger effizient wirtschaften als private Unternehmen. Eine Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die private Durchführung bislang öffentlich wahrgenommener Aufgaben bieten nicht nur die Möglichkeit, den Wettbewerb zu beleben und Existenzgründungen zu ermutigen; sie bieten auch die Chance, beim Staat gebundenes Kapital zu mobilisieren und den Finanzbedarf der öffentlichen Hände zu mindern. Die Mitgliedsländer und ihre verschiedenen staatlichen Ebenen sollten von den ihnen gebotenen Möglichkeiten der Privatisierung von Beteiligungen an Unternehmen und bislang öffentlichen Aufgaben intensiven Gebrauch machen.

22. Die Innovationsfähigkeit stärken

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Europa wird wesentlich bestimmt durch die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft, einen hohen Ausbildungsstand, eine leistungsfähige Forschungsinfrastruktur, ein qualitativ hohes Niveau der Grundlagenforschung sowie von Innovationen fördernden Rahmenbedingungen.

Die europäischen Unternehmen müssen bei Forschung und Entwicklung sowie Anwendung von Schlüsseltechnologien eine Spitzenposition einnehmen, um sich auf den wachstumsstarken Märkten technologisch anspruchsvoller Produkte zu behaupten. Dazu ist eine enge, auch grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen notwendig. Die rasche Umsetzung neuer Technologien in neue Produkte und Verfahren liegt in der Verantwortung der Unternehmen. Die treibende Kraft dabei ist ein funktionsfähiger Wettbewerb auf offenen Märkten.

Gemeinschaft und Mitgliedstaaten müssen ihre Maßnahmen zur Forschungs-, Technologie- und Innovationsförderung nach dem Subsidiaritätsprinzip ausgestalten und die Koordinierung ihrer Forschungspolitiken intensivieren. Das vierte Rahmenprogramm für die Forschung der Gemeinschaft wird neben anderen auf internationale Kooperation ausgerichteten Initiativen wie z.B. EUREKA verstärkt grenzüberschreitende Innovationsstrategien unterstützen. Dabei kommt auch der entwicklungsbegleitenden Normung erhebliche Bedeutung zu.

Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen ist der rasche Zugang zu neuen Technologien ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor. Deshalb muß ihr Zugang zu laufenden Förderprogrammen der Gemeinschaft verbessert werden.

23. Informations- und Telekommunikationsstrukturen im Wettbewerb ausbauen

Die Entwicklung von leistungsfähigen Informations- und Telekommunikationsstrukturen innerhalb der Mitgliedstaaten, innerhalb der Gemeinschaft, aber auch weltweit ist angesichts des rasch wachsenden Informationsbedarfs eine wesentliche Voraussetzung für wirtschaftlichen Wohlstand und ein hohes Maß an Beschäftigung. Dafür bedarf es der Weiterentwicklung wettbewerblicher Strukturen in diesem Bereich und der marktkonformen Regulierung marktbeherrschender Anbieter.

Es muß vermieden werden, den Auf- und Ausbau von europäischen Telekommunikationsnetzen vorwiegend unter dem Gesichtspunkt zu sehen, der europäischen Industrie Großaufträge zu verschaffen; dabei bestünde die Gefahr, daß diese Strukturen am Bedarf vorbei entwickelt werden. Eines entsprechenden zusätzlichen Ausbauprogramms der Gemeinschaft bedarf es aus diesem Grunde nicht. Der Infrastrukturauf- und -ausbau ist vielmehr Sache der Telekommunikationsunternehmen.

Die Gemeinschaft sollte in der Telekommunikation auf die "Interoperabilität" der Netze sowie darüber hinaus auf die Schaffung von Rahmenbedingungen achten, die auf Deregulierung und unverfälschten Wettbewerb ausgerichtet sind. Die aus einem Abbau von Monopolstellungen und Marktzutrittsschranken resultierenden Kostensenkungen und Produktivitätszuwächse kommen der wirtschaftlichen Dynamik in der Gemeinschaft zugute.

24. Die europäischen Verkehrsnetze ausbauen

Eine qualitativ hochwertige Verkehrsinfrastruktur ist notwendig für Erhalt und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen. Generell kommt beim Ausbau der Infrastruktur der Beseitigung von Engpässen, der Anbindung peripherer Räume sowie einer optimalen Vernetzung und Verknüpfung der Verkehrsträger unter Einsatz moderner Telekommunikationsmittel besondere Bedeutung zu. Die Reformstaaten in Mittel- und Osteuropa und in der ehemaligen Sowjetunion können sich nur dann optimal entwickeln, wenn moderne Verkehrsstrassen diese Wirtschaftsräume mit der Gemeinschaft verbinden. Die insbesondere in der Wachstumsinitiative von Edinburgh verankerte Finanzierung transeuropäischer Netze liefert einen wichtigen Anstoß für die Einrichtung dieser Netze. Grundsätzlich ist eine private Finanzierung des neuen Infrastrukturbedarfs anzustreben; sie ist Teil der Politik für einen nachhaltigen Wirtschaftsaufschwung.

25. Eine sichere, kostengünstige und umweltverträgliche Energieversorgung gewährleisten

Eine sichere, kostengünstige und umweltverträgliche Energieversorgung ist eine wesentliche Voraussetzung für die wirtschaftliche Zukunft Europas. Der Binnenmarkt erfordert auch im Energiebereich - bei Beachtung der nationalen Besonderheiten, z. B. der unterschiedlichen Strukturen bei einheimischen Ressourcen - eine schrittweise Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse. Dies erfordert den Abbau staatlicher

Handelsmonopole, die Harmonisierung technischer Normen, die Öffnung des staatlichen Beschaffungswesens und die Verbesserung der Transparenz von Energiepreisen.

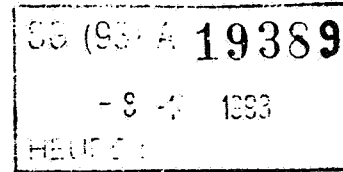
26. Die Umweltpolitik am Verursacherprinzip orientieren

Eine am Verursacher- und Vorsorgeprinzip ausgerichtete Umweltpolitik ist die beste Grundlage für den effizienten Schutz der natürlichen Ressourcen Wasser, Luft und Boden. Für einen gesamtwirtschaftlich kostengünstigen Umweltschutz ist in der Gemeinschaft ein zunehmender Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente erforderlich, wie es auch das 5. EG-Umweltaktionsprogramm vorsieht. Die Einführung neuer Umweltabgaben setzt voraus, daß befriedigende Lenkungseffekte erwartet werden können und die Belastung der Wirtschaft sich insgesamt nicht erhöht. Dabei ist eine internationale Abstimmung anzustreben. In diesem Rahmen spricht sich die Bundesregierung mit Nachdruck für die Einführung einer zumindest EG-weiten CO₂-Energiesteuer als wichtige Maßnahme im Rahmen der internationalen Klimaschutzstrategie aus.



*El Embajador
Representante Permanente de España
ante las Comunidades Europeas*

Bruselas, 7 de octubre de 1993



Excmo. Sr.
D. David Williamson
Secretario General
Comisión de las Comunidades Europeas
BRUSELAS

Señor Secretario General:

Tengo el gusto de remitirle las propuestas españolas, a tener en cuenta, en la elaboración del Libro Blanco sobre "Crecimiento, competitividad y empleo en la Comunidad Europea". Esta comunicación ha sido enviada directamente por el Ministro español de Economía y Hacienda al Vicepresidente Christophersen.

Le saluda atentamente,

Camilo Barcia

SECRETARIA DEL EMBAJADOR
ESPAÑA - CEE
FECHA SALIDA: 7.10.1993
NUMERO: 129

El Consejo Europeo de Copenhague del pasado mes de junio invitó a la Comisión a presentar, en diciembre de 1993, un Libro Blanco sobre la estrategia a medio plazo en favor del crecimiento, la competitividad y el empleo en la Comunidad, y solicitó de los Estados miembros que colaborasen, aportando propuestas sobre elementos específicos que pudieran incluirse en el mismo.

Como respuesta a esta iniciativa, el Gobierno español ha elaborado el presente documento en el que, junto a un análisis sobre la situación económica en la Comunidad, se recogen algunas líneas de actuación que deberían incorporarse a la estrategia a medio plazo de la Comunidad y los Estados miembros en pro de un crecimiento estable y sostenido que garantice la generación de empleo. Con la misma finalidad, el Gobierno español envió, en julio pasado, el Libro sobre Reforma del Mercado de Trabajo presentado al Consejo Económico y Social con objeto de orientar el debate con los interlocutores sociales sobre la reforma estructural del mercado laboral español.

I. LA SITUACION ECONOMICA EN LA COMUNIDAD.

Durante la pasada década, la construcción europea ha experimentado un avance decisivo: la aprobación del Acta Única, la consecución del Mercado Interior y, por último, el Tratado de la Unión Europea, constituyen las piezas clave de este proceso. En cada una de estas fases, no sólo se ha conseguido eliminar la mayoría de las restricciones a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, y desarrollar políticas comunes en nuevos ámbitos; además, se ha dotado a la Comunidad de competencias en Política Exterior y de Seguridad Común, que van permitir que Europa se pronuncie con una sola voz en el contexto internacional; y, finalmente, hemos diseñado un proceso que conducirá a la Unión Económica y Monetaria, fundado en la solidaridad y la colaboración entre los Estados.

Sin embargo, el apoyo social al proyecto europeo se ha visto empañado por la coincidencia de la puesta en marcha de los programas de convergencia, fundados en políticas de estabilidad, con una evolución negativa de las economías de los Estados miembros, propiciando un fenómeno de identificación que es preciso desterrar. En efecto, la caída de la actividad, propia de los fenómenos cíclicos -el importante descenso de la renta, la caída de la inversión, el agravamiento de los desequilibrios presupuestarios, la fuerte inestabilidad cambiaria y, fundamentalmente, el elevado aumento de la tasa de paro- ha puesto de manifiesto una serie de carencias estructurales de las economías comunitarias que, de no ser resueltas, pueden acabar generando una fuerte desconfianza en el futuro inmediato del proyecto europeo.

Por ello, los Gobiernos europeos se enfrentan hoy a un reto: ser capaces de transmitir a la sociedad que es preciso profundizar en la construcción comunitaria; y que, no sólo no deben asociarse las bajas tasas de crecimiento y el elevado nivel de paro con la puesta en práctica de políticas de convergencia sino que, por el contrario, la base del crecimiento sostenido y estable en un mundo abierto, que permita mantener niveles de empleo satisfactorios, exige perseverar en las políticas seguidas hasta ahora, y profundizar en las reformas estructurales precisas para preservar la capacidad competitiva de las economías europeas.

Romper con el pasado económico reciente, recurriendo a políticas de expansión presupuestaria, no asegura el retorno a superiores niveles de empleo. Existe, muy al contrario, entre las diversas instituciones y organismos que hasta ahora han examinado las causas de la escasa capacidad demostrada por las economías comunitarias para generar empleo, un consenso generalizado, tanto en el diagnóstico como en las propuestas de actuación, que avala la afirmación anterior. Todos ellos coinciden en señalar que:

- a) El desempleo en la Comunidad tiene un "componente estructural" cuyo origen se encuentra en ciertos aspectos de las regulaciones nacionales vigentes en los mercados de trabajo, y en determinados efectos, no deseados, que sobre el funcionamiento de dichos mercados se derivan de algunos instrumentos y mecanismos de financiación de los Estados de Bienestar europeos.

- b) El "componente cíclico" del desempleo en la Comunidad no es sustancialmente distinto del que se registra en otras economías desarrolladas. El rasgo distintivo de los mercados de trabajo europeos es, sin embargo, que este "componente cíclico" tiende a perpetuarse, como bien evidencia el hecho de que Europa haya acabado cada ciclo completo de expansión/recesión con un nivel de desempleo mayor del que registraba al comenzar la fase recesiva.

Tanto la teoría económica, como la observación y análisis de las estadísticas del mercado de trabajo europeo, muestran el camino que habría que seguir para registrar mejores resultados: mayor grado de flexibilidad en las legislaciones laborales y, en particular, en la concreción de las formas y modalidades contractuales; redefinición de los Instrumentos del Estado de Bienestar, a fin de hacer posible su sostenibilidad financiera en el medio plazo, así como para garantizar una mayor neutralidad sobre la oferta y demanda de trabajo; reorientación del peso de las políticas de empleo hacia las denominadas políticas activas -formación, asesoramiento, e intermediación en el mercado-; y, finalmente, creación de un entorno que favorezca que la evolución de los salarios reales se ajuste con mayor rapidez a la situación cíclica de la economía y, por tanto, del mercado de trabajo.

Si los avances logrados en esta dirección no han sido hasta la fecha suficientes, la razón no es la falta de consenso técnico sino, fundamentalmente, la constatación de las dificultades políticas que conlleva una reforma de este calado, que supondría una redefinición de las reglas de juego sobre las que se han asentado las sociedades europeas de las últimas cuatro décadas.

II. EL PROYECTO COMUNITARIO Y LA SALIDA DE LA CRISIS ECONOMICA, EN EL MARCO DE LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA.

1. CUESTIONES PENDIENTES.

La consolidación del proyecto comunitario y la salida de la crisis económica exigen un consenso social sobre las reformas a acometer, y un consenso entre los Estados miembros para definir y ejecutar coordinadamente las políticas en favor del crecimiento, la competitividad y el empleo.

Los Gobiernos europeos han reconocido que avanzar en las reformas exige lograr un nuevo compromiso entre partidos políticos, sindicatos, y organizaciones empresariales. Posiblemente, la aparición de ese deseable compromiso requiere que todos los agentes perciban con rotundidad que la actual situación es altamente inestable, y que interesa a todos abandonar cuanto antes estrategias no cooperativas para comenzar a encarar la construcción de lo que deberán ser las bases de la futura prosperidad europea.

Para sentar dichas bases, los Gobiernos deben despejar, absolutamente, las incertidumbres que en los últimos doce meses han podido suscitarse sobre el grado de compromiso político con los objetivos de convergencia definidos en el Tratado de la Unión Europea, así como reforzar la percepción de los ciudadanos en general, y de los agentes económicos en particular, sobre su voluntad de llevar a cabo, de forma realista y coordinada, el proyecto comunitario.

En cuanto al modelo, debe quedar claro que la Europa comunitaria es la Europa de la libre circulación de bienes, factores y servicios en la que, sin ambigüedades, la idea de Europa-fortaleza no tiene cabida. Pero también debe quedar claro que la Europa de la Unión Económica y Monetaria a la que nos dirigimos mantiene como valor irrenunciable la solidaridad, tanto en el contexto mundial como en el ámbito interno; que considera la cohesión como un principio básico de actuación, que debe inspirar todas las políticas comunitarias; y que, por ende, quiere garantizar a sus ciudadanos

unos niveles de protección social adecuados, cuya misma viabilidad exige, ineludiblemente, que no se transformen en un obstáculo para lograr un nivel adecuado de empleo.

Ante estas perspectivas, la sociedad europea se va a ver inmediatamente enfrentada a tres cuestiones básicas:

- a) El papel a jugar por la Comunidad Europea en un mundo en el que se haya preservado la noción de que el libre comercio es el motor del crecimiento, con lo que esto conlleva de análisis de las ventajas y desventajas comparativas de las economías comunitarias y, en especial, del funcionamiento integral de los mercados de trabajo europeos.
- b) Cómo debe relanzarse el proceso de convergencia nominal y real de las economías comunitarias para garantizar que la construcción de la UEM cuenta con bases económicas sólidas, que complementan y hacen consistente el compromiso político de los Gobiernos. En este proceso, el punto central será la adopción de iniciativas nacionales y comunitarias que prioricen la generación de empleo y la salida de la recesión.
- c) Cómo se instrumentan mecanismos transparentes e inequívocos que permitan asegurar que los esfuerzos y sacrificios a realizar se distribuyen de forma equitativa entre toda la sociedad, a fin de asegurar la aceptación de los cambios estructurales que es preciso desarrollar.

2. RECUPERACION DEL CLIMA ECONOMICO.

Recuperar la confianza de los ciudadanos y reconstruir un clima económico satisfactorio exigirá algo más que meras declaraciones de intenciones. Ahora, los compromisos macroeconómicos y las reformas estructurales tendrán que ser mucho más concretos, y estar dotados de un preciso calendario en el que se incluyan también los mecanismos que habrían de activarse en caso de que, por razones endógenas o exógenas, el escenario económico sea peor que el inicialmente previsto.

Junto a estos compromisos calendados y transparentes, parece inevitable que se produzca un reequilibrio del protagonismo relativo de las políticas de demanda. La apreciable reducción en las expectativas inflacionistas y la profunda debilidad de las economías europeas, así como la incidencia que sobre esa posición cíclica tienen los costes del servicio de la deuda financiera acumulada en la segunda parte de los años 80, abren la posibilidad de instrumentar una política monetaria menos restrictiva que la que hasta ahora ha venido practicándose.

Concretar ese margen exige, desde luego, que el signo de la política fiscal y la evolución de los salarios se modifique respecto al pasado más reciente. En otros términos, la posibilidad de inducir un impulso positivo desde la política monetaria está condicionada a que la política presupuestaria deje de ser abiertamente expansiva, y a que la evolución salarial no comprometa el horizonte de estabilidad cambiaria y de precios que se pretende mantener. En este sentido, es evidente que la certeza en el horizonte económico inmediato que puede traer consigo la generalización de acuerdos entre los agentes sociales sería altamente deseable, al permitir adelantar en el tiempo el efecto positivo de la mayor relajación monetaria.

En nuestra opinión, la envolvente formal de todos estos posibles elementos -reformas de las legislaciones laborales, redefinición de los instrumentos y mecanismos de financiación del Estado de Bienestar y reequilibrio del protagonismo relativo de las políticas de demanda- no puede ser otra que la actualización y homogeneización de los programas de convergencia. Actualización imprescindible para dotar de consistencia y credibilidad al objetivo final de la UEM, ya que el brusco empeoramiento de la posición de partida de la totalidad de los países hace ineludible una profunda revisión de los compromisos nacionales asumidos hace unos meses.

Paracería oportuno que, en esta ocasión, cada país pudiese identificar lo que cada uno de los distintos bloques del Programa podría razonablemente aportar al objetivo prioritario de la creación de empleo. De esta forma, no sólo sería evidente que la mejor forma de garantizar la maximización y ulterior sostenimiento del nivel de empleo es mantener políticas económicas de crecimiento sostenido que propicien la convergencia nominal con los restantes países del área.

Además, se harían evidentes los costes en términos de empleo no creado que se derivarían de la decisión de no modificar los soportes legales sobre los que se erigen las actuales barreras a la creación de empleo, o el nivel de paro que sería preciso asumir en caso de que se perpetuasen prácticas y comportamientos de los agentes sociales que son incompatibles con el objetivo central de maximización del empleo.

3. CONVERGENCIA NOMINAL Y EMPLEO.

Existe un amplio consenso en señalar que la reducida capacidad europea de generación de empleo se debe fundamentalmente a tres factores:

- a) En primer lugar, en las últimas décadas se han ido acumulando en las legislaciones laborales europeas disposiciones que, aunque diseñadas con un propósito tuitivo, han dificultado el funcionamiento del mercado de trabajo, y limitado la capacidad de generación de empleo.
- b) En segundo lugar, la Europa comunitaria ha optado por un modelo de crecimiento basado en una relativamente elevada intensidad de capital y, por consiguiente, ha favorecido la creación de empleos con aparentemente elevados niveles de productividad y remuneración, en detrimento de la creación de empleos con niveles de productividad más reducidos. Todo ello pese a que éstos eran en Europa muy abundantes al iniciarse la década de los 60, como consecuencia del elevado peso que en nuestras economías tenían el sector agrícola y ciertos servicios.
- c) Por último, los salarios reales en la Comunidad han crecido mucho más rápidamente que los de sus competidores comerciales, en un momento en el que los pasos hacia una economía mundial integrada eran decisivos. Obviamente, esta evolución del precio relativo del trabajo ha acelerado la mutación del modelo productivo europeo hacia una mayor sustitución del factor trabajo.

Las consecuencias de este "modelo", confesadamente esquemático pero útil, son evidentes. Para que los países comunitarios puedan seguir confiando en los "empleos de alta productividad" como única fuente de creación de empleo, es imprescindible que el contexto macroeconómico permita generar el ahorro necesario para financiar los enormes flujos de inversión en capital fijo, tecnología y capital humano que la sostenibilidad de este esquema de desarrollo exige. Tan pronto como esas condiciones no se produzcan, el proceso de creación de empleo europeo tenderá a paralizarse, o a tornarse negativo.

Es evidente que los países comunitarios no deberían, en modo alguno, dejar de poner énfasis en el reforzamiento de este modelo, puesto que, en buena medida, será su posicionamiento en los sectores de alta productividad lo que determine su papel en la división internacional del trabajo y, por tanto, sus potenciales mejoras de bienestar. Por eso, mejorar el nivel de ahorro -reduciendo drásticamente el desahorro público y mejorando la eficiencia con la que los sistemas financieros asignan este recurso escaso- y fomentar la inversión en tecnología y formación, son políticas que deberán considerarse prioritarias en el diseño de la estrategia europea.

Pero no sería razonable pensar que Europa va a reducir drásticamente su nivel actual de paro confiando sólo en esos empleos de alta cualificación. Ni nuestros actuales niveles de formación profesional, ni nuestro posicionamiento en los mercados, permiten esperar que en dicha categoría pueda crearse la oferta de empleo necesaria para reducir en 10 ó 15 millones los actuales desempleados. Para conseguir este objetivo, Europa debe fomentar también, necesariamente, la creación de empleos en sectores intensivos en mano de obra, y actuar en al menos tres frentes:

- a) Modificando las legislaciones nacionales que regulan el mercado de trabajo, a fin de que la mayor flexibilidad de los mercados de bienes y servicios encuentre su contrapartida en una mayor flexibilidad laboral. Actuaciones en el campo de los contratos a tiempo parcial, distribución de la jornada de trabajo y contratos de aprendizaje, podrían tener efectos muy positivos sobre la demanda de empleo.

No quiere decirse con ello que la revisión de la legislación laboral haya de perseguir la simple desregulación, entendida como eliminación normativa, que permita una total autonomía a la voluntad individual de las partes. Muy al contrario, debe buscarse el establecimiento de un marco institucional del mercado de trabajo y una regulación de los derechos de los trabajadores que permita la adaptación de las empresas a las necesidades cambiantes del mercado, mejorando su competitividad y, con ello, su capacidad de mantener y generar empleo. Se trataría, en definitiva, de que las normas laborales concedan un amplio espacio al desarrollo de la negociación colectiva y de que, al establecer las garantías para los trabajadores, tengan presentes las necesidades de adaptación de las empresas.

- b) Revisando aquellos instrumentos y mecanismos de financiación del Estado de Bienestar, que producen efectos contrarios al principio de solidaridad para el que se diseñaron. Es evidente que el justificable deseo de la sociedad europea de establecer una amplia red de solidaridad ha tenido un éxito considerable por cuanto que, en términos generales, ha conseguido mantener un nivel de cohesión social francamente elevado.

Sin embargo, hay que tener en cuenta, por una parte, que estos esquemas no han conseguido evitar la segmentación de la sociedad europea entre aquellos que tienen trabajo y aquellos que no lo tienen. Por otra, que la pervivencia de los sistemas de protección social depende de que se mantenga su equilibrio financiero. Dado que el gasto social no puede desequilibrar estos sistemas, ni tampoco restar posibilidades de desarrollo a otros gastos públicos que pueden favorecer la socialmente necesaria dinamización de la economía, es preciso adecuar las medidas protectoras a las necesidades reales que deben cubrir. Para ello deben utilizarse criterios tales como ceñir las medidas a las estrictas causas que motivan la prestación pública de rentas alternativas a las de trabajo, o considerar de forma global el conjunto de medidas protectoras que puede derivarse de la combinación de distintos niveles o fórmulas de protección.

- c) Promoviendo la liberalización del sector servicios de las economías europeas, a fin de conseguir que su crecimiento absorba parte de los actuales desempleados, a la vez que reduce las tensiones inflacionistas que generalmente caracterizan a este sector.

La razón básica que puede aducirse para justificar las reformas estructurales anteriormente esbozadas, frente a quienes apoyan únicamente políticas expansivas para reducir el desempleo, la proporciona la mera extrapolación de lo que ocurriría en la Comunidad en el período 1993-97 si tan sólo confiásemos en la recuperación como motor de la creación de empleo: relacionando el crecimiento estimado de la población activa potencial en dicho período -en torno al 0,5% anual-, con el crecimiento económico no destructor de empleo que se desprende de nuestra experiencia más reciente, y aún partiendo de las hipótesis más optimistas, resulta que, en ausencia de reformas estructurales, la tasa de paro seguirá aumentando, como mínimo, hasta 1995. Y aunque con posterioridad la Comunidad recupere una senda de crecimiento similar al experimentado en épocas pasadas, seguirá manteniendo un número de desempleados político, social y económicamente inaceptable.

Europa no puede ser timorata a la hora de fijar sus objetivos de creación de empleo en la presente década. No deberíamos conformarnos con que en 1997 nuestra tasa de paro sea igual a la que existía antes de iniciarse la actual recesión, ni con que el proceso de expansión que ahora prevemos para 1994-97 no permita reducir la tasa de desempleo hasta niveles más aceptables.

Puesto que queremos mantener el proyecto comunitario vivo y, simultáneamente, preservar la combinación de equidad y eficiencia que caracteriza a las actuales sociedades europeas, es más que evidente que el camino está en las reformas estructurales a las que antes se ha hecho mención, que deben producirse en el contexto de libertad sindical, negociación colectiva y protección social propio de la cultura europea de las últimas cuatro décadas. Mejor de forma coordinada, que como mero proceso de acumulación de reformas nacionales aisladas. En todo caso, mejor ahora que después.

4. EQUIDAD, DISTRIBUCION DE LOS SACRIFICIOS Y PACTO SOCIAL.

Como ya se ha dicho, los más serios obstáculos al desarrollo efectivo de las reformas estructurales propuestas no nacen de su cuestionamiento económico, sino del rechazo social que suscita lo que ampliamente se percibe como un mero proceso de deterioro del Estado del Bienestar, y de retroceso en los derechos adquiridos de los trabajadores.

La realidad es que para muchos ciudadanos europeos el Estado del Bienestar es ya, "de facto", un puro concepto nocional. En su actual configuración hay muy pocos sistemas europeos de protección social que puedan, sincera y honestamente, seguir manteniendo ante sus ciudadanos la promesa de proporcionar, indefinidamente, los servicios y las transferencias que hoy generan.

El problema real no es, pues, si estamos o no decididos a "abandonar" los actuales esquemas de protección y solidaridad sino, más bien, si estamos preparados para explicar qué tipo de medidas vamos a adoptar ahora para evitar que la quiebra de los mecanismos tradicionales hunda a la sociedad europea en el desconcierto, la intranquilidad y la más profunda frustración.

En la tradición cultural y política europea siempre ha sido posible detectar una predisposición a aceptar determinadas pérdidas de eficiencia productiva, a fin de preservar ciertos niveles de cohesión social. No es éste un modelo al que Europa deba necesariamente renunciar, puesto que bien apreciables son sus ventajas y sus externalidades. Pero es igualmente evidente que se está produciendo un insostenible desajuste entre los objetivos deseables y los medios que se utilizan para tratar de alcanzarlos.

En la actual configuración de los Estados de Bienestar europeos, los costes de eficiencia son tan desproporcionados que amenazan la viabilidad del sistema completo. La aparición de nuevas necesidades, la cambiante naturaleza de los grupos a proteger, los avances tecnológicos en áreas como la salud, la aparición en el sector privado de proveedores más eficientes que el Estado de determinados bienes públicos, hacen sospechar que Europa podría mantener su combinación deseada de eficiencia/equidad, si estuviese dispuesta a redefinir sus esquemas de solidaridad, introdujese nuevos instrumentos menos susceptibles de generar usos abusivos y problemas de "moral hazard", y replantease el papel monopolístico del sector público como gestor de la oferta de alguno de ellos.

Obstinarse en mantener intacta la actual situación amenaza con inducir un proceso más o menos gradual de recortes en las prestaciones, o aumentos en el precio pagado por el consumidor, que difícilmente dejará de tener un alto coste político, además de sembrar la intranquilidad en la sociedad europea.

Una argumentación análoga es aplicable al mercado de trabajo. No se trata ya de decidir si las preferencias sociales se inclinan en favor de un determinado contrato de trabajo al que es inherente la estabilidad y un elevado y creciente nivel de retribución. De lo que se trata es de poner de manifiesto que mantener a ultranza ese tipo de contrato, como único modelo, supone asumir costes muy elevados en términos de desempleo.

Repartir más equitativamente los costes de la actual situación requiere que se produzca un equilibrio entre los niveles de protección de los que ahora gozan los distintos grupos en los que se segmenta el mercado de trabajo europeo. Se trata de que el concepto de equidad no sea tan sólo un absoluto de obligada referencia, sino que se redefinan el conjunto de normas y reglas de juego para que se garantice que la equidad tiene una dimensión vertical (capital versus trabajo), pero también otra horizontal que no se vea distorsionada por la utilización abusiva y la desnaturalización de esquemas que responden a objetivos nobles y colectivamente deseados.

Resituar nuestros Estados de Bienestar y nuestros mercados de trabajo en estas nuevas coordenadas es un reto al que deben hacer frente los Gobiernos y los agentes sociales. De ahí la conveniencia de que, preservando las responsabilidades políticas y sociales de cada uno de ellos, se avance a través de un diálogo social amplio y transparente.

La opción óptima sería que se concertasen reformas realistas que no nos apartaran irreversiblemente de soluciones financieramente sostenibles y socialmente duraderas. En todo caso, si la vía del consenso no se mostrase todo lo fructífera que deseamos, es evidente que difícilmente podremos dejar de tomar las decisiones que, responsablemente, consideremos necesarias, ya que no hacerlo sería tanto como renunciar a mantener en el futuro inmediato la senda de prosperidad y cohesión social que nuestras sociedades nos reclaman.

III. LINEAS CONCRETAS DE ACTUACION.

Las líneas de actuación que a continuación se proponen parten de la convicción de que la profundización del Mercado Interior, y la puesta en práctica de las políticas de convergencia necesarias para mantener el objetivo de la Unión Económica y Monetaria, dentro de un sistema de solidaridad entre Estados, constituyen la única vía hacia un crecimiento sostenido que sea, al mismo tiempo, capaz de generar empleo.

A conseguir estos fines se dirigen las medidas concretas que en cada caso se indican, cuya implantación corresponderá a la Comunidad o a sus Estados miembros, dentro de su respectivo ámbito de competencias.

1. LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO.

Aunque la regulación del marco institucional del mercado de trabajo corresponde fundamentalmente a los Estados miembros, con un importante papel de los interlocutores sociales, resulta deseable una coincidencia de los Gobiernos en el diagnóstico de la situación, en la identificación de sus causas y en el señalamiento de los objetivos a alcanzar y de las medidas apropiadas para ello. Tal coincidencia reforzaría la legitimación política para la adopción de dichas medidas, y aseguraría el correcto engarce de los aspectos laborales de las estrategias de crecimiento económico en las estrategias generales de convergencia económica. La implicación de los interlocutores sociales en la definición de estos objetivos y medidas aparece, también, como una garantía complementaria que reforzaría su apoyo social y, por ende, su eficacia.

En este proceso, la Comunidad ha de jugar un papel fundamental. Objetivos como la garantía de los derechos de los trabajadores que inspiraron la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales, y que actualmente se materializan en el Protocolo Social de Maastrich, deben articularse a través de directivas que establezcan criterios comunes de regulación, compatibles con las peculiaridades y la evolución de los sistemas de relaciones laborales de cada país.

En la misma línea, el lógico consenso de los interlocutores sociales, a nivel comunitario, con los objetivos de crecimiento económico orientado a la

creación de empleo, debe tener un reflejo en su actuación general. Para ello podrían apuntar las referencias o indicadores de la situación económica, en particular relacionados con el empleo, que cabría utilizar en la determinación de pautas de comportamiento en el terreno laboral.

Como medidas para cumplir los objetivos indicados, se señalan las siguientes:

- * Revisión de las normativas laborales, para mejorar la capacidad de adaptación de la relación laboral, desde su nacimiento hasta su extinción, y durante su desarrollo.
- * Flexibilidad retributiva, para establecer procedimientos de formación de salarios adecuados a la situación de las empresas, y para configurar estructuras retributivas en las que los componentes del salario vinculados a aquella situación y a la productividad del trabajador, tengan un mayor peso.
- * Ordenación del tiempo de trabajo, para avanzar en fórmulas de globalización de todos los aspectos de este factor clave, desde la jornada hasta los distintos tipos de descanso.
- * Movilidad funcional, para que, a partir de la mejora y permanente actualización de la formación profesional, se pueda producir un encaje más flexible de la actividad laboral de cada trabajador en distintos puestos de trabajo.
- * Desarrollo del contrato a tiempo parcial, como instrumento de política activa de empleo, favorecedor del incremento de las tasas de ocupación y del reparto del empleo existente. Para ello es necesario integrar esta modalidad en las fórmulas de organización del trabajo de las empresas, haciendo al mismo tiempo atractiva la contratación por esta vía.
- * Extensión del ámbito de la negociación colectiva. La necesaria adaptación de las relaciones laborales a la diversidad de situaciones y a la cambiante evolución de los distintos sectores o empresas, encuentra mejor respuesta en la negociación

colectiva, que se adapta y renueva con mayor facilidad, que en fórmulas normativas uniformes.

- * **Tamaño de las empresas.** El tamaño de las empresas influye, no sólo en el grado de su necesidad de adaptación, sino también en la opción por las distintas fórmulas o facetas de la flexibilidad. Por ello, las alternativas en la regulación pueden requerir un cierto grado de diversificación que tome en cuenta este elemento.
- * **Negociación salarial.** Los interlocutores sociales deberían perseguir la moderación salarial que, al reducir los costes de las empresas, favorece la generación de beneficios que pueden reinvertirse en actividades generadoras de empleo.

Además, debería establecerse un sistema de fijación de salarios que les permita adaptarse a las circunstancias cambiantes de las empresas. Se trataría de adecuar la estructura del salario, incorporando elementos variables en función de la productividad; y de buscar un equilibrio entre fórmulas centralizadas de fijación del salario, inspiradas por referencias macroeconómicas, y métodos descentralizados, que contemplen la situación competitiva de la empresa.

Estas fórmulas salariales requieren, no sólo que los interlocutores sociales asuman estos objetivos en sus negociaciones colectivas, sino que adecúen a ellos la estructura de dichas negociaciones. En esta línea, sería de gran importancia que adoptasen como referencia para la determinación de los incrementos salariales factores relacionados con la posición competitiva de la economía en general, y de los sectores y empresas en particular.

- * **Fomento del Empleo.** Debe continuarse la política de inserción en el mercado de trabajo de los colectivos con mayores dificultades, y maximizar la eficacia de las fórmulas de apoyo económico público a su contratación.

- * **Acceso de los jóvenes al mercado de trabajo.** Exige revisar fórmulas como los contratos de aprendizaje, formación y prácticas, para que se orienten con mayor eficacia a la doble finalidad de facilitar el acceso al primer empleo, y proporcionar al trabajador joven una experiencia que le permita desarrollar una carrera profesional.

- * **La revisión del papel de los órganos o sujetos que intermedian en el mercado de trabajo,** mejorando los servicios de información y formación profesional, y los instrumentos de detección de las necesidades de las empresas, para así conectar la oferta y la demanda de empleo, evitando las distorsiones derivadas de la falta de transparencia en el mercado de trabajo.

- * **Formación profesional.** Es preciso coordinar y planificar las actuaciones de las distintas Administraciones con competencias en este ámbito, así como las que, en su caso, puedan desarrollar los interlocutores sociales.

La formación continua de los trabajadores en las empresas debe integrarse en la estrategia económica de éstas, considerando la gestión de la cualificación como uno de los factores más importantes para su buena marcha. Específicamente, debe considerarse el papel que la formación debe jugar en el ámbito de la movilidad funcional.

Es preciso, por otra parte, destacar la importancia de corresponsabilizar a las partes de la relación laboral en el diseño y gestión, e incluso financiación, de la formación continua, dados los efectos beneficiosos que para ambas se derivan de una mejora de esta formación.

2. EL ESFUERZO INVERSOR EN INFRAESTRUCTURAS.

- * La inversión en infraestructuras como dinamizador de la actividad económica. Este tipo de inversión tiene un componente reactivador de la economía especialmente adecuado en la actual situación de recesión. Además, la reducción de los costes de las comunicaciones y el acceso a inputs a mejores precios mejora la competitividad de las empresas europeas y posibilita su introducción en nuevos mercados.

Convencido de las ventajas de una actuación decidida en este campo, el Gobierno español mantiene desde hace varios años un elevado volumen de inversión pública en infraestructuras, claramente superior a la media comunitaria. Este esfuerzo nacional, apoyado por las políticas estructurales comunitarias, ha permitido reducir nuestro diferencial con el resto de la Comunidad, si bien siguen existiendo graves insuficiencias que es necesario superar. Por ello, en 1994 se mantiene este esfuerzo inversor, pues a pesar de que el ajuste presupuestario va a suponer una ligera reducción del nivel agregado de inversión del Estado, que era muy elevado, se aumentan las asignaciones presupuestarias correspondientes a la inversión en infraestructuras.

- * Política estructural de la Comunidad. La actual situación de recesión económica exige de la Comunidad un aprovechamiento íntegro y sin retrasos de los recursos que el Consejo Europeo de Edimburgo destinó a reforzar las acciones estructurales, incorporadas a la Iniciativa Europea de Crecimiento.

En particular, la Comisión deberá velar por una gestión ágil y eficaz de estos recursos que, en la línea señalada por el Consejo Europeo de Copenhague, permita, no sólo su utilización en los calendarios previstos sino, incluso, su aplicación anticipada a través de fórmulas especiales.

3. APROVECHAR EL POTENCIAL DE CREACION DE EMPLEO DEL SECTOR SERVICIOS.

El conjunto de actividades incluidas en el sector servicios tiene, al menos, tres rasgos en común: son fundamentales para el buen funcionamiento general de la economía; establecer un nivel adecuado de competencia intencional es difícil por su propia esencia; el nivel de regulaciones y disposiciones existentes no sólo es muy elevado, sino que ha favorecido la aparición de barreras de entrada y de acuerdos colusorios tendentes al reparto del mercado, a la fijación de precios, y a la limitación de la producción, la distribución y las inversiones. Todo esto hace que, por una parte, su impacto inflacionista sea elevado, y por otra, que no se aproveche suficientemente su potencial de creación de empleo.

Por ello, es necesaria una acción decidida en este sector que fomente la competencia y evite que el exceso de regulación, producto muchas veces de un acarreo histórico, limite su desarrollo.

4. UN MEJOR APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL DE INVESTIGACION Y DESARROLLO.

- * Apoyo público a los programas de investigación. Los Estados miembros deben concienciar a sus agentes económicos y sociales de la necesidad de aumentar el esfuerzo investigador y tecnológico de las empresas, y asumir el compromiso de mantenimiento y mejora del esfuerzo investigador público, dentro de los límites presupuestarios disponibles.
- * Difusión de las tecnologías. La Comunidad Europea, respetando los objetivos que marcan los Tratados, debe conceder la máxima prioridad a la consolidación de los esfuerzos en materia de investigación básica y precompetitiva, y garantizar el potencial de competitividad que se derivaría de una mejor difusión de los resultados de la investigación, en particular en favor de las pequeñas y medianas empresas, y de un mayor estímulo a la formación y movilidad de los investigadores.

5. EL APOYO A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS (PYMES).

- * Apoyo financiero. Deben ponerse en práctica de inmediato los mecanismos comunitarios diseñados en la Iniciativa de Crecimiento para facilitar la financiación de las PYMES, a través de la concesión de garantías (F.E.I.) y de la línea especial de crédito del BEI con tipos de interés subvencionados, acordada en el Consejo Europeo de Copenhague.

Además, deben potenciarse las Sociedades de Garantía Recíproca, el fomento del capital-riesgo (sin que se demore innecesariamente la actividad del FEI en este ámbito) y el acceso de las PYMES a los mercados bursátiles.

- * Apoyo a la gestión. Favoreciendo la información, la simplificación administrativa y la cooperación interempresarial entre PYMES, incluyendo el diseño de regímenes de tributación simplificados.
- * Apoyo a la creación de empleo. A través de incentivos vinculados a la contratación de trabajadores, que tengan en cuenta las especiales características de este tipo de empresas.

6. LA COOPERACION PARA LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS FISCALES.

- * El control en ausencia de fronteras fiscales. Tras un período suficiente de aplicación del nuevo régimen de tributación de las operaciones intracomunitarias en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en Impuestos Especiales (accisas) deben examinarse los resultados, y adoptar las medidas complementarias precisas para apoyar los esfuerzos de las Administraciones fiscales nacionales para mejorar la gestión y luchar contra el fraude y la evasión fiscal.
- * La fijación de "standards" de tributación y cooperación administrativa en la imposición directa. Debe garantizarse, a través de una armonización mínima, apoyada por una cooperación efectiva entre Administraciones fiscales, que los rendimientos del ahorro contribuyen de forma equitativa al sostenimiento de las cargas públicas.

7. UN ENTORNO AMBIENTAL EQUILIBRADO Y COMPATIBLE CON EL CRECIMIENTO.

- * **Integración en las políticas económicas y sectoriales.** Los retos y objetivos medioambientales deben ser objeto de una ponderación rigurosa que lleve a su integración en las políticas económicas y sectoriales de modo que favorezcan, y no entorpezcan, las cotas de crecimiento sostenible y de creación de empleo que nos hemos marcado.
- * **Ajuste a las necesidades de desarrollo.** La acción de la Comunidad en este ámbito debe respetar los principios esenciales de los Tratados, en particular el de que "quien contamina paga", y ajustarse a las necesidades medioambientales y de desarrollo de cada Estado miembro, sin crear costes artificiales y adicionales que ensombrezcan las legítimas expectativas y potenciales de crecimiento de la economía de cada Estado miembro.

En consecuencia, se debe analizar caso a caso si es apropiada la introducción o aplicación de soluciones horizontales o armonizadas. A problemas diferentes y situaciones comparativas diferentes deben corresponder soluciones diferentes, en particular cuando se trata de decidir la aprobación de nuevos mecanismos financieros o fiscales con incidencia directa en el potencial de desarrollo de los Estados miembros.

A título de ejemplo, España podría aceptar la implantación de una tasa a nivel comunitario sobre las emisiones de CO₂, siempre que se garantice que los Estados miembros con menores niveles de contaminación "per capita" no asumen cargas que son resultado de procesos de desarrollo en otros Estados miembros, en un reparto indiscriminado de responsabilidades que difícilmente puede considerarse compatible con el principio de cohesión.

8. UNA LIBERALIZACION DEL COMERCIO CON UNA REVISION EQUILIBRADA DE LAS REGLAS Y SIN NUEVAS TENSIONES.

España atribuye gran importancia a la pronta conclusión de un acuerdo global, equilibrado, justo y duradero en la Ronda Uruguay del GATT, convencida de que la expansión del comercio internacional que resulte de dicho acuerdo será un factor importante para relanzar el crecimiento económico y reducir el paro, tanto en la Comunidad como en el resto del mundo.

España ya ha difundido en las instituciones comunitarias y en los restantes Estados miembros un "memorandum" con su posición de cara a la finalización de la Ronda. En dicho "memorandum" se recogen los ejes esenciales de las preocupaciones españolas que afectan, tanto al ulterior desarrollo de la negociación multilateral, como a las medidas aún pendientes de adopción en el ámbito intracomunitario para asegurar el mejor cumplimiento de los acuerdos que se alcancen a nivel internacional sin merma de las políticas comunitarias.

España quiere subrayar que una mayor liberalización del comercio mundial debe ir acompañada de medidas de defensa comercial que permitan corregir situaciones imprevistas, o conductas desleales por parte de los socios comerciales de la Comunidad. En esta línea, resulta esencial mejorar las condiciones de aplicación de los procedimientos antidumping y antisubvención y de la cláusula de salvaguardia, tanto en el marco de los Acuerdos de la Ronda como en su vertiente comunitaria.

España considera asimismo importante la creación de una Organización Multilateral del Comercio que profundice en el multilateralismo comercial. Los resultados en términos de crecimiento económico y de creación de empleos duraderos de una mayor liberalización del comercio internacional requieren concesiones recíprocas, especialmente en los sectores sensibles, para asegurar el carácter equilibrado del resultado de la Ronda.

La perdurabilidad de los acuerdos multilaterales requiere un equilibrio en las garantías que se otorgan las Partes Contratantes. Ello es particularmente importante en el ámbito agrícol, mediante una mejora en la aplicación temporal de las cláusulas de paz y de salvaguardia cuya importancia huelga subrayar para la estabilidad del acervo comunitario en esta materia.

REPRESENTATION PERMANENTE
DE LA FRANCE
AUPRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

—
L' Ambassadeur
—

MT/sdg N° 1466
JM/YF/412/93

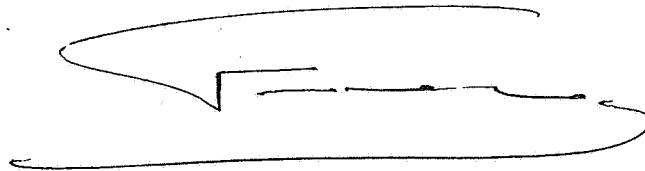
Bruxelles, le 13 septembre 1993

Monsieur le Président,

Cabinet du Président		
15 -09- 1993		
87425	LR	c AW

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-joint la contribution française au Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.



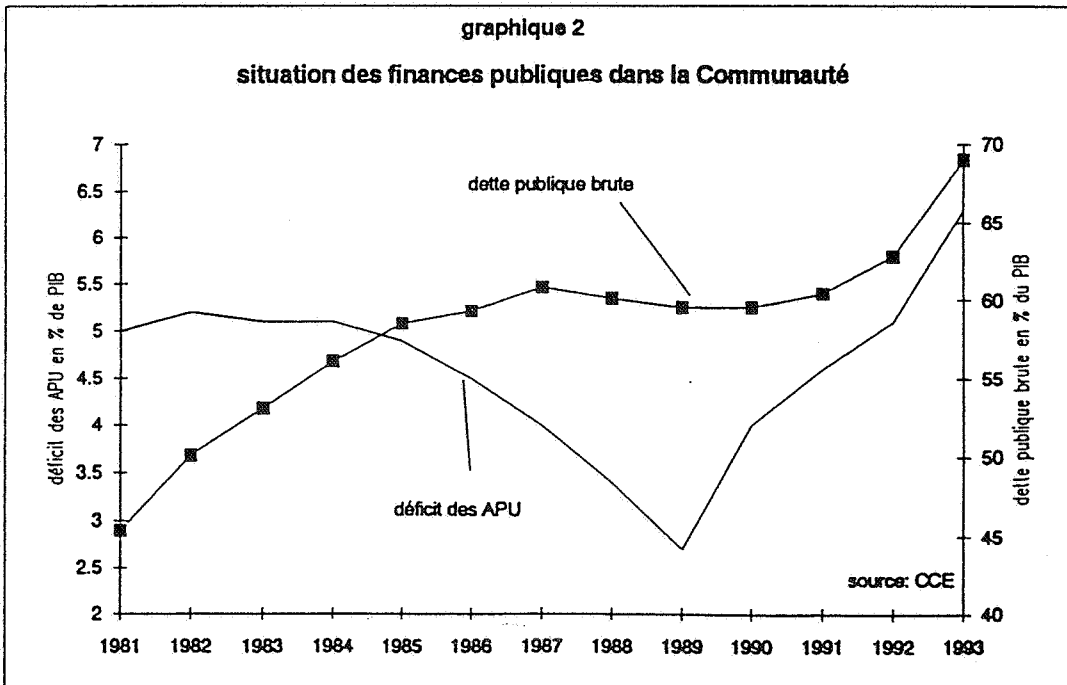
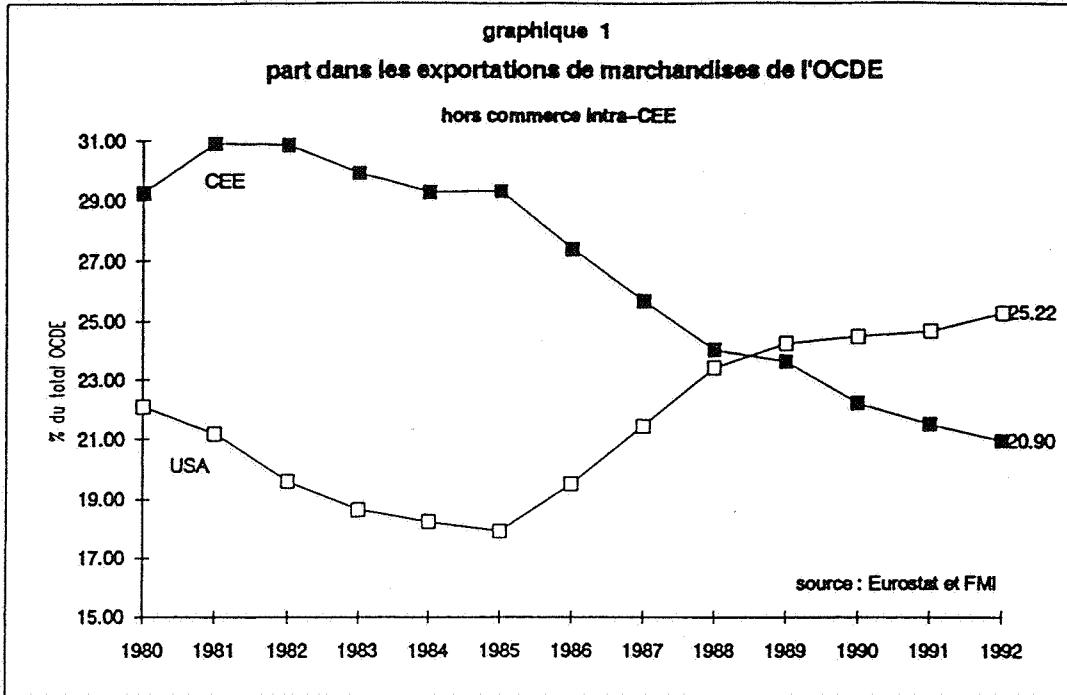
François Scheer

Monsieur Jacques Delors
Président de la Commission
des Communautés Européennes
200, rue de la Loi
1049 BRUXELLES

REPUBLIQUE FRANCAISE

**CONTRIBUTION
AU
LIVRE BLANC
SUR
LA CROISSANCE, LA COMPETITIVITE ET L'EMPLOI**

Paris, le 10 septembre 1993



2. PROMOUVOIR UNE COMMUNAUTE OUVERTE ET SOLIDAIRE

Les progrès de l'intégration européenne n'ont pas remis en cause le fait que la Communauté Européenne demeure la zone la plus ouverte aux importations et reste le premier acteur du commerce mondial. C'est pourquoi les deux priorités de la France sont l'achèvement du marché unique et la libéralisation des échanges.

2.1. L'achèvement du marché unique

En même temps qu'elle participe à l'expansion du libre échange, la Communauté doit pouvoir progresser dans la réalisation de son marché intérieur. L'identité européenne est l'élément moteur de la stabilité du pôle commercial ouest-européen. Son affaiblissement aurait des conséquences dommageables pour l'ensemble du système multilatéral.

L'échéance du 1er janvier 1993 a été tenue par la Communauté Européenne pour réaliser l'espace sans frontières intérieures prévu par l'Acte Unique Européen et dont les dispositions étaient consignées dans le Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur.

Les effets conjugués de la suppression des barrières intracommunautaires aux échanges (coût des formalités administratives, réglementations techniques notamment) et de l'intégration des marchés (économies d'échelle, renforcement de la concurrence, ...) induits par les mesures visant à la libre circulation des biens, des services et des capitaux sont de nature à permettre aux entreprises européennes de produire davantage à un moindre coût, de réaliser les nécessaires modernisations de structure et de profiter d'un réel dynamisme des échanges. De fait, l'achèvement du marché intérieur a été largement anticipé, les entreprises ont acquis une taille européenne et entrepris des efforts de rationalisation. Un environnement favorable aux échanges et à la croissance a bien été créé par la mise en place d'un espace sans frontières.

La récession actuelle ne remet pas en cause les enchaînements économiques vertueux liés au grand marché intérieur. Au contraire, il convient que les Douze unissent leurs efforts pour conforter et approfondir cet acquis. Les dysfonctionnements de sa mise en oeuvre doivent être identifiés sans retard et d'éventuelles mesures correctrices adoptées. Face aux difficultés présentes, une impulsion forte est d'autant plus nécessaire pour éviter un retour néfaste de protectionnismes nationaux.

A cet égard, les besoins sont de deux ordres : rendre efficace et crédible le processus entamé et créer les moyens d'une puissance européenne accrue.

Il importe avant tout d'assurer la crédibilité des dispositifs mis en place dans le cadre du marché intérieur et de se donner les moyens d'un fonctionnement efficace des règles communautaires adoptées : veiller au contrôle de l'application de celles-ci, assurer un suivi des échanges intracommunautaires et un contrôle des échanges extracommunautaires, lutter contre la fraude en favorisant, par exemple, l'établissement de systèmes d'information et d'alerte ainsi que la mise en place de partenariats entre les administrations nationales et avec la Commission. L'approfondissement de telles mesures, au demeurant déjà engagées, permettrait de renforcer la notion d'identité européenne et de donner une nouvelle confiance aux opérateurs économiques.

Par ailleurs, il convient de s'efforcer de concilier renforcement de la concurrence et développement d'initiatives industrielles susceptibles de donner au marché européen une attractivité qui lui fait trop souvent défaut.

Au niveau communautaire, cela signifie en particulier de mettre l'accent sur l'approfondissement de la normalisation européenne, sur un rapprochement de la fiscalité des entreprises, sur une poursuite des actions à Douze en matière de droits de propriété intellectuelle et industrielle, sur une politique ambitieuse et adaptée de développement des PME.

Il importe également que les partenaires de la Communauté favorisent la coopération des entreprises visant à renforcer les centres d'excellence européens ou à permettre la diffusion des savoirs industriels nécessaire à une bonne gestion de la diversité technologique existant au sein de la Communauté.

2.2. Une libéralisation des échanges

La conclusion d'un accord global, équilibré et durable du cycle d'Uruguay doit être recherchée. Il favorisera en effet la croissance par une libéralisation des échanges et un renforcement de la concurrence sur les marchés. Celui-ci toutefois ne devrait pas bouleverser l'acquis communautaire (dans les domaines tels que la politique de subventions, l'agriculture, l'audiovisuel...) parce que les principes fondamentaux de ces politiques participent de l'identité européenne qu'il s'agit de faire reconnaître par les pays tiers.

De plus, la libéralisation des échanges doit pouvoir offrir aux économies européennes frappées par le chômage des perspectives de création d'emplois durables. Dans ces conditions, la libéralisation des marchés doit être organisée et maîtrisée au niveau multilatéral de manière à obtenir un accès satisfaisant au marché pour les produits industriels. Parallèlement, la libéralisation de secteurs sensibles comme le textile doit rester conditionnée au renforcement des règles et disciplines du GATT.

Il est impératif de faire prévaloir le droit international et la fin des pratiques unilatérales grâce à la création d'une **organisation mondiale du commerce** qui permettra la multilatéralisation réelle des modes de règlement des différends et la prise en compte, en liaison avec les organisations internationales compétentes, des incidences sur les échanges d'autres politiques dans les domaines social, monétaire ou de l'environnement.

Parallèlement, la Communauté européenne serait légitimée à se doter d'instruments de politique commerciale efficaces de sorte que la menace d'y recourir devienne enfin crédible. Le renforcement de l'identité de la politique commerciale commune passe par les trois éléments suivants :

- la volonté de voir assuré un réel accès aux marchés des pays tiers les plus fermés grâce à une réforme appropriée du Nouvel Instrument de Politique Commerciale (NIPC) ;

- le souci d'améliorer les conditions d'utilisation des procédures d'anti-dumping et d'anti-subventions, ainsi que de la clause de sauvegarde, dans le cadre des règlements du GATT ;

- la nécessité d'améliorer le processus de décision en matière commerciale qu'il faut veiller à rendre plus objectif et plus automatique (cela passe notamment par une modification des règles de majorité en la matière).

Enfin, la promotion des échanges internationaux passe aussi par une plus grande stabilité monétaire. Une volatilité excessive des taux de change conduit inévitablement à un repli du commerce international et des investissements directs. Des taux de change correctement évalués sont aussi la meilleure garantie contre une montée du protectionnisme. Les progrès récemment accomplis à cet égard doivent être poursuivis, chaque pays - y compris les nouvelles économies industrialisées - devant prendre ses responsabilités à cet égard.

3. ALLER VERS UNE PLUS GRANDE FLEXIBILITE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

La prise en compte de la dimension sociale de la croissance doit permettre de préparer et d'accompagner les mutations des économies nationales. La poursuite de la construction de l'Europe sociale doit notamment s'attacher à favoriser l'insertion et la qualification professionnelles, la flexibilité du marché du travail et la réinsertion des chômeurs.

3.1. Le constat

Depuis 1980, la croissance de l'emploi a été de 0,4 % par an en moyenne dans la CEE, contre 1,5 % aux Etats-Unis. Cet écart n'est pas dû à de moindres performances macroéconomiques en Europe puisque la croissance du PIB a été sensiblement identique dans les deux zones (respectivement 2,2 % et 2,3 % par an en moyenne). **Le faible contenu en emploi de la croissance en Europe, en France tout particulièrement, a des causes structurelles liées à des rigidités institutionnelles et réglementaires ainsi qu'à des handicaps de coût du travail.**

Ces obstacles contribuent au maintien d'un chômage élevé en Europe, dont le taux n'a jamais été inférieur à 8 % au cours des dix dernières années ; la phase d'expansion de la fin des années 80 n'a pas permis de faire refluer le taux de chômage en-dessous de ce seuil.

Le problème du chômage est d'autant plus grave qu'il engendre un phénomène d'exclusion durable : la forte montée du chômage de longue durée est l'un des phénomènes les plus marquants de ces dernières années ; dans la plupart des pays de la Communauté la part du chômage de longue durée dans le chômage total avoisine, voire dépasse 50 % et affecte plus particulièrement la main d'oeuvre peu qualifiée.

Une reprise de la croissance est indispensable pour enrayer la progression du chômage mais, comme nous l'avons souligné, elle sera insuffisante si, parallèlement, ne sont pas mises en place des réformes structurelles visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

Les pays de la Communauté sont plus ou moins avancés sur les voies de ces réformes et les efforts à engager plus ou moins importants ; dans un souci de cohérence, il est nécessaire de dresser les grands axes qui doivent inspirer les politiques des différents pays de la CEE en direction du marché du travail.

En effet il appartient aux Etats membres de définir les grandes orientations et à la Communauté, dans le cadre des dispositions prévues par le traité, de jouer un rôle de coordination et d'impulsion ainsi que d'intervenir pour soutenir l'action des Etats à travers les fonds structurels. Les grandes orientations de la politique française s'inscrivent dans cette perspective.

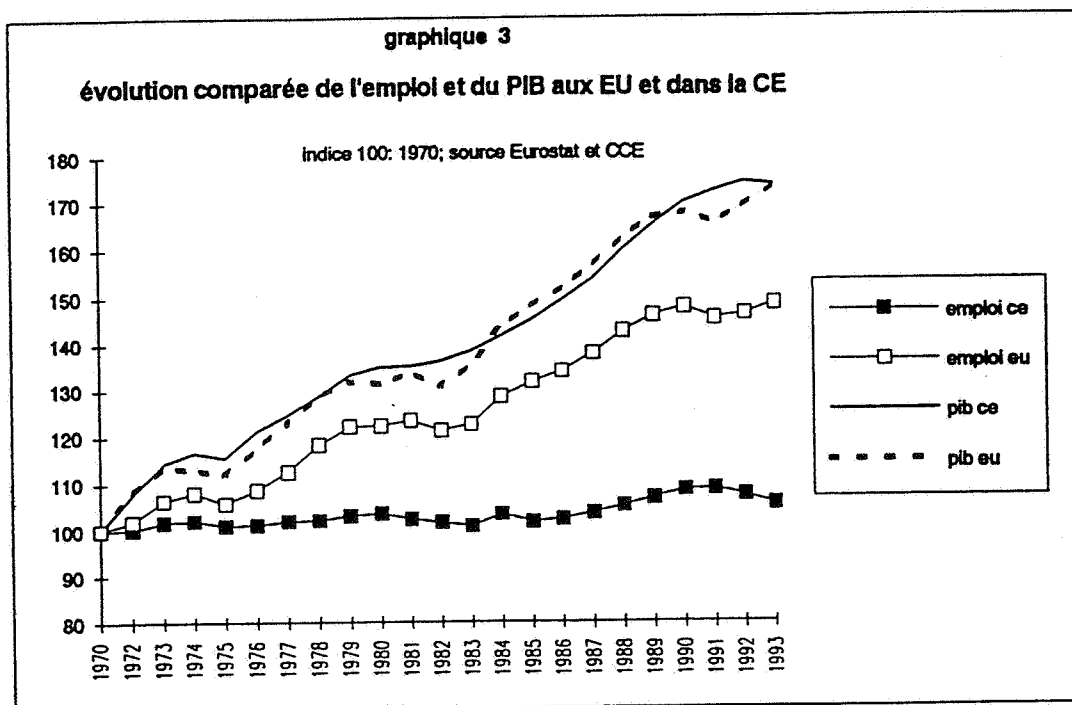
3.2. Les grandes orientations de la politique française

Sur longue période, la performance française en matière d'emploi s'est révélée particulièrement décevante. Le déficit de créations d'emplois (manque à gagner évalué à 700.000 emplois par rapport à nos principaux partenaires au cours des années 1980) a été très important dans le secteur des services.

Les causes de cette pauvreté en emploi de la croissance sont connues : un coût du travail peu qualifié très élevé, un manque de flexibilité dans l'organisation du travail qui conduit à privilégier les modes de production les plus capitalistiques et une efficacité insuffisante de notre système de formation professionnelle. Les dispositions retenues dans le projet de loi quinquennale sur l'emploi visent à réduire ces causes majeures de chômage.

3.2.1. La réduction du coût du travail non qualifié

Le coût du travail non qualifié en France et dans de nombreux pays européens est parmi les plus élevés du monde; il constitue un facteur important de chômage, notamment chez les jeunes. Un ajustement du coût du travail à la productivité de ces personnes favorisera leur retour à l'emploi.



Les principales actions entreprises dans ce sens sont les suivantes:

- l'exonération des cotisations familiales pour les salaires inférieurs à 1,2 fois le salaire minimum (SMIC) qui sera progressivement étendue aux salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC a pour but de réduire le coût du travail peu qualifié ;
- la mise en place d'un nouveau type de contrat d'insertion professionnelle, dérogeant au SMIC, permet d'obtenir un allègement du coût du travail ciblé sur les jeunes demandeurs d'emploi très vulnérables.

3.2.2. L'insertion et la qualification professionnelles

L'importance du taux de chômage des personnes non qualifiées, notamment des jeunes non qualifiés sans expérience professionnelle, traduit un désajustement structurel entre l'offre et la demande de travail. La solution à ce problème passe à moyen long terme par un renforcement des systèmes de formation professionnelle, essentiellement par un **lien plus fort entre système éducatif et système productif**.

Dans cette perspective, il conviendrait d'associer davantage les entreprises à la définition même des systèmes de formation. Il importe de mieux former les jeunes aux besoins concrets de l'entreprise, qui reposent à la fois sur des savoir-faire et sur des savoirs théoriques : cela suppose de favoriser la mise en situation professionnelle des jeunes et de **développer en conséquence les systèmes de formation en alternance tels que l'apprentissage**, en privilégiant les dispositifs orientés vers le secteur marchand, qui permettent une meilleure insertion que les dispositifs du secteur non marchand.

3.2.3. Accroître la flexibilité du marché du travail

Une politique active de l'emploi passe également par des mesures visant à maintenir les personnes dans l'emploi ; le problème se pose de manière plus cruciale en période de ralentissement de la croissance économique. La solution passe par une flexibilité accrue de l'organisation du travail en termes de rémunération et de temps de travail ainsi que par une plus grande mobilité géographique des salariés.

La flexibilité des rémunérations à la conjoncture et aux conditions locales ou sectorielles de l'emploi est nécessaire pour renforcer la capacité d'une économie à résister aux chocs conjoncturels et structurels sans hausse du chômage. Dans cette perspective, **les dispositifs de rémunération qui associent plus étroitement les salariés aux performances de l'entreprise doivent être encouragés**.

Parallèlement, au travers d'une adaptation de la législation du travail, il convient de réduire les contraintes qui empêchent une organisation plus souple du travail et qui sont autant d'obstacles à un ajustement de l'activité sans réduction d'effectifs. **L'annualisation de la durée du travail, le développement et l'aménagement du temps partiel, le recours au chômage partiel doivent être favorisés**. Il convient aussi de privilégier la flexibilité interne fondée sur une logique de formation continue permettant d'assurer la reconversion des salariés dont les postes de travail sont supprimés de préférence à une logique de licenciement.

Une plus grande flexibilité du marché du travail signifie également une plus grande mobilité géographique de la main-d'oeuvre, au sein de chaque pays mais également entre pays dans un cadre européen visant à une plus grande convergence des systèmes. **Les obstacles à la mobilité qui résultent de nombreux facteurs doivent être levés**.

3.2.4. La réinsertion des chômeurs

Les efforts à engager pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes non qualifiées doivent l'être parallèlement aux mesures qui seront prises plus généralement en direction des chômeurs.

Les mesures actives visant à requalifier les chômeurs doivent naturellement être promues mais il faut les rendre lisibles à la fois à leurs bénéficiaires potentiels et aux entreprises. Cela exige notamment de réduire au maximum le nombre des dispositifs en privilégiant les plus efficaces ; il faut s'assurer autant que possible que ces dispositifs, visant à la réinsertion sur le marché du travail, permettent aux chômeurs de garder un contact avec le monde de l'entreprise. Les actions de formation professionnelle doivent notamment être liées à des disponibilités effectives d'emploi et comporter une part importante au sein de l'entreprise.

Cette politique active de réinsertion des chômeurs suppose de renforcer le rôle des "agences pour l'emploi" en direction de la prospection des offres d'emplois (les entreprises) et du placement des chômeurs.

En contrepartie de ces efforts, les obligations des chômeurs doivent être clarifiées, notamment en matière de recherche effective d'emploi. A cet égard, **il est nécessaire de définir un système d'indemnisation du chômage (durée, niveau et dégressivité des prestations) qui incite à la recherche d'emploi.**

3.2.5. Faire face aux mutations industrielles

L'industrie communautaire est confrontée à de nombreux facteurs de changement : mondialisation des échanges, modifications de la structure de la demande, changements technologiques et des systèmes de production.

Ces profondes mutations, particulièrement sensibles dans certains domaines de la vie économique (automobile, électronique...), ont déjà eu et auront des conséquences considérables sur l'emploi dans les divers pays de la Communauté. Elles exigent un effort important des entreprises qui devront être capables d'avoir recours à de nouvelles méthodes de production et de renouveler en profondeur leurs techniques d'organisation.

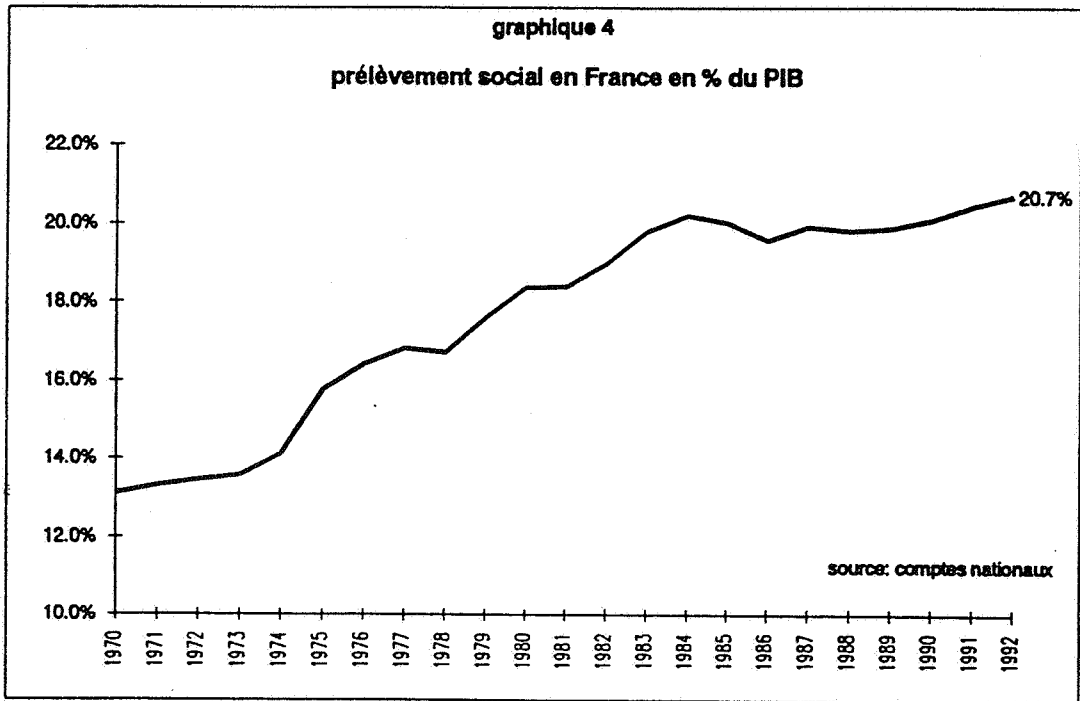
Le nouvel objectif 4 de la réforme des fonds structurels, adopté en juillet dernier, cherche à répondre à ce défi.

4. REFORMER LES REGIMES SOCIAUX

4.1. Le constat

En France, le prélèvement social a progressé de plus de sept points en vingt ans en part de PIB. C'est pour financer l'accroissement des dépenses sociales plus élevé que celui du PIB que les cotisations ont été accrues, avec pour conséquences un renchérissement du coût du travail et une érosion du pouvoir d'achat des salariés. Alors que si les tendances démographiques conduisent mécaniquement à l'alourdissement de la charge des retraites, en revanche, c'est l'insuffisante maîtrise des dépenses de santé qui explique la dérive des dépenses d'assurance-maladie. Enfin, pendant de trop longues années on a négligé l'impact des modalités concrètes d'indemnisation du chômage sur les comportements de recherche d'emploi.

Cette situation n'est pas spécifique à la France et se retrouve dans de nombreux autres pays européens. **Les mesures à prendre relèvent de chaque Etat membre, mais sur le plan des principes, le coût de la politique sociale doit être régulé pour être compatible avec le rythme de croissance de la richesse créée tandis que doivent être renforcés les principes d'efficacité, d'équité redistributive et de contributivité. La Communauté pourrait développer dans ce cadre des**



Initiatives d'analyse, d'information et de concertation, et favoriser une plus grande convergence des politiques.

4.2. Les grandes orientations de la politique française:

Le programme d'action repose sur les quatre axes suivants :

- le retour à l'équilibre financier des régimes sociaux dans le cadre d'une stratégie à moyen terme,
- **une réforme du système de retraite** visant à préparer la transition démographique des années à venir,
- la mise en place d'une **politique de régulation des dépenses de santé** pesant à la fois sur l'offre et sur la demande,
- la mise en oeuvre de modalités d'indemnisation plus favorables au retour à l'emploi.

4.3. Les mesures structurelles mises en oeuvre en France:

4.3.1. Réforme du système de retraites.

L'arrivée à l'âge de la retraite des classes nombreuses de l'après-guerre fera apparaître un profond déséquilibre des comptes des régimes de retraite à l'horizon 2010 qui aurait débouché, si aucune mesure préventive n'avait été prise, sur des hausses de cotisations et des transferts intergénérationnels d'ampleur inacceptable. Une telle dérive n'aurait pas été sans conséquences macroéconomiques graves.

Une réforme de ces régimes est donc nécessaire afin de renforcer leur caractère contributif, c'est-à-dire de rétablir un lien plus étroit entre les cotisations versées et les prestations reçues ; notamment un "Fonds de solidarité vieillesse" a été créé, alimenté par certaines recettes fiscales (en particulier, une majoration de la contribution sociale généralisée, assise sur l'ensemble des revenus des ménages) qui prendra en charge, à partir de 1994, les dépenses d'assurance-vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. La réforme des régimes de vieillesse doit aussi viser à assurer les conditions de financement à plus long terme des retraites ; à cet effet, le gouvernement a décidé d'allonger la **durée de cotisation** requise pour bénéficier de la retraite à taux plein (de 37,5 à 40 années) et d'indexer les **pensions sur les prix** à partir de 1994 pour une période de 5 ans.

4.3.2 - Régulation contractuelle des dépenses de santé.

Dans le prolongement de la mise sous enveloppe financière globale du secteur hospitalier public, les premiers **accords d'autorégulation professionnelle** reposant sur des Objectifs Quantifiés Nationaux (OQN) ont été conclus en 1992, au niveau national, entre les caisses d'assurance-maladie et certaines professions de santé (biologistes, cliniques privées, infirmiers libéraux). Une extension de ce dispositif, sur la base d'un code de bonne conduite, est en cours de négociation avec les médecins libéraux.

L'objectif poursuivi, avec la mise en place progressive d'enveloppes globales et la définition de "codes de bonne conduite" des professions de santé, est d'assurer à moyen terme une progression des dépenses de santé parallèle à l'évolution des ressources financières des caisses d'assurance-maladie.

4.3.3. Réforme du dispositif d'indemnisation du chômage.

Depuis juillet 1992, l'indemnisation du chômage repose sur une **Allocation Unique Dégressive** en fonction de la durée de chômage, qui devrait favoriser un retour plus rapide à l'emploi.

5. STIMULER LA RECHERCHE DEVELOPPEMENT

Le constat de la situation de la recherche en Europe montre que l'objectif d'un effort de recherche de 3 % du PIB dans la CE est ambitieux compte tenu du niveau actuel (2 %) et d'une situation très disparate selon les Etats membres (2,81 % du PIB en Allemagne dont 2,54 % par les entreprises en 1990 ; en Espagne, respectivement 0,81 % et 0,59 %). Une des caractéristiques actuelle de la France est la faiblesse des dépenses de recherche réalisées par les entreprises.

Pourtant l'effort de recherche est déterminant pour la compétitivité à long terme de nos économies. Il convient donc de renforcer notre effort en la matière. Aussi, les Etats membres pourraient-ils s'efforcer de ne pas diminuer la part relative dans leur budget de leur effort en faveur de la recherche.

L'action communautaire dans ce domaine est justifiée par les externalités positives engendrées par la recherche ; elle est justifiée aussi par le besoin de protection des résultats de la recherche fondamentale et son caractère non-appropriable. Un bilan précis de ces actions doit cependant être dressé régulièrement, afin notamment de vérifier que des économies d'échelle sont effectivement réalisées.

Il est nécessaire de sélectionner des thèmes d'action communautaire dans les domaines où celle-ci ne fait pas double-emploi avec des coopérations déjà entreprises par les Etats membres, entre eux ou avec des partenaires extérieurs à la Communauté.

Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Edimbourg, les financements des programmes de recherche au niveau communautaire doivent continuer à se concentrer sur la recherche précompétitive. Les programmes doivent être retenus en fonction de leur excellence. La définition de ces programmes doit être centrée sur un nombre limité de thèmes sélectionnés pour leur valeur ajoutée spécifique et doit permettre un renforcement des équipes, des laboratoires de pointe, et de la recherche conduite par les entreprises dans le but d'améliorer l'efficacité économique. La coopération, pour être efficace, doit tirer profit de toutes les possibilités offertes par les traités, et notamment recourir à des procédures souples en faveur des PME éliminant les contraintes de calendrier et ouvertes à l'initiative des industriels ainsi qu'à la formule des programmes complémentaires (art. 130 K) pour les opération de grande envergure.

Les programmes du type EUREKA, principal vecteur de soutien aux activités de R et D et dont l'initiative est laissée aux entreprises, apparaissent comme un mode de coopération bien adapté à leurs besoins. En revanche les priorités du PCRD sont actuellement insuffisamment définies et les procédures trop longues et trop complexes.

6. AMELIORER LES RESEAUX D'INFRASTRUCTURE

Dans l'esprit des décisions prises en matière d'initiative européenne de croissance aux Conseils européens d'Edimbourg et de Copenhague, des investissements d'infrastructure à vocation européenne peuvent être développés en accélérant certains projets qui, sur la base d'une analyse coûts/avantages rigoureuse, apparaissent bien dimensionnés et rentables, mais dont le plan de financement n'est pas encore bouclé. La priorité sera réservée aux projets d'intérêt européen visant à promouvoir l'interopérabilité technique des réseaux nationaux existants et les interconnexions nécessaires pour supprimer les goulots d'étranglement ou les chaînons manquants dont l'identification doit relever d'une logique économique. De même, il pourrait être nécessaire de financer les réseaux des zones centrales de transit en Europe. Dans le cadre de ces priorités, les projets peuvent être réalisés par les Etats eux-mêmes ou par des opérateurs publics ou privés, sous réserve que les dossiers soient soutenus par les Etats. Afin de respecter cette liberté de choix, le soutien de

la Communauté pourrait, en particulier pour les projets réalisés par les Etats, prendre des formes diverses en utilisant en priorité les lignes budgétaires existantes.

Les schémas directeurs devront avoir conformément aux principes posés par le Conseil "Transports" de juin 1993, un caractère indicatif et non programmatif dans le but d'inciter les Etats membres à réaliser les infrastructures qui auront été retenues.

Il faut cependant réaffirmer le principe de subsidiarité, la coopération bilatérale pouvant souvent se substituer à des financements communautaires systématiques.

Le rôle de la Communauté doit être enfin d'inciter à une harmonisation au niveau technique et institutionnel et de favoriser une meilleure utilisation des équipements existants, en particulier par une tarification plus optimale destinée à lisser les pointes.

7. DEVELOPPER DE NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

L'Europe doit assurer à ses citoyens et à ses entreprises les avantages qu'offrent des infrastructures d'information et de communication de haute qualité efficaces, concurrentielles et tournées vers l'avenir dans le cadre du marché unique afin de proposer des services fiables, évolutifs et peu coûteux débouchant sur le développement d'activités nouvelles associées.

Il conviendrait d'investir dans les services avancés ainsi que la recherche, le développement et l'expérimentation, ce qui conduira à améliorer la compétitivité.

Un environnement concurrentiel équitable doit être assuré au plan international.

L'accroissement des coûts de développement des systèmes et services nécessite leur mise en oeuvre cohérente (systèmes et services : exemple de la télévision avancée) au niveau du marché européen pour pouvoir en assurer le succès. L'harmonisation technique, la normalisation et la coopération en amont, entre industriels, opérateurs et utilisateurs, doivent être favorisées pour retirer pleinement les bénéfices de la taille du marché unique.

Toutefois, du fait de la nécessité d'ouvrir les consultations aux industriels extra-européens, il convient d'être prudent sur les effets bénéfiques de ces initiatives sur les entreprises de la Communauté de ce secteur.

8. INTEGRER LES CONTRAINTES LIEES A L'ENVIRONNEMENT DANS NOTRE MODELE DE DEVELOPPEMENT

La politique de l'environnement doit être intégrée dans les politiques économiques et sectorielles pour permettre un développement durable. Elle doit avant tout participer à la correction des dysfonctionnements économiques sectoriels, en assurant une meilleure allocation des ressources rares au sein de l'économie, en favorisant la création de services concourant à l'amélioration de la qualité de vie et en assurant une réelle gestion du patrimoine conforme à la valeur que nous attribuons au bien-être des générations futures.

L'efficacité de cette politique doit être jugée sur la base de résultats de calculs coûts/avantages rigoureux.

La politique de l'environnement ne peut pas jouer à elle seule un rôle de régulation macroéconomique ; elle peut cependant concourir directement ou indirectement à améliorer le contenu de la croissance en emploi.

La Communauté doit veiller à ce que sa politique environnementale évite toute distorsion de concurrence. Par la négociation multilatérale, ou par tout autre moyen, la Communauté doit faire en sorte que les efforts de protection de l'environnement n'aient pas pour effet de dégrader la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés mondiaux.

OSSERVAZIONI DEL GOVERNO ITALIANO IN RELAZIONE AL LIBRO BIANCO SULLE
STRATEGIE ECONOMICHE COMUNITARIE DA ELABORARE PER IL CONSIGLIO EUROPEO DEL
PROSSIMO DICEMBRE

Premessa

Con riferimento alle conclusioni del Consiglio Europeo di Copenaghen concernenti la individuazione di strategie a breve, medio e lungo termine, per ritornare ad una crescita sostenuta e non inflazionistica, rafforzare la competitività dell'industria europea e ridurre la disoccupazione, si espongono, di seguito, alcuni elementi che si ritengono cruciali per il conseguimento di tali obiettivi.

Prima di illustrare le politiche del Governo italiano per far uscire la nostra economia dal circuito involutivo costituito da insoddisfacenti livelli produttivi, caduta degli investimenti, consumi stagnanti, aumento della disoccupazione, può risultare utile una breve premessa per inquadrare le scelte adottate e le priorità individuate, nel più ampio contesto della situazione europea, con la quale l'economia italiana ha interagito. Mentre le principali determinanti delle difficoltà nelle quali l'Italia si è trovata sono prevalentemente di origine interna, le tensioni all'interno della Comunità hanno accelerato ed amplificato tali difficoltà.

L'analisi delle vicende politiche ed economiche nel nostro continente, dal collasso dell'Unione Sovietica e degli altri paesi dell'Est in poi, indica che in Europa si è passati da aspettative di crescita continua, troppo ottimistiche, ad un clima di sfiducia degli agenti economici che appare, anch'esso, non pienamente motivato.

E' pur vero che in Europa l'attuale periodo è caratterizzato dalla

prevalenza di elementi negativi (bassa crescita, disoccupazione, deficit di bilancio) che in qualche modo presentano una certa analogia con il periodo 1979-84, ma rispetto a tale periodo, il quadro macroeconomico presenta anche elementi positivi da non sottovalutare ai fini del ristabilimento del clima di fiducia. Infatti, l'inflazione è molto più bassa rispetto al periodo 1979-83 e forti sono gli impegni per ridurla e stabilizzarla; le economie europee sono maggiormente convergenti ed il commercio intra-comunitario è aumentato in modo tale da ridurre le conseguenze degli eventi negativi esterni alla Comunità.

L'esperienza degli ultimi mesi ha dimostrato che la sola prospettiva di procedere verso l'Unione Economica e Monetaria non è sufficiente a sostenere le aspettative positive e i processi di convergenza se non concorre una coerente evoluzione delle grandezze economiche fondamentali.

Le cause del drastico cambiamento di aspettative in Europa sono molteplici, in parte riconducibili alla conseguenza della fase ciclica negativa, esacerbata dagli elevati tassi di interesse nominali e reali, e dall'impossibilità, in molti paesi, di utilizzare la politica fiscale in funzione anticiclica.

Le difficoltà economiche dell'Europa non sono però solo una conseguenza della suddetta fase ciclica negativa, ma anche della ridotta competitività determinata da cause strutturali, quali taluni ritardi nei processi di armonizzazione dei mercati del lavoro e nel progresso tecnologico.

Queste difficoltà sono accentuate da un mutamento nella composizione dei consumi che sta modificando collaudati comportamenti dei consumatori nonché dei contraccolpi suscitati sull'economia europea della ormai avvenuta globalizzazione dell'economia: questa, attraverso anche la ricostituita capacità tecnologica americana ed il dinamismo dei Paesi di

nuova industrializzazione, sta erodendo ulteriormente la competitività dei prodotti europei.

Per ragioni politiche e sociali, è prevalsa spesso la tendenza a rispondere a queste difficoltà con politiche tese alla salvaguardia dell'esistente, rallentando così il processo di aggiustamento. Le difficoltà di raggiungere un accordo nel negoziato dell'Uruguay Round sono un'esempio evidente di tale tendenza; un'ulteriore liberalizzazione degli scambi di merci e di servizi, con un rapida conclusione dei negoziati in ambito GATT, così come un rafforzamento delle politiche strutturali, sono precondizione essenziale per accelerare la crescita della produttività e per rendere più flessibile e competitivo il sistema economico europeo. In tale contesto, il mercato del lavoro, o meglio la sua capacità di adeguarsi al processo di cambiamento, svolge un ruolo centrale.

Le distorsioni tuttora presenti nei mercati del lavoro, sia a livello intra-nazionale che tra paesi, hanno contribuito al rallentamento dei processi di convergenza ed aggravato il problema occupazionale nella Comunità.

Significative sono le differenze, almeno in Italia, tra la situazione attuale e la precedente contrazione ciclica, verificatasi nei primi anni ottanta. Allora, sebbene la disoccupazione fosse in aumento per l'incapacità del sistema di assorbire la crescita delle forze di lavoro (a sua volta frutto di trend demografici e dell'aumento della partecipazione femminile al mercato), l'occupazione nel suo complesso registrò solo una modesta e temporanea battuta d'arresto nel 1982.

La riduzione dell'occupazione nell'industria, legata al processo di profonda ristrutturazione di questo settore, trovava compensazione nella capacità di creazione di nuovi posti di lavoro nel settore dei servizi. Questa capacità si è, però, esaurita perchè anche il settore terziario è

ormai investito dal processo di ristrutturazione e, pertanto, non è ipotizzabile che esso possa continuare a svolgere la funzione di assorbimento dell'eccesso di offerta di lavoro che lo aveva caratterizzato nella fase precedente. Ciò rende ancora più difficile la gestione del problema occupazionale nel prossimo futuro.

Le differenze tra le caratteristiche attuali e quelle della precedente fase, si riflettono anche nella composizione del gruppo delle persone in cerca di lavoro al cui interno si registra, rispetto al passato, una maggiore presenza di quanti hanno perduto un precedente impiego nelle regioni più forti del Paese. Questo elemento di novità ha portato ad un inasprimento degli effetti sociali immediati della disoccupazione in quanto un maggior numero dei soggetti ora interessati, è costituito da capi famiglia dal cui reddito di lavoro spesso dipendono le possibilità di consumo di un intero nucleo familiare.

Ciò nonostante la disoccupazione italiana, benchè nel complesso si situi a livelli non dissimili da quelli degli altri paesi comunitari, rimane largamente caratterizzata dagli ampi divari esistenti tra giovani e adulti, femmine e maschi, Sud e Nord del paese.

Per segmenti omogenei, il tasso di disoccupazione risulta al Sud doppio, o ancora più alto, del corrispondente tasso al Nord soprattutto per la componente giovanile e femminile. Inoltre lo squilibrio "qualitativo" si affaccia sempre di più nelle due aree. Le professionalità domandate differiscono dalle professionalità offerte; ciò ne rende difficile l'incontro, provocando il cosiddetto "mismatch"; in effetti, soprattutto per i giovani in cerca di prima occupazione, si è ulteriormente allungato il tempo necessario per trovare un posto di lavoro. La lunghezza del periodo di disoccupazione è, quindi, in Italia, nettamente superiore a quella media degli altri Paesi maggiormente industrializzati: nel 1991

l'incidenza della disoccupazione di lungo termine (superiore a 12 mesi) sul totale, tra gli uomini, risultava del 69,3% in Italia, del 35,4 in Francia, del 49,0 in Germania e del 44,6 in Gran Bretagna.

D'altra parte, il fenomeno del divario regionale, soprattutto nei livelli della disoccupazione, ha rilevanza anche comunitaria; oltre a molti altri paesi europei, esso interessa ora anche la Germania, nella quale si prevede che il peso dei Länder orientali porterà, nel 1994, il tasso di disoccupazione complessivo al 10,2%, contro il 7,6 previsto per la parte occidentale del Paese. Pertanto le politiche nazionali e comunitarie per le aree depresse volte a ridurre gli squilibri esistenti vanno rafforzate, così come vanno migliorate le condizioni della mobilità territoriale.

Più in generale le politiche occupazionali nazionali e comunitarie per essere efficaci nel medio e lungo periodo devono attivamente cooperare per favorire l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, considerando le novità di fondo sull'uno e sull'altro versante e valorizzandone gli aspetti positivi quale risorsa fondamentale per il processo produttivo (diversificazione soggettiva delle scelte e del rapporto col lavoro nelle diverse fasi della vita, presenza esplicita delle donne nel mondo del lavoro, influenza dei fattori demografici, crescita dei tassi di scolarità, necessità di contenuti formativi in rapida evoluzione, sviluppo dei settori ad alto contenuto formativo).

Per quanto riguarda le conseguenze della fase ciclica negativa, così come indicato dal Consiglio Europeo di Copenaghen, occorrerebbe, per contrastare le attuali tendenze recessive, una politica monetaria meno restrittiva in Europa, ancorchè inserita in un contesto di stabilità monetaria nel medio periodo e di credibilità delle politiche; un più ampio spazio per la politica monetaria potrebbe aprirsi soprattutto qualora ad essa si affianchino efficaci politiche dei redditi. Ciò deve avvenire nella

riconferma degli obiettivi di protezione sociale, compresi quelli istituzionalizzati nel trattato di Maastricht ed in particolare nei protocolli di politica sociale dei quali occorre completa e rapida attuazione.

Ogni paese europeo deve farsi carico della propria parte di responsabilità, non solo rimettendo ordine nel bilancio pubblico, ma anche contribuendo a ricostituire il circolo virtuoso di un più alto sviluppo del reddito e dell'occupazione; è cruciale il ricreare un generale clima di fiducia sociale in Europa per un lungo arco temporale, in cui le politiche siano credibili, accettate dagli agenti economici, in un contesto di stabilità macroeconomica, di promozione del risparmio privato e di condizioni favorevoli ad un'alta quota di investimento.

Ai fini della realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, vi è generale consenso che bisogna prendere pienamente atto della contraddizione tra politiche monetarie non coordinate, libero movimento di capitali e tassi di cambio quasi fissi. Va quindi fatto tesoro dell'esperienza 1987-93 e va trovata una via di uscita con una soluzione intermedia, in cui tutti i paesi partecipano al processo dell'Unione, anche se alcuni sono in grado di accettare un ancoraggio monetario forte prima di altri per i quali invece è essenziale prioritariamente rafforzare i processi di convergenza, per tutti i fondamentali compreso il livello di disoccupazione, in un contesto che assicuri la flessibilità ritenuta necessaria.

Il Sistema Monetario Europeo conserva, in questo quadro, il suo ruolo essenziale di difesa della stabilità monetaria in attesa del passaggio alla moneta unica.

Sono certamente necessari maggiori elementi di elasticità e di gestione collettiva del Sistema, nel valutare i rapporti di cambio più appropriati, nel concordare eventuali mutamenti e nel difendere le parità ritenute adeguate.

Ma tutto questo deve avvenire nell'ambito di un ferreo accordo europeo: per quel che riguarda la moneta, le gestioni unilaterali da parte delle Banche centrali nazionali dovranno, attraverso il coordinamento operato dall'Istituto Monetario Europeo da istituirsi il primo gennaio 1994 progressivamente sganciarsi dal riferimento nazionale e finalizzarsi all'obiettivo della stabilità e della crescita europea: cambi e relativi interventi dovranno divenire, nei comportamenti effettivi, materia di decisione europea cui giungere mediante un serio processo di consultazioni.

Più in generale è necessario ricostruire una visione comune dell'Europa superando gli egoismi nazionali che nel periodo più recente sono riaffiorati (anche con il potenziale ricorso a misure protezionistiche) e che hanno contribuito a determinare quel clima di sfiducia e di incertezza che è stato tra le cause della recente crisi. Sono in ogni caso da contrastare, ancor prima del loro apparire, l'insorgere di misure protezionistiche.

Strategie di politica economica e sociale adottate dal Governo italiano

Le politiche economiche adottate recentemente in Italia, sono finalizzate a riconciliare gli obiettivi di stabilità di medio termine, di aggiustamento nella politica di bilancio e di miglioramento strutturale - che sono, in qualche modo istituzionalizzate nei programmi di convergenza richiesti ai paesi membri della Comunità, dall'art. 109F del Trattato di Maastricht - con le azioni necessarie a sostenere una maggiore crescita economica, non inflazionistica.

La scelta già compiuta nel 1992, di dare priorità alla riduzione dell'inflazione, è stata confermata e rafforzata.

Gli ultimi dodici mesi sono stati infatti caratterizzati dalla messa in campo di numerosi programmi di aggiustamento strutturale, quali l'accordo Governo-parti sociali del 31 luglio 1992, la riforma del sistema previdenziale, della finanza locale, della Pubblica Amministrazione, e avvio del processo di privatizzazione.

Nel settore cruciale della politica dei redditi, il 23 luglio 1993, le parti sociali, su impulso del Governo, hanno concordato un avanzato sistema di relazioni industriali che riguarda, oltre che la politica salariale e gli assetti contrattuali, anche le politiche dell'occupazione ed il sostegno al sistema produttivo. Il processo di ammodernamento dei meccanismi delle relazioni industriali, intrapreso alla fine del 1991 e confermato e rafforzato nel luglio 1992, sta già determinando - nel confronto con gli altri Paesi comunitari - una delle più basse dinamiche del costo del lavoro.

Gli accordi sul costo del lavoro nell'industria, insieme al proseguimento dell'opera di aggiustamento della finanza pubblica, sono stati individuati dal Governo italiano come la condizione necessaria ed irrinunciabile per realizzare la salvaguardia dei salari reali insieme alla crescita sostenibile sia del reddito che dell'occupazione. In effetti, nonostante la massiccia svalutazione della lira imposta dai mercati, la dinamica salariale e dei prezzi è rimasta sotto controllo, non solo per la debolezza ciclica dell'economia e la conseguente caduta dei consumi, ma soprattutto per l'eliminazione dei meccanismi di indicizzazione salariale e per la rottura delle aspettative inflazionistiche.

Da questo punto di vista l'intesa sul costo del lavoro rappresenta un salto di qualità nella storia delle relazioni sindacali; l'accordo costituisce, nella sua globalità, un vero e proprio patto sociale destinato a regolare, su basi nuove e maggiormente democratiche, l'assetto ed il

ruolo dei soggetti che partecipano al processo produttivo, favorendo scelte di politiche coerenti sia con gli obiettivi di protezione sociale che con lo sviluppo dell'occupazione.

Ha rappresentato un risultato di notevole valore politico, l'aver operato in direzione dell'abbattimento delle rigidità del mercato del lavoro e della gestione delle crisi occupazionali, salvaguardando la protezione per i lavoratori, ma prevedendo la ridefinizione delle garanzie anche in funzione di nuove tipologie lavorative (lavoro ad interim, ecc.).

L'incentivo a moduli lavorativi flessibili e politiche più attive del mercato del lavoro, rendono ancora più necessaria la definizione a livello normativo di un nucleo dei diritti fondamentali dei lavoratori, garantiti in tutto il territorio comunitario, per evitare rischi di dumping sociale che favoriscano un'offerta occupazionale marginale e dequalificata.

L'accordo del 23 luglio si inserisce in una azione, intrapresa da tempo, volta a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro; esso non esaurisce evidentemente l'azione del Governo, ma anzi ne costituisce una premessa indispensabile fissando un quadro di riferimento. E' intenzione del Governo modificare il quadro normativo in materia di gestione del mercato del lavoro (al fine di valorizzare le opportunità occupazionali) e delle crisi occupazionali, attraverso una revisione della Cassa Integrazione Guadagni volta a renderla più funzionale al governo delle eccedenze di personale. Saranno rivisti gli strumenti già esistenti per favorire l'occupazione giovanile e quella femminile, disciplinati il lavoro interinale e altre forme di lavoro a tempo determinato e riesaminati l'assetto organizzativo e il funzionamento dell'Agenzia per l'impiego e degli Uffici periferici del Ministero del Lavoro.

La valorizzazione del ruolo delle parti sociali può risultare utile alla Comunità nel suo complesso; un'azione maggiormente coordinata a

livello comunitario, anche attraverso periodiche riunioni congiunte tra Ministri degli Affari Sociali e Ministri economici, può dare risultati vantaggiosi nella definizione della politica economica.

Per consolidare le condizioni di uno sviluppo economico equilibrato, è prevista una riduzione dei trasferimenti netti del settore pubblico per favorire il processo di riallocazione delle risorse verso i settori esposti alla concorrenza internazionale; tale riallocazione di risorse presuppone una maggiore mobilità dei fattori produttivi e l'intervento pubblico sarà chiamato ad attenuare le conseguenze negative di breve periodo, ma non dovrà ostacolare tale tendenza.

Aggiustamenti della finanza pubblica

Con la legge finanziaria per il 1993, l'azione correttiva degli squilibri di finanza pubblica è diventata molto più efficace, poiché ha iniziato ad incidere sui fattori strutturali sottostanti alla crescita del deficit di bilancio. Tale azione è ritenuta indispensabile per procedere al recupero di credibilità del sistema, che aveva toccato un punto minimo nella seconda metà del 1992, costituendo una delle cause fondamentali della crisi valutaria. Va sottolineato che questa azione di risanamento è avvenuta in un periodo particolarmente difficile. L'Italia è, infatti, tra i pochissimi Paesi che sono riusciti a ridurre il disavanzo pubblico in rapporto al PIL malgrado la grave recessione economica che ha caratterizzato il periodo più recente.

Il processo di risanamento strutturale della finanza pubblica, è stato consolidato con gli interventi previsti nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria relativo alla manovra per gli anni '94/'96; nel

1994 tali interventi si dovrebbero concentrare per i 9/10 sul lato della spesa, mentre la pressione tributaria complessiva non dovrebbe aumentare.

In raffronto al 1992, l'incidenza del fabbisogno del settore statale rispetto al PIL si dovrebbe ridurre, nel 1993, di un punto al 9,8%; l'avanzo primario dovrebbe passare dallo 0,6% al 2% del PIL.

Il complesso degli interventi dovrebbe inoltre consentire di consolidare nel 1994 l'avanzo primario e di ridurre il fabbisogno complessivo, sia in rapporto al PIL sia in termini assoluti; tali interventi dovrebbero parimenti consentire di approssimarsi in misura sensibile alla stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL; con l'andamento previsto questo obiettivo potrebbe essere raggiunto prima della fine del 1996; l'avanzo primario a fine periodo è previsto di poco superiore a tre punti e mezzo percentuali rispetto al PIL.

A questo riguardo occorre dire che il processo di riduzione in corso dei tassi di interesse, e la conseguente riduzione nel costo del servizio del debito, sta riducendo il differenziale con i tassi degli altri paesi europei e lo ridurrà ancora di più, mantenendo il previsto rigore nella politica di bilancio; questo rappresenta un risultato positivo che non può essere sottovalutato.

Tale processo di riduzione dei tassi e le attuali condizioni dei mercati finanziari fanno sì che, in Italia, dopo un lungo periodo, il costo marginale del debito sia inferiore a quello medio; permanendo tali condizioni, il costo del debito è quindi destinato a diminuire.

Con le politiche previste si tende anche ad interrompere il processo di progressivo irrigidimento del bilancio pubblico.

Una riqualificazione della spesa pubblica si rende necessaria per

l'esigenza che va manifestandosi con crescente intensità in Italia, ma anche in Europa, di intervenire con maggior efficacia in comparti di spesa, a partire dalla tutela dell'ambiente, l'ammodernamento delle infrastrutture materiali ed immateriali e della rete dei trasporti pubblici, la diffusione dell'innovazione tecnologica, la formazione ed il sostegno delle aree depresse.

Data l'attuale rigidità del bilancio e tenuto anche conto degli obblighi della convergenza, gli investimenti pubblici devono essere rilanciati attraverso una più efficace e piena utilizzazione delle risorse disponibili ed in modo da poter favorire l'impiego aggiuntivo di risorse private ("project financing"), insistendo in modo particolare dove più grave è la crisi produttiva ed occupazionale e dove più urgenti sono le necessità di finanziamento della dotazione infrastrutturale.

Proposte per le misure specifiche a medio termine per la Comunità

Coordinamento degli strumenti finanziari della Comunità.

Nel libro bianco sulle strategie economiche comunitarie per uno sviluppo più sostenuto del reddito e dell'occupazione, accanto alle misure di politica economica capaci di determinare le condizioni della maggiore crescita, è opportuno rinforzare l'efficacia delle azioni specifiche a livello strutturale nei settori strategici finalizzate all'aumento della produttività, flessibilità e competitività del sistema economico europeo ed all'integrazione fisica dell'Europa a scala continentale.

Le azioni che appaiono più efficaci, per l'accelerazione della trasformazione strutturale, dovrebbero interessare l'istruzione e la formazione, l'innovazione tecnologica, l'ambiente e l'energia, le grandi

reti transeuropee. Ad esse devono far riferimento tutte le politiche e le azioni comunitarie, comprese quelle finanziate con i fondi strutturali.

Per realizzare una migliore visione d'insieme delle priorità negli interventi della Comunità e rendere tali interventi più efficaci, con un utilizzo ottimale delle risorse, è indispensabile procedere al coordinamento degli strumenti finanziari già operanti e in via di istituzione (bilancio comunitario, FEI, BEI, altri meccanismi di prestito), opportunamente integrati con le altre istituzioni finanziarie internazionali.

A tal fine potrebbe risultare utile l'istituzione presso la Commissione di un gruppo di coordinamento, nel quale siano rappresentati anche gli Stati membri e che possa costituire eventualmente anche supporto tecnico per l'attività dell'ECOFIN. Ciò anche per superare l'approccio prevalentemente verticale fin qui utilizzato.

Educazione e Formazione

Al fine di realizzare incrementi nella crescita, nella competitività e nell'occupazione in Europa, vanno favorite e promosse le azioni che assicurano una disponibilità di forza lavoro in grado di corrispondere alle esigenze della struttura della relativa domanda. I Governi e la Comunità devono perciò fornire risorse adeguate per riqualificare i programmi e le strutture per l'educazione e rafforzare la ricerca di base nelle Università e negli Istituti pubblici di ricerca, favorendo l'interazione con il sistema produttivo. Ciò implica, in particolare, azioni collegate all'evoluzione del mercato del lavoro (femminilizzazione, disoccupazione di lunga durata, invecchiamento della popolazione).

L'area dell'istruzione e della formazione professionale deve essere riconosciuta come variabile fondamentale del processo di sviluppo economico. Tra i programmi più meritevoli di supporto finanziario, anche a livello comunitario, si devono ricomprendere quelli del tipo che una recente legge italiana ha progettato e che prevedono un programma triennale di interventi articolati nel territorio per realizzare una migliore qualità dell'offerta educativa, con particolare riferimento al fenomeno della dispersione scolastica.

Si ritiene che contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, significhi, da una parte rispondere ad una sentita esigenza sociale, dall'altra, ottimizzare i flussi di spesa, aumentare la competitività del sistema economico, nonchè adeguare la qualificazione della forza lavoro all'evoluzione strutturale dei mercati; poichè, almeno in Italia, il fenomeno della dispersione si concentra in particolari aree, con il suo superamento si contribuisce a ridurre gli squilibri tra zone deboli e forti del paese. In questa direzione, il programma italiano prevede il potenziamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nonchè l'istituzione di corsi post-secondari, che vogliono fornire risposte concrete alle esigenze di una maggior flessibilità del sistema scolastico e formativo in rapporto alle rapide trasformazioni tecnologiche del sistema produttivo, consentendo così una più efficace interazione con il mercato del lavoro, anche con interventi di formazione continua.

Ricerca e Innovazione Tecnologica

Nel settore della ricerca di base, di quella applicata e della sua diffusione, la Comunità è già impegnata, avendone riconosciuta la rilevanza

per la competitività; a tuttora comunque, considerando il potenziale e la disponibilità in Europa delle risorse umane e del retroterra scientifico, le politiche di sostegno alla R&S hanno contribuito in modo non pienamente soddisfacente ad aumentare il grado di competizione verso i concorrenti asiatici ed americani ed accelerare il processo di diffusione capillare verso le PMI. L'adeguamento strutturale al mercato unico europeo delle imprese nate e sviluppate nell'epoca dei mercati nazionali, implica la continuazione ed il possibile rafforzamento degli sforzi nazionali e comunitari per l'innovazione tecnologica.

Il sostegno all'industria nella ricerca di base orientata ed in quella applicata va perseguito insieme a strumenti di politica, quali leggi e regolamentazioni o normative per gli appalti e gli acquisti pubblici, che consentano alle nuove tecnologie di essere adottate e diffuse.

La massimizzazione degli effetti dell'investimento finanziario può essere ottenuta non solo stabilendo un maggior equilibrio fra ricerca pura e ricerca applicata, ma accelerando il processo del trasferimento al mercato delle singole innovazioni.

Tenuto conto che il vincolo finanziario potrebbe rallentare il già lento processo d'adeguamento della ricerca italiana ai livelli europei, vanno intensificati gli sforzi per razionalizzare e coordinare le attività di ricerca all'interno e trarre il massimo profitto dalla partecipazione al Programma quadro della Comunità, utilizzandone le linee direttrici ed adoperandosi per rafforzarne la componente applicativa. Questa esigenza si pone per quei settori industriali dove sussiste un vero problema di competitività esterna e dove tecnologie innovative possono contribuire al rilancio di settori importanti dell'economia (e non di frammenti) per le necessità collegate allo sviluppo sostenibile. La ricerca nazionale va quindi attuata cercando di trarre il massimo vantaggio possibile dalla

ricerca comunitaria, sulla base anche del principio di sussidiarietà.

Per evitare i processi di deindustrializzazione, ma anzi favorire maggiori tassi di crescita, la Comunità deve individuare i progetti più idonei a favorire quelle tecnologie e quei settori che si intersecano e si integrano (meccatronica, informatica con telecomunicazioni, biotecnologie con salute o agricoltura), garantendo la competitività dei settori portanti dell'economia, o che danno origine a settori intrinsecamente nuovi.

L'esperienza ha peraltro dimostrato che, in mancanza d'una strategia comunitaria coerente, gli sforzi nazionali o comunitari rischiano d'essere frammentari o dispersivi. S'impone quindi la messa a fuoco d'un orientamento CEE che consideri l'innovazione tecnologica come elemento trainante intorno al quale stimolare una politica industriale della Comunità e come strumento per promuovere obiettivi complementari nella ricerca, nell'energia e nell'ambiente.

Non sempre le scelte strategiche della Comunità (ad esempio sulla televisione ad alta definizione) si sono rivelate conformi agli interessi dell'industria europea nel suo insieme: per evitare nuove frammentazioni, dispersioni od interventi squilibrati, occorre quindi assecondare, nelle politiche e nei progetti, una convergenza intorno ad una forte integrazione fra ricerca e mercato, nonchè sui programmi d'intervento che si pongono in una logica integrativa per tutto il continente europeo.

Ambiente e Energia

Nel dibattito economico e nelle riflessioni analitiche delle più qualificate sedi internazionali, vi è crescente consenso sulla centralità dei temi ambientali nell'impostazione delle politiche economiche; d'altra

parte, l'esperienza mostra che il progresso nella protezione ambientale è più facile da raggiungere nelle economie in espansione e dove i segnali dei meccanismi di mercato funzionano.

Come viene evidenziato anche in recenti studi della Commissione, l'obiettivo di realizzare più ambiziose politiche ecologiche si va sempre più trasformando, nei nostri sistemi economici, in obiettivi di investimento e di innovazione tecnologica. Si va sempre più consolidando il concetto che l'eco-efficienza nelle imprese si trova spesso a coincidere con l'obiettivo della qualità, in particolare con quello della "qualità totale".

Considerando che Paesi nostri concorrenti, quali gli Stati Uniti ed il Giappone, hanno adottato programmi per lo sviluppo di tecnologie legate a benefici per la qualità dell'ambiente e che creano occupazione, si ritiene essenziale che la Comunità migliori la sua competitività in quest'area.

Così come i governi nazionali, anche la Comunità, al proprio livello, dovrebbe sforzarsi di riqualificare la sua struttura di spesa verso priorità che rafforzino lo sviluppo di tecnologie più pulite ed il miglioramento dell'efficienza energetica e la stabilizzazione delle emissioni nocive.

Si ritiene che anche a livello comunitario possano essere individuati una serie di settori d'investimento "labour intensive", verso cui può essere riqualificata prioritariamente la spesa: risanamento urbano, trattamento delle acque reflue e dei rifiuti solidi, sicurezza industriale e prevenzione dei grandi rischi, ammodernamento di infrastrutture di rifornimento idrico, costituzione di parchi e zone protette, protezione del patrimonio forestale.

Anche a livello comunitario gli strumenti economici, ancorchè inseriti nella logica del mercato, devono coadiuvare i tradizionali strumenti di

"command and control" delle politiche ambientali, le quali devono integrarsi in modo crescente in quelle complessive di sviluppo economico e sociali. Ciò non solo per creare nuova occupazione, ma anche per aumentare il consenso dei cittadini su temi percepiti ormai come aspetti integranti della qualità della vita.

Per quanto riguarda l'uso dello strumento fiscale che consenta di riflettere nei prezzi gli effetti ambientali dell'uso delle risorse e della produzione dei beni, il Comitato di Politica Economica della Commissione ha già rilevato che la progressiva introduzione di tale strumento costituisce un processo lungo e complesso che presuppone una generale riconsiderazione degli esistenti, troppo divergenti, sistemi e livelli di tassazione, soprattutto energetici. Nonostante la complessità del problema, vi è crescente consenso sull'utilità di ricorrere ad una più equilibrata distribuzione degli attuali oneri fiscali, eliminando le sovvenzioni distorsive e tentando di internalizzare nei prezzi l'uso delle risorse ambientali.

Anche se le esternalità ambientali sono difficili da quantificare in modo accurato, quello che è importante, ancor più dei risultati quantitativi immediati, è la direzione del cambiamento.

Gli interventi dei singoli Stati devono essere ormai visti in una dimensione comunitaria che può essere peraltro raggiunta concentrandosi su obiettivi mirati e caratterizzati da un elevato valore integrativo. La realizzazione di tali progetti dev'essere percepita come un effettivo impegno ambientale e da svolgere in un contesto omogeneo e bilanciato fra le singole politiche e programmi comunitari. L'iniziativa comunitaria per lo sviluppo di reti transeuropee in materia di trasporto, telecomunicazioni ed energia deve essere accompagnata, in ogni realizzazione progettuale, da un'adeguata valutazione ambientale.

Per quanto concerne i progetti nel settore energetico, per i quali la Commissione ha già individuato alcune priorità, e che sono stati già approvati e cofinanziati, dovrebbe essere accelerata la loro realizzazione.

Nella prospettiva dell'integrazione del sistema energetico, non solo all'interno della Comunità, ma anche in tutto il continente, vanno favorite le condizioni per sviluppare il grande potenziale infrastrutturale, (per es. nel trasporto del gas naturale), particolarmente nell'Europa centro-orientale.

A tal fine dovrebbe essere accelerata la traduzione, in protocolli vincolanti, degli obiettivi della Carta Europea dell'Energia, per l'adozione di norme e principi comuni relativi alla protezione e alla tutela degli investimenti che, come noto, nel settore energetico si caratterizzano per l'elevato livello di rischiosità connesso alla dimensione degli investimenti stessi ed alla redditività differita.

Oltre all'integrazione dei mercati dell'energia della Comunità con i mercati dei Paesi dell'Europa centro-orientale, per l'Italia è cruciale la realizzazione di infrastrutture che colleghino più strettamente il nostro continente ai Paesi Arabi medio-orientali (progetto del collegamento elettrico via cavo del medio-adriatico) e con i Paesi dell'area nord-africana centro-orientale ad alta potenzialità energetica.

Reti Transeuropee

Nel libro bianco da elaborare per il prossimo Consiglio europeo di dicembre, le decisioni intervenute al Consiglio di Edimburgo e di Copenaghen dovrebbero trovare concreta applicazione sia in termini di

bilancio, sia in termini di attivazione delle procedure e degli strumenti finanziari (Fondo europeo per gli investimenti ecc.) per definire il concorso delle risorse comunitarie relative alle grandi reti transeuropee. A questi fini nel documento si dovrebbe esplicitare un impegno più vincolante per la Commissione e per gli Stati membri, per verificare lo stato della progettualità delle iniziative, compresi gli aspetti finanziari. Rimane prioritaria, data la situazione di bilancio pubblico nei nostri paesi, la necessità di coinvolgere le imprese nel capitale di rischio delle iniziative, creando le condizioni per renderle remunerative, anche se su un arco temporale esteso. Per la realizzazione delle strutture materiali ed immateriali di più immediato sostegno sia all'integrazione dei mercati, sia alla ripresa di un più elevato ritmo di crescita economica, va accelerata la realizzazione di progetti di interesse comunitario già definiti negli schemi direttivi della Comunità e per i quali è già stata definita una lista di priorità (come, ad esempio, i progetti dei trasporti e dell'energia approvati e cofinanziati) e che rispondono alle finalità che verranno esplicitate nel libro bianco.

Per la rete telematica transeuropea, al fine di evitare dispersione di iniziative, la Commissione ha presentato al Consiglio il programma TNA-IDA, che propone schemi direttivi di reti telematiche transnazionali.

Nel settore della rete di telecomunicazioni quale supporto al trasferimento dell'informazione (TEN - ISDN), da parte italiana si ravvisa necessaria un'azione comunitaria atta a promuovere la crescita della domanda in modo da permettere un più ampio mercato dei terminali a basso costo. Gli altri progetti TEN-Broad Band (rete a larga banda) dovranno essere ugualmente attivati e dovrebbero rientrare nei programmi di R & S.

La realizzazione della rete trans-europea telematica per la pubblica amministrazione, impone lo sviluppo armonizzato dei sistemi informatici dei

Paesi membri con conseguenti sensibili impegni finanziari.

Per il programma di azioni IDA dovranno essere individuate adeguate risorse per tutti i progetti, ma dovrà essere posta particolare attenzione alla realizzazione di servizi telematici trans-europei tra le Amministrazioni nei seguenti settori: sistemi per le imposte indirette, dirette e dogane; sistema integrato per i controlli ambientali, sistema informativo per la difesa fitosanitaria e per il controllo dei prodotti agricoli; sistemi pensionistici e sanitari; messaggistica elettronica (Electronic Mail). I progetti di sistemi e reti di controllo nel trasporto marittimo, aereo, ferroviario e stradale sono attualmente in corso di definizione nei piani di sviluppo approvati dalla Commissione.

Per l'Italia assume importanza, il finanziamento dello sviluppo di un catasto elettronico stradale già in fase di realizzazione a livello nazionale.

Per quanto riguarda le reti materiali, si ritiene necessario accelerare il processo di programmazione delle reti di trasporto transeuropeo in vista di predisporre il "Master Plan" delle infrastrutture di interesse comunitario che superi la logica settoriale degli schemi direttivi delle singole modalità di trasporto.

La prospettiva di realizzare una rete transeuropea di trasporto assume importanza primaria, sia con riferimento all'integrazione economica delle regioni meridionali ed insulari della Comunità, sia agli effetti dello sviluppo dell'occupazione nei servizi collegati e nell'indotto.

L'azione italiana per lo sviluppo delle reti transeuropee è ispirata a dare priorità agli interventi contenuti sulle reti modali definiti negli schemi direttivi approvati dal Consiglio CE.

In particolare si dovrà assicurare il coordinamento delle fonti finanziarie e la disponibilità di adeguate risorse per progetti di

intervento prioritari sulle seguenti reti, quali definite nei relativi schemi direttivi:

- rete ferroviaria: progetti alta velocità e combinato merci;
- rete stradale e autostradale;
- idrovie e cabotaggio.

Nell'ambito descritto, carattere di priorità verrà attribuito ai progetti intermodali interessanti le reti e corridoi europei:

- sistemi di valico sulle direttrici nord-sud-asse del Brennero;
- sistemi di valico sulle direttrici est-ovest e connessioni con il T.G.V. (linea alta velocità Torino-Lione e con l'est europeo via Tarvisio);
- collegamenti plurimodali nel Mezzogiorno, con particolare riferimento alle direttrici tirrenica ed adriatica, alle reti insulari ed al sistema portuale;
- sviluppo ed innovazione tecnologica delle reti ferroviarie nel Mezzogiorno;
- potenziamento dei sistemi aeroportuali di Roma Fiumicino e Milano Malpensa e loro integrazione con le reti ferroviarie;
- relazionamento degli anelli mancanti sulla rete autostradale ed implementazione dei sistemi telematici per la sicurezza e la regolazione del traffico;
- sviluppo delle tecnologie di controllo del traffico autostradale (Management of Traffic) ed aereo (EUROCONTROL) e della navigazione nei porti V.T.S. (Vessel Traffic System).

Considerazioni conclusive

Le conclusioni cui è pervenuto il Consiglio Europeo di Copenaghen pongono l'accento sulla crescita, la competitività e l'occupazione tra loro strettamente collegate.

E' fuori discussione che questi sono gli obiettivi di tutti i paesi e della Comunità nel suo insieme; il governo italiano fornisce, con questo documento, il proprio contributo all'elaborazione del "Libro Bianco" e vengono riassunti, di seguito, i punti che appaiono con maggior valenza politica.

- Il livello insostenibilmente elevato della disoccupazione, per i suoi effetti sul piano economico, sociale e politico costituisce la maggior minaccia all'integrità e allo sviluppo della Comunità. L'aumento dell'occupazione e la riduzione della disoccupazione devono rappresentare una priorità della Comunità ed essere presi in considerazione per la valutazione della convergenza.

- Il livello della disoccupazione è il risultato della interrelazione di numerosi fattori, non è quindi possibile individuare un singolo fattore sul quale intervenire. E' necessaria una strategia complessiva volta a incidere sugli aspetti macro e microeconomici con l'obiettivo di accelerare la crescita e accrescere la capacità dell'economia europea di creare nuovi posti di lavoro in un quadro di stabilità. Questa strategia dovrà essere attuata in maniera coerente e coordinata, sia a livello comunitario, sia in ciascun Paese membro nel rispetto del principio della sussidiarietà.

- Sul piano macroeconomico è indispensabile un forte rilancio della cooperazione comunitaria in materia economica, monetaria e di cambi. Lo SME va ricostruito sulla base di tre principi che possono assicurare flessibilità e stabilità del sistema: determinazione comune delle parità

delle valute, regolazione e comune revisione delle stesse e comune responsabilità della loro difesa. Attraverso il maggior coordinamento delle politiche fiscali e monetarie, va perseguita la stabilità dei tassi di cambio, anche in presenza di parità non fisse. Partendo dal consolidamento del mercato interno vanno proseguiti gli sforzi per la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria e ciascun Paese membro dovrà mantenere e rafforzare l'impegno per la realizzazione degli obiettivi di convergenza definiti a Maastricht.

- La stabilità del quadro macroeconomico che consentirà una ulteriore riduzione dei tassi di interesse - riduzione che resta, in ogni caso, un obiettivo da perseguire - e lo stimolo agli scambi internazionali, che deriverà dalla rapida conclusione dei negoziati dell'Uruguay Round, forniranno un contributo essenziale al superamento delle incertezze dell'attuale situazione, ricostruendo il clima di fiducia da parte degli agenti economici, elemento necessario e fondamentale per uno sviluppo stabile e duraturo.

- Nel contempo sarà necessario rafforzare, a livello comunitario e dei singoli Paesi, gli interventi strutturali volti a migliorare la competitività del sistema europeo nei confronti degli altri concorrenti. La situazione delle finanze pubbliche dei Paesi membri non rende possibile un aumento di risorse per interventi nel campo delle infrastrutture, dell'innovazione tecnologica, dell'ambiente, dell'educazione e della formazione professionale. E', quindi, necessario che le ingenti risorse messe a disposizione della Comunità con gli accordi di Edimburgo siano utilizzate in maniera efficiente e coordinata con quelle che saranno spese a livello di ogni singolo Stato membro, al fine di massimizzarne l'efficacia. In tale ambito anche il principio dell'addizionalità, così come individuato dalla disciplina sui fondi strutturali, deve essere applicato in modo che risulti compatibile con l'osservanza degli obblighi di convergenza.

- Una particolare attenzione dovrà essere dedicata alle piccole e medie

imprese fonte primaria di creazione di occupazione. Più che aumentare gli aiuti alle PMI, si tratta di creare le condizioni che ne favoriscano lo sviluppo, rimuovendo gli ostacoli sul piano giuridico, economico e finanziario che ne rendono difficile la creazione. Una approfondita riflessione a livello comunitario su questi ostacoli e sulle misure necessarie per rimuoverli può rivelarsi di grande utilità. Anzi, a tal proposito, è da considerare se, nell'ambito del principio di sussidiarietà, sia auspicabile una normativa comunitaria che gli imprenditori possano utilizzare in alternativa con quelle nazionali.

- Un più efficiente e flessibile funzionamento del mercato del lavoro in tutti i Paesi della Comunità deve essere un obiettivo fondamentale. Un mercato del lavoro efficiente contribuisce a contenere le spinte inflazionistiche, a migliorare la competitività del sistema economico e ad accrescere la sua capacità di creare occupazione. Una moderata evoluzione, in linea con l'incremento della produttività, dei salari aumenta i margini di manovra della politica monetaria, riduce le pressioni sul bilancio pubblico e contribuisce ad attenuare gli squilibri settoriali e territoriali. Una maggiore mobilità, a livello territoriale, interprofessionale e intra-imprese, del fattore lavoro aumenta la capacità di aggiustamento (e ne riduce i costi) dell'economia alle continue modifiche strutturali derivanti dal progresso tecnico e dalle variazioni della domanda.

- Migliorare il funzionamento del mercato del lavoro è responsabilità di ciascun Stato membro. Fattori storici, politico-istituzionali e sociali caratteristici di ogni Paese determinano il modo di funzionamento di ciascun mercato del lavoro. Non è, quindi, possibile definire un approccio unico per realizzare l'obiettivo di renderli più flessibili ed efficienti. Un contributo notevole alla soluzione di questi difficili problemi può venire da uno scambio di esperienze e da una approfondita riflessione a livello comunitario sul funzionamento del mercato del lavoro e sugli effetti che specifiche misure, in special modo quelle adottate dalla

Comunità, possono avere sulla sua efficienza.

- Il Governo italiano è convinto che un maggior coinvolgimento dei lavoratori e dei loro sindacati alla definizione di politiche volte al miglior funzionamento del mercato del lavoro gioca un ruolo fondamentale nella strategia volta a ridurre la disoccupazione accrescendo la coesione sociale e riducendo le incertezze. In tal senso si è mosso il Governo italiano con l'accordo del 23 luglio scorso che innova notevolmente i meccanismi di contrattazione con l'obiettivo di assicurare una evoluzione dei salari nominali compatibile con gli obiettivi in materia di inflazione, pur salvaguardando il potere di acquisto del mercato del lavoro e l'andamento della produttività, a livello nazionale, settoriale e aziendale. Ne risulterà una maggiore flessibilità dei salari e una loro maggiore diversificazione a tutti i livelli.

- La maggiore flessibilità del mercato del lavoro non deve essere ottenuta riducendo la protezione per i lavoratori. Un alto livello di protezione sociale è una caratteristica fondamentale del modello di sviluppo europeo che va salvaguardata. Tuttavia è inevitabile un suo ripensamento, già da tempo iniziato in quasi tutti i Paesi della Comunità, alla luce dei crescenti costi e delle relative esigenze di bilancio e della necessità di un adattamento ai mutevoli bisogni ed una più specifica finalizzazione alla protezione delle fasce più deboli della popolazione.

Anche in questa materia la responsabilità primaria rinviene agli Stati membri anche se va riconfermata l'esigenza di una base minima comune attuando in maniera compiuta il relativo protocollo aggiuntivo di Maastricht. E', tuttavia, di grande utilità una riflessione comune a livello comunitario sugli strumenti più efficaci per realizzare gli obiettivi delle politiche sociali e sul loro impatto, ad esempio per quanto riguarda i vari possibili sistemi di finanziamento, sull'occupazione.

Luxembourg, le 10 septembre 1993



MINISTÈRE
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

LE MINISTRE

Cabinet du Président	
13 -09- 1993	

87342

DW C CB

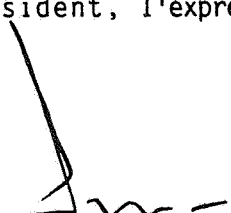
Monsieur Jacques Delors
Président de la Commission
des Communautés Européennes

Rue de la Loi 200
B-1049 BRUXELLES

Monsieur le Président,

En annexe à la présente, j'ai l'honneur de vous faire parvenir la contribution du Luxembourg au Livre Blanc de la Commission.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très dévoués.


Jacques F. Poos

Croissance, compétitivité et emploi
dans la Communauté européenne

Contribution du Luxembourg au Livre blanc
de la Commission

Le Conseil européen de Copenhague a retenu un certain nombre d'orientations sur la base du Rapport introductif "Orientations pour le renouveau économique de l'Europe" qui lui a été présenté par le Président Delors. Il a invité la Commission à présenter au Conseil européen qui se réunira en décembre 1993 un Livre blanc sur la stratégie à moyen terme en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi. Les conclusions retiennent également que "les Etats membres proposeront à la Commission, avant le 1er septembre, des éléments spécifiques susceptibles d'être inclus dans cette initiative". Il s'agit d'élaborer une stratégie qui - couvrant le court terme comme le moyen/long terme - permettra à la Communauté de sortir de l'actuelle récession et de renouer avec une croissance créatrice d'emplois. La croissance sans création d'emploi ("jobless growth") est une menace réelle pour l'économie européenne. C'est pour cette raison que la relance économique n'est pas à elle seule une solution pour réduire sensiblement le chômage qui frappe près de 18 millions d'Européens.

Les "Orientations pour le renouveau économique de l'Europe" présentées par le Président de la Commission aux chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Copenhague énoncent, d'un côté, un certain nombre d'actions prioritaires, et formulent, de l'autre côté, quelques éléments d'analyse qui illustrent certaines faiblesses structurelles de l'économie européenne par rapport à ses principaux concurrents.

La contribution du Gouvernement luxembourgeois, après avoir fourni quelques indications sur l'évolution économique du Luxembourg, présente des éléments de réflexion sur les "orientations pour le renouveau économique de l'Europe". Il est certain que la crédibilité de la construction européenne dans nos opinions publiques dépend largement de la capacité de la Communauté et de ses Etats membres de redonner confiance aux acteurs économiques et surtout de réduire le chômage.

1. Croissance, compétitivité, emploi: la situation du Luxembourg.

Le document du Président Delors met en évidence des tendances lourdes qui caractérisent l'évolution économique de la Communauté dans son ensemble. Les situations économiques et sociales dans les douze Etats membres, voire celles au sein même des Etats membres, sont souvent très différenciées. Les disparités en termes de croissance et d'emploi sont considérables d'un pays à l'autre, mais aussi d'une région à l'autre. Ces spécificités qui sont déjà prises en compte dans les différentes politiques communautaires ne peuvent pas être négligées dans l'élaboration d'une stratégie qui vise à redonner à l'Europe communautaire un nouvel élan économique.

Globalement l'économie luxembourgeoise a connu ces dernières années une évolution sensiblement différente par rapport à l'économie communautaire dans son ensemble. Ceci est d'abord vrai pour l'emploi. C'est ainsi que l'emploi intérieur a augmenté, entre 1989 et 1993, de 11.4%. Le taux du chômage est passé, pendant la même période, de 1.4% à 2%. Etant donné que le secteur industriel a perdu 2.5% de ses effectifs, la croissance de l'emploi est essentiellement due au secteur des services marchands (+14.3%). Cette tendance se retrouve dans pratiquement tous les pays européens mais elle a été particulièrement forte et rapide au Luxembourg de sorte que la perte des emplois industriels a été plus que compensée par la création d'emplois tertiaires. L'économie luxembourgeoise qui a été créatrice d'emplois, a vu le nombre des travailleurs frontaliers fortement augmenter pendant la période indiquée (+84%). Elle a ainsi eu un

impact positif sur les régions avoisinantes particulièrement frappées par le chômage.

Une des données essentielles qui est en même temps la plus préoccupante au niveau communautaire est le faible contenu "emploi" de la croissance. C'est ainsi que, selon le tableau présenté par le Président Delors, le contenu "emploi" de la croissance a été nettement plus élevé aux Etats-Unis que dans la Communauté européenne, pour les périodes présentées, à savoir 1974 à 1982 et 1982 à 1990. Cette donnée importante ne fournit évidemment aucune information sur la qualité et la qualification des emplois créés.

L'analyse des chiffres pour le Luxembourg révèle que pour les périodes 1982 à 1990 et 1990 à 1992, la croissance de l'économie luxembourgeoise a été nettement plus forte que la moyenne communautaire. Le contenu "emploi" de la croissance a également été supérieur à celui de la Communauté européenne dans son ensemble. Ceci est notamment dû au rôle dynamique joué par le secteur des services marchands. Au Luxembourg la part des services dans la valeur ajoutée a été supérieure à la moyenne communautaire (52.6% en 1992). Depuis 1989, on constate également que la part que les services marchands détiennent dans l'emploi a dépassé celle que ces derniers détiennent dans la valeur ajoutée. En faisant abstraction de certaines difficultés statistiques, on peut assumer que la productivité des services a été inférieure à celle du reste de l'économie pendant cette période.

En ce qui concerne la compétitivité de l'économie luxembourgeoise, dont le degré d'ouverture est le plus fort de tous les Etats membres de la Communauté, la réponse doit être nuancée. Si la balance commerciale s'est régulièrement détériorée depuis 1975, cette évolution s'explique par deux phénomènes majeurs : une certaine désindustrialisation due à la réduction constante de la production sidérurgique exportée à près de 100% ; la tertiarisation de l'économie créant une augmentation forte des importations. L'excédent considérable au niveau de la balance des services contribue ainsi à un surplus important au niveau de la balance des paiements. Au niveau du

coût horaire de la main d'oeuvre qui est un élément parmi d'autres de la compétitivité industrielle, le Luxembourg se situe évidemment dans le groupe des pays communautaires dont les coûts sont les plus élevés. Il ne se trouve néanmoins qu'au 5ième rang.

Il faut noter que cette situation relativement favorable s'explique par le fait que l'impact des cotisations de sécurité sociale est plus faible que dans la plupart des autres pays de la Communauté. La contribution globale de l'Etat aux recettes courantes de la sécurité sociale atteint 39%. Celle-ci n'est que de 27.8% en moyenne pour l'Europe des douze.

Ces quelques données montrent que sur différents plans l'économie luxembourgeoise se différencie assez nettement des "tendances lourdes" relevées par le Président de la Commission. Le Gouvernement luxembourgeois ne néglige pourtant nullement les fragilités auxquelles est exposée une économie très ouverte et de petite dimension. On constate d'ailleurs depuis plusieurs mois une certaine augmentation des demandeurs d'emplois. L'économie luxembourgeoise a fait face à une désindustrialisation dont les effets ont pu être atténués par le développement du secteur tertiaire et par une politique active en matière d'implantation et de création de nouvelles activités. Il est évident que la situation économique relativement favorable dont bénéficie actuellement le Luxembourg dépend, à plus long terme, très largement de la capacité de la Communauté de renouer avec une croissance plus forte et davantage créatrice d'emplois. Etant donné que les exportations luxembourgeoises se concentrent à hauteur de 90% sur le marché communautaire, notre pays est particulièrement attaché à la stabilité monétaire. Dans cette optique la réalisation de l'Union économique et monétaire comportant la création d'une monnaie européenne unique doit rester un objectif essentiel. Les modalités de sa réalisation qui sont inscrites dans le Traité sur l'Union européenne devront être respectées. L'instabilité monétaire n'affaiblira pas seulement la Communauté dans son ensemble face à ses principaux concurrents internationaux, elle finira par menacer le bon fonctionnement du marché intérieur. Il s'agit là d'une des grandes réalisations communautaires des dernières années qui a largement contribué à la redynamisation dont

a profité l'économie de la Communauté pendant la seconde moitié des années 80. Aussi convient-il de parachever la réalisation du marché intérieur et d'en examiner régulièrement le fonctionnement correct.

2. Orientations pour le renouveau économique de l'Europe:
éléments de réflexion.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Copenhague, il s'agit de fournir quelques éléments de réflexion sur l'élaboration d'une stratégie communautaire en faveur de la croissance, d'un renforcement de la compétitivité et de l'emploi. Pour le Gouvernement luxembourgeois, il est important que cette stratégie que la Commission entend développer dans le Livre blanc s'appuie sur les grands objectifs du Traité sur l'Union européenne. Mettre en doute les engagements, tout particulièrement en matière d'Union économique et monétaire, conduirait fatalement à une plus grande incertitude sur l'avenir économique et monétaire et menacerait ainsi la reprise de l'activité et le retour à une plus grande stabilité, notamment sur le plan monétaire. La mise en oeuvre intégrale du Traité de Maastricht est à cet égard essentielle. Il s'agit en effet de reconstituer la confiance sans laquelle l'économie européenne ne connaîtra pas une relance suffisamment forte de la croissance.

Le Gouvernement luxembourgeois est également conscient du fait que la seule croissance ne permettra pas de réduire sensiblement et suffisamment rapidement le chômage. En effet, les économies européennes se trouvent dans une profonde crise d'ajustement. L'organisation industrielle est en train de changer profondément. Le processus de "re-engineering" dans lequel sont engagées la plupart des entreprises européennes, notamment les plus importantes, est dicté, d'un côté, par la révolution technologique et de l'autre côté, par les nouvelles conditions concurrentielles qu'impose la mondialisation de l'économie. Il en résulte une augmentation de la productivité et en même temps une réduction sensible des effectifs, tout particulièrement dans l'industrie. Ce processus de restructuration globale qui touche pratiquement tous les secteurs industriels semble inévitable dans le

contexte économique international si l'Europe ne veut pas s'engager définitivement sur la voie du déclin économique face à ses principaux concurrents.

Il faut donc réfléchir sur la question comment les pays européens pourront sortir de cette crise d'ajustement en renforçant à la fois leur compétitivité, en relançant la création d'emplois et en sauvegardant le modèle social propre à l'Europe. Le Gouvernement luxembourgeois n'est pas d'avis que la remise en cause de ce modèle social fondé sur la sécurité et la protection sociale ainsi que sur une certaine conception du progrès économique et social permette de redresser durablement la situation économique et l'emploi dans la Communauté.

A cet égard il faut rappeler l'article 2 du Traité sur l'Union européenne qui retient que "la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et d'une Union économique et monétaire, et par la mise en oeuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres."

L'adhésion des citoyens à la construction européenne a résulté également de la capacité de celle-ci de poursuivre avec succès ces objectifs et de contribuer activement au progrès économique et social. Il ne peut donc pas être question de mettre entre parenthèses les objectifs sociaux de la construction européenne.

Le Gouvernement luxembourgeois attache une importance particulière au dialogue social et à la consultation des partenaires sociaux. Le dialogue social est tout particulièrement important en cette période où certains ajustements sont inévitables. L'Accord sur la Politique sociale conclu à Maastricht présente notamment sur le plan de la concertation entre

partenaires sociaux des possibilités qu'il faut pleinement exploiter sur le plan communautaire.

Il apparaît que le renforcement de la compétitivité de l'économie européenne, sans lequel le modèle social européen risquera évidemment de s'éroder, nécessite certains ajustements.

Le monde du travail traverse des mutations profondes qui ne peuvent évidemment pas être ignorées. Il s'agit de véritables transformations sociales qui auront un impact considérable sur toute l'organisation de nos sociétés. La lutte contre le chômage et la relance de l'emploi ne peut donc pas se limiter à la seule sphère économique, elle doit englober les différents aspects de la vie sociale tout comme elle devra prendre en compte l'évolution technologique.

Dans cette perspective, le Gouvernement luxembourgeois peut approuver les grandes orientations pour le renouveau économique de l'Europe présentées par le Président Delors au Conseil européen de Copenhague.

° Une Communauté ouverte et solidaire dans le monde.

Une dérive protectionniste de la Communauté aboutirait très rapidement à un affaiblissement de la compétitivité et par là de l'emploi. La Communauté, première puissance commerciale, a donc intérêt au développement des échanges avec toutes les parties du monde et notamment celles qui connaissent actuellement une expansion économique particulièrement vigoureuse. Dans cette optique la conclusion rapide de l'Uruguay Round et le renforcement du multilatéralisme sont importants. Il faut évidemment mieux prendre en compte les aspects sociaux et la protection de l'environnement. La Communauté devrait jouer à cet égard, notamment dans le cadre des différents accords qu'elle conclut, un rôle encore plus actif en soutenant les efforts dans ces secteurs.

L'introduction d'une clause sociale fondée sur certaines conventions de l'OIT ainsi que d'une clause relative à la protection de l'environnement dans les règles du GATT devrait faire l'objet d'une future négociation commerciale internationale. De telles clauses sont par exemple négociées dans le cadre de l'accord de libre échange entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada. Il faut évidemment veiller à ce qu'elles ne deviennent des mesures protectionnistes contre les pays en développement. De même, un système international ouvert des échanges a également besoin d'une plus grande stabilité monétaire à l'échelle internationale.

Le développement accéléré de l'Europe centrale et orientale représente une chance réelle pour l'économie communautaire. Elle peut y trouver des débouchés nouveaux à condition que ces pays s'intègrent suffisamment vite dans le système économique international. L'ouverture de nos marchés dont la mise en oeuvre accélérée a été décidée par le Conseil européen est une condition nécessaire. La croissance pourra repartir en Europe grâce au développement de cette partie du continent.

° Recherche et développement et politique industrielle.

Une des causes à l'origine de l'affaiblissement de la compétitivité de l'économie européenne réside dans sa moindre valorisation de la recherche et du développement et de sa maîtrise plus faible des nouvelles technologies et procédés de production. Le déficit de la balance commerciale communautaire en matière de technologies de l'information n'a cessé d'augmenter. Les programmes communautaires tels que ESPRIT n'ont pas corrigé cette évolution qui a vu en dix ans le déficit se multiplier par cinq. Si la question de l'impact des nouvelles technologies sur l'emploi reste posée, les différentes études qui ont été effectuées à ce sujet fournissent deux éléments de réponse :

- les entreprises n'ayant pas recouru aux nouvelles technologies ont globalement été plus destructrices d'emplois que celles qui se sont modernisées;

- l'introduction des nouvelles technologies a entraîné des transformations structurelles au niveau de l'organisation du travail et des qualifications. L'Europe a eu des difficultés à s'adapter à ces transformations du mode de production.

Quelques éléments de réflexion :

- Réévaluer la politique communautaire en matière de recherche et de développement et la réorienter en vue de faciliter et d'accélérer l'adaptation du système productif;
- Mettre l'accent sur le développement des nouvelles technologies qui seront au coeur de la restructuration du système productif;
- Exploiter pleinement, à l'échelle européenne, les possibilités d'une politique industrielle axée davantage sur le développement de produits et de technologies avancés. Il s'agit de créer un environnement plus favorable à de tels développements;
- Améliorer le réseau d'infrastructures et de télécommunications.

Le Traité sur l'Union européenne, dans son article 129B, prévoit que la Communauté "contribue à l'établissement et au développement de réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures du transport, des télécommunications et de l'énergie". Le Fonds de cohésion a un rôle à jouer à cet égard. Le Conseil européen d'Edimbourg a décidé l'affectation de moyens financiers à la réalisation de cet objectif. Le Gouvernement luxembourgeois est favorable aux idées exprimées à ce sujet par le Président de la Commission. Il faut également étudier dans quelle mesure les pays d'Europe centrale et orientale dont les infrastructures de communication sont sous-développées peuvent bénéficier d'un soutien accru. Les besoins y sont considérables à cet égard.

° La création de nouvelles activités.

La "révolution technologique" évoquée par le Président Delors présente des opportunités pour la création de nouvelles activités. Le secteur lié à la protection de l'environnement représente un potentiel réel qu'il faut développer. Il s'agit également de favoriser par un cadre fiscal et des moyens de financement appropriés (capital à risque) la création de nouvelles activités. Un allègement des charges fiscales et sociales permettrait d'encourager la création de nouvelles entreprises, notamment par de jeunes diplômés. D'autre part, les activités transfrontalières des entreprises se heurtent encore trop souvent à toute sorte de barrières et de difficultés administratives et autres qu'il s'agit de démonter.

Compte tenu du recentrage au niveau des grandes entreprises industrielles, le travail indépendant devra jouer un rôle accru. Les PME méritent à cet égard une attention particulière. Elles ont été par le passé créatrices nettes d'emploi. Il faut maintenir cette dynamique. Le marché intérieur doit encore davantage prendre en compte les problèmes particuliers des PME. Il existe d'ailleurs une disposition qui exige que chaque mesure communautaire soit évaluée en fonction de l'impact qu'elle pourra avoir sur le développement des PME. Il serait recommandé dans ce contexte que la fiche d'impact qui accompagne les projets de textes communautaires susceptible d'affecter l'organisation, l'emploi et la rentabilité des entreprises et plus particulièrement les PME soit dûment élaborée. Par ailleurs, les programmes communautaires en faveur des PME, visant leur insertion dans le marché unique et à renforcer leur compétitivité à partir du double objectif d'information et de coopération, doivent être renforcés.

Il s'agit également d'encourager la création d'activités de services, par exemple dans les secteurs social, culturel, de santé, ... en encourageant notamment la création d'emplois au niveau de services dits "de proximité". Ces services répondent à de réels besoins qui sont insuffisamment pris en compte. Cette catégorie d'emplois nécessitent évidemment différents types d'organisation du travail et une plus grande flexibilité.

° Ajustements sur le marché du travail.

Les problèmes de compétitivités et d'emplois sont souvent trop exclusivement réduits à une seule question : l'inflexibilité du marché du travail européen et tout particulièrement le niveau trop élevé du coût du travail.

Il est certain que les emplois les moins qualifiés sont les plus exposés à la concurrence internationale de la part des pays à bas salaires. Il faut admettre que cette situation va perdurer et que des emplois peu qualifiés vont continuer à disparaître, notamment dans l'industrie. Alléger le coût du travail en fiscalisant davantage certaines charges sociales peut freiner cette évolution. L'Europe doit s'adapter à une nouvelle division internationale du travail et en tirer profit par une meilleure valorisation de ses atouts dont en priorité la mise en valeur de ses ressources humaines.

La flexibilité n'est pas obligatoirement synonyme de remise en cause d'acquis sociaux. Elle peut aussi répondre à de nouvelles demande sociales en matière d'organisation du travail, de répartition entre le travail d'une part, le temps libre, les activités sociales, culturelles, familiales ou éducatives, d'autre part.

Les modèles sociaux n'évoluent pas assez vite ce qui fait que la perte de l'emploi équivaut pour un nombre accru de personnes à une forme d'exclusion sociale. On ne peut pas négliger dans ce contexte que la part du chômage de longue durée dans le chômage totale est largement plus élevée dans la Communauté (45.8%). Il est évidemment une des causes de l'exclusion sociale et d'une nouvelle marginalisation. Ces problèmes ne peuvent pas être ignorés car ils créent de nouvelles tensions politiques et des risques de rupture sociale. Vouloir simplement transposer des modèles extra-européens, notamment américains et asiatiques, est illusoire. Les sociétés européennes et américaine sont très différentes à de nombreux égards. Il faut que l'Europe développe des modèles originaux compatibles avec ses traditions sociales. Si le plein emploi n'est plus, comme cela paraît certain même à plus long terme, une résultante d'une économie en

croissance, il faut que la société invente des formes d'organisation qui assurent à chaque citoyen sa dignité, son utilité sociale et un revenu approprié. La paupérisation de toute une couche de la population n'est certainement pas une solution.

La réponse de la Communauté à la crise de l'emploi ne peut résider dans la création d'emplois peu durables et n'ayant qu'un faible contenu qualitatif. Cette évolution préoccupe d'ailleurs au premier chef les responsables américains qui s'inquiètent de la disparition d'emplois qualifiés et bien rémunérés au profit d'emplois précaires et mal payés. La structure de l'emploi reflète aussi la compétitivité d'une économie.

Dans "The Competitive Advantage of Nations" le professeur américain Michael Porter note : "It is high-productivity jobs, not just any jobs, that translate into high national income The pursuit of competitiveness defined as a trade surplus, a cheap currency or low unit labor costs contains many traps and pitfalls." Les pays de la Communauté disposent de nombreux ressorts pour retrouver une compétitivité assurant le maintien d'un certain modèle social qui, en même temps, a toujours été un atout pour le développement économique et la cohésion sociale.

L'OCDE, dans son Rapport intérimaire sur l'emploi et le chômage évoque la question des "structures salariales" : "Ceux qui risquent le plus d'être victimes du changement technologique, des modifications des échanges et des délocalisations de la production sont les moins qualifiés ou ceux dont les compétences sont trop étroites. La tendance naturelle, en l'absence de mesures, de forces sociales ou d'institutions qui y fassent obstacle, est que les différentiels de salaires reflètent la baisse de la demande de main-d'oeuvre non qualifiée et l'accroissement de la demande de main-d'oeuvre qualifiée. Cette évolution - que l'on a observée aux Etats-Unis - ralentit le processus de perte d'emplois pour les travailleurs non qualifiés, mais on risque alors d'élargir le groupe des "travailleurs pauvres" et, à la limite, d'inciter un grand nombre de travailleurs à devenir inactifs."

La notion de partage du travail disponible, soit par une réduction du temps de travail, le développement de nouvelles formes de travail comme le temps partiel, les contrats à durée déterminée, l'interruption de carrières pour des motifs familiaux ou éducatifs, est à l'ordre du jour. Le développement des services qui ont été jusqu'à présent créateurs d'emplois s'accompagne par une gestion plus flexible du temps de travail ce qui permet souvent une amélioration des performances. Mais comment encourager ces formes de travail tout en évitant une précarisation du travail qui aurait à terme un impact négatif sur la productivité et par là sur la compétitivité qu'il s'agit précisément d'améliorer ? La précarité n'est pas seulement une forme de marginalisation sociale, elle suscite aussi la démotivation à un moment où les ressources humaines bien formées et motivées sont un des atouts d'une entreprise compétitive.

Un effort particulier doit être fait pour permettre à certaines catégories de travailleurs particulièrement frappés par le chômage de longue durée à réintégrer le marché du travail. Il s'agit par exemple des travailleurs d'un certain âge, souvent peu qualifiés mais pas exclusivement, des jeunes sans expérience et peut-être sans qualification bien précise. Il faut encourager les entreprises par certaines mesures d'allègement des charges à employer ces travailleurs menacés par une marginalisation sur le marché du travail.

Dans cette phase d'ajustements et de mauvaise conjoncture, le partage du travail peut également se poser sous la forme de "l'économie de partage", concept développé par l'économiste américain Martin Weitzman. Au lieu d'avoir des salaires fixes qui peuvent, notamment dans cette période être créateurs de chômage, il faudrait établir une liaison forte entre les rémunérations des travailleurs et les résultats de l'entreprise à laquelle ils appartiennent. Ce système existe dans une certaine mesure au Japon où le système des bonus est largement répandu et où l'emploi, surtout dans les grandes firmes, est encore pratiquement garanti.

Cette idée peut être une alternative aux licenciements collectifs. De même, en période de difficultés conjoncturelles et de restructuration, la négociation de réductions de salaires temporaires permettant d'éviter des licenciements est envisageable.

Il semble inévitable que dans le contexte économique actuel, une certaine modération salariale s'impose.

Il ne faut pourtant pas négliger le fait que la crise à laquelle est confrontée l'économie européenne comporte aussi une faiblesse de la demande qu'il ne s'agit pas d'aggraver encore. Dans certains cas des allègements des charges devront sûrement être envisagés dans la mesure où il apparaît qu'ils peuvent entraîner des créations d'emplois.

Ces approches pour être efficaces, socialement et économiquement, supposent un dialogue social et une concertation active entre partenaires sociaux. L'approche contractuelle aux différents niveaux, communautaire, national et entreprise, doit se concentrer prioritairement sur l'amélioration de l'emploi. Une lutte plus efficace contre le chômage exige une plus grande solidarité sociale mais les chômeurs sont peu ou pas du tout représentés. Les chefs d'entreprise doivent également faire preuve d'une plus grande responsabilité à l'égard du maintien de l'emploi en recourant moins exclusivement aux pratiques du licenciement. C'est ainsi que les entreprises devraient jouer davantage sur la flexibilité interne.

S'il n'y a certainement pas de remède miracle capable de retourner rapidement la courbe du chômage, une mobilisation de tous les acteurs économiques et sociaux est nécessaire. La menace d'un chômage endémique rend certains changements de comportement indispensables.

° Formation, qualification et système éducatif.

L'adaptation aux changements structurels en cours nécessite une meilleure formation, une qualification plus élevée et un système éducatif répondant à ces nouveaux besoins.

La mise en valeur des ressources humaines et l'investissement dans le capital humain restent des objectifs prioritaires. Il est néanmoins inquiétant de voir que le chômage ne frappe pas seulement les travailleurs non-qualifiés. Il y a de plus en plus de cadres au chômage, victimes de cet "re-engineering" des entreprises qui amène la suppression de nombreuses fonctions intermédiaires. De plus en plus de jeunes diplômés ont des difficultés à trouver un emploi sur un marché de l'emploi détérioré. La formation et la qualification sont sans aucun doute des atouts, voire des nécessités mais elles sont insuffisantes à relancer à elles seules l'emploi. La formation continue, les politiques de recyclage, l'adaptation aux nouvelles technologies, sont des missions qui doivent être de plus en plus assurées par un système éducatif plus ouvert et plus flexible.

La formation ne se limite plus à une période donnée dans la vie d'un individu, elle fait de plus en plus partie de sa vie active et peut alterner avec les périodes d'activité. Le droit individuel à la formation constitue une dimension nouvelle et importante qui mérite une réflexion approfondie quant aux modalités selon lesquelles ce droit peut s'exercer dans la réalité. Le chèque formation exige en tout cas un certain nombre de garanties sur la qualité si on veut éviter l'émergence de nouveaux clivages très importants. L'évolution des technologies et leur impact sur l'organisation du travail implique des changements de métier plus fréquent, d'où l'importance d'une gestion anticipative des changements technologiques. Celle-ci nécessite une relation plus étroite entre le monde économique et le système éducatif dans le sens large. Il y a trop souvent une absence totale de passerelle entre l'école et l'entreprise. Les jeunes diplômés manquant d'expérience sont laissés à eux-mêmes à la sortie de l'école. Les politiques de l'emploi devront mieux répondre à ces situations.

* * * * *

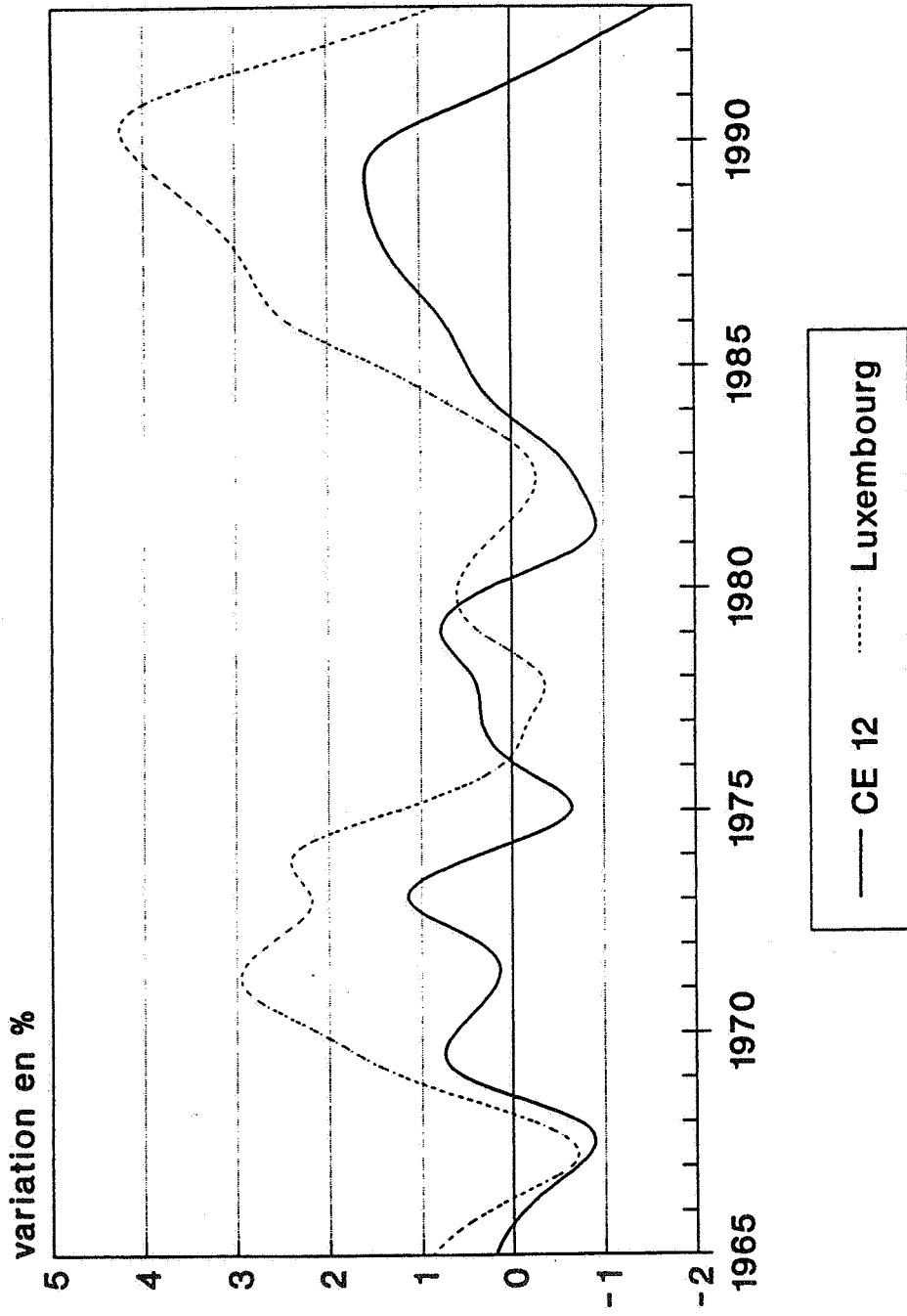
Le problème de l'emploi se trouve sûrement au coeur de la relance de la construction européenne qui doit permettre de restaurer la confiance et d'encourager l'investissement dans l'avenir. En effet, le chômage inflexible et peu sensible aux améliorations de la conjoncture risque de

devenir une sorte de "maladie européenne". Une mobilisation à l'échelle communautaire est pour cette raison essentielle. Des résultats importants peuvent être obtenus par une Communauté qui progresse sur la voie de l'Union et qui, en réalisant l'Union économique et monétaire, retrouve une nouvelle stabilité mais aussi un nouveau dynamisme. Le Livre blanc que la Commission devra présenter au Conseil européen de décembre doit à cet égard devenir une contribution montrant que la Communauté dans son ensemble est prête à s'adapter au monde nouveau qui est en préparation. Il est ainsi le complément des mesures de relance adoptées par le Conseil européen d'Edimbourg et renforcées par celui de Copenhague.

Le Livre blanc pourra fournir toute une série d'idées et de propositions dont certaines peuvent ou doivent être mises en oeuvre ou coordonnées sur un plan communautaire. D'autres nécessiteront d'être adaptées aux différents contextes nationaux qui, tout en connaissant ces mêmes "tendances lourdes", sont également divergents à de nombreux égards.

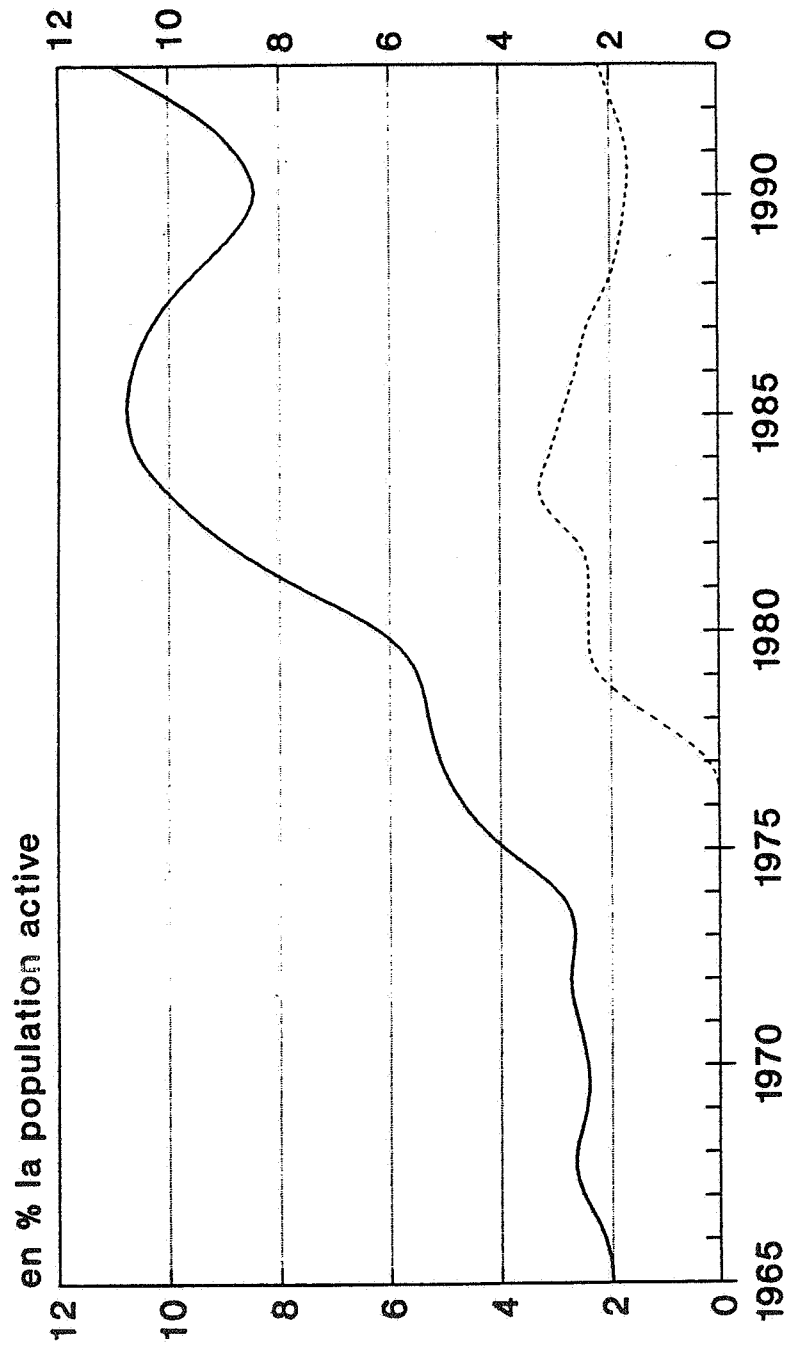
A N N E X E S

Evolution de l'emploi



Source: Commission CE (juin 1993)
Economie Européenne, Annexe statistique

Taux de chômage

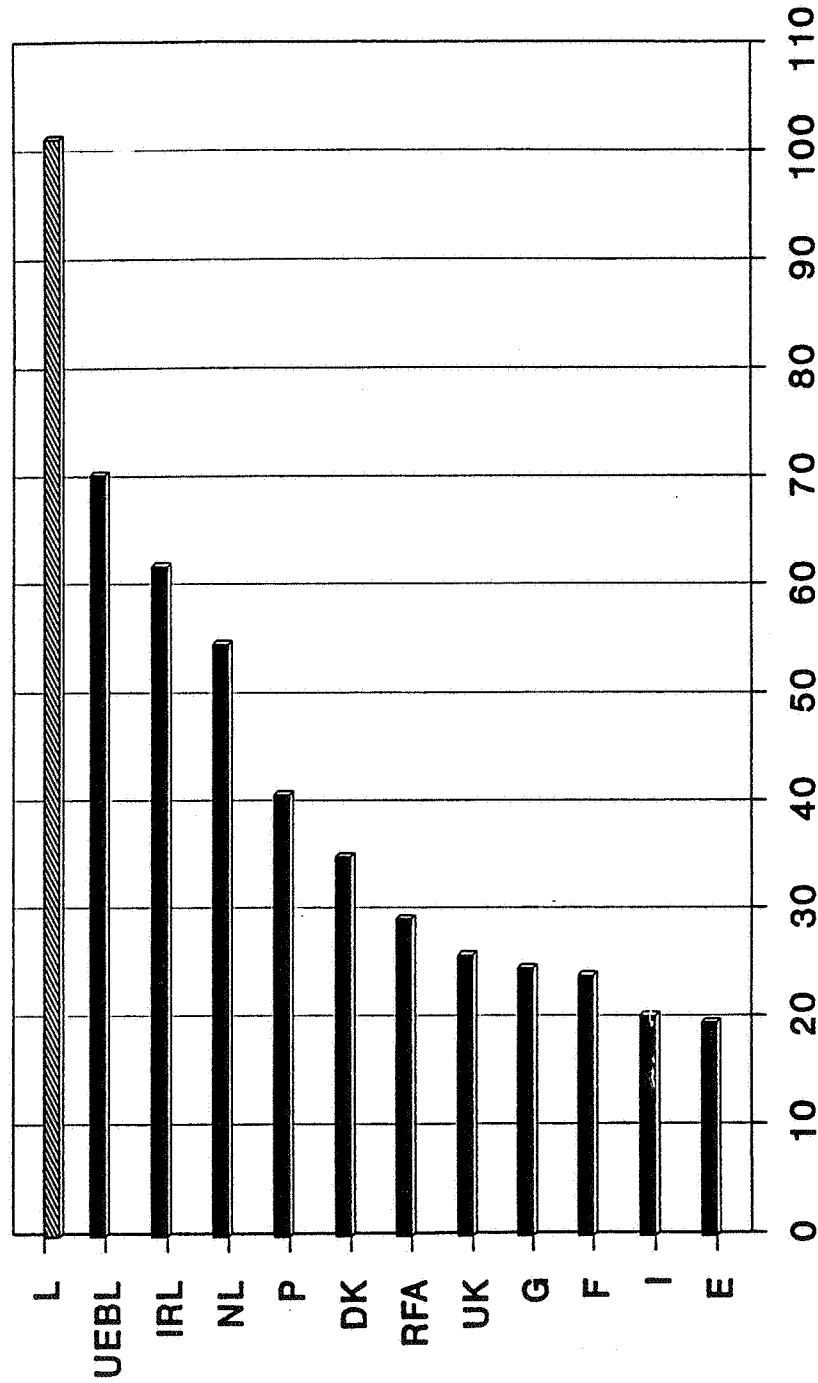


— CE 12 Luxembourg

Source: Commission CE (juin 1993)
Economie Européenne, Annexe statistique

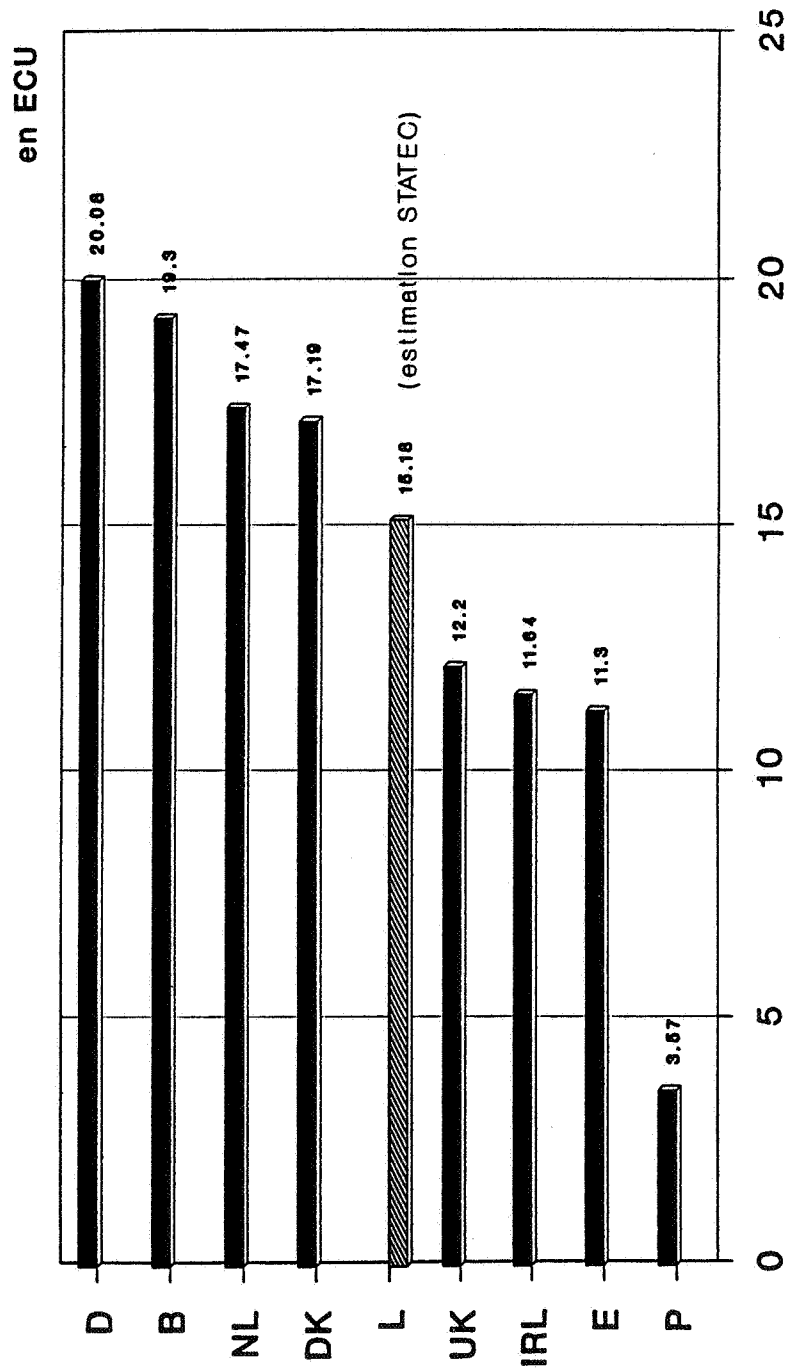
Degré d'ouverture
(Exportations de biens et de services
non-facteurs/2 en % du PIB)

Année 1989



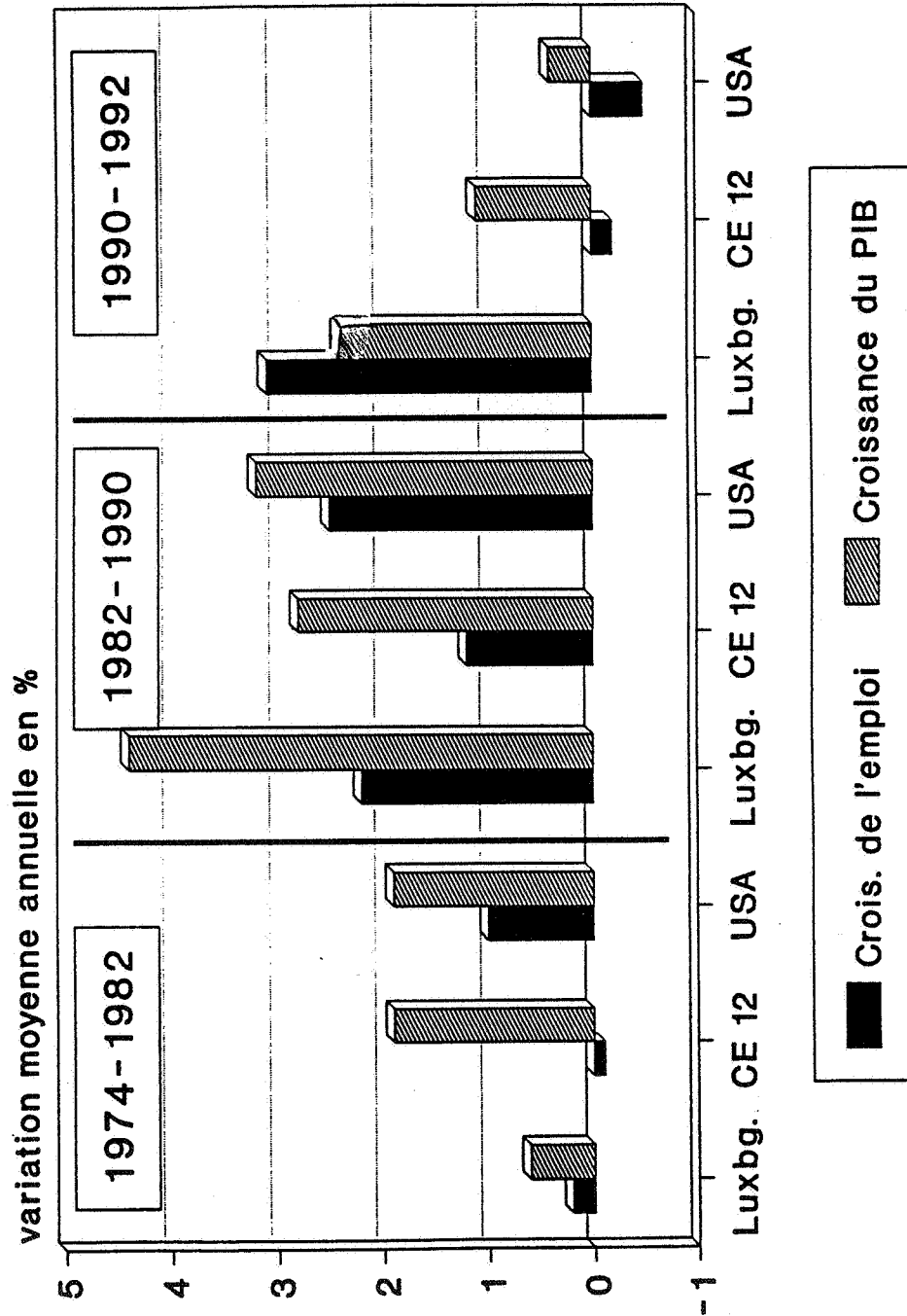
Source: Eurostat et STATEC

Coût horaire de la main d'oeuvre
Ensemble de l'industrie (Nace 1-5)
Année 1990



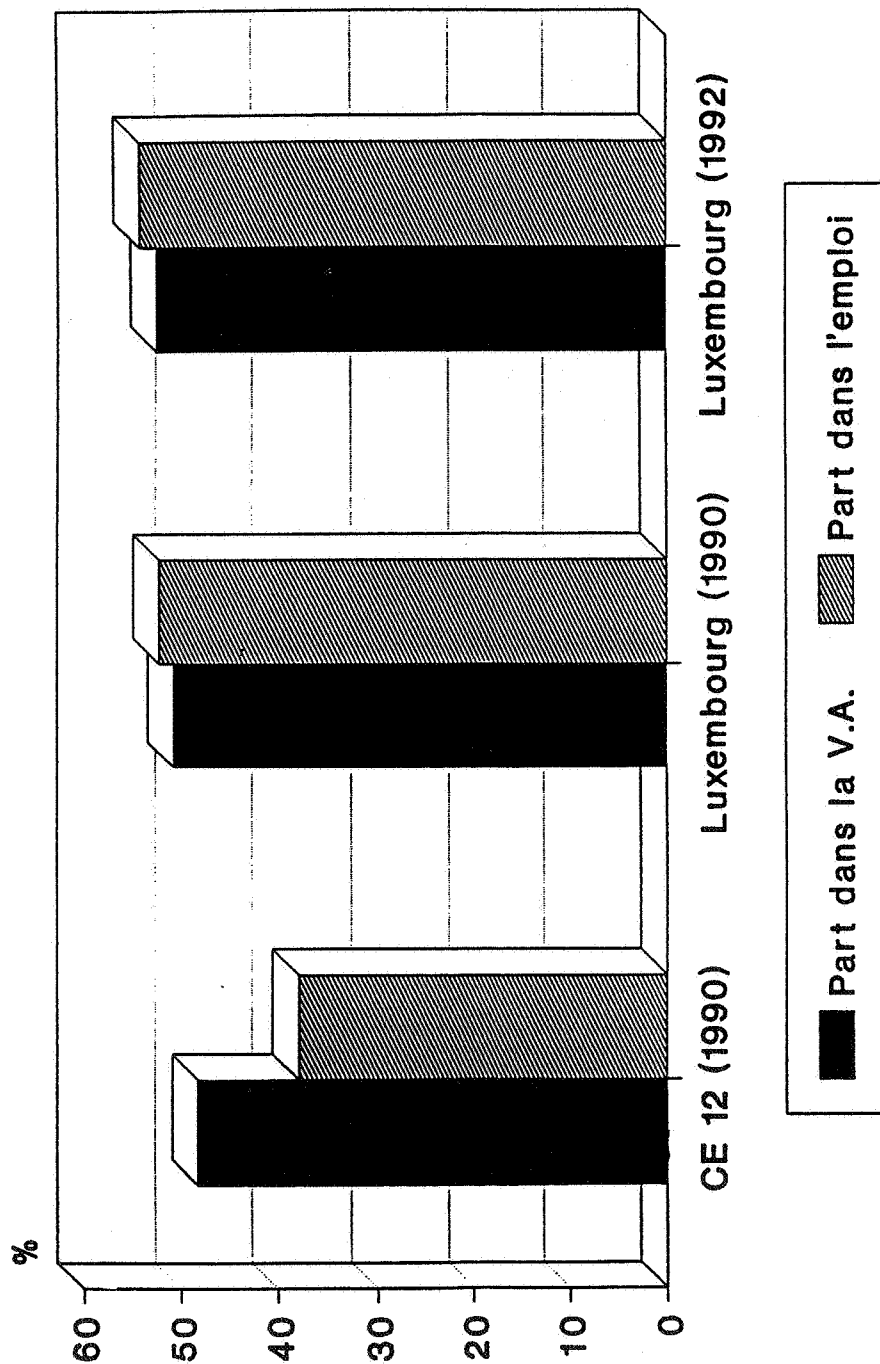
Source: Eurostat (1992),
Coût de la main-d'oeuvre,
Actualisation: 1989 - 1990

Contenu "Emploi" de la croissance



Source: Commission CE (juin 1993)
Economie Européenne (Annexe statistique)

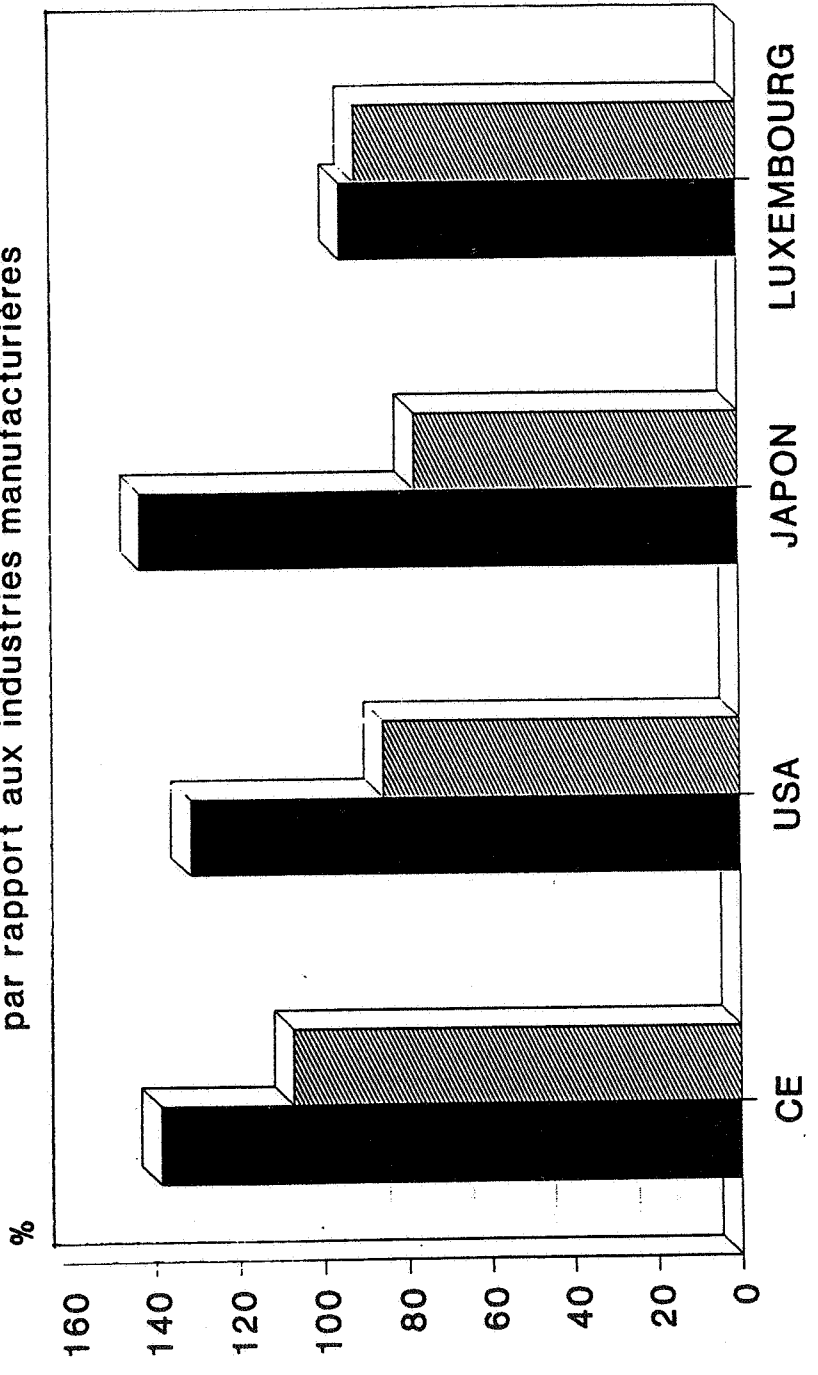
Part des services marchands dans la V.A. et l'emploi



Sources: Statec, Eurostat (Comptes
Comptes nationaux SEC, 1985 - 1990)

Productivité des services

Productivité du travail des services marchands par rapport aux industries manufacturières



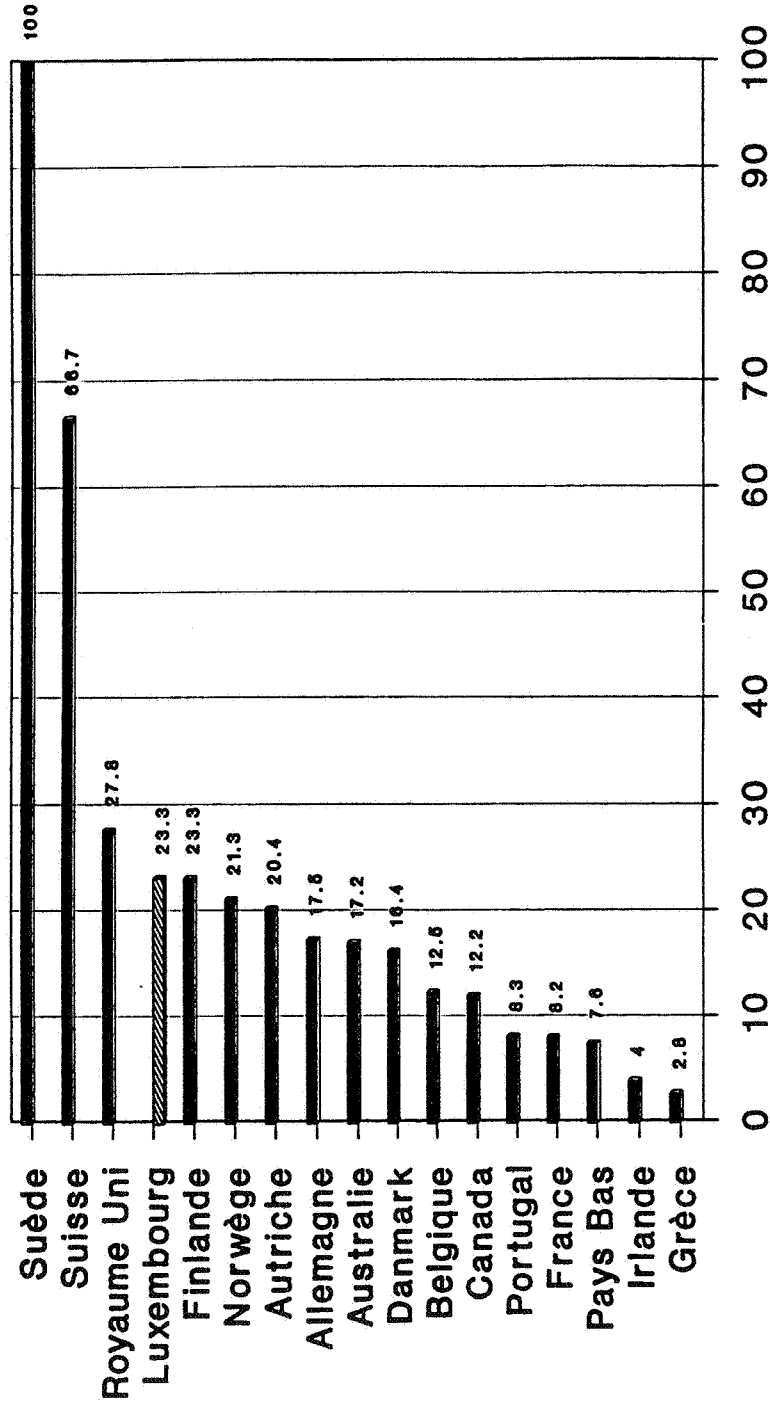
■ 1970
▨ 1990

Source: Commission des CE

Politiques actives du marché de l'emploi Effectifs des services de l'emploi

par 1 000 chômeurs *

* Non compris les personnes affectées au
paiement des indemnités de chômage

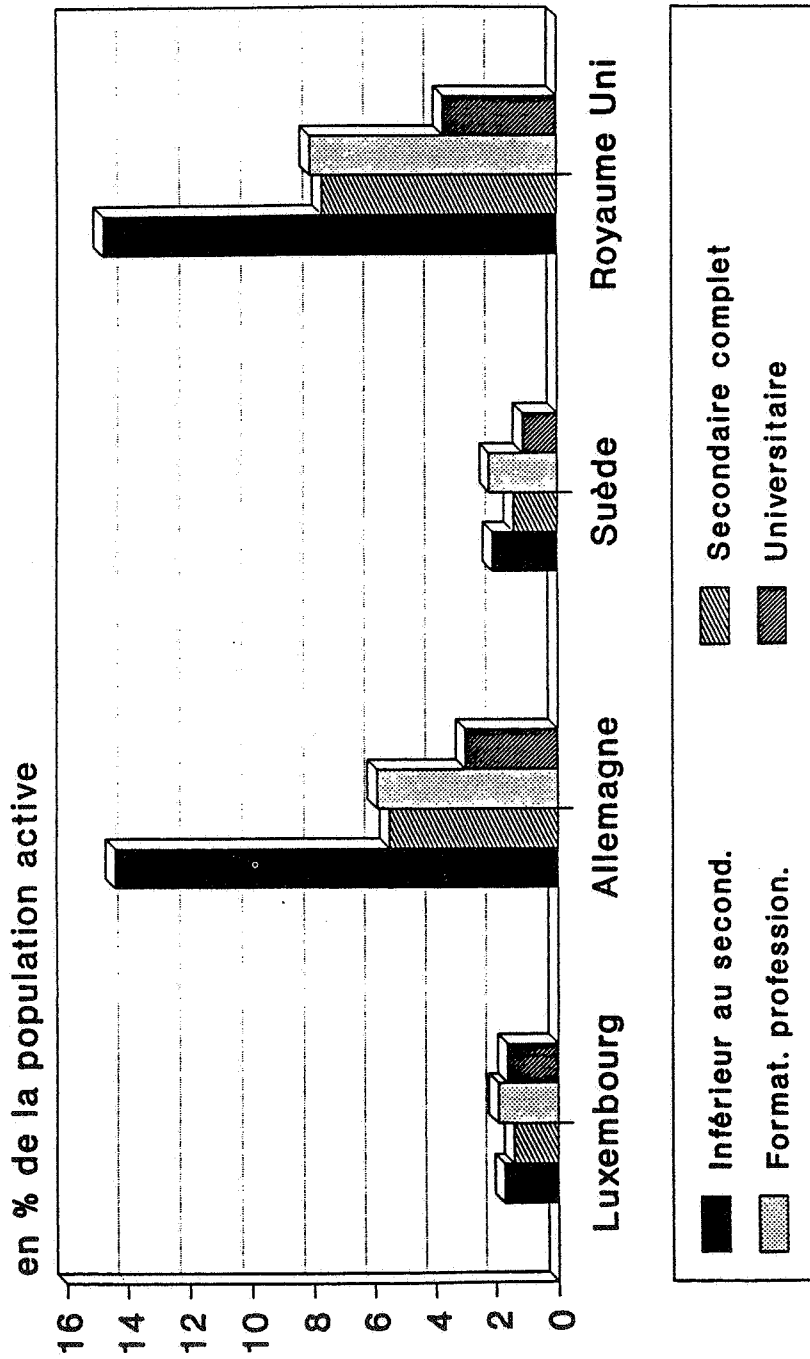


Sources:

Luxembourg: Administration de l'Emploi

Autres pays: OCDE 1990, Labour Market Policies for the 1990's

Taux de chômage des adultes en fonction du niveau d'éducation



Sources:

Luxembourg: Administration de l'Emploi, données 1992, population active totale

Autres pays: OCDE, Perspectives de l'emploi 1989 (données 1988, pop. active masculine)

Comparaison des charges sociales luxembourgeoises avec celles des autres pays des Communautés européennes

Un premier tableau indique la structure des coûts mensuels de la main-d'oeuvre en pourcentages. (Malheureusement ce tableau date de l'année 1988, alors qu'EUROSTAT ne réalise l'enquête que tous les cinq ans). En dehors de la constatation que le coût salarial luxembourgeois se compare favorablement avec les autres pays CE, on peut relever que par rapport à nos pays voisins l'impact des cotisations de sécurité sociale est relativement faible.

Ce taux relativement faible s'explique par le fait que l'intervention de l'Etat dans les recettes de la sécurité sociale est plus importante dans notre pays que dans les autres pays CE, si l'on excepte les pays où le financement est assuré de façon prédominante moyennant le budget de l'Etat.

Ceci résulte du deuxième tableau sur les structures des recettes courantes. Avec une contribution globale des pouvoirs publics de 39 % le Luxembourg dépasse largement ses pays voisins.

Il résulte cependant du troisième tableau que le Luxembourg se trouve par contre dans le peloton de tête en ce qui concerne les prélèvements obligatoires, c'est-à-dire les prélèvements fiscaux et sociaux. Il faut cependant remarquer que par rapport à l'exercice 1990 pour lequel le tableau OECD a été établi, la réforme fiscale est intervenue; ce qui a dû améliorer notre position.

Enfin, le quatrième tableau indique les recettes de la sécurité sociale par rapport au PIB.

Luxembourg, le 8 juillet 1993.

Tableau 1: - Structure des coûts mensuels de la main-d'œuvre en % - Exercices 1968

	Belgique	Danemark	Allemagne	Grèce	Espagne	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume Uni
Ensemble de l'industrie ECU	2 390	2 171	2 504	642	1 336	2 136	1 721	2 063	1 943	2 194	483	1 732
Coût direct en %	69,4	96,2	76,3	80,0	74,9	66,0	82,2	70,0	83,2	72,9	74,2	85,5
Sécurité sociale en %	29,0	3,0	21,5	19,0	24,5	28,6	15,0	32,0	15,9	23,7	21,7	11,9
Autres coûts (+) ou subventions (-)	+1,4	+0,7	+2,2	-	+0,6	+3,4	+2,7	-2,0	+0,9	+3,4	+4,1	+2,6
Commerce de gros et de détail ECU	2 081	2 260	1 983	693	1 146	1 948	1 431	1 984	1 530	1 823	554	1 261
Coût direct en %	78,9	96,1	79,0	80,0	75,9	70,4	82,2	69,4	86,6	80,2	76,7	87,0
Sécurité sociale en %	27,3	2,8	18,5	19,0	24,5	27,1	14,7	29,3	12,7	17,0	21,2	10,9
Autres coûts (+) ou subventions (-)	+1,7	+1,0	+2,6	-	-0,5	+2,5	+3,1	+1,3	+0,7	+2,9	+2,1	+2,1
Institutions de crédit ECU	3 155	2 831	2 919	1 201	2 314	3 052	2 702	3 374	3 040	2 529	1 015	2 167
Coût direct en %	69,8	86,2	73,0	81,0	72,9	62,4	75,9	67,7	86,3	75,8	74,3	78,3
Sécurité sociale en %	26,2	7,7	23,1	19,0	25,6	27,0	20,5	30,4	12,8	19,2	23,2	14,1
Autres coûts (+) ou subventions (-)	+3,9	+6,1	+3,8	-	+1,4	+10,6	+3,7	+1,9	+0,9	+5,0	+2,5	+7,6

Tableau 2: Structure des recettes courantes - 1990 -
(en % du total)

Pays	Cotisations d'employeur	Cotisations ménages	Contributions publiques	Autres recettes	Total
D	40,9 %	30,5 %	25,1 %	3,5 %	100,0 %
F	52,1 %	28,9 %	16,8 %	2,2 %	100,0 %
I	52,9 %	15,0 %	29,0 %	3,0 %	100,0 %
NL	20,2 %	38,9 %	24,9 %	16,0 %	100,0 %
B	44,8 %	26,5 %	25,6 %	3,1 %	100,0 %
L	31,0 %	21,8 %	39,0 %	8,2 %	100,0 %
UK	27,1 %	15,4 %	37,7 %	19,8 %	100,0 %
IRL	24,5 %	15,6 %	58,9 %	1,1 %	100,0 %
DK	7,8 %	5,3 %	80,1 %	6,8 %	100,0 %
GR	41,2 %	33,8 %	16,8 %	8,2 %	100,0 %
E	54,6 %	17,5 %	25,6 %	2,4 %	100,0 %
P	45,4 %	21,2 %	28,1 %	5,4 %	100,0 %
EUR 12	41,5 %	23,9 %	27,8 %	6,8 %	100,0 %

Tableau 3: Prélèvements obligatoires en 1990
(en % du PIB)

Source: OCDE¹ et STATEC

Pays de l'OCDE	Prélèvement global	Pression fiscale ³	Prélèvement social
1. Suède	56,9	41,2 (2)	15,7
2. Luxembourg	48,8	35,3 (3)	13,5
3. Danemark	48,6	47,2 (1)	1,4
4. Norvège	46,3	34,2 (5)	12,1
5. Pays-Bas	45,2	28,4 (10)	16,8
6. Belgique	44,9	29,3 (9)	15,6
7. France	43,7	24,4 (15)	19,3
8. Autriche	41,6	27,9 (11)	13,7
9. Italie	39,1	26,3 (12)	12,8
10. Finlande	38,0	35,2 (4)	2,8
11. Allemagne ²	37,7	23,8 (16)	13,9
12. Irlande	37,2	31,7 (6)	5,5
13. Royaume-Uni	36,7	30,3 (8)	6,4
14. Grèce	36,5	26,1 (13)	10,4
15. Portugal	34,6	25,1 (14)	9,5
16. Espagne	34,4	22,2 (17)	12,2
17. Islande	32,6	31,6 (7)	1,0
18. Suisse	31,7	21,3 (18)	10,4
Moyenne non pondérée:			
OCDE Europe	40,8	30,1	10,7
Communauté européenne	40,6	29,2	11,4

1/ "Statistiques des recettes publiques des pays de l'OCDE", OCDE, Paris 1992.

2/ Les données pour l'Allemagne comprennent pour le second semestre de l'année les données pour les nouveaux "Länder"

3/ Entre parenthèses, rang de placement

Tableau 4: Structure des recettes courantes en % PIB - 1990 -

Pays	Cotisations d'employeur	Cotisations ménages	Contributions publiques	Autres recettes	Total
D	11,7 %	8,7 %	7,2 %	1,0 %	28,6 %
F	14,6 %	8,1 %	4,7 %	0,6 %	28,1 %
I	13,0 %	3,7 %	7,1 %	0,7 %	24,5 %
NL	7,5 %	14,4 %	9,2 %	5,9 %	37,0 %
B	12,2 %	7,3 %	7,0 %	0,8 %	27,3 %
L	9,3 %	6,5 %	11,7 %	2,4 %	29,9 %
UK	7,8 %	4,5 %	10,9 %	5,7 %	29,0 %
IRL	4,9 %	3,1 %	11,9 %	0,2 %	20,1 %
DK	2,6 %	1,7 %	26,2 %	2,2 %	32,7 %
GR	4,6 %	3,7 %	1,9 %	0,9 %	11,1 %
E	11,3 %	3,6 %	5,3 %	0,5 %	20,8 %
P	8,3 %	3,9 %	5,1 %	1,0 %	18,3 %

PERMANENTE VERTEGENWOORDIGING
VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN
BIJ DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

No: 66120

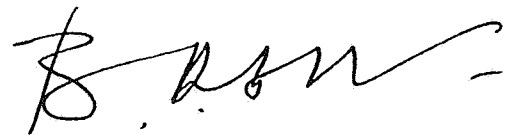
Brussel, 13 september 1993
Kunstlaan 46
1040 Brussel
Tel. 513.77.75

Aan:
de heer Jacques Delors
Voorzitter van de Commissie van
de Europese Gemeenschappen
Breydel-gebouw
Avenue d'Auderghem 45
1049 Brussel

Cabinet du Président		
15 -09- 1993		
87429		

Hoogachtbare Heer Delors,

Hierbij moge ik U een brief aanbieden, d.d. 10 september 1993, ondertekend door de Minister President R.F.M. Lubbers, met als bijlage de Nederlandse bijdrage voor het Witboek over groei, concurrentiekracht en werkgelegenheid.



B.R. Bot
Permanent Vertegenwoordiger

Bijlage: 1

Ministerie van Economische Zaken
Ministerie van Financiën
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

NEDERLAND

BIJDRAGE AAN HET WITBOEK OVER GROEI, CONCURRENTIEKRACHT EN
WERKGELEGENHEID.

1	Inleiding	1
2	Globalisering: hevige concurrentie	1
3	Kansen, bedreigingen en hoofdlijnen van beleid	2
	3.1 Kansen voor Europa	2
	3.2 Het werkgelegenheidsprobleem	3
	3.3 Oorzaken	4
	3.4 De noodzaak tot een fundamentele verandering van de Europese economie	6
	3.5 Algemene beleidslijnen	7
4	Beleid op Gemeenschapsniveau	9
	4.1 Vrijhandel	9
	4.2 Uitbreiding van de Gemeenschap	9
	4.3 De interne markt	10
	4.4 Structuurfondsen	11
5	Verbetering van de concurrentiekracht van Nederlandse economie	12
	5.1 Inleiding	12
	5.2 Budgettaire en monetaire politiek	12
	5.3 Marktwerking	13
	5.4 Investerings in de infrastructuur	14
	5.5 Innovatie, onderzoek en ontwikkeling	15
	5.6 Investeren in scholing	16
6	De arbeidsmarkt	17
	6.1 De huidige situatie	17
	6.2 Beleid	19
	6.2.1 Inleiding	19
	6.2.2 Vraag naar arbeid	20
	6.2.3 Structurele verbeteringen	21
	6.2.4 Specifiek arbeidsmarktbeleid	23
7	Slotopmerkingen	24

1 INLEIDING

Bij diverse gelegenheden¹⁾ is de afgelopen maanden grote zorg geuit over de Europese concurrentiekracht en de geringe werkgelegenheids-groei. De problemen op de arbeidsmarkt die daarmee gepaard gaan zijn gedurende enkele decennia opgebouwd, zonder dat beleidsreacties toereikend zijn gebleken. Dit geldt temeer door de druk die de ontwikkelingen in de wereldeconomie uitoefenen. Productieprocessen zijn inmiddels fundamenteel veranderd, en daarmee ook de aard van de werkgelegenheid. Sommigen spreken al van een nieuwe industriële revolutie. De prestaties van landen hangen af van de mate waarin men flexibel op veranderingen inspeelt. Juist op dat vlak schiet Europa op dit moment tekort.

Op de EG-top in Kopenhagen is aan lidstaten gevraagd een bijdrage te leveren t.b.v. het Witboek voor groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid dat door de Europese Commissie zal worden opgesteld t.b.v. de Eurotop in december. De Nederlandse bijdrage is als volgt opgebouwd. Na een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de wereldeconomie, volgt in paragraaf 3 een diagnose van de problematiek. Het beleid van de Gemeenschap komt in paragraaf 4 aan de orde. Het Nederlandse beleid is het onderwerp van paragraaf 5 en 6. Daarin komt ook het recente beleidsplan ter bestrijding van de werkloosheid ter sprake. Paragraaf 5 is gericht op het structuurversterkend beleid, terwijl in paragraaf 6 wordt ingegaan op de Nederlandse arbeidsmarkt.

2 GLOBALISERING: HEVIGE CONCURRENTIE

Door nieuwe technologieën zijn bedrijven in staat de productieketen verregaand op te splitsen. Doordat steeds meer delen van de wereld

1 OECD-ministerial van 2-3 juni en de Europese top in Kopenhagen.

(onder andere Oost-Europa, Rusland, China, Latijns-Amerika) zich omvormen tot een markteconomie, komen er ook steeds meer potentiële produktielocaties.

In steeds meer sectoren ontstaat een echte wereldmarkt. De hieruit voortvloeiende, zware, concurrentie zet druk op bedrijven om de produktiviteit te verhogen. In eerste instantie leidt dat tot een verlies van werkgelegenheid. Zoals terecht is aangegeven in het interim-rapport over werkgelegenheid en werkloosheid van de OESO (Parijs, 1993), beperkt deze ontwikkeling zich niet langer tot de industriële bedrijfstakken. Ook steeds meer dienstensectoren hebben nu te maken met scherpe buitenlandse concurrentie, en kunnen daardoor niet meer als buffer voor de werkgelegenheid fungeren zoals dat in het verleden wel gebeurd is. Bovendien kan ook de collectieve sector geen buffer-functie meer vervullen (zie paragraaf 3).

Globalisering brengt ook nieuwe markten met zich mee en veel landen kunnen daarvan profiteren. Op dit moment lijkt dat vooral voor landen in Zuid-Oost-azië te gelden. Voor Europese bedrijven is het zaak de kansen op nieuwe afzetmarkten zo goed mogelijk te benutten.

3 KANSEN, BEDREIGINGEN EN HOOFDLIJNEN VAN BELEID

3.1 Kansen voor Europa

Het globaliseringsproces biedt ook kansen aan Europa. Bij de voltooiing van de integratie van de EG zal het met zo'n 350 miljoen inwoners een grote markt vormen. Als de EVA- en de Oost-Europese landen hier bij opgeteld worden, telt het 'uitgebreide' Europa zelfs meer dan 500 miljoen inwoners.

In het algemeen beschikt Europa over een goed opgeleide beroepsbevolking. Op technologiegebied kan - gelet op de noodzaak projecten op een schaal van voldoende omvang te verrichten - Europese samenwerking op bepaalde terreinen kansen bieden.

De geschetste mogelijkheden kunnen de Europese Gemeenschap in staat stellen de inwoners een minimum niveau aan sociale en economische welvaart te bieden. Daarbij dwingt de versnelling van het globaliseringsproces en de mede daaruit resulterende verscherpte concurrentie echter wel tot een heroriëntatie op sociaal-economisch terrein. De Noord-europese sociale traditie dient daarbij, zeker ook voor Nederland, behouden te blijven. De uitdaging is, in reactie op voornoemde ontwikkelingen, een nieuw evenwicht te vinden tussen het economisch noodzakelijke en het sociaal wenselijke. Er moet gezocht worden naar een inrichting van de verzorgingsstaat die optimaal bijdraagt aan de acceptatie en de snelheid van de noodzakelijke structurele aanpassingen van de economie. Daarbij is actie geboden omdat het huidige stelsel onder de toenemende lasten wordt ondermijnd. De negatieve spiraal van oplopende lasten, afnemende concurrentiekracht en toenemende inactiviteit - en sociale spanningen - moet worden gekeerd.

3.2 Het werkgelegenheidsprobleem

De werkgelegenheid in Europa is slechts matig gegroeid in vergelijking met bijvoorbeeld Japan of de Verenigde Staten. De werkgelegenheid in de EG is nu 10% groter dan in 1960. In Japan 40%, in de VS 80%. Daar komt nog bij dat voorzover er Europese banen zijn bijgekomen, deze voornamelijk in de collectieve sector werden gerealiseerd. Figuur 1 (zie bijlage) illustreert dat. De slechte werkgelegenheidsprestatie weerspiegelt zich in de werkloosheid. Deze loopt nu snel op, terwijl het niveau in de EG al substantieel hoger is dan in de VS of Japan.

Opvallend is ook het structurele karakter van de werkloosheid in Europa. De werkloosheid in de EG stijgt trendmatig in de jaren '70 en explodeert in het begin van de jaren '80 (zie figuur 2). In de "vette" jaren '85-'90 is de werkgelegenheid weliswaar flink gegroeid, maar desondanks is de werkloosheid nauwelijks afgenomen. In de huidige

conjuncturele teruggang stijgt de werkloosheid tot recordhoogte. Hier zit een structureel probleem, ook wel hysteresis²⁾ genoemd.

Dit probleem komt ook tot uitdrukking in de langdurige werkloosheid: meer dan de helft van de werklozen in Europa is langer dan 1 jaar werkloos. Het gaat vooral om de laagstopgeleiden.

De werkloosheid treft deze keer niet alleen "blauwe boorden", maar ook "witte" boorden zijn niet langer zeker van hun baan.

Zelfs als de economische groei de komende jaren meevalt, zal het groeitempo waarschijnlijk onvoldoende zijn om de stijging van het arbeidsaanbod op te vangen en ook nog het huidige, hoge, niveau van werkloosheid terug te dringen.

3.3 Oorzaken

De gevolgen van produktieverschuivingen zijn door de jaren heen niet adequaat opgevangen. Dat geldt voor vrijwel alle EG-landen. Toenemende werkgelegenheid in de collectieve sector heeft als buffer gediend, terwijl ook de sociale zekerheid een uitlaatklep was. Zeker de eenvoudige arbeidsintensieve produktie is in verschillende Westeuropese landen in het gedrang gekomen, omdat de kosten ervan te hoog werden. Dat geldt in het bijzonder voor activiteiten die onderhavig zijn aan toenemende internationale concurrentie.

Zo'n 10 à 15 jaar geleden had Europa op de hoogwaardige marktsegmenten redelijk weinig concurrentie van buiten het OESO-gebied te vrezen. Dat is niet langer het geval. In steeds meer landen (bijvoorbeeld in Oost-Azië en, potentieel, ook in Centraal- en Oost-Europa) kunnen produkten worden gemaakt en diensten worden verricht met minstens dezelfde kwaliteit als in de geïndustrialiseerde landen maar tegen (veel) lagere kosten.

2 De werkloosheid stijgt snel bij een conjuncturele tegenslag zonder weer terug te lopen als het beter gaat.

De analyse van Commissievoorzitter Delors in "Entering the 21st century, prospects for the European Community" legt terecht de nadruk op de noodzaak om Europa's concurrentiepositie te verbeteren. Het aandeel van de EG in de wereldexport daalt sinds 1985. Hoge produktiekosten als gevolg van hoge loonkosten belemmeren de concurrentiekracht van de EG (zie tabel 1). De hoge lasten van belastingen en sociale premies spelen hierbij een belangrijke rol. Zo bedroeg het netto loon van de gemiddelde produktiemedewerker in Europa slechts 66% van de totale loonkosten. Ter vergelijking: in de VS is dat 74% en in Japan 84%. Overigens is het verschil tussen de loonkosten in de geïndustrialiseerde wereld en die in de opkomende industrielanden nog veel pregnanter. Zo bezien is er ook in de VS en Japan sprake van een dreiging voor de concurrentiekracht.

Tabel 1: Loonkosten per uur in industrie, 1991
(index, EG = 100)

EG*	VS	Japan	Singapore	Mexico
100	93	88	22	13

* Gemiddelde EG-landen excl. Griekenland en Portugal.
Bron: World Competitiveness Report 1993.

Een andere aspect van de geringe Europese concurrentiekracht houdt verband met het geringe aantal gewerkte uren in een jaar: in Europa 1400 tot 1700 uur. In de Verenigde staten wordt per jaar gemiddeld 1800 uur per jaar gewerkt en in Japan bijna 2100 uur.

Een hoge produktiviteit per uur is, in tegenstelling tot wat men geneigd is te denken, niet langer reden tot gerustheid. Door het proces van globalisering kunnen nu ook hoogproduktieve activiteiten op steeds meer plaatsen in de wereld, tegen veel lagere kosten, worden verricht omdat steeds meer landen toegang hebben tot "state-of-the-art" technologie. Dat is bijvoorbeeld het geval indien, zoals in de huidige praktijk te zien is, geavanceerde produktiefaciliteiten in Centraal- en Oost-Europa worden ingericht.

De snelheid waarmee de verschuivingen in de wereldeconomie momenteel optreden, stelt hoge eisen aan het aanpassingsvermogen van de EG-economieën. Wil Europa de toegenomen concurrentie het hoofd kunnen bieden en profiteren van de kansen die geboden worden, dan moet het slagvaardig en innoverend op de nieuwe ontwikkelingen in kunnen spelen. Goed functionerende markten zijn daarbij van essentieel belang.

Op goederen- en dienstenmarkten wordt de benodigde flexibiliteit nu nog te vaak geremd door een teveel aan regelgeving, respectievelijk door onvoldoende effectieve mededinging. Hetzelfde geldt voor de arbeidsmarkt, waar rigiditeiten die voortvloeien uit regulerende wetgeving, uit het stelsel van sociale zekerheid en het belastingsysteem alsmede de omvang van de collectieve lasten, hebben geleid tot structurele problemen (met name wat betreft de inpassing van laaggeschoolden).

3.4 De noodzaak tot fundamentele verandering van de Europese economie

Europa heeft het belang van marktdynamiek onderschat. Het hieruit voortvloeiende gebrek aan flexibiliteit heeft geleid tot een relatief lage werkgelegenheid en participatie. Ook de discrepantie tussen vraag en aanbod voor de lager opgeleiden is mede hierop terug te voeren.

De uitgaven voor sociale zekerheid zijn de afgelopen decennia sterk gestegen. Hierdoor (en door de hoge lasten van rente op staatsschuld) vindt een 'crowding-out' plaats van de wezenlijke overheidstaken die de economie moeten versterken, zoals infrastructuur en onderwijs. In een veranderende wereldeconomie worden de economische consequenties hiervan steeds groter. Nieuwe concurrenten op hoogwaardige marktsegmenten dragen immers in minder mate de lasten van hoge overdrachtsuitgaven waar Europese bedrijven mee geconfronteerd worden. Deze situatie dreigt een interne dynamiek te krijgen waarbij hoge lasten voor arbeid en hoge werkloosheid elkaar versterken.

3.5 Algemene beleidslijnen

Structurele maatregelen zijn nodig om de werkgelegenheid in Europa weer op niveau te krijgen.

- A. Er moet een 'level playing field' gecreëerd worden, zowel binnen de Europese gemeenschap als tussen de EG en de rest van de wereld. Protectionisme lijkt een makkelijke oplossing om een gebrek aan concurrentiekracht te maskeren. Dit is echter slechts een schijnoplossing, omdat het de noodzakelijke veranderingen alleen iets kan uitstellen maar niet kan afstellen. Vrijhandel genereert groei en welvaart. Daarom is concurrentiekracht de enige sleutel tot groei.

- B. De investeringen, zowel van de overheid als van het bedrijfsleven, moeten toenemen. Voor een goed investeringsklimaat is essentieel een solide en stabiel macro-economisch beleid. Binnen de overheidsbegroting dient een herschikking plaats te vinden zodanig dat de investeringsuitgaven worden versterkt ten opzichte van de overdrachtsuitgaven. Gezonde openbare financiën en een solide monetaire politiek zijn cruciale elementen voor de versterking van de economische structuur en voor het verbeteren van de voorwaarden voor de groei van werkgelegenheid. Het is dan ook essentieel vast te houden aan de EMU-criteria terzake. Voorts dient het tijdschema zoals dat in het Verdrag van Maastricht is afgesproken, te worden gerespecteerd.

- C. Veel van de problemen in de Europese economie zijn te wijten aan een gebrek aan flexibiliteit. Dit geldt niet alleen voor de arbeidsmarkt, maar ook voor produktmarkten. In de huidige economische omgeving, die gekenmerkt wordt door een grote dynamiek, kennen zulke inflexibiliteiten een hoge prijs. De marktwerking moet daarom worden verbeterd door afbouw van toetredingsbarrières en het verbieden van ongewenste vormen van samenwerking tussen ondernemingen (zoals prijsafspraken). Bovendien zullen de geldende regels voor subsidies en staatssteun moeten worden gerespecteerd. Directe overheids-

interventies en regulering moeten beter worden afgestemd op een gezonde groei, concurrentiekracht en werkgelegenheid in een lange termijn perspectief.

Waar zinvol moeten markten ontlast worden van regelgeving. Regels brengen namelijk lasten voor burgers en bedrijven met zich mee. Op bepaalde terreinen moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen bescherming en kansen. Dat kan bijdragen aan meer werkgelegenheid. In het bijzonder wat betreft de arbeidsmarkt zullen bestaande barrières voor het ontstaan van lager betaalde banen moeten worden heroverwogen.

- D. Sociale zekerheid dient alleen die mensen die dat echt nodig hebben van een inkomen te voorzien. De essentiële elementen van solidariteit die er binnen de samenleving zijn dienen te worden behouden; juist daarom moeten regelingen die werkgelegenheidsgroei onnodig beperken worden aangepast. Zo blijken de financiële prikkels om een baan te aanvaarden in sommige landen te klein te zijn, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt.
- E. Loonkosten moeten goed beheerst worden, ondersteund door vermindering van de collectieve lastendruk van belastingen en premies.
- F. De ontwikkeling en verspreiding van technologie moet verbeterd worden. Technologie is immers een belangrijke bron van werkgelegenheid (en milieubehoud).
- G. De problemen met betrekking tot groei en werkgelegenheid verschillen per lidstaat. De oplossingen zullen dus eveneens verschillen. Dat neemt niet weg dat de effectiviteit van het beleid groter kan worden door onderlinge afstemming, met inachtneming van zowel de competentie van de Gemeenschap als van de lidstaten.
- H. Bij het streven naar verbetering van het economisch groeipotentieel zal rekening worden gehouden met de effecten op het leefmilieu. Kern

van de uitdaging is om produktieprocessen en consumptiepatronen te laten aansluiten bij een duurzame economische ontwikkeling. Gezien het internationale karakter van bijvoorbeeld het broeikas-effect, is dit bij uitstek een beleidsterrein waar Europese samenwerking - zoals in de vorm van de door de Europese Commissie voorgestelde regulerende energieheffing in Europees verband - een zinvolle bijdrage kan leveren. Overigens is ook hier veel te winnen bij moderne technologie.

4 BELEID OP GEMEENSCHAPSNIVEAU

4.1 Vrijhandel

Om de concurrentiekracht van Europa te vergroten, is het essentieel dat de Gemeenschap zich open stelt voor de rest van de wereld. Doet zij dit onvoldoende, dan verminderen de prikkels om offensief in te spelen op de structurele veranderingen in de wereldeconomie.

In het licht van deze veranderingen en de noodzaak van economisch herstel, kan het belang van een succesvolle afsluiting van de GATT/-Uruguay-ronde voor het einde van dit jaar niet genoeg onderstreept worden. Een evenwichtige multilaterale overeenkomst is de beste garantie voor toegang tot markten in andere landen. Internationale handel en arbeidsverdeling zijn een belangrijke bron van welvaart en economische groei. Vervalsing van concurrentie (waaronder dumping) dient uiteraard te worden bestreden. Oneigenlijke handelspraktijken kunnen het beste in het al bestaande GATT-verband worden aangepakt, al is er wel behoefte aan een versnelling van de terzake geldende procedures.

4.2 Uitbreiding van de Gemeenschap

Uitbreiding van de Gemeenschap, bij voorkeur begin 1995, met Finland, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden, kan een belangrijke impuls geven aan herstel van de Europese industrie omdat de thuismarkt groter wordt. Als startpunt van de toetredingsonderhandelingen zal het 'acquis

communautaire' moeten gelden. Een grotere interne markt, met vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal biedt onder meer ook additionele mogelijkheden voor economisch herstel.

De Europese Gemeenschap moet zich inzetten om de omschakeling naar een vrije markteconomie die de Midden- en Oosteuropese landen op dit moment maken, zo soepel mogelijk te laten verlopen. De onlangs gesloten associatie-akkoorden zijn een eerste stap, maar vrije toegang tot de Europese markten moet worden beschouwd als de belangrijkste motor voor verdere integratie en herstel van de economieën. Uiteindelijk zullen de meeste van deze landen zich moeten ontwikkelen tot volwaardige leden van de Gemeenschap.

4.3 De interne markt

De interne markt is een essentieel onderdeel voor economisch herstel in Europa. Voor de voltooiing van de interne markt moeten alle richtlijnen die al zijn aangenomen, zo snel mogelijk geïmplementeerd worden. Stabiele wisselkoersen, een actief mededingingsbeleid en een vermindering van administratieve belemmeringen zijn essentieel voor een soepele werking van de interne markt. Een goed functionerende interne markt stimuleert investeringen en werkgelegenheid.

De Gemeenschap volgt en analyseert, op weg naar een volledige Economische en Monetaire Unie, het economisch beleid van de lidstaten. Het onderhavige debat over hoe de concurrentiekracht en werkgelegenheid te vergroten, is een goed voorbeeld hiervan. Hoewel het grootste deel van het beleid op het niveau van de lidstaten vorm zal worden gegeven (arbeidsmarktbeleid, budgettair beleid), kunnen de effecten versterkt worden als lidstaten gezamenlijk optrekken.

Er ligt een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid op gebieden waar EG-wetgeving de inzetbaarheid van nationale beleidsinstrumenten beperkt. Beleid t.a.v. de indirecte belastingen bijvoorbeeld wordt beperkt door de geharmoniseerde belastingwetgeving. Een lager

BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten kan worden gezien op de mogelijke bijdrage aan werkgelegenheidsgroei. Maatregelen op dat vlak zouden door de Gemeenschap moeten worden onderzocht.

4.4 Structuurfondsen

De structuurfondsen van de Gemeenschap kunnen een bijdrage leveren aan de herstructurering ten behoeve van grotere concurrentiekracht, aan het bestrijden van de werkloosheid en aan de hervorming van het landbouwbeleid. Het is uiteraard wel zaak projecten zowel ex ante als ex post zorgvuldig te evalueren om te verzekeren dat de gelden doeltreffend worden ingezet.

Dit najaar zal overeenstemming moeten worden bereikt over het Vierde Kaderprogramma. Dit programma kan onderzoek en ontwikkeling stimuleren. De Nederlandse regering meent dat onderzoek en ontwikkeling een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de concurrentiekracht van Europa. Meer samenwerking tussen de onderzoekswereld en het bedrijfsleven, toepassing en verdere ontwikkeling van (informatie)technologie versterkt Europa's internationale concurrentiepositie. De voorstellen van de Europese Commissie vormen een goede basis voor de te bereiken overeenstemming over het Vierde Kaderprogramma.

De recente besluitvorming over de doelstelling 1 gebieden, kan een belangrijke impuls geven aan de economische ontwikkeling in deze gebieden. Ook de bijdrage aan de Nederlandse regio's die vallen onder doelstelling 2 en 5b kunnen het herstel van deze regio's vergemakkelijken. Een verbreding van doelstelling 3 en 4 kan o.a. gebruikt worden voor bijscholingsprogramma's en uitbreiding van het aantal werkervaringsplaatsen.

5 VERBETERING VAN DE CONCURRENTIEKRACHT VAN DE NEDERLANDSE ECONOMIE

5.1 Inleiding

Investeringsbepalen voor een groot deel de concurrentiekracht van een economie en daarmee de werkgelegenheid. De bruto investeringsquote van bedrijven (in % BBP, excl. woningen) ligt in Nederland iets boven het EG-gemiddelde en die in de VS, maar is aanzienlijk lager dan in Japan.³⁾ Niettemin is, in het licht van het hoge niveau van inactiviteit in Nederland (zie paragraaf 6), een hogere investeringsquote gewenst.

Bedrijfsinvesteringen zijn uit de aard der zaak de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. De overheid kan de investeringen echter ondersteunen door te zorgen voor een gezond, stabiel en concurrerend economisch klimaat.

5.2 Budgettaire en monetaire politiek

In Nederland is het tekort van de totale overheid gedaald van een recordniveau van 7% BBP in 1982 naar 5% in 1990. Ondanks de teleurstellende conjunctuur, verwacht Nederland, door het onder controle houden van de overheidsuitgaven, het overheidstekort te kunnen beperken tot circa 3,7% van het BBP in 1994. Om de bruto overheidsschuldquote zo snel mogelijk op een dalend pad te brengen, is een verdere tekortreductie nodig. Daarmee kunnen de rentelasten onder controle worden gebracht en zal de stijgende trend hiervan - als aandeel van het BBP en als aandeel van de overheidsuitgaven - worden omgebogen. Zo'n tekortreductie zal vergezeld moeten gaan van een verlaging van de collectieve lastendruk van belastingen en sociale premies opdat een grotere

3 Bedrijfsinvesteringen (excl. woningen) in procenten van het BBP bedroegen in 1992 in Nederland 13,6%; 12,2% in de EG; 9,0% in de VS en 19,5% in Japan.

bijdrage aan economische groei kan worden geleverd. Voorts zullen de overheidsuitgaven moeten worden omgebogen in een meer groeiende richting.

Het Nederlandse monetair beleid is gebaseerd op de gedachte dat in een kleine open economie prijsstabiliteit het best te verwezenlijken valt via een wisselkoersdoelstelling. De consistente uitwerking van deze gedachte heeft in het verleden geleid tot een lage inflatie en ertoe bijgedragen dat de Nederlandse rente nu tot de laagste in Europa behoort. Mede dankzij een consistent geloofwaardig monetair beleid heeft Nederland - nu de fluctuatiemarges in het EMS tijdelijk verruimd zijn tot 15% - een bilateraal accoord kunnen sluiten met Duitsland dat voorziet in handhaving van de bestaande onderlinge fluctuatiemarge van 2,25%. Voor Nederland is evenwel een zo groot mogelijke zone van wisselkoersstabiliteit in de EG belangrijk. De regeringen en nationale centrale banken in de lidstaten zullen al het noodzakelijke moeten doen om een terugkeer naar smallere marges mogelijk te maken.

5.3 Marktwerking

De Wet op de Economische Mededinging is ingrijpend herzien en aangescherpt en de uitvoering van het mededingingsbeleid is geïntensiveerd. Sinds 1 juli van dit jaar zijn horizontale prijsafspraken verboden. Tegen het eind van dit jaar volgen soortgelijke maatregelen betreffende marktverdelingsafspraken (in alle sectoren van de economie) en aanbestedingsregelingen. Op middellange termijn zal het huidige systeem, dat is gebaseerd op het 'misbruik principe', worden vervangen door een geheel nieuwe mededingingswet die gebaseerd zal zijn op het verbodsprincipe van art. 85/86 van het EG-Verdrag. Voorts zal tegen het eind van dit jaar een adviesaanvraag worden gedaan aan de Sociaal Economisch Raad, een adviesraad voor de regering. Onderwerpen van deze adviesaanvraag zullen, onder andere, zijn de organisatie van het mededingingsbeleid, de reikwijdte van de nieuwe wet en sancties.

Er worden voorbereidingen getroffen voor een nieuwe, sterk gewijzigde Vestigingswet om de bestaande toetredingsdrempels en segmentatie van bedrijfstakken te verminderen. De rol van marktdiscipline en flexibiliteit wordt daarbij vergroot. Deze nieuwe wet zal uiterlijk eind 1996 in werking treden.

5.4 Investerings in de infrastructuur

Uitgaven gericht op versterking van de economische structuur zijn, zowel in Nederland als in de rest van de EG, achtergebleven. In Nederland heeft de regering thans een aantal projecten ter hand genomen die de economische structuur van het land aanzienlijk zullen verstevigen.

In de eerste plaats zijn sinds 1989 de middelen voor investeringen in verkeer en vervoer geleidelijk verhoogd. Er zijn voorzieningen getroffen om het wegennet, de vaarwegen en het openbaar vervoer in en rond steden te verbeteren. Voorts is een begin gemaakt met een ambitieus investeringsprogramma voor de spoorwegen.

Ten tweede is besloten om de opbrengsten van de export van extra aardgas te besteden aan infrastructurele projecten, gericht op de versterking van de economie. Er is een apart fonds ingesteld om de extra gasopbrengsten te reserveren voor infrastructurele projecten van nationaal belang zoals delen van het Transeuropese netwerk ('95-'98: extra middelen f 3 miljard). Deze extra middelen zullen met prioriteit worden besteed aan de constructie van een vrachtspoorlijn die Rotterdam met Duitsland verbindt (de 'Betuwelijn) en aan de hogesnelheidslijn van Amsterdam naar Brussel en Parijs.

Ten derde: onlangs is besloten in de periode 1994-1998 f 5 miljard (ca. 1% BBP) extra te besteden aan overheidsinvesteringen. Van dit bedrag zal f 4,25 miljard worden besteed aan de verkeers- en vervoersinfrastructuur.

Tenslotte wordt - ook in bredere zin - hoge prioriteit gegeven aan de optimale ontwikkeling van de Rotterdamse haven en de luchthaven Schiphol.

Deze besluiten passen in het algemene beleid van de overheid gericht op het bevorderen van een duurzame ontwikkeling van de Nederlandse economie. Op lange termijn zijn een gezonde economie, voortgezette concurrentiekracht en duurzame werkgelegenheid alleen mogelijk als rekening wordt gehouden met de effecten van de economische activiteiten op het milieu.

5.5 Innovatie, onderzoek en ontwikkeling

Technologische vooruitgang en innovatieve activiteiten zijn cruciaal voor de versterking van de concurrentiekracht van een economie. De Voorzitter van de Europese Commissie heeft in Kopenhagen voorgesteld de inspanningen op het gebied van technologische vooruitgang in de lidstaten te vergroten. In tegenstelling tot de huidige 2% zou volgens de Commissievoorzitter 3% van het BBP moeten worden besteed aan onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

De positie van Nederland op het gebied van technologie is een punt van zorg. Investerings van Nederlandse bedrijven in onderzoek en ontwikkeling (R&D) bedroegen in 1992 slechts 1% van het BBP. Dit is laag t.o.v. van concurrenten van Nederland (bijvoorbeeld 1,8% in Duitsland, 1,5% in Frankrijk en 2% in Zwitserland). De Nederlandse regering hecht daarom grote waarde aan technologiebeleid. Tegen deze achtergrond is recent besloten tot het stimuleren van de R&D-activiteiten door het creëren van een belastingfaciliteit.

Nieuwe ondernemingen zijn een belangrijke bron van nieuwe werkgelegenheid en dragen in hoge mate bij aan de dynamiek en vernieuwing van de economie. Met het oog hierop worden additionele initiatieven overwogen om nieuw ondernemerschap te vergemakkelijken, in het bijzonder in de vorm van innovatieve beginnende ondernemingen.

Met het oog op het verbeteren van de technologische kennis, streeft de Nederlandse regering ook naar het aan ondernemingen beschikbaar stellen van relevante kennis die in de overheidssector (bijvoorbeeld universiteiten) is gegenereerd. Voorts wordt toegepast en technisch wetenschappelijk onderzoek gestimuleerd. Een meer kennisintensieve wijze van produceren hangt ook sterk af van een beroepsbevolking die goed opgeleid is. Dit geldt zowel voor degenen die al enige tijd aan het werk zijn, als voor degenen die nieuw instromen op de arbeidsmarkt. Speciale aandacht zal worden gegeven aan technologie in het basis- en voortgezet onderwijs. Bovendien zal een pakket maatregelen worden genomen om het aantal afgestudeerden in wetenschap en technologie te vergroten. Bestaande initiatieven van de overheid om de aansluiting tussen het aanbod van afgestudeerden in wetenschap en techniek aan de ene kant, en de vraag vanuit het bedrijfsleven aan de andere kant te verbeteren, en om de kennis van bestaande werknemers op peil te houden, zullen worden voortgezet.

Tenslotte heeft de Nederlandse regering een aantal projecten opgezet om de acceptatiegraad en interesse van technologie in de samenleving te vergroten.

5.6 Investeren in scholing

De laatste jaren is het besef doorgedrongen dat een sterke positie in de wereldeconomie, mede in het licht van de complexer wordende technologie, voor een belangrijk deel bepaald wordt door de kwaliteit van de beroepsbevolking (zie ook de vorige paragraaf). De kwaliteit hangt voor een zeer groot deel af van de prestaties van het onderwijssysteem. Het is belangrijk deze notie bij het stellen van prioriteiten binnen het onderwijsbudget in het oog te houden.

In de komende jaren zal in het Nederlandse onderwijssysteem prioriteit worden gegeven aan een aantal zaken. Zo zal ten eerste de nadruk liggen op het doel alle jongeren zodanig op te leiden dat een minimum

startkwalificatie voor de arbeidsmarkt verkregen wordt, bijvoorbeeld via het leerlingwezen.

Ten tweede: er kan worden geconstateerd dat veel jongeren opteren voor een algemene opleiding op zo'n hoog mogelijk niveau. Dit creëert lange 'onderwijsloopbanen' en veel uitvallers, hetgeen ten koste gaat van veel overheidsmiddelen en als consequentie heeft dat het aantal goed opgeleide studenten in bijvoorbeeld de technische vakken afneemt. Het heeft de voorkeur het beschikbare budget vooral te richten op het beschikbaar komen van een groot aantal, adequaat gekwalificeerde arbeidskrachten.

In de derde plaats zouden universiteiten meer selectieve instituten van hoge kwaliteit moeten worden. Tot slot wordt gewezen op het belang van het vergemakkelijken van het tot stand komen van een Europese onderwijs- en arbeidsmarkt door aanpassingen in bestaande regels en door het ruimen van barrières, zoals 'numerus clausus' regels. Verder zijn overeenkomsten nodig over de voorwaarden waaronder studenten in verschillende lidstaten onderwijs kunnen volgen.

6 DE ARBEIDSMARKT

6.1 De huidige situatie

De hierboven genoemde beleidslijnen zijn essentieel om de structuur en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie te vergroten. Dit is echter, zoals ook Commissievoorzitter Delors in Kopenhagen opmerkte, niet voldoende. De Nederlandse arbeidsmarkt is geen uitzondering op het algemene beeld van de arbeidsmarkten in Europa. De banencreatie blijft ver achter bij die in Amerika en Japan.

In 1992 lag de werkloosheid in Nederland (6,7% van de beroepsbevolking) onder het EG-gemiddelde (9,5%). De forse groei van de werkgelegenheid in de voorafgaande jaren heeft hieraan bijgedragen. Tussen 1984 en 1992 zijn meer dan 920.000 banen gecreëerd (een gemiddelde jaarlijkse groei van 2%). Zonder twijfel heeft de in deze periode zeer gematigde toename in de loonkosten in Nederland, belangrijk bijgedragen aan deze

werkgelegenheidsgroei. In dit opzicht is de Nederlandse ervaring een uitgelezen voorbeeld van de effectiviteit van het in Kopenhagen voorgestelde beleid gericht op loonmatiging.

De ervaring laat echter ook zien dat beheersing van de loonkosten niet voldoende is. Slechts één van de tien gecreëerde banen is ingenomen door iemand die daarvoor een werkloosheidsuitkering ontving, de rest is vervuld door nieuwe toetreders op de arbeidsmarkt. Bovendien is de concentratie van inactiviteit bij laagopgeleiden nog steeds zeer groot. In de huidige situatie is de verhouding tussen laag opgeleide werknemers en laag opgeleide uitkeringsgerechtigden gestegen tot één, hetgeen driemaal zo hoog is als het gemiddelde. Een ander kenmerk van de inactiviteit is het langdurige karakter. De helft van het werklozenbestand bestaat uit personen die langer dan één jaar werkloos zijn. Daarnaast is in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in hoge mate sprake van langdurige inactiviteit. Ten slotte heeft het veelvuldig gebruik van vervroegde uittredingsregelingen geleid tot permanente uitstoot van arbeidskrachten.

Tabel 2 laat zien dat in de EG het aandeel van degenen in de werkzame leeftijd met een baan, aanzienlijk lager is dan in de VS. Nederland valt op als een land met een lage werkgelegenheidsgraad, gemeten in full-time equivalenten. Dit is de weerspiegeling van het grote aantal uitkeringsgerechtigden in de sociale zekerheid, de lage participatie (m.n. van vrouwen en ouderen) en het hoge aandeel van deeltijdwerk.

TABEL 2 Werkgelegenheid als aandeel van de bevolking in de werkzame leeftijd (1990)

	personen	full-time equivalenten
VS	0.71	0.65
Duitsland	0.66	0.61
EG	0.61	0.56
Nederland	0.60	0.49

In het algemeen zijn in Nederland de prikkels op de arbeidsmarkt onvoldoende. Dit betreft zowel de overgang van een uitkeringssituatie naar werk, als de omvang van de wig tussen bruto- en nettoloon. Voor uitkeringsgerechtigden op minimumniveau is het verschil tussen netto loon en netto uitkering gering waardoor de replacement rates relatief hoog zijn (zie annex II). De hoge wig wordt geïllustreerd door grafiek 3 (zie bijlage). In Nederland zijn de loonkosten relatief hoog, terwijl de netto lonen relatief laag zijn. Het verschil wordt gevormd door de hoge belastingen en sociale premies.

6.2 BELEID

6.2.1 Inleiding

Onlangs heeft de Nederlandse regering een veelomvattend programma ⁴⁾ aangenomen ter versterking van de werkgelegenheid en bestrijding van de werkloosheid. Het bestaat uit onderdelen die reeds in paragraaf 5 zijn genoemd, zoals de investeringen in infrastructuur en de stimulering van onderzoek en ontwikkeling. Daarnaast wordt een aantal maatregelen specifiek op de arbeidsmarkt gericht:

- de werking van de arbeidsmarkt
- scholing, werkervaring en deeltijdarbeid
- arbeidsmarktmaatregelen voor langdurig werklozen en andere specifieke groepen
- een werkgelegenheidsimpuls in de zorgsector
- substantiële loonkostenmatiging

De Nederlandse regering is van mening dat de rigiditeiten aan de aanbod- en de vraagkant van de Nederlandse arbeidsmarkt sterk met elkaar samenhangen. Beleid gericht op slechts een enkel probleem, zal daarom niet effectief zijn. Indien partiële oplossingen worden gezocht

4 Dit zal binnenkort aan de Europese Commissie worden gezonden.

zal óf het aantal vacatures stijgen zonder dat daar een adequaat aanbod van arbeid tegenover staat, óf het activeren van het aanbod van arbeid zal niet leiden tot een lager niveau van inactiviteit door gebrek aan werkgelegenheid.

Daarom is het belangrijk dat niet alleen de vraag naar arbeid stijgt maar dat ook de negatieve prikkels om een baan te accepteren worden weggenomen. Daarnaast is het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt een belangrijk, apart aandachtspunt van de overheid.

Het arbeidsmarktbeleid is met name gericht op bevordering van de werkgelegenheid op on- en laaggeschoold niveau. De samenstelling en aard van het werklozenbestand noopt hier immers toe: zo'n 500.000 personen uit deze groep zijn werkloos. Bovendien loopt Nederland in dit opzicht uit de pas met andere landen: laagbetaalde arbeid is hier in een hoger tempo verdwenen dan elders. Vanzelfsprekend zal de werkgelegenheid niet noodzakelijk gevonden moeten worden in die sectoren waarin zij verloren is gegaan, maar ook in andere sectoren, zoals de diensten en het onderhoud. Indien door een accentverlegging op de inschakeling van laagproductieve arbeid, aldus macro-economisch een arbeidsintensievere groei resulteert, is dat met het oog op de werkloosheidsproblematiek alleen maar toe te juichen.

Gecombineerd met de maatregelen ter versterking van de economische structuur, kan het arbeidsmarktbeleid zo bijdragen aan een meer geschakeerde ontwikkeling van de werkgelegenheid. Naarmate het beter lukt de discrepantie tussen vraag naar en aanbod van laagproductieven te verkleinen, zal dat beleid leiden tot lagere sociale premies en daardoor zichzelf kunnen versterken.

6.2.2 Vraag naar arbeid

Inzet is stringente loonmatiging. Met het oog op verslechterde situatie op de arbeidsmarkt is het doel van de overheid te komen tot een bevriazing van de lonen in 1994, zowel voor ambtenaren als voor werknemers in de particuliere sector. De nullijn voor deze laatste moet in

1994 concreet worden ingezet door de sociale partners. Indien geen adequate reactie volgt, is het kabinet bereid een loonmaatregel te treffen om de gewenste stringente loonmatiging in '94 alsnog te bewerkstelligen. Ook de sociale zekerheidsuitkeringen zullen volgend jaar niet toenemen. Onvermijdelijk is dat de koopkracht afneemt, en daarmee in dit moeilijke jaar ondergeschikt is aan werkgelegenheid.

Om tot een meer duurzame economische groei te komen, zou ook een verschuiving van belastingen op arbeid naar belastingen op het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het milieu in de rede liggen. De hieruit resulterende lagere belasting op arbeid kan de vraag naar arbeid stimuleren terwijl de hogere belasting op natuurlijke hulpbronnen en vervuiling, innovaties kan bevorderen en zo bijdraagt aan de versterking van de economische structuur. De recent voorgestelde verhoging van de benzine-accijns kan in dit kader worden gezien.

6.2.3 Structurele verbeteringen

In het recente verleden heeft de Nederlandse regering op een aantal punten reeds beslist tot een aantal noodzakelijke structurele aanpassingen. Dit betreft met name wijzigingen in de sociale zekerheid gericht op vergroting van de activerende werking daarvan.

A. Werkloosheidsregelingen

Ten eerste zijn de voorwaarden voor het verkrijgen van een werkloosheidsuitkering verscherpt. Tevens is besloten met betrekking tot de bijstandsuitkeringen voor alleenstaanden en één-oudergezinnen de gemeenten meer vrijheid te geven om de hoogte van de uitkering af te stemmen op de individuele situatie (met een maximum op het oude niveau van 70%). Jongeren tot 21 jaar wordt een tijdelijke baan in het Jeugd Werk Garantieplan aangeboden. Verder zijn de sanctiebepalingen geüniformeerd.

B. Regelingen voor arbeidsongeschiktheid en ziekte.

Om het grote aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering terug te brengen en om het herintreden in de arbeidsmarkt te vergroten, is onlangs aan aantal wijzigingen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) aangenomen. Het systeem is minder genereus gemaakt. Tevens is een meer stringente controle op ziekteverzuim en toegang tot de arbeidsongeschiktheidsverzekering geïntroduceerd, inclusief prikkels voor werkgevers. Voorts zijn een loonkostensubsidie en een scholingssubsidie ingevoerd.

C. Uitvoering sociale zekerheid

Aandacht is ook nodig voor de uitvoering van de sociale zekerheidsarrangementen. Dit jaar heeft een parlementair onderzoek plaatsgevonden met betrekking tot de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekering. De resultaten van dit onderzoek zijn deze maand gepubliceerd. Hoewel de samenwerking tussen de Arbeidsbureau's en de gemeentelijke sociale diensten (die de bijstands/werkloosheidsuitkeringen uitvoeren) is verbeterd, is deze nog steeds verre van optimaal. De regering zal daarom zoeken naar wegen voor vergaande samenwerking (één loketgedachte).

D. Een betere werking van de arbeidsmarkt

Het beleid in deze is met name gericht op de laagste segmenten van de arbeidsmarkt en vindt zijn uitwerking langs drie lijnen:

- het financieel aantrekkelijker maken van werken, met name in het onderste segment van de arbeidsmarkt. Daar is het verschil tussen netto loon en netto uitkering gering. Concreet gaat het in 1994 om fiscale maatregelen, terwijl ook bevrozing van de uitkering uit hoofde van de WKA hieraan bijdraagt.
- de loonkosten zullen meer in overeenstemming moeten worden gebracht met de produktiviteit. Door verlaging van de laagste loonschalen kan de bestaande ruimte tussen het wettelijk minimumloon en deze loonschalen benut worden om meer werk voor on- en laaggeschoolden mogelijk te maken. De Sociaal Economische Raad zal advies gevraagd worden onder welke condities het

mogelijk is dat 5 tot 10% van het personeel van een onderneming niet meer dan het wettelijk minimum wordt betaald.

- deregulering: sommige regels op de arbeidsmarkt belemmeren onnodig de flexibiliteit, deze regels zullen moeten worden heroverwogen. Het gaat daarbij om:
 - * de ontslagwetgeving wordt geliberaliseerd;
 - * het vergunningensysteem voor bemiddeling bij particuliere (tijdelijke) arbeid zal worden afgeschaft;
 - * de wet op de arbeidstijden en arbeidsomstandigheden wordt verruimd;
 - * de regering heeft besloten om de effecten van het algemeen verbindend verklaren van CAO's op werkgelegenheid, op maatregelen die actief arbeidsmarktbeleid ondersteunen (bijvoorbeeld scholing) en op loonflexibiliteit te bestuderen. Speciale aandacht zal worden geschonken aan de werkgelegenheidseffecten voor laagopgeleiden. De regering streeft ernaar in oktober van dit jaar een standpunt over het algemeen verbindend verklaren van CAO's gereed te hebben.

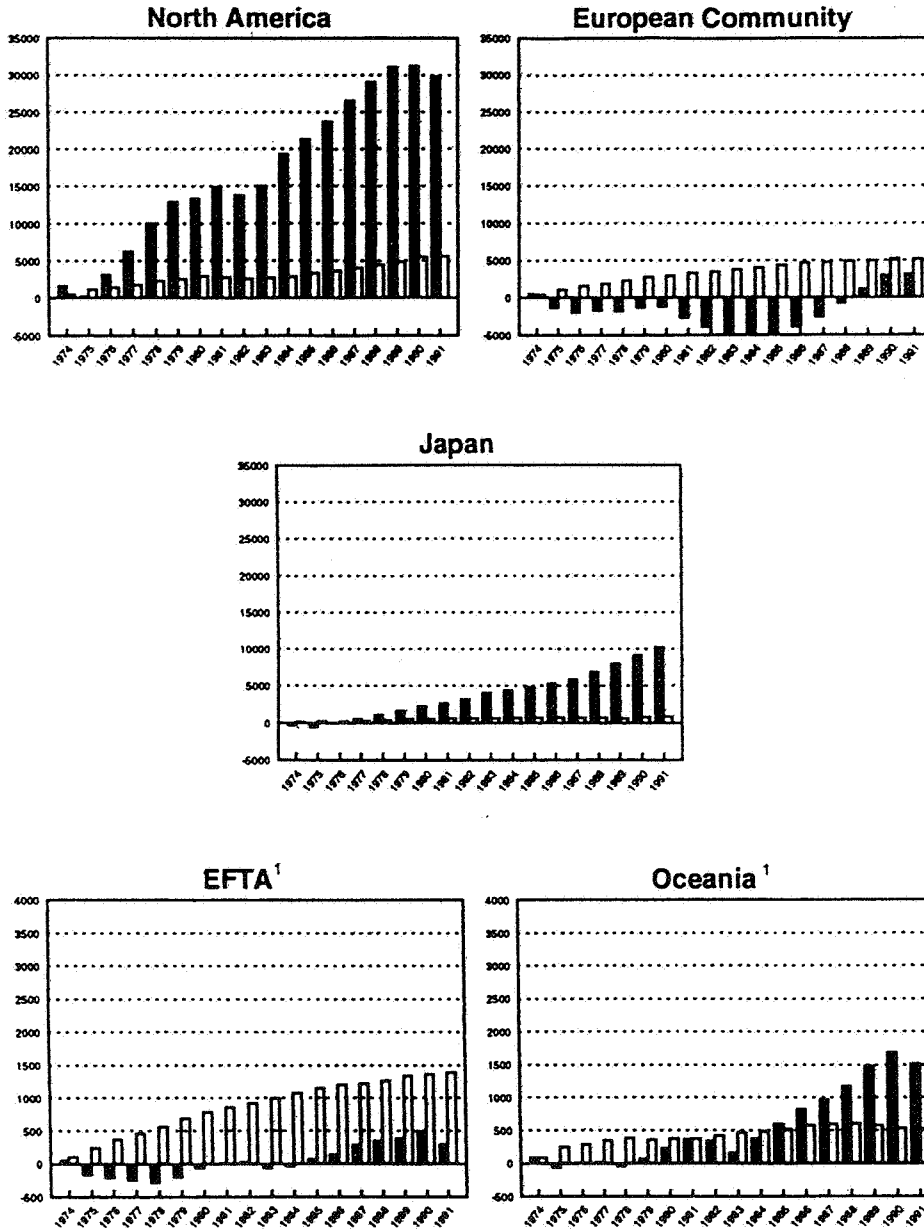
6.2.4 Specifiek arbeidsmarktbeleid

Behalve het gebrek aan financiële prikkels voor het aanbod van arbeid, is er ook een noodzaak om de mensen beter uit te rusten voor een baan. Ook op dit vlak is speciale aandacht vereist voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Hierbij gaat het ten eerste om intensivering van het leerlingwezen. Tevens zal worden bevorderd dat ongekwalificeerde werklozen eerder deelnemen aan scholingsprojecten, waarbij bij weigering in beginsel eerder van sancties gebruik zal worden gemaakt. Verder zal het ontstaan van werkervaringsplaatsen in de marktsector worden bevorderd door een gerichte subsidie. In dit kader acht de regering ook uitbreiding van deeltijdarbeid en versterking van de reïntegratie van arbeidsongeschikten een belangrijk aandachtspunt.

7 SLOTOPMERKINGEN

De problemen op de arbeidsmarkt in Europa zijn de afgelopen decennia gestaag toegenomen. Hetzelfde geldt voor de situatie in Nederland. De Nederlandse regering deelt de internationale consensus dat stappen in de richting van een oplossing snel genomen moeten worden. Tegelijkertijd erkent zij dat het bereiken van een structurele oplossing enige tijd vergt. Noodzakelijk is daarom een heldere strategie voor de middellange termijn. De in Nederland genomen beleidsmaatregelen worden beschouwd als stappen in de richting van het bereiken van een economische structuur die de enorme uitdagingen die voor ons liggen aan kan.

Chart 1
Cumulative employment growth in the public and private sectors
 (change in thousands since 1973)



Notes:

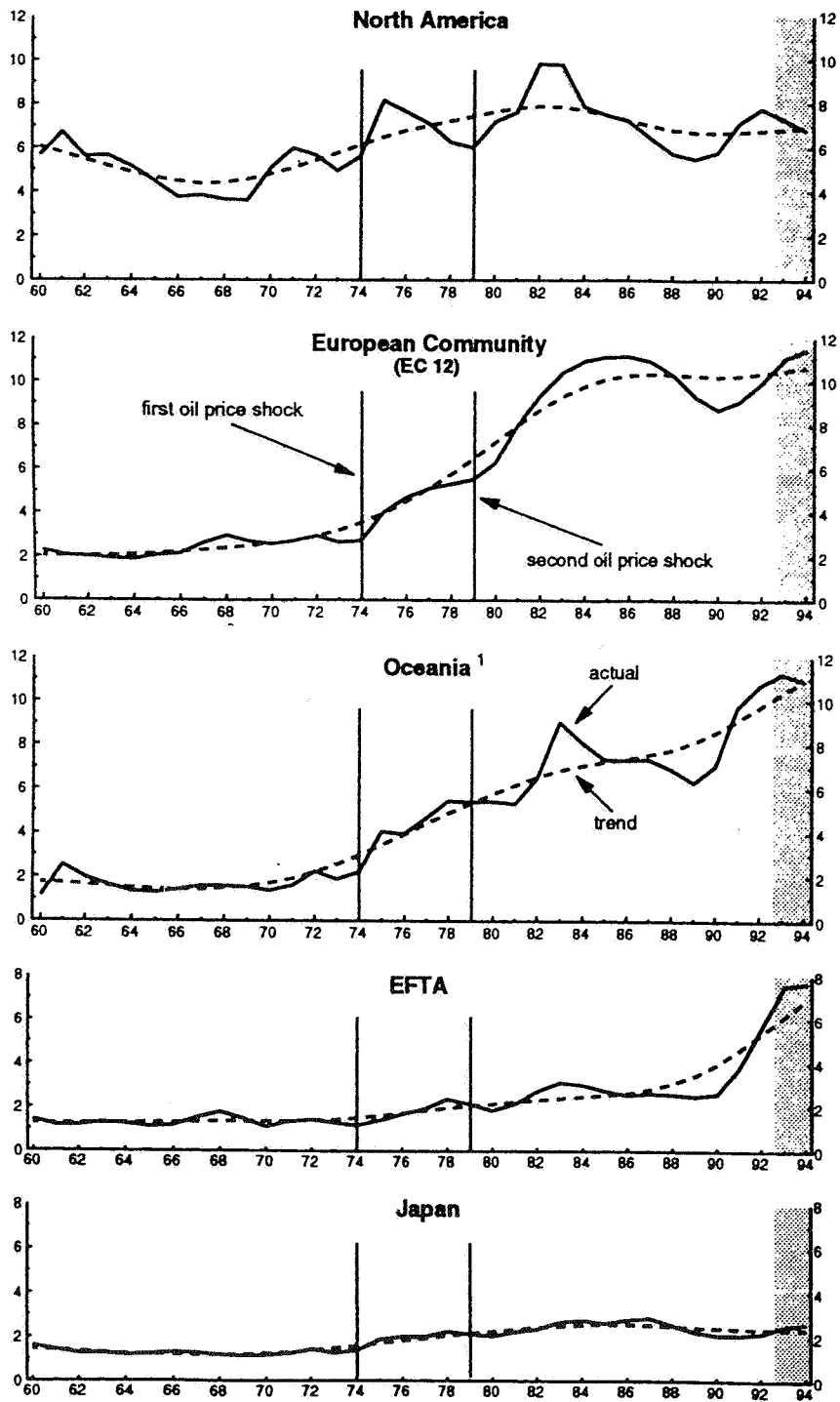
1. The scale for EFTA and Oceania is higher than that for North America, the European Community and Japan by a factor of 10.

Source: OECD.



Chart 2 Unemployment rates in OECD regions, 1960-94

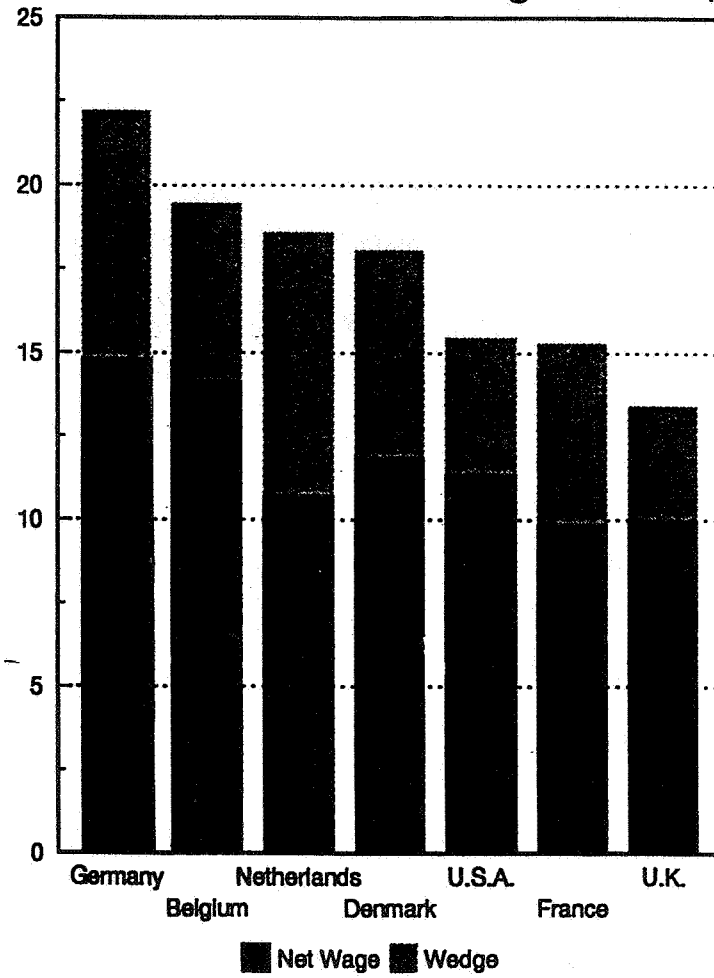
per cent
(OECD projections in shaded area)



1. For all charts, Oceania refers to Australia and New Zealand.
Source: OECD.

figur 3.

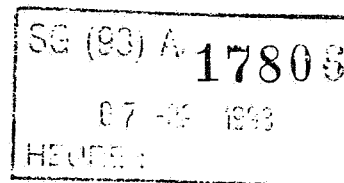
Labour Costs and Net Wages in US \$



Source: The World Competitiveness Report 1993,
Central Planning Bureau, MicroTax-International, April 1993



S. R.
REPRESENTAÇÃO PERMANENTE
DE PORTUGAL
JUNTO DAS
COMUNIDADES EUROPEIAS
BRUXELAS



914

Bruxelas, 6 de Setembro de 1993

Senhor Secretário-Geral

Tenho a honra de incluso remeter a V. Exa. um documento contendo a contribuição portuguesa para o livro branco sobre a estratégia a médio prazo para o crescimento, competitividade e emprego, conforme decidido no Conselho Europeu de Copenhague.

Queira aceitar, Senhor Secretário-Geral, os protestos da minha elevada consideração.

José Paulouro das Neves
Embaixador Representante Permanente

Sua Excelência
Senhor David Williamson
Secretário-Geral da
Comissão das Comunidades Europeias
BRUXELAS

**LIVRO BRANCO COMUNITÁRIO SOBRE A ESTRATÉGIA A
MÉDIO PRAZO PARA O CRESCIMENTO,
COMPETITIVIDADE E EMPREGO**

- contributos de Portugal para a reflexão comunitária -

(3 de Setembro de 1993)

ÍNDICE

1. PROMOVER A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA DA EUROPA

2. ENQUADRAMENTO

- i) A questão política: A confiança institucional
- ii) A questão económica: Crescimento com perda de competitividade e emprego
- iii) A questão social: A crise dos sistemas de protecção social

3. QUESTÕES ESSENCIAIS PARA A REFLEXÃO COMUNITÁRIA

- i) A influência das políticas comunitárias na internacionalização da economia europeia
- ii) Diálogo e coesão social: Reforço da negociação e redução de assimetrias
- iii) Mercado de Trabalho: Flexibilidade e qualificação
- iv) Dimensão social: Priorizar a realização dos direitos sociais que contribuam para o aumento do emprego
- v) Reforço das competências empresariais: um mercado interno concorrencial
- vi) Instituições e Regras do Comércio Internacional: transparência das regras concorrências
- vii) Reforço da cooperação monetária

4. SÍNTESE: PROPOSTAS DE ACTUAÇÃO

- i) Crescimento
- ii) Competitividade
- iii) Emprego

1. PROMOVER A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA DA EUROPA

A situação de crescimento económico negativo, com perda da competitividade e com aumento do desemprego, está a constituir motivo de profunda preocupação ao nível comunitário, razão por que os Conselhos Europeus de Edimburgo e Copenhaga tomaram a iniciativa de empreender um conjunto de acções visando a recuperação económica na Europa.

O Conselho Europeu, ao reafirmar a determinação da Comunidade e dos seus Estados-membros em restaurar a confiança nos agentes económicos, decidiu adoptar uma estratégia que abranja não só o curto prazo, através das acções em curso, mas também o médio e longo prazo. É neste âmbito que se insere o mandato atribuído à Comissão no sentido de elaborar um Livro Branco sobre a estratégia a médio prazo para o crescimento, competitividade e emprego, com particular realce para o papel das pequenas e médias empresas (PME) como agentes de dinamização do emprego e da estabilidade social.

O Conselho convidou também os Estados-membros a apresentarem à Comissão as suas propostas, tendo em vista o aprofundamento da reflexão à luz das experiências e estratégias próprias. Deste modo, pretende-se contribuir para a identificação de um quadro de referências que auxilie a Comissão na avaliação causal do fenómeno e na proposição de medidas e meios que orientem uma estratégia comunitária, dentro do enquadramento proporcionado pelo Tratado da União Europeia.

Este documento consubstancia o contributo do Governo português, ouvidos os parceiros sociais com assento na Comissão Permanente da Concertação Social do Conselho Económico e Social, para o objectivo supra referenciado.

Portugal aposta numa política activa de emprego como modelo de desenvolvimento e de integração europeia. Importa por isso antes de mais realçar as causas do elevado desemprego estrutural que hoje se verifica na Comunidade, para além dos efeitos cíclicos da recessão que acompanhou a queda do império soviético e que se revelou a mais grave desde os anos trinta. As causas principais apontadas são uma política monetária demasiado restritiva e uma política orçamental expansionista nos principais países membros, o que gera taxas de juro reais demasiado elevadas, uma apreciação das moedas europeias relativamente a países terceiros e uma menor taxa de poupança; além de uma excessiva rigidez nos mercados de trabalho nacionais e mesmo regionais.

A solução para o desemprego estrutural passa por isso por uma maior coordenação das políticas macroeconómicas no caminho da convergência para a moeda única, aproveitando da melhor forma os benefícios do mercado único, ou seja, por um esforço coordenado de promoção da recuperação económica sustentada. Com as perspectivas financeiras até ao fim do século acordadas em Edimburgo, ficou não só assegurado o valor da coesão económica e social, como se contribuiu poderosamente para relançar o crescimento da economia europeia. Daí ter sido possível tomar em Copenhaga novas iniciativas, permitindo que o crescimento em moderação salarial gere emprego e que

a baixa das taxas de juro aumente a competitividade da economia europeia.

As orientações comunitárias devem ser complementadas com medidas estruturais adequadas às características nacionais e regionais de cada Estado-membro. Neste sentido, Portugal está institucionalmente comprometido com a execução de uma estratégia de desenvolvimento económico e social até ao século XXI, aprovada na Assembleia da República. Esta estratégia enforma o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), já apresentado à Comissão Europeia, onde estão contidos os objectivos e os instrumentos indispensáveis para a modernização da economia e sociedade portuguesas.

Trata-se de preparar Portugal para a competição numa economia global, dentro de uma estratégia para o crescimento, competitividade e emprego a médio e longo prazo, ajustada às potencialidades e fragilidades das realidades nacionais.

A implementação do PDR terá, pela sua dimensão, um impacto macroeconómico significativo e constituirá um factor importante de aceleração do crescimento da economia portuguesa nos próximos anos, contribuindo para gerar crescimento do emprego.

As opções estratégicas e os instrumentos corporizados no PDR, tendo embora em atenção as peculiaridades da situação nacional e a sua envolvente internacional, afirmam-se como respostas de médio e longo prazo.

Todavia, a persistência de sérias debilidades estruturais na economia portuguesa, agravadas pela actual envolvente económica

desfavorável, tornaram imperiosa a adopção desde já de um conjunto de acções sectoriais complementares.

Estas acções são prioritariamente dirigidas aos sectores mais relevantes do ponto de vista do relançamento económico e da sustentação do emprego, contribuindo para a consecução dos objectivos de convergência, previstos no respectivo programa para 1992-95 e anualmente concretizados no orçamento do Estado.

No quadro dos objectivos enunciados quanto às opções estratégicas e programas específicos e correspondendo às iniciativas de negociação de medidas de combate ao desemprego apresentadas pelos parceiros sociais, o Governo e estes desenvolvem neste momento um processo negocial tendente à adopção de medidas que visem a prevenção dos riscos de desemprego e o desenvolvimento sustentado do emprego.

2. ENQUADRAMENTO

i) A questão política: A confiança institucional

A problemática do crescimento, competitividade e emprego é particularmente influenciada pelo comportamento dos agentes económicos e sociais que, por sua vez, orientam a sua actividade em função da sua confiança nos objectivos institucionais, nos meios e processos organizados para os realizar. Nesse sentido a entrada em vigor do Tratado da União Europeia, como forma de garantir a coesão política da economia europeia, contra a tentação, sempre presente de modulação das velocidades de integração, afigura-se de importância decisiva para restaurar a confiança institucional.

Num processo tão complexo como o da concretização da União Económica e Monetária (UEM), mas, do mesmo modo, tão necessário para a consolidação do mercado único, as dúvidas - quaisquer que sejam - que afectam a credibilidade do sistema são geradoras de turbulência e perturbadoras da estabilidade que os agentes económicos necessitam para as suas iniciativas empresariais geradoras de emprego.

A credibilidade, a democraticidade e a estabilidade das decisões dos órgãos comunitários, no quadro de uma eficaz solidariedade institucional, são suportes essenciais da confiança necessária ao crescimento, competitividade e emprego.

ii) A questão económica: Crescimento com perda de competitividade e de emprego.

Na década de oitenta, a Comunidade começou a acumular sucessivas perdas de emprego, pese embora o crescimento económico registado nesse período, ainda que de forma bastante irregular. Desde essa altura, a generalidade dos países comunitários tem visto a sua taxa de desemprego aumentar ou, pelo menos, situa-se em níveis não longe dos 10% da população activa.

A necessidade de garantir a competitividade das empresas, num espaço económico com elevados custos de mão de obra, acelerou o grau de intensidade capitalística dos processos de produção, com a consequente diminuição do emprego criado. Por outro lado, os enormes avanços na inovação tecnológica a nível da automação dos processos produtivos, contribuíram e facilitaram este processo.

Assim, o crescimento económico deixou de ser gerador, pelo menos com a mesma intensidade, de novos empregos, dado que grande parte do crescimento do produto comunitário resultou de contínuos aumentos de produtividade de que a actividade económica comunitária carecia por forma a manter a sua competitividade, não só face aos seus concorrentes tradicionais (EUA e Japão), mas igualmente perante a crescente agressividade concorrencial dos novos países industrializados.

A recessão veio a agudizar ainda mais o disfuncionamento do equilíbrio entre crescimento, competitividade e emprego: a CE denota

uma incapacidade estrutural para criar emprego no ritmo e na qualificação desejados pela procura. Por sua vez, a competitividade da Europa Comunitária tem vindo a perder posição relativa face aos seus concorrentes internacionais. A inadequação dos instrumentos da política comercial face às necessidades da política externa comum vem agravar a questão económica, não deixando de ter repercussões na confiança institucional.

iii) A questão social: A crise dos sistemas de protecção social

A persistência de elevadas taxas de desemprego durante um período relativamente longo e o envelhecimento da população, no quadro do modelo que enforma os sistemas de protecção social dos Estados-membros, tiveram como consequência uma crise de capacidade de financiamento dos sistemas. Efectivamente, estes sistemas, já de si negativamente afectados pela evolução demográfica na Europa (com relações contribuintes/beneficiários fortemente decrescentes nos últimos anos), começa a mostrar uma incapacidade de se manter por muito mais tempo nas condições actuais. O desemprego existente e o generalizado aumento de encargos de protecção social pode vir a criar um ciclo vicioso negativo, pois, aumentando a carga contributiva das actividades económicas em funcionamento, prejudica ou, pelo menos, não estimula a criação de novos empregos.

Perspectivando estas preocupações sob o ponto de vista do equilíbrio financeiro dos sistemas, conclui-se ser urgente aprofundar mecanismos complementares ou alternativos de protecção social e ajustar o compromisso social da empresa às variações da sua situação

económica, no quadro de um processo de adaptabilidade dos benefícios que assegure o referido equilíbrio financeiro do sistema.

Neste sentido, são de reforçar todos os mecanismos que favorecem a concertação e o diálogo social ao próprio nível da empresa, recompensando os sectores mais dinâmicos mas também os trabalhadores mais produtivos.

A Comunidade deveria empreender com brevidade trocas de informação e estudos comparativos aprofundados das situações nacionais, por forma a auxiliar os Estados-membros a proceder a ajustamentos dos respectivos sistemas, com vista à suportabilidade dos custos destes e ao reforço da competitividade das empresas.

3. QUESTÕES ESSENCIAIS PARA A REFLEXÃO COMUNITÁRIA

- 1) A influência das políticas comunitárias na internacionalização da economia europeia.

Os agentes económicos internacionais acentuam a internacionalização das suas actividades tendo como suporte uma identificação estratégica com as linhas de política assumidas pelos países mais industrializados num quadro de partilha de influências e ajustamentos de interesses. É preciso reforçar a estratégia comunitária no "forum" das grandes decisões que influenciam a evolução da economia mundial e acentuar a internacionalização das empresas europeias, de forma a marcar activamente a condução das estratégias de que depende a evolução da economia europeia.

Neste sentido, deve ser realçada a importância de uma estratégia de desenvolvimento das trocas comerciais em mercados fora do espaço europeu, mesmo que para a sua consecussão se torne necessario associar-lhe uma estratégia comunitária de cooperação que favoreça o desenvolvimento de países de fracos recursos endógenos.

Por outro lado, e tendo em vista este objectivo, deveria a Comunidade, quando neles se assume e exprime publicamente enquanto tal (posição colectiva esta que cada vez mais convem impulsionar e traduzir com firmeza e coerência), deixar claro que é inaceitável a adopção de normativos e procedimentos de vinculação jurídica internacional, mas que, na prática, acabam por ser cumpridos apenas

por reduzido número de países, entre os quais, precisamente, os que integram a própria Comunidade. Mais uma vez surge aqui como essencial o objectivo da coesão política, bem como a compatibilidade entre os objectivos externos e os instrumentos comunitários. Ora essa compatibilidade, se existia na fase da união aduaneira, já não se verifica no quadro mais ambicioso previsto no Tratado da União.

ii) Diálogo e coesão social: Reforço da negociação e redução de assimetrias

O diálogo social permanente, sobretudo na sua vertente de concertação, constitui hoje para alguns países uma experiência considerada positiva, nomeadamente pela contribuição favorável para a política desinflationista, para a reforma das estruturas produtivas, envolvendo as relações de trabalho, para a compatibilização de estratégias que optimizem a eficácia social do desenvolvimento económico e até pelo aprofundamento de participação dos cidadãos, tendo em vista assegurar a governabilidade dos interesses em conflito nos processos de mudança tão profundos como os que ocorrem na CE.

Com efeito, as profundas alterações na economia europeia, bem como o seu enquadramento num ambiente de internacionalização e interpenetração das economias, implica mudanças bem mais profundas e sistemáticas do que em décadas anteriores, pelo que se torna necessário manter e aprofundar esta temática no interesse de todos aqueles agentes económicos que desejem ser mobilizados na base da confiança alicerçada no diálogo e negociação permanentes.

O diálogo social e a concertação tripartida são potenciadores de evoluções graduais e sustentadas, susceptíveis de suportar reformas duradouras.

Sendo certo que o Tratado da União Europeia reforçou institucionalmente o papel dos parceiros sociais europeus e o da consulta e negociação social, não é menos certo que se está ainda, sob este aspecto, numa fase embrionária.

Todavia, a situação que se atravessa em toda a Comunidade, quer do ponto de vista de perda de competitividade das empresas europeias, quer do ponto de vista do aumento do desemprego e do alastramento de fenómenos de exclusão social, aconselha a um reforço da participação dos parceiros sociais europeus na discussão e no acerto concertado das políticas comunitárias que visam o crescimento, a competitividade e o emprego.

Crescimento, competitividade e emprego estão intimamente relacionados. Por isso, parece crucial que governos, empregadores e trabalhadores, em conjunto, possam adoptar orientações ou soluções consensualizadas a nível comunitário, tendo em vista alcançar-se uma plataforma mínima de entendimento. Esta poderá reforçar e emprestar sinergias às políticas comunitárias. Poderá também, se for bem articulada com os processos nacionais de concertação e de negociação social, ajudar a uma melhor e mais rápida convergência das economias nacionais e a uma aproximação realística dos níveis de bem estar social dos Estados-membros.

Este processo de convergência, no contexto recessivo em que se desenvolve, acentua algumas desvantagens comparativas que as nações

mais débeis apresentam. Com efeito a UEM, se permite explorar em profundidade as virtualidades do mercado único, torna mais complexo o processo de redução de disparidades regionais de desenvolvimento na Comunidade, tendo nomeadamente em conta as dificuldades e condições especiais com que as regiões e nações estruturalmente atrasadas ou com fragilidades específicas terão que assegurar um diferencial de crescimento no contexto das exigências de convergência previstas no Tratado da União Europeia. Por isso é necessário, também, reforçar a aplicação de medidas e instrumentos conducentes a uma efectiva coesão económica e social entre os Estados-membros.

iii) Mercado de Trabalho: flexibilidade e qualificação

Num mercado aberto, o emprego está estruturalmente associado à competitividade das empresas e ao crescimento das economias, ainda que outras variáveis possam, por períodos curtos, desequilibrar esta relação de forças. O desenvolvimento sustentado do emprego implica, indiscutivelmente, medidas que favoreçam a melhoria da competitividade das empresas e medidas que assegurem um crescimento positivo da economia, particularmente geradoras de criação líquida de postos de trabalho, objectivos que só serão realizáveis com o esforço continuado de moderação salarial e financeira.

Neste domínio, verificam-se vários constrangimentos, os quais contribuem para reduzir a oferta de oportunidades de emprego bem como tornar o ajustamento aos choques mais lento, impondo-se, portanto, o assumir de acções que procurem ultrapassar esses estrangulamentos e possam dar ao factor trabalho uma imagem cada vez mais positiva.

Ainda assim, a política de emprego não pode deixar de desenvolver uma intervenção activa quer na valorização dos recursos humanos existentes, sobretudo em relação às PME, quer na prevenção do desemprego e, particularmente, das situações graves que potenciam a exclusão sócio-profissional dos desempregados.

Deste modo, perspectivando o crescimento do emprego no quadro do relançamento da economia da Comunidade, destacam-se como grandes áreas de actuação:

- Preparar e qualificar os jovens para a vida activa;
- Melhorar a competitividade das empresas pelo reforço das suas competências;
- Fomentar o aparecimento de iniciativas geradoras de criação de emprego em novas áreas de actividade;
- Prevenir e combater o desemprego, incluindo neste o de longa e muita longa duração.

Mais concretamente, deverão ser reforçados os seguintes eixos de desenvolvimento:

- adequação do sistema educativo à necessidade de conferir aos indivíduos um conjunto de competências, conhecimentos e atitudes que potenciem o desenvolvimento das suas capacidades criativas e de iniciativa num quadro global de inserção no contexto sócio-económico;

- reforço do papel da formação contínua enquanto instrumento de ajustamento entre o perfil do trabalhador e as exigências decorrentes das alterações da organização e conteúdo do trabalho numa óptica de componente estratégica no plano global de desenvolvimento da empresa;
- aprofundamento comparativo do figurino institucional existente nos vários Estados-membros em termos de regulação do mercado de emprego, envolvendo o ordenamento jurídico-laboral, com vista à sua oportuna adequação aos novos contextos sócio-económicos, em particular os gerados por factores organizativos e tecnológicos, bem como um aumento da celeridade e eficiência do próprio processo judicial;
- eliminação das barreiras à mobilidade regional, ocupacional e sectorial, sobretudo ao nível habitacional (com a melhoria do regime do arrendamento), criação de incentivos à transferência e mobilidade, sem prejuízo da defesa do desenvolvimento rural, sobretudo nas áreas especialmente desfavorecidas;
- reorganização do tempo de trabalho, com desenvolvimento, nomeadamente, de formas de trabalho em tempo parcial e de outros modelos de organização do trabalho ajustados às diferentes realidades empresariais;
- redução dos custos do salário indirecto através de esquemas alternativos de protecção social que garantam os mesmos objectivos com menores custos;

- desenvolvimento de intervenções técnicas através de medidas e programas de apoio à inserção ou reinserção profissional dos desempregados actuais ou previsíveis (programas de formação, de emprego/formação, apoio à criação do emprego ou de empresas, programas ocupacionais, fomento da colocação dos desempregados) no prosseguimento de uma política activa de emprego.

Os apoios da Comunidade, emergentes dos fundos estruturais, aos objectivos atrás enunciados, devem ser rapidamente disponibilizados, sob pena de os seus efeitos positivos se diluírem ou se tornarem menos eficazes.

Deve ser exercida uma acção reforçada, a nível comunitário e nacional, de acompanhamento da rigorosa aplicação dos fundos estruturais. Devem ser empreendidas acções de avaliação dos impactos concretos sócio-económicos da utilização dos fundos estruturais, aperfeiçoando-se, entretanto, metodologias comuns e indicadores e instrumentos análogos de avaliação.

Por outro lado, e no que respeita à preparação e emissão de regulamentos e directivas, deve ter-se sempre presente a situação concreta de cada Estado-membro e as circunstâncias específicas que a envolvem.

Este entendimento traduz a necessidade de se avançar no ritmo desejável e com bases realistas também na área social. Isto implica uma correcta avaliação prévia das consequências práticas e concretas, para cada um e todos os Estados-membros, das iniciativas legislativas comunitárias. Sempre que estas, por imperativo do desenvolvimento da

própria Comunidade, comportarem para qualquer dos Estados-membros um reforço/custo suplementar, a iniciativa legislativa deve reflectir esta consideração e ser, portanto, flexível, permitindo a adaptação progressiva da situação nacional ao objectivo comunitário assumido como padrão desejável.

- iv) **Dimensão social:** Priorizar a realização dos direitos sociais que contribuam para o aumento do emprego ou não o ponham em causa.

A realização da dimensão social não pode ser dissociada da capacidade económica do tecido empresarial e da comportabilidade de agravamento da despesa pública sob pena de se tornar, directa ou indirectamente, geradora de desemprego.

O mercado único associa à realização dos objectivos de carácter económico objectivos de natureza social, que integram a sua dimensão social e que se encontram expressos, em parte, na Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, direitos, por sua vez, objecto de desenvolvimento através de programas de acção da Comissão.

Neste contexto, e no quadro actual de recessão económica e de incerteza, torna-se necessário consensualizar prioridades, estimando-se que estas se deveriam centrar nas áreas do emprego, formação profissional e segurança e saúde no local de trabalho.

v) **Reforço das competências empresariais: um mercado único concorrencial**

A construção da UEM - requisito essencial da União Europeia - implica uma convergência das remunerações nominais e da produtividade dos factores de produção, pelo que se deve apostar na moderação salarial e financeira em cada país e na Comunidade em geral. A convergência europeia actua beneficemente sobre o crescimento e o emprego, bem como sobre a competitividade, através da consolidação do mercado único e do estímulo sobre a poupança, potenciando os grandes projectos em infra-estruturas. A criação de uma área estável em termos macroeconómicos é vista no espírito da liberalização dos mercados e da eliminação das distorções de política ainda existentes e não numa óptica intervencionista.

A liberalização dos mercados financeiros e de bens e serviços continuará a contribuir para um aumento da concorrência nestes mercados e para a descida das taxas de juro, criando as condições necessárias à recuperação económica, em especial no que respeita às PME, que são responsáveis por uma parte muito significativa do emprego na Comunidade.

Mas é ao nível das políticas estruturais, sobretudo no que respeita ao funcionamento dos mercados de factores, que é necessário actuar para obter resultados duradouros. É por isso necessário melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e promover a criação activa dos empregos do futuro melhorando assim, de forma sustentada, a competitividade europeia.

Os orçamentos nacionais e o regime de tributação têm um papel muito importante na solução dos problemas do desemprego e da competitividade europeia. A própria reforma das administrações públicas nacionais, dando o exemplo da moderação salarial, é um factor essencial para o aumento sustentado da competitividade e do emprego a nível europeu.

É necessário investir mais no capital humano e no esforço de inovação tecnológica de forma sistemática e, a curto prazo, tributar mais os recursos naturais e menos o trabalho por forma a garantir a sustentabilidade do emprego de qualidade e a competitividade.

A protecção ambiental, para além de respeitar as gerações futuras e melhorar a qualidade de vida, poderá aliviar os custos (tributação) do factor trabalho e criar novas oportunidades de emprego.

O modelo de integração consensualmente perfilhado por Portugal aposta numa política de emprego activa como forma de consolidar a base produtiva das economias nacionais. Só assim se conseguirá contrariar a tendência para situações extremas de dependência que já se verificam em determinadas regiões da Comunidade (quer a leste quer a sul dos respectivos centros nacionais), demasiado confiantes no papel das transferências públicas e privadas e que hoje suportam os inerentes custos sociais.

O mesmo poderia acontecer a alguns países em relação à Comunidade como um todo, com consequências ainda mais graves. É por isso necessário encarar as transferências comunitárias para os vários Estados-membros no espírito da coesão económica e social. Ao fim e

ao cabo, trata-se de defender a valorização de todo comunitário pela valorização de cada uma das nações integrantes.

O investimento público é por isso de importância primordial, não tanto pelo aumento das despesas em grandes projectos mas pela execução dos planos de infra-estruturas já previstos a nível comunitário e pelos critérios de selecção das despesas de capital dos vários orçamentos nacionais. O esforço continuado de modernização da rede de infra-estruturas comunitárias reduzirá os custos de transporte e comunicação melhorando a transferência potencial de tecnologia e, conseqüentemente, a produtividade do trabalho. O esforço de redução das despesas correntes deve continuar, libertando recursos para os investimentos em infra-estruturas e capital humano e para o investimento privado. Só este, enquadrado pela estabilidade económica e social, poderá proporcionar um crescimento sustentado.

Ao nível das empresas, o reforço das competências deve também ter lugar no próprio mercado comunitário, por forma a assegurar uma livre e sã concorrência no espaço comunitário. Para tal, a interpretação e a efectiva aplicação das regras comunitárias no espaço de cada um dos Estados-membros não deve ser confrontada com procedimentos administrativos e com regulamentações técnicas internas que acabem por distorcer o objectivo da livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços, indispensável ao crescimento e competitividade das empresas e à potenciação de criação ou manutenção de postos de trabalho pelas empresas.

A existência de tais barreiras internas afronta o objectivo do mercado único e introduz factores de desconfiança e concorrência desleal contrários à solidariedade e coesão a nível comunitário. No

âmbito dos factores que favorecem o desemprego, regista-se, por um lado, a existência de barreiras burocráticas excessivas à criação de empresas e as dificuldades de acesso ao crédito e, em certos casos, elevada carga fiscal. Por outro lado, verifica-se uma grande dificuldade das empresas, em particular as PME, em melhorarem o seu nível de competitividade com base em novos modelos centrados no binómio custo/qualidade, que provém da menor articulação com as entidades vocacionadas para a investigação e o desenvolvimento (I & D), reduzindo a capacidade de inovação e criatividades das empresas.

Esta situação decorre, em muitos casos, do próprio desconhecimento dos instrumentos existentes para apoio à implementação de projectos que possam obviar aos estrangulamentos referidos, impondo-se, por este motivo, o incremento de actividades na área da consultoria. Ressalta daqui que estes serviços poderão ser vistos numa dupla perspectiva, a de criação directa de empregados e a de garantia do emprego existente pela melhoria dos padrões de qualidade das empresas.

A crescente preocupação dos cidadãos com a protecção do ambiente, conservação da natureza e ambiente urbano constitui um dado importante na perspectiva de se incentivarem novas áreas potenciadoras de criação de emprego. Está hoje ultrapassada a ideia de que protecção do ambiente, particularmente na indústria, representa um custo adicional e, como tal, teria um efeito negativo sobre a competitividade e o emprego. As tecnologias que têm em conta o respectivo impacto no ambiente contribuem positivamente para o bem-estar da sociedade numa óptica de longo prazo e, ao defenderem o ambiente, aumentam a qualidade de vida das gerações vindouras.

Uma outra área potencial de criação de emprego é a do sector do turismo, visto numa perspectiva alargada de actividades ligadas ao lazer. A diversificação de produtos neste sector passará pela dinamização da oferta em domínios como o turismo desportivo, cultural, de negócios e de saúde. Por outro lado, o aumento da qualidade da oferta do turismo passará pela modernização e reequipamento de empreendimentos de nível superior, pela recuperação do património histórico e arquitectónico e pela melhoria da animação turística. Relacionada ainda com as indústrias do lazer estão os esforços no domínio do audiovisual.

Importa, porém ter presente que, para as empresas, em particular para as PME, poderem responder aos desafios do futuro necessitam de ajustamentos estratégicos básicos, com destaque na vertente tecnológica, que implicarão um reequacionamento, designadamente da estrutura da sua organização, da forma de financiamento e da propriedade do capital.

Um contributo positivo à dinamização empresarial poderá basear-se num apoio:

- à reorganização do tecido empresarial, fundamentalmente ao nível das PME, através da criação de mecanismos de apoio aos vários níveis, desde a fase de diagnóstico da situação e detecção de estrangulamentos até à fase de implementação dos projectos concretos (projectos de investimento, planos de desenvolvimento de recursos humanos, etc.);
- ao investimento em novas áreas de actividade com crescimento potencial do emprego como, por exemplo, o ambiente, as artes,

os serviços sociais, serviços de consultoria e actividades de lazer, em estreita ligação com o reforço da capacidade regional e local para gerar iniciativas positivas criadoras de emprego.

A acção da Comunidade deveria reforçar a situação das PME, nomeadamente através de:

- desenvolvimento de actividades de I & D no que respeita a novas metodologias de actuação ligadas às PME nos domínios da organização do trabalho, da formação e da forma de financiamento;
- criação de redes de casos de demonstração que pela sua qualidade possam vir a assumir-se como modelos alternativos de resolução de problemas resultantes das mutações organizacionais, tecnológicas e outras que as empresas atravessam.

**vi) Instituições e Regras do Comércio Internacional:
transparência das regras concorrenciais**

As trocas comerciais entre países são fundamentais para a prosperidade e emprego na Europa. As regras, convenções e instituições existentes foram desenhadas numa época com características fundamentais diferentes das de hoje. Os ganhos de quotas de mercado em variados domínios, registados nas últimas décadas por países com protecção social efectiva muito baixa ou

inexistente, têm produzido efeitos negativos nítidos no emprego e no crescimento da Europa.

O fraco crescimento do emprego desde 1970 contribuiu para o agravamento do equilíbrio financeiro dos sistemas de protecção social na Europa, e os aumentos das taxas das contribuições sociais - adoptados com vista ao reequilíbrio financeiro - agravaram os custos do factor trabalho, conduzindo assim a uma menor dinâmica do emprego e a perdas de competitividade.

Num mundo onde o tempo de absorção de tecnologias é cada vez mais reduzido, o diferencial de produtividade de trabalho entre a Europa e os seus concorrentes está a tornar-se inferior ou insuficiente em relação ao diferencial dos custos unitários de trabalho. Por isso, a racionalização da produção com vista à obtenção de novos ganhos de produtividade na Europa deve ser acompanhada por uma reformulação das regras e práticas do comércio internacional, que introduza factores de sã competitividade - em particular, ao nível da preservação do ambiente, da protecção social mínima e das condições mínimas de trabalho - por forma a prevenir que aquela racionalização se alcance à custa do aumento do desemprego.

Nesta dimensão concorrencial, são de colocar valores sociais que constituem - e devem continuar a constituir - património humanístico comum das sociedades desenvolvidas, designadamente os relacionados com a preservação do ambiente, com a defesa da dignidade do trabalho e com a protecção de riscos sociais.

Estes valores, vertidos em instrumentos jurídicos internacionais, que normativizam direitos individuais e colectivos fundamentais,

constituem um quadro de orientação para o desenvolvimento económico com vista ao bem estar do homem, em cujos limites se deve aceitar a legitimação de factores que melhoram a competitividade.

O desenvolvimento do mercado único, num contexto de rigorosa transparência das regras de concorrência, transpõe a necessidade de salvaguarda destes mesmos princípios de concorrência ao nível do sistema de comércio internacional, sob pena de se diminuir a capacidade concorrencial do tecido empresarial europeu.

vii) Reforço da cooperação monetária

A coesão e a concertação devem actuar ao nível das políticas estruturais para os mercados de factores de produção. Além do aumento da mobilidade no mercado de trabalho, já referido, existem medidas para o mercado de capitais, como a harmonização da tributação da poupança e a melhoria nas condições de acesso ao crédito por parte das PME, as quais se prendem directamente com o reforço da cooperação monetária.

As recentes perturbações e profundas tensões nos mercados cambiais constituem sintomas da instabilidade do sistema monetário internacional e, em parte, do desenho das políticas económicas dos Estados-membros da Comunidade. Vários realinhamentos foram efectuados, a participação de algumas moedas no mecanismo cambial foi suspensa e, perante os significativos ataques especulativos, as bandas de flutuação foram temporariamente alargadas.

Neste contexto de incerteza, a preparação da nova instituição de cooperação monetária, o Instituto Monetário Europeu, poderá contribuir a partir do início da segunda fase, em 01.01.94, para o reforço da cooperação multilateral no domínio monetário. O desenvolvimento de mecanismos de coordenação entre os Estados-membros na área monetária poderá por seu turno contribuir para o relançamento do processo de convergência e coesão previsto no Tratado da União Europeia.

4. SÍNTESE: PROPOSTAS DE ACTUAÇÃO

Dos contributos para a reflexão comunitária referidos acima, no seu devido enquadramento, resultam propostas de actuação na promoção do crescimento, na defesa da competitividade e na criação do emprego. Sem prejuízo da interdependência entre estes três objectivos, e da interpenetração entre ^{as questões} ~~a questão~~ política, económica e social que os enquadram, vale a pena apresentar as propostas de actuação à volta de cada um dos três objectivos estratégicos. É o que se faz, em jeito de síntese.

i) Crescimento

A promoção do crescimento na economia europeia exige uma maior internacionalização das empresas europeias, o que, por seu turno, pressupõe que estas possam definir estratégias claras. Para tal, a Comunidade deve falar com uma voz mais forte e mais sintonizada nas organizações e nos foros onde se confrontam os países mais industrializados. A Comunidade deve assumir-se como tal nas trocas comerciais com países terceiros, bem como nas normas e procedimentos de vinculação jurídica internacional. Ao fazê-lo, a Comunidade poderá compatibilizar os seus objectivos externos e os instrumentos comunitários, por um lado, e evitar que os procedimentos acordados sejam ignorados pelos Estados-membros, por outro.

As políticas comunitárias para a internacionalização da economia europeia devem também afectar as instituições e regras do comércio internacional, reforçando a transparência das regras da concorrência.

Não se trata de prescindir dos ganhos da produtividade nem da liberdade das trocas. Simplesmente os valores que constituem o património europeu - defesa da dignidade do trabalho e da pessoa humana, protecção contra os riscos sociais e respeito do ambiente - obrigam a reformular as regras e práticas do comércio internacional. A transparência das regras da concorrência que preside ao estabelecimento do mercado único, e que obriga a um acompanhamento permanente, deve ser transposta ao nível internacional.

Numa palavra, a promoção do crescimento económico europeu exige uma política económica externa, resultante de uma política comercial comum compatibilizada com a política externa e de segurança comum prevista no Tratado da União Europeia.

ii) Competitividade

A defesa da competitividade sustenta a promoção do crescimento. Passa desde logo pelo reforço das competências empresariais, no quadro de um mercado único e concorrencial. É que a realização da União Económica e Monetária implica uma convergência das remunerações nominais e da produtividade dos factores de produção. Essa convergência dos aumentos salariais e das taxas de juro consolida o mercado único e estimula a poupança.

Para ser durável, a convergência exige o recurso a políticas estruturais, susceptíveis de manter a moderação salarial e financeira, bem como um rigor orçamental permanente. Além de dar o exemplo da moderação salarial nas administrações públicas, os orçamentos nacionais devem investir mais no capital humano e na inovação tecnológica, devem tributar mais os recursos naturais e menos o factor trabalho.

O investimento público tem aqui um papel fundamental. Cautelosamente seleccionado, é um factor poderoso de coesão ao mesmo tempo que permite evitar que apareçam situações de dependência extrema relativamente às transferências. Combinado com a redução das despesas correntes e centrado nas infraestruturas e no capital humano, valoriza o investimento privado.

Quanto à empresa, há que lhe assegurar um espaço económico homogéneo (o mercado único sem procedimentos administrativos e regras técnicas que o aniquilam) onde reine uma sã e livre concorrência. Mas também é necessário aumentar a competitividade da empresa (modelos custo/qualidade) em estreita ligação com organismos de investigação e desenvolvimento e de ajudá-la a efectuar ajustamentos estratégicos. É o próprio conceito de empresa que deve ser repensado, do ponto de vista da sua organização, das suas condições de financiamento, da propriedade do seu capital.

A Comunidade pode desempenhar aqui um papel decisivo, sobretudo a favor das pequenas e médias empresas que são responsáveis por uma parte muito significativa do emprego na Europa. Pode desenvolver uma actividade de I&D em favor das PME, em matéria de organização do trabalho, de formação e de financiamento. Pode instalar redes de

demonstração que revelem quer soluções aos problemas resultantes das mutações tecnológicas, organizacionais ou outras quer os êxitos obtidos em novas áreas de actividade promissoras em matéria de emprego, como o ambiente, as artes, os serviços sociais, serviços de consultoria, actividades de lazer, etc..

Além deste esforço microeconómico de reforço das competências empresariais, especialmente decisivo para as pequenas e médias empresas, a defesa da competitividade exige o reforço da cooperação monetária. Directamente relacionado com esta está o funcionamento do Sistema Monetário Europeu e a transformação faseada da actual grelha de paridades do mecanismo cambial numa moeda única, o ecu.

Vão no mesmo sentido de defesa da competitividade empresarial medidas que melhoram o funcionamento do mercado de capitais, quer pela harmonização da fiscalidade sobre a poupança quer por um acesso mais competitivo ao crédito interno e externo por parte das pequenas e médias empresas. Dadas as profundas perturbações por que têm passado os mercados cambiais nos últimos doze meses, além disso, importa que o Sistema Monetário Europeu esteja em condições de contribuir, a partir do início do próximo ano, ao reforço da cooperação no domínio monetário.

iii) Emprego

A criação de emprego, a razão última da defesa da competitividade das empresas e da promoção do crescimento da economia europeia, exige o diálogo e a coesão social a todos os níveis. É a própria eficácia

social do desenvolvimento económico, é a própria democracia, que ganham com o diálogo social permanente.

O Tratado da União Europeia reforça, é certo, o papel dos parceiros sociais, mas de modo ainda embrionário. Há que ir mais longe desde já ao nível comunitário: há que acertar elementos comuns de análise de situação, há que concertar orientações e soluções comuns.

Este diálogo europeu deve articular-se com a concertação social ao nível nacional, por forma a favorecer e acelerar a convergência - que o contexto recessivo torna mais difícil de atingir nas nações mais débeis. Com efeito, a moeda única, se permite explorar as virtualidades do mercado único, também torna mais complexo o processo de redução das disparidades de desenvolvimento na Comunidade, quer entre regiões quer entre nações. Por isso, a aceleração da convergência exige que se reforçe a aplicação de medidas e instrumentos conducentes a uma efectiva coesão económica e social entre os Estados-membros.

Num mercado aberto, a criação de emprego está estruturalmente dependente da competitividade das empresas e do crescimento das economias. Um esforço sustentado da moderação salarial e financeira contribuirão à competitividade e ao crescimento, mas o emprego ele próprio deve ser objecto de uma política activa, articulada com o reforço das competências empresariais, com a criação de postos de trabalho em novas actividades, com a preparação e qualificação dos jovens para a vida activa e com o combate ao desemprego, incluindo o de longa duração.

Vale a pena salientar os eixos de desenvolvimento referidos acima:

- adequação do sistema educativo à capacidade criativa individual;
- reforço da formação contínua;
- aprofundamento comparativo do figurino institucional existente nos vários Estados-membros, envolvendo o ordenamento jurídico-laboral e a celeridade e eficiência do respectivo processo judicial;
- eliminação das barreiras à mobilidade regional, ocupacional e sectorial, sobretudo ao nível habitacional, sem prejuízo da defesa do desenvolvimento rural, sobretudo nas áreas especialmente desfavorecidas;
- reorganização do tempo de trabalho, com desenvolvimento da forma de trabalho parcial;
- redução dos custos do salário indirecto através de esquemas de protecção social que garantem os mesmos objectivos com menores custos;
- desenvolvimento de intervenções técnicas através de medidas e programas de aposta à inserção ou reinserção profissional dos desempregados actuais ou previsíveis.

A Comunidade tem uma dupla função nesta política. Função financeira, por um lado: as intervenções dos fundos estruturais neste domínio devem ser exemplares; devem ser avaliadas em permanência, para serem adaptadas, melhoradas e aperfeiçoadas. Função regulamentar, por outro: os regulamentos e directivas comunitárias nesta matéria devem ser evolutivos e adaptados à situação de cada país.

Para além da flexibilidade e qualificação dos mercados de trabalho, há que atender à dimensão social, que é o objectivo da Carta dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores. Não podendo esta ser dissociada da capacidade de resposta do tecido empresarial e da competitividade do agravamento da despesa pública, sob pena de se tornar geradora de desemprego, há que priorizar a realização dos direitos sociais que contribuam para a criação de emprego. No quadro actual de recessão económica e de incerteza institucional, torna-se necessário centrar as prioridades no emprego, na formação profissional, na segurança e saúde no local de trabalho.

Lisboa, 3 de Setembro de 1993



10 DOWNING STREET
LONDON SW1A 2AA

THE PRIME MINISTER

29 July 1993

Dear Jacques,

Following your presentation at the Copenhagen European Council about the problems of competitiveness and unemployment in the Community, it was agreed that Member States should send to you before 1 September their own proposals for elements to be included in the White Paper, which the Commission is now preparing for consideration at the December European Council.

I am accordingly now sending you the United Kingdom Government's analysis of the problems and our proposals for inclusion in the Commission White Paper. We will be making our contribution available to the press and other media. In addition, the Chancellor of the Exchequer and the Secretary of State for Employment will be sending copies of the paper to their respective colleagues in other Member States.

I look forward to seeing our ideas reflected in the Commission White Paper. I should add that I regard it as important that the ECOFIN Council should, as agreed at Copenhagen, be able fully to examine the Commission's White Paper before the Brussels European Council.

*I hope your back is
recovering - I do sympathise!*

*Yours Ever,
John*

Monsieur Jacques Delors



HM Treasury



Growth, Competitiveness and Employment in the European Community

Paper by the United Kingdom

30 July 1993
HM Treasury

Department of Employment

Executive Summary

The Copenhagen European Council in June called on the Commission to suggest a strategy for growth, competitiveness and employment in the Community. The United Kingdom is contributing the ideas in this paper for the Commission and Member States to consider.

We focus on four central issues affecting unemployment.

(i) Labour market inflexibility

There has been an upward trend in EC unemployment from cycle to cycle since the late 1960s and an increasing proportion of long-term unemployed people. This is evidence of inflexibility in, and over-regulation of, labour markets. These factors deter employers from taking on new employees and damage job creation.

(ii) Competitiveness

There is also clear evidence that the Community has been losing competitiveness. Europe's overall economic performance has been declining both absolutely and in relation to our major competitors.

(iii) Social security and health care

There is no question of abandoning social protection. But in virtually all Member States the costs of social security and health care have been rising faster than the capacity of our economies to sustain them. Cost pressures are rising as people live longer and because of other demographic pressures.

In addition, the design of present social security arrangements can make it harder to reduce unemployment. Member States will need to consider changes in existing systems.

(iv) International trade

Open markets and free competition are essential for economies to grow and flourish.

The Community follows this logic internally, with the Single Market, and must do so in international trade too. Calls to protect EC markets against competition from newly industrialising countries with low labour costs are misguided. Protectionist measures would not address the fundamental problem of the Community's badly functioning labour markets; instead they would impose an extra cost on the competitive sectors of our economies, impeding growth and prolonging unemployment. Free trade will open up new opportunities for Community exporters and help to generate new types of economic activity. The Community should not retreat from the challenge. It has many strengths to draw on.

Action we propose

The Community's central aim must be the **creation of conditions** for enterprise, innovation and investment to generate wealth and employment.

A. International trade

It is essential to complete the Uruguay Round; and the Community should work determinedly for completion in 1993, in response to the call of the G7 in Tokyo.

B. Encouraging Enterprise

- Where steps are still needed to complete the Single Market they should be taken quickly. With most measures now in place, the Commission has a vital task of keeping Member States up to the mark in applying them firmly and consistently.
- Regulations impose costs on businesses. The Council and Commission can help to minimise them by assessing the costs of all new proposals, making new regulations simple, and pruning back old ones.
- Putting the principle of subsidiarity into effect is vital: reducing and simplifying existing EC measures, respecting the competence of individual Member States, and ensuring that the Community acts only where strictly necessary. The Commission has received practical suggestions and should act on these promptly.
- Member States should create conditions in which enterprise, R&D and innovation can thrive, for example by removing regulatory and other obstacles to the success of small and medium sized enterprises; and by allowing resources to flow freely within the Community.
- To ensure fair competition, the rules on subsidies and state aids should be strictly applied.

C. Unemployment and loss of Competitiveness

Specific changes are needed to make labour markets more flexible, and to help unemployed people to find ways back into work, while protecting those in genuine need.

- Each Member State should review its own labour market legislation. Community legislation affecting labour markets should be systematically audited to remove barriers both to employment and to flexible work patterns.
- Wage settlements should not harm competitiveness and pay arrangements should become more flexible.
- ~~Non~~-wage costs should be restrained.
- Member States should reform their social security systems, not only to contain the growth in costs to a sustainable level but to give people greater incentives to work and save.
- The quality and availability of education and training for those of working age should be improved.

PAPER BY THE UNITED KINGDOM

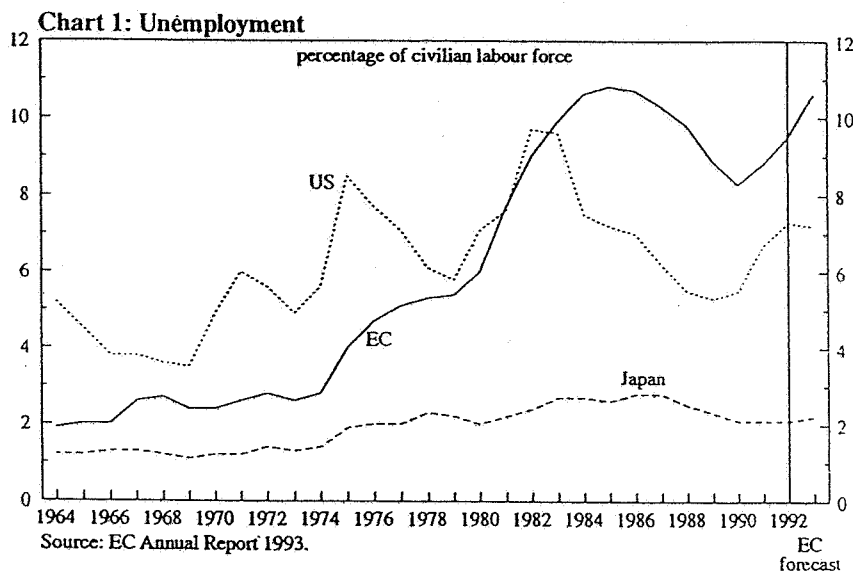
1. At its meeting in Copenhagen, the European Council expressed concern about the present unemployment situation in the Community, in which more and more people are in danger of becoming permanently detached from the labour market. The Commission was invited to present a White Paper, which the European Council would consider in December 1993, on a medium-term strategy for growth, competitiveness and employment. Member States were asked to submit to the Commission, before 1 September, proposals for elements that this strategy might include. The G7 Summit in Tokyo also identified unemployment and lack of growth as key problems.
2. This paper sets out the UK's observations on the problems and suggests elements that the Commission should include in its White Paper. It takes account of the suggestions that the President of the Commission made at Copenhagen.
3. The Community's and Member States' response to the problems of unemployment and lack of growth should:
 - start from a realistic diagnosis of the Community's declining competitiveness and of the structural causes of unemployment;
 - accept that the world does not owe us a living. The Treaty objectives of "raising the standard of living and quality of life" and of a "high level of employment and of social protection" have to be earned; they are aspirations, not entitlements;
 - create conditions in which enterprise and innovation can thrive, for example by removing regulatory and other obstacles to the success of small and medium-sized enterprises; by maintaining a clear and firm competition policy; by allowing resources to flow freely within the Community; and by ensuring that the Single Market works effectively;
 - respect the Community's international obligations, especially its commitment at the Tokyo Summit to complete the Uruguay Round of the GATT negotiations by 15 December 1993;
 - respect the diversity of Member States' economies, labour market traditions and systems of social protection; and
 - respect the division of competence between the Community and Member States and the principle of subsidiarity.

Unemployment: The structural problem

4. The UK shares the concerns expressed at Copenhagen about unemployment in the Community. Economically, unemployment is a major waste of resources. On a human level, it causes distress to the 17 million unemployed people in the Community and their families. Unemployment denies them the chance to contribute their skills and energy and to receive

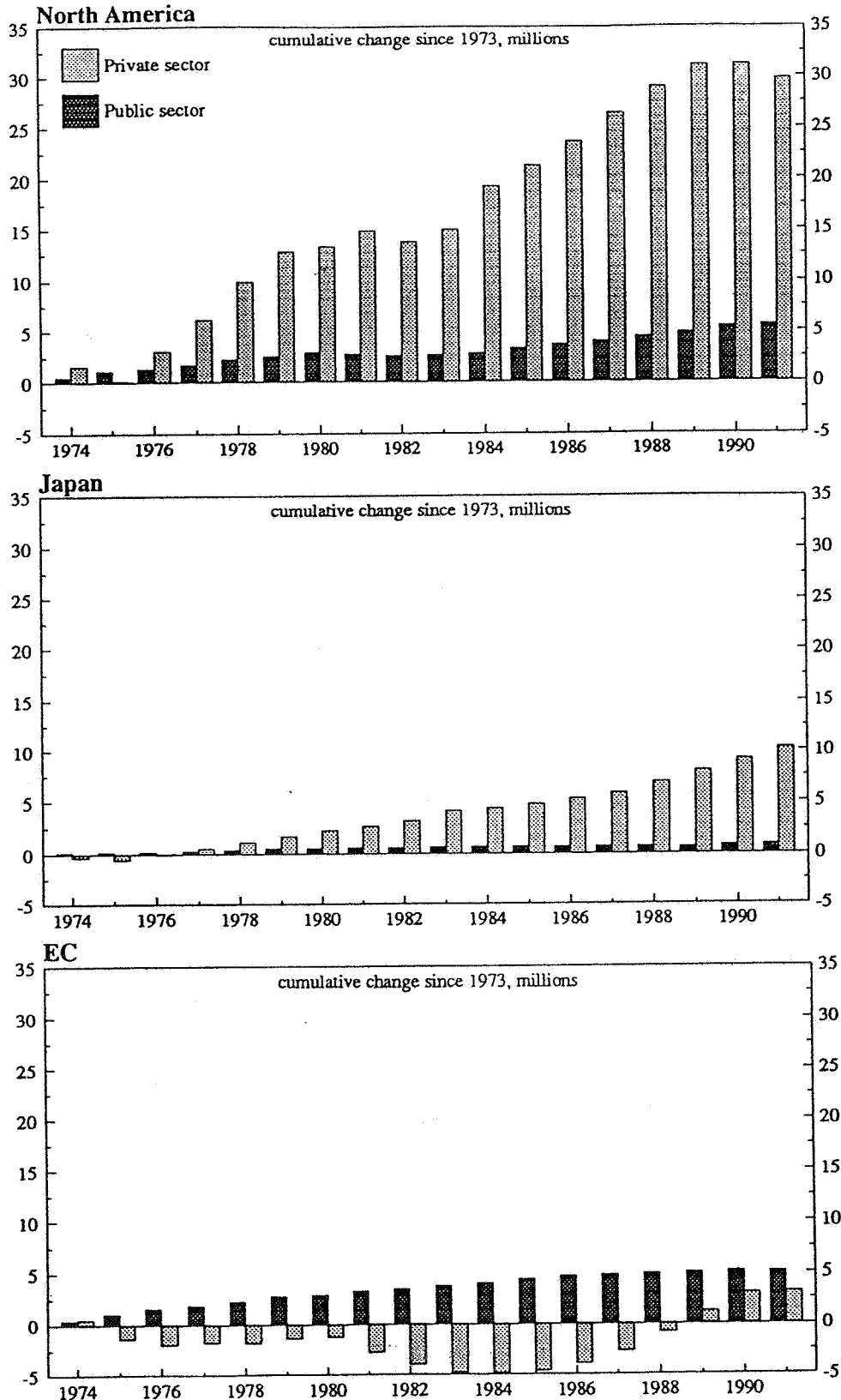
in return the rewards of being in work. It can also damage their motivation and self-esteem and, increasingly as unemployment lengthens, make them doubt their ability to secure a job.

5. EC unemployment rose from under 2½% in the second half of the 1960s to 4% in the 1970s and nearly 10% on average in the 1980s (chart 1). Not enough new jobs have been created in the wealth-creating private sectors of our economies to match the rising trend in the labour force; employment growth in the 1980s in several Member States took place mainly in the public sector (chart 2). Unemployment has been especially severe among unskilled workers, young people (charts 3a & b) and women - all signs that the labour market is not working properly. The high and growing level of long-term unemployment is also alarming: over 45% of total unemployment in 1991, compared with 18% in Japan and only 6% in the USA (charts 4a and b).

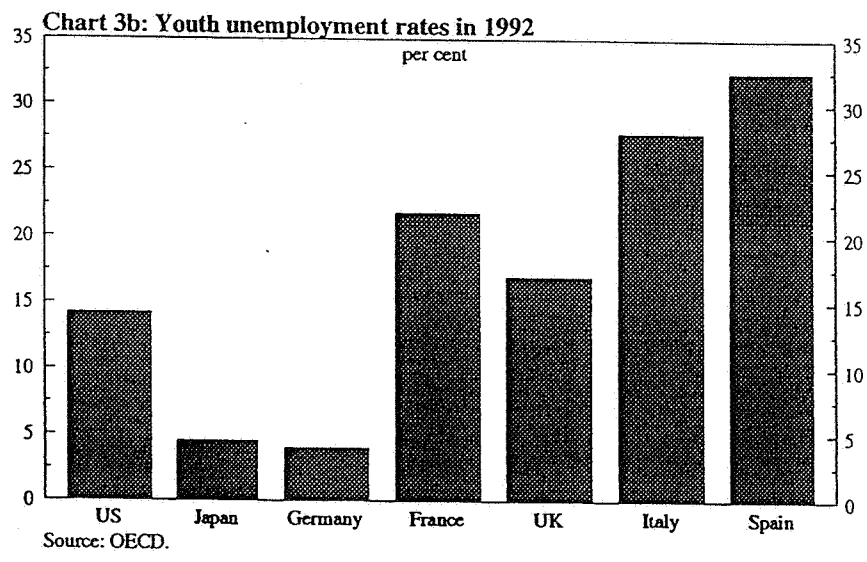
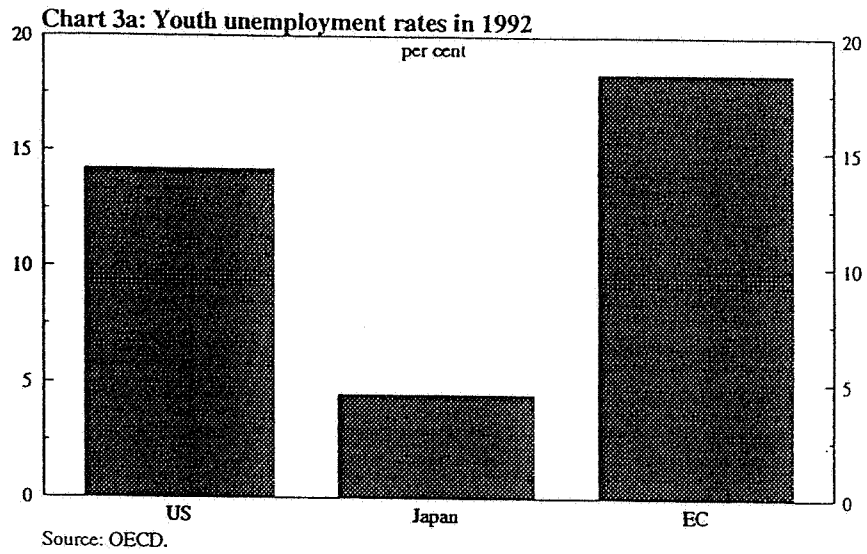


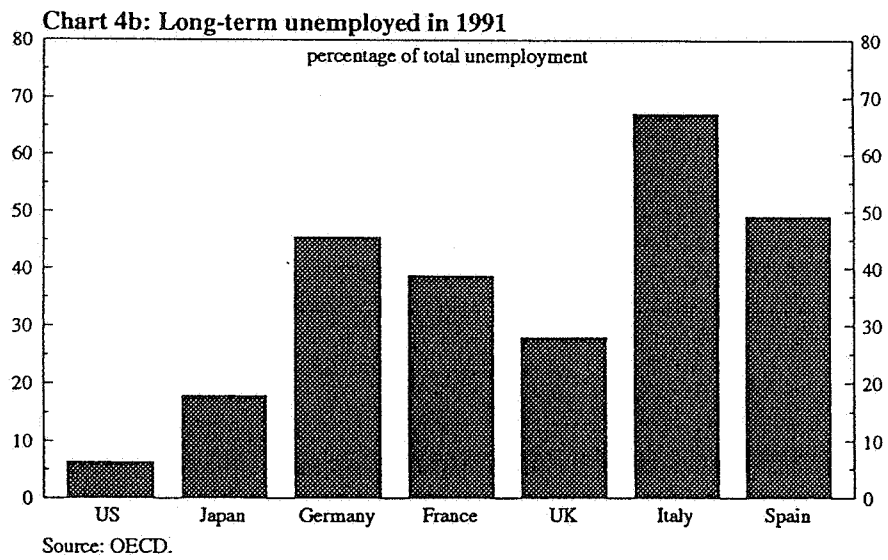
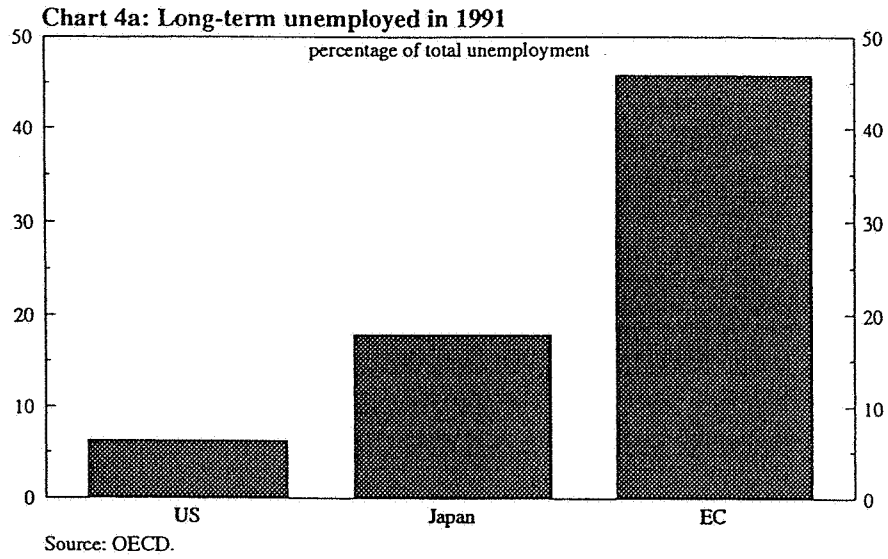
6. As chart 1 shows, in each economic cycle since the second half of the 1960s, the underlying level of unemployment has increased. The OECD's recent interim report on employment and unemployment noted that "the largest trend rise in unemployment has occurred in the European Community" and that structural problems in EC labour markets are particularly acute. European and world recession have made unemployment much worse, but the effects of the recession are superimposed on a long-term structural problem. In the UK, while unemployment has now been falling for five months, it remains too high. A large element of UK unemployment is structural, as it is in nearly all other Member States.

Chart 2: Public and private sector employment creation



Source: OECD.





Causes of Structural Unemployment

(i) Labour Market Inflexibility

7. The Tokyo G7 Summit concluded that "reducing unemployment ... requires structural reforms to improve the efficiency of markets, particularly labour markets". The OECD too has urged labour market flexibility, saying that "Flexible and efficient labour markets are central to achieving sustained non-inflationary growth." (Employment Outlook, July 1992). The EC Economic Policy Committee has recently reached the same conclusion.

8. There is no single cause of the current high unemployment in Europe. However, inflexible, over-regulated labour markets and inappropriate employment incentives are certainly major contributory factors. They:

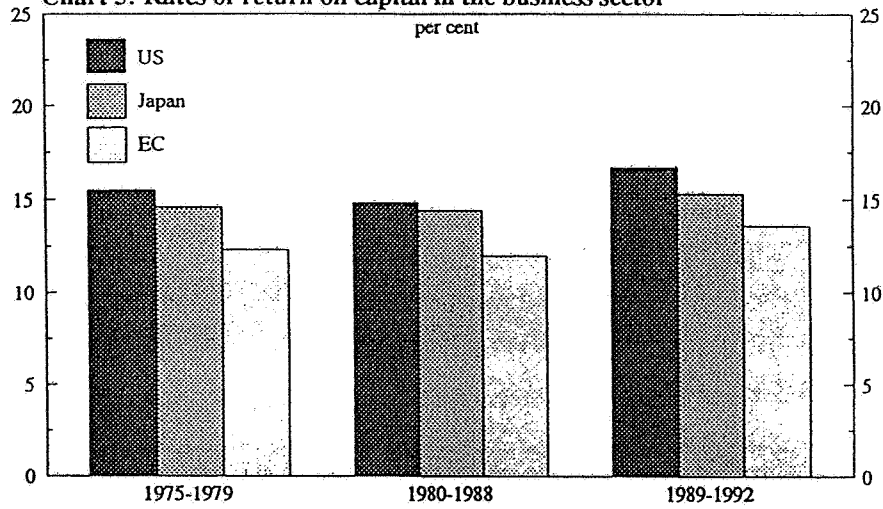
- deter employers from taking on new employees, even when economies are growing;
- prevent employers and employees from agreeing the flexible work patterns that they both want;
- lead to rigidity in real wages, which prevents the economy from adjusting to changing patterns of demand, external shocks and fluctuations in the economic cycle, and thereby drive unemployment up; and
- make the Community labour market slower to adjust to changing economic circumstances than, for example, that in the USA. In the event of economic and monetary union, labour market flexibility would become even more important.

9. These failures in the operation of the labour market would cause substantial unemployment even if Europe were a completely closed economy. But it is not. The Community's exports to third countries make up 7% of its GNP. The level of unemployment in the EC therefore also depends on its external competitiveness. Europe's overall economic performance has been declining both absolutely and in relation to our major competitors. Labour costs in Europe are simply too high: this depresses profits and investment (charts 5 and 6) and reduces demand for labour relative to other inputs. EC labour costs rose by 4% a year during the 1980s, compared with 0-1% in Japan and the USA (chart 7). EC wage costs and non-wage costs are higher than in Japan and the USA (chart 8).

(ii) Social Security and Health Care

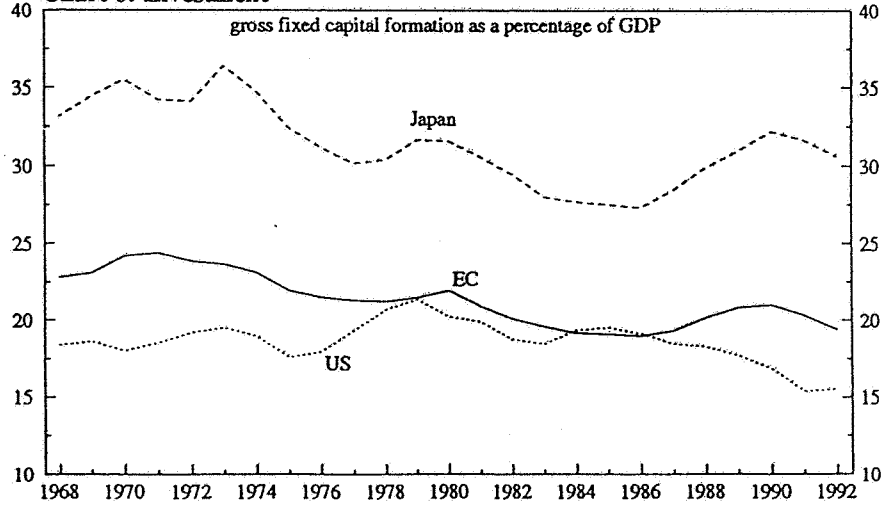
10. The Treaty commits the Community to seeking a high level of social protection. However, public social security and health care expenditure as a proportion of GDP is nearly twice as high in the EC as in Japan and over 60% more than in the USA, with social security accounting for most of this difference. This explains in part why taxation is higher in the EC than in Japan or the USA. Moreover, expenditure on social security and health care in the EC has in recent years grown faster than our GDP and, for demographic reasons alone, the burden will increase in the future. Much of this burden, under present arrangements, falls on employers and employees in the form of social security contributions; and affects unemployment and economic performance directly or indirectly.

Chart 5: Rates of return on capital in the business sector

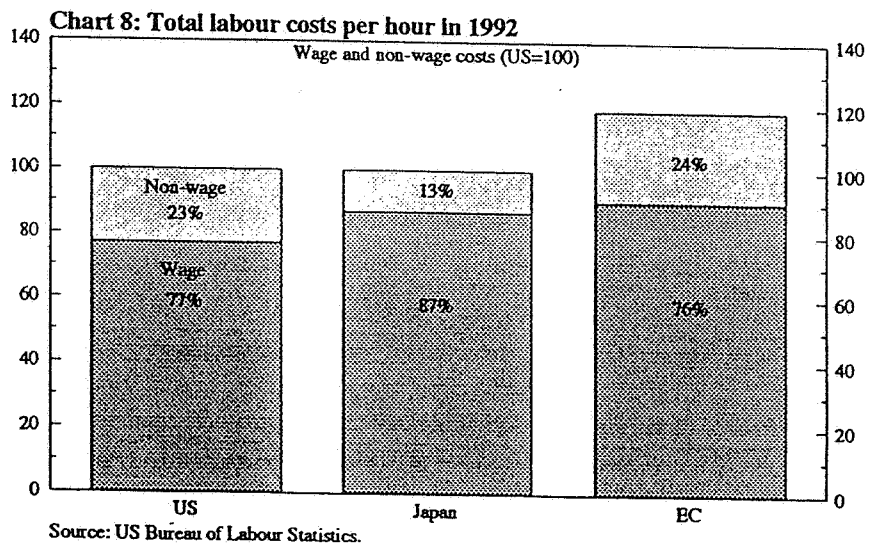
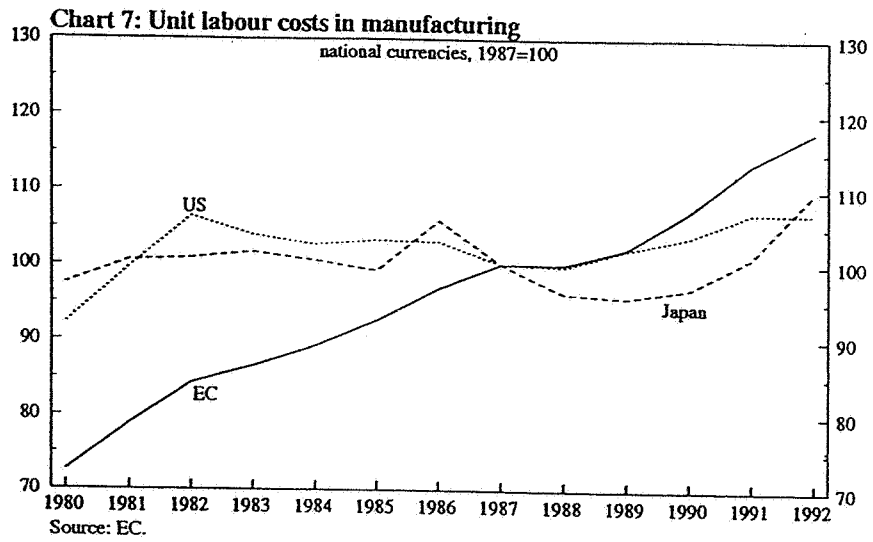


Source: OECD.

Chart 6: Investment



Source: OECD; HM Treasury estimate for US in 1992



11. There is no question of abandoning social protection. However, all Member States will have to contain the level of social expenditure, while protecting those in genuine need, now and in the future. Most Member States are starting to adjust their social security systems to meet this challenge.

12. As well as the problem of rising cost, the structure of systems of social security can make it harder to reduce unemployment. Different solutions will be appropriate in different Member States. The Community can help by encouraging open discussion and exchanges of information on how best to reform social security systems in ways that:

- target help effectively on those who need it;
- give people incentives to work and save;
- encourage (or do not discourage) employment; and
- do minimum damage to competitiveness.

The Community must avoid making the problem worse by harmful regulation or by seeking to improve social protection further in ways that increase costs.

The Impact of International Trade

13. Since 1945 the liberalisation of international trade has been a major spur to economic growth. It has allowed individual countries to benefit from specialisation and encouraged the rapid dissemination of new products and processes. The Community's own economic success was from the start based on the dismantling of tariffs and quotas; and the Single Market programme assumed, correctly, that removing the remaining barriers to trade in goods and services would increase competitiveness and growth. The same logic applies at the international level. Article 3a of the Treaty of Rome, as amended at Maastricht, recognises this fact: it requires the Community to conduct its economic policy in accordance with the principle of an open market economy, with free competition.

14. The UK therefore strongly endorses the call from the President of the Commission at Copenhagen and from the G7 Summit for a successful conclusion of the Uruguay Round negotiations by the end of 1993. This is essential for restoring confidence to economic operators and stimulating investment and growth. Failure to agree would jeopardise the entire post-war liberal trading order, provoking a descent, at first gradual, then rapid, into the competitive protectionism of the 1930s. This would prolong the recession and undermine political stability, not least in the newly-emerging democracies of the former Soviet bloc.

15. Fears have been expressed that opening European markets further will increase unemployment, because Europe cannot compete with manufactured and other imports from low-wage economies, especially as productivity levels in those economies rise with their rapid adoption of high technology. This has led to calls to maintain protection for "sensitive" sectors. Clearly, lowering trade barriers may call for painful adjustment, which may add to unemployment in the short term. But the fear that Europe will somehow be unable to compete across the board and that a permanent long-term increase in unemployment is therefore inevitable rests on two false assumptions:

- (i) that there is only a single "lump" of work for competing economies to do. This is clearly false. As developing and newly industrialising countries

continue to expand in traditional sectors of industrial production, EC and other advanced economies will increasingly specialise in producing and exporting high-value-added tradeable goods and services; and

- (ii) that, because differences in levels of productivity between economies are falling, Europe can no longer benefit from international trade. This too is false. Increased prosperity from international trade flows from differences in comparative advantage in the production of different goods and services, not from absolute differences in productivity levels.

16. It is both inevitable and desirable that many developing countries and the newly industrialising countries are catching up fast with the Western economies: this has long been the objective of our development policies. We stand to benefit from the lower costs of products that we import from them and from increasingly buoyant export markets for our own products. To maintain or even increase protection against imports would deny us those benefits, with dire consequences for the European economy and for employment. It would be an admission of economic weakness and would be self-defeating. Protectionist measures - whether overt or hidden under a label of "Community preference" - would not address the fundamental problem of the Community's badly functioning labour market, which, as noted in paragraph 9 above, is separate from the issue of the Community's external competitiveness. Such measures would distort the economic signals needed for adjustment; impose an extra cost on the competitive sectors of our economies, thus impeding growth and prolonging unemployment; give the EC's trading partners an excuse not to open their markets to EC exports; and deny developing countries access to the ladder of wealth creation, which is the only sure long-term way for them to improve their social and employment conditions.

17. For these reasons, the UK rejects the notion that there should be any GATT provisions to control imports of goods from economies with low labour costs, including non-wage costs. It would be both unrealistic and contrary to the EC's interests to try to impose on newly industrialising countries levels of social expenditure and social protection that we have achieved only after more than two centuries of industrialisation. Our trading partners would see such provisions merely as an excuse to avoid liberalisation commitments and to "pick off" particular competitors. The lesson for EC firms would be clear: they need not adjust to competitive pressures, because the Community was forcing its own high costs on to others.

18. Overall, the challenge for the EC is to make our economies flexible enough to adapt rapidly to new patterns of trade and production. If we fail, fears about the short-term costs of adjustment may cause us to miss the long-term benefits of trade and condemn us to economic stagnation.

The UK's Proposals

19. The Community should work to create conditions that build on Europe's strengths by encouraging wealth creation, enterprise, innovation and investment by industry. We must make European industry more competitive, and the EC a more attractive place for new investment.

- (a) The Wider Context

20. This means pursuing low inflation; substantial and progressive falls in budget

deficits, which are currently too high in nearly all Member States; and a wide range of structural reforms to make the supply side of our economies work better. This will encourage sustained economic growth, reduce unemployment and make it possible for Member States to meet the convergence criteria in the Maastricht Treaty.

21. In international trade policy, it means pursuing open markets and a liberal international trading regime outside Europe; and seeking an early and successful conclusion to the Uruguay GATT Round, in order to restore confidence among economic operators and open up markets for our exporters.

(b) Encouraging Enterprise

22. The Single Market is designed to stimulate trade, enterprise and wealth creation within the Community. Those Single Market measures already in place must be implemented and enforced consistently throughout the Community. The Commission has a key role here. The Community should also remove as soon as possible the remaining barriers to the Single Market.

23. All regulations impose a cost on business. We must reduce the burden of existing legislation. The Commission should follow up its report to the European Council on the principle of subsidiarity with early proposals for lightening the burden of Community rules. New regulations at Community level should be introduced only where they are strictly necessary; should be easily understandable; and should minimise the costs of compliance for business. The Commission should supply a clear statement of compliance costs and a cost-benefit analysis, based on a rigorously formulated methodology, with all new proposals that are likely to have a substantial impact on business. The Commission should also conduct an audit of the effect of existing regulations.

24. Research and development are vital for future wealth creation. It is tempting - but wrong - to conclude that we should go on increasing public spending on R&D. The Commission's report "Research after Maastricht" rightly says that "Countries where private companies finance a large proportion of R&D are by definition more likely to produce results which are more directly related to industrial activities and more readily usable by industry". We should therefore let the private sector take the lead, and focus Community action on pre-competitive research, within the limit of the financial perspectives agreed at Edinburgh.

25. We must encourage innovation if the Community is to hold its own in an increasingly competitive world. Innovation comes from businesses both large and small, but particular efforts are needed to encourage - or offset disadvantages otherwise faced by - small and medium-sized enterprises.

26. Firm control of subsidies and state aids to business is essential to avoid distortions in the Single Market and to free resources from unproductive uses. The Commission should ensure that Member States abide strictly by the rules in this area.

27. The Edinburgh and Copenhagen European Councils agreed substantial sums for spending on trans-European networks and infrastructure. The financial conditions do not exist for any increases in spending at Community level over and above those sums. We must therefore get the best value for money from the available resources. We must also forge a close partnership between governments and the private sector, in order to seek market-driven solutions, which are likely to be most effective, wherever possible.

28. Annex A makes more detailed proposals on how to encourage enterprise in some of the above areas.

(c) Unemployment and Loss of Competitiveness

29. Unemployment should be attacked from two sides. All Member States should seek to:

- reduce the high costs of employment and remove the regulatory barriers, which prevent unemployed people from securing work; and
- improve the skills and productivity of the labour force.

It is sometimes argued that these two policies are contradictory; that aiming to reduce the costs of employment is incompatible with creating a high-technology, high-productivity economy. There is no such contradiction. On the contrary, if the costs of employment are too high, profits are reduced and investment in both capital goods and human skills is held back.

30. We need a wide range of measures to reduce the cost barriers to increased employment and to avoid the permanent exclusion of the unemployed from the labour market. Member States should take steps to make their labour markets more flexible. They might, for example, promote flexible patterns of wages and working hours; continue to encourage employers to ensure that the level of wage settlements does not harm competitiveness; restrain non-wage costs; and review the impact of social security systems on incentives to work and on employers' willingness to take on labour. For many unemployed people the chance to return to work is more important than the nature of the work or its terms and conditions. Temporary or part-time jobs can be a route back into work, enabling people to move into more traditional full-time jobs later if they wish. We must therefore not impede the growth of such work by, for example, attaching unnecessary regulations or conditions to it. Measures to help and encourage unemployed people, especially long-term unemployed people, to stay in touch with the labour market can promote competition; help contain wage pressures; and provide hope and opportunity for those concerned.

31. Action by the Commission and the Community to reduce the burden of regulation on business will be especially important in the case of the labour market. The Commission should focus on labour market regulations that discourage employment, hamper flexible working arrangements and discourage economic adjustment. In particular, it should:

- systematically estimate the long-term impact of any proposed new regulation on business, jobs and the wider labour market, and on competitiveness. Some proposals currently under consideration - such as the Atypical Work Directive and the Young Persons Directive - would have an unacceptable impact; and
- conduct an audit of existing regulations, to assess what their actual impact has been.

This analysis should take account of the views of business and other outside experts.

32. Improving the skills and productivity of the labour force depends on various factors, including the quality of education and training for both the unemployed and those in work. Member States could devise national strategies to improve training. Companies should be

encouraged to integrate their training decisions with their business goals. We should seek to ensure that national training qualifications are more widely accepted across the Community. Raising educational standards is a matter for Member States, with support from the Community. The UK has taken major steps to improve its education system in recent years, notably by introducing a national curriculum in schools and by a rapid expansion in the number of students benefiting from further and higher education.

33. **Annexes B and C** make more specific proposals on, respectively, labour market efficiency and social protection.

ENCOURAGING ENTERPRISE

Implementation of the Single Market

1. The Community must maintain and reinforce a liberal Single Market. Despite the successful completion of the original White Paper programme, some work remains to be done. For example, liberalising the energy and telecommunications sectors will greatly reduce the costs to business of energy and communication. Some Community measures need underpinning, for instance by faster progress in producing European standards. Others will need revision to reflect changes in technology and market conditions. Increasingly, however, the success of the Single Market will depend on whether agreed measures are being effectively implemented and enforced consistently throughout the Community. An open and competitive economy within the Community - combined with a strong competition policy and firm control of state aid, to avoid short-term distortions in the market - is essential if we are to meet the competitive pressures of the global market place.

Burdens on business

2. Legislation - whether it relates to labour markets, social protection, the environment, health and safety or other areas - can damage the competitiveness of European business. The Commission and Member States should co-operate closely, in consultation with industry, to ensure that legislative objectives are achieved in the most cost-effective way. Member States should exchange information on steps that they take to reduce burdens on business. The UK, for example, is reviewing urgently the burden of the 3,500 regulations that currently affect business.

Infrastructure and networks

3. The Edinburgh and Copenhagen European Councils noted the need to develop the Community's infrastructure and networks. The Copenhagen Council agreed that full use should be made of the provisions in the Maastricht Treaty on Trans-European networks, in order to promote economic and industrial growth, cohesion and the effective functioning of the internal market and to encourage European industry to make full use of modern information technology. Such an approach will enable industry to do business efficiently across the Community and with third countries. Community funding will be needed in some cases, within the financial ceilings agreed unanimously at Edinburgh. It will be essential to appraise and evaluate projects fully, in order to ensure that Community money is spent cost-effectively. The private sector should be involved wherever possible in funding infrastructure projects. Market-driven solutions are also likely to be the most cost-effective and to meet the needs of Community industry most clearly. Further liberalisation of the energy and telecommunications sectors will encourage the most competitive players into the market and the provision of new services and networks.

R&D

4. R&D is a key factor in innovation, especially in sectors of rapid scientific and technological development. Although EC R&D spending is still a small part of total spending on R&D within the Community, it has risen sharply in recent years. There is no case for any further increase. In negotiating the Fourth Framework Programme, the Community's aim must be to assist wealth creation by ensuring the best value for money from whatever budget it agrees within the Edinburgh parameters. It should therefore:

- take full account of users' needs;
- focus on pre-competitive research in key technologies that have widespread application, where industry will be able to exploit the results worldwide;
- give greater priority to the effective dissemination of the technologies developed;
- manage programmes efficiently and effectively and evaluate them properly both whilst they are in progress, and retrospectively;
- ensure that European product standards are compatible with world standards and responsive to the needs of the world market.

MAKING THE LABOUR MARKET MORE EFFICIENT

1. The current high level of unemployment in the Community, the fact that since the 1960s the average level of unemployment has risen steeply from one cycle to the next, and the increasing proportion of long-term unemployed people all provide strong evidence that European labour markets are not functioning efficiently.

An efficient labour market

2. An efficient labour market increases competitiveness in product markets, promotes economic growth and generates higher employment. The OECD defines an efficient labour market as one that "ensures that labour is continuously and swiftly directed to its most productive and rewarding use". It ensures that all who want work can find it at a wage consistent with market circumstances. It requires that tax and benefit systems and regulation of business do not distort responses to signals given by wage and vacancy levels. In short, an efficient labour market:

- encourages the creation of jobs and new businesses and does not inhibit it through the costs (including non-wage costs) of employing people;
- helps people compete for jobs by giving them suitable information and help, and by providing a benefit system that encourages unemployed people actively to seek work;
- provides incentives to develop skills and tailors training to the needs of local labour markets;
- allows wages to respond flexibly to labour market circumstances, with employers and employees being free to negotiate wages appropriate to their circumstances.

The role of Member States and the Community

3. It is primarily for Member States to establish the right framework in which labour markets can operate. But the Community has a role in complementing and supporting action by Member States. It should co-ordinate exchanges of experience and views on how to improve labour market flexibility; stimulate new thinking and innovation; conduct research into particular issues, such as the relationship between benefits and unemployment; encourage flexible working arrangements, so that people can adopt the working patterns that they need; and encourage a more flexible approach to the contractual relationship between employer and employee, where unnecessary restrictions can limit labour market efficiency. Above all, the Community must avoid imposing labour market regulations that increase costs, lock Member States and employers unnecessarily into existing rigidities or make it harder to create new jobs.

Labour market regulation

4. Ill-considered or excessively rigid regulation can have undesirable consequences that inhibit job creation and increase unemployment. Measures that affect significantly non-wage costs and employers' room for manoeuvre can discourage employers from taking on new recruits, thus helping those in work only at the expense of the unemployed. Such measures can impede in particular the establishment and growth of small and medium-sized enterprises, which have played a valuable role in creating new jobs in recent years. The UK acknowledges Member States' varied approaches to labour market regulation, but believes that the Community has in the past paid too little attention to the balance between protecting the employed and protecting the unemployed, and the wider impact on jobs.

5. Much EC legislation has imposed or will impose costs on employers - sometimes high costs. For example the Directive on Working Time will, if implemented, not only impose major initial costs on many employers by forcing changes in working practices, but will reduce employers' flexibility to manage production and services to meet ever changing demands in the world market place. Similarly, European employers' organisations argue that imposing a rigid model of employee involvement under a European Works Councils Directive would delay vital business decisions and damage existing effective systems of employee involvement.

Assessing Costs and Benefits

6. The Community must therefore, especially in the current difficult economic circumstances, look afresh both at measures currently under consideration and at those adopted in the past. It should examine whether current EC social legislation has achieved its objectives; how it has affected employers' costs and EC competitiveness; and, crucially, what its impact has been on employment and job creation in Member States, regardless of what was expected when it was first proposed. A special task force might be established, involving the Commission services, representatives from industry with practical experience, and other outside experts, to assess in consultation with employers and employees how far particular measures have affected the efficiency of the labour market and the competitiveness of EC industry.

7. The Commission should also take full account of the effect of new legislation on growth, competitiveness and employment before submitting new proposals. It should start from the existing system of fiches d'impact (impact assessments). The UK welcomes the efforts that the Commission has already made to target this system on proposals likely to impose the highest costs on business. The Commission and Member States should discuss further the methodology underlying the fiches. Business should be involved at an early stage in assessing the likely compliance costs. The Commission should publish the fiches at the same time as it adopts its proposals. Building on these fiches, the Commission should also introduce a system of cost-benefit analysis for those proposals likely to have the greatest impact on business - especially environmental and social measures with high horizontal costs. When working groups and the Council discuss proposals such as the Young Persons Directive and the Atypical Work Directive, Member States will then be able to assess their merits, based on a thorough and objective analysis of the costs.

Active labour market measures

8. Active measures encourage - and in some cases require - unemployed people to retain contact with the labour market and become better able to compete for jobs. Such measures need not be expensive; and often they are better value for money - and give people more hope - than other employment-related policies. Employment services and similar agencies have a key role. By promoting the active participation of unemployed people - especially the long-term unemployed - in the labour market, they can promote competition in the labour market and thereby help to contain wage pressures.

9. Active labour market measures might typically include:

- requiring all who receive unemployment benefits to be available for work and to seek work actively;
- reviewing regularly with unemployed people what action they are taking to try and find work;
- offering a wide range of opportunities to help unemployed people to review the options open to them, to improve their job search activities and to increase their skills through training.

Member States should review regularly how they help unemployed people to obtain work and whether the eligibility conditions for unemployment benefits reflect local labour market needs.

A skilled and committed workforce

10. If Europe is to become more competitive and reduce unemployment, companies must take full advantage of the existing and potential abilities of their workforce. More and more companies now realise that they must find ways of releasing the energies and commitment of their employees - for example, by establishing systematic two-way communication, consultation and problem-solving groups and by delegating decision-making to the lowest practicable level of authority. Effective employee involvement, agreed voluntarily on the basis of mutual trust and respect, can enhance business success and job satisfaction for employees.

11. Member States should work to provide a framework for business to undertake this task cost-effectively. Each Member State needs mechanisms that enable industry and government to co-operate, in order that government can take full account of employers' needs and local circumstances in allocating taxpayers' resources for training.

12. Employers are primarily responsible for training their employees. The Community should support as necessary the efforts of Member States to improve employers' performance in the training field, encourage individual initiative and improve standards in education.

- a) National training performance. Member States could publish national strategies to improve training; and set targets for performance and what responsibilities government, employers and individuals have for achieving those targets.
- b) Company training performance. The most successful European firms have

built understanding of the benefits of training into their company culture, by integrating training decisions with business goals. The Community might encourage a new business-led standard for best practice in linking the training and development of a firm's employees to its business requirements. There might also be a Community training award for firms with effective and coherent training programmes designed to improve their competitiveness.

- c) Individual skills standards. Work already under way in the Community could be the basis for a more coherent approach to quality in individual training and development. We might achieve the wider acceptance of national qualifications across the Community in various ways, including the development of an "individual portfolio" setting out for prospective employers one's qualifications and experience.
- d) Education. Member States are committed to raising standards of education, on the basis of Member States' responsibility for the content of teaching and the organisation of education systems and of Article 126 of the Maastricht Treaty.

SOCIAL PROTECTION

1. Social spending has a major impact on public finances and on employers' costs. It influences:

- the size of the active labour force;
- the level of employment;
- the effort that people put into their work;
- the level of savings and investment;
- the burden of tax and public borrowing;
- the scope for public spending on other programmes; and
- attitudes towards risk and enterprise.

2. The development of effective systems of social protection has been a major European achievement. There can be no question of abandoning them. But Member States increasingly recognise that excessive social spending can damage both employment and competitiveness. We must control the effects and cost of social protection if we are to fulfil our aim of protecting those in genuine need. The Council has in the past adopted some measures of social protection without enough regard to the consequences for employment. Our systems need to do more to encourage employment, by giving people incentives to work and to save, and enabling business to compete, while ensuring that those who need help can get it.

The burden of social spending

3. The costs of public social protection - social security, social assistance and health care - in the EC are already very high compared with those of our main competitors. They were equivalent to 23% of GDP in the EC in 1988, compared with 14% in the USA and 12% in Japan. (The health element of these costs was in each case some 5-6% of GDP.) These costs exclude private provision, which varies considerably between countries.

4. Demographic and social changes are pushing up social security spending. Between 1990 and 2020, the proportion of people over 65 in the EC is likely to increase by 25-40%. This would increase social expenditure's share of GDP by 3% in most EC countries. The cost of social protection will be shared among a smaller number of people. Chart 9 shows the decrease over time in the number of people in the EC aged 15-64, relative to the number of people over 65. Chart 10 shows the likely increase for the average person in employment in the cost of paying for publicly provided social protection. Increases in the number of sick and disabled people claiming benefit and - in some Member States - of lone parents are adding to this effect.

Chart 9: The support ratio for the EC

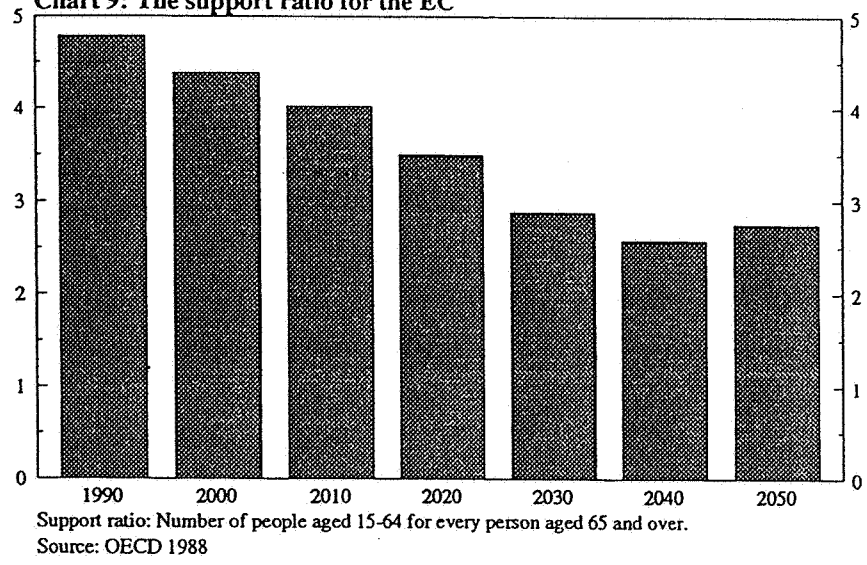
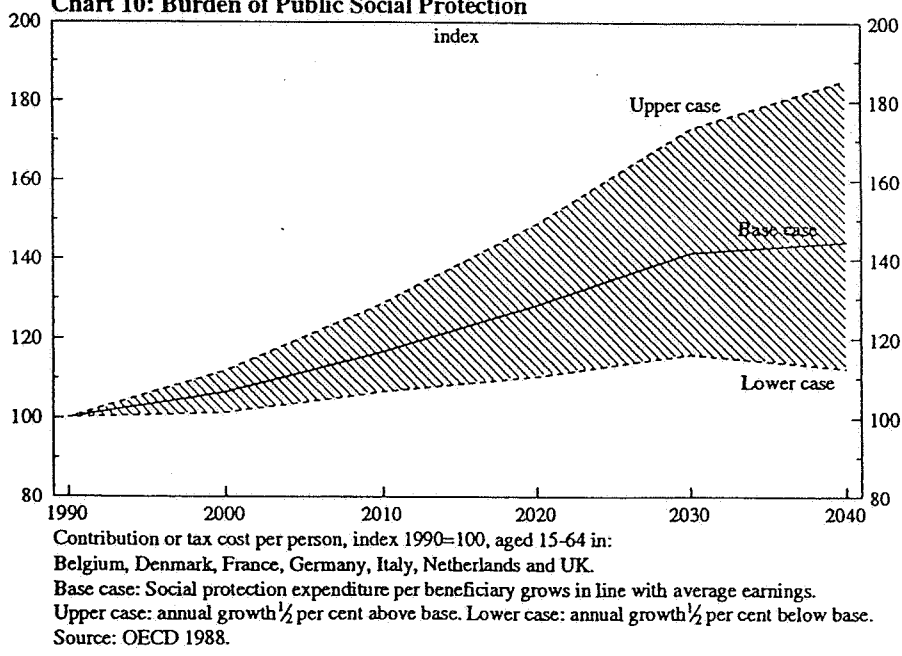


Chart 10: Burden of Public Social Protection



Action for Member States and the Community role

5. Many Member States have already taken steps to reduce the burden of social spending. Germany's savings programme will cut some unemployment benefits by 3%. France plans to curb spending on pensions and health. Italy is introducing healthcare charges for patients, streamlining health service management structures and making cost-saving changes to pension provision.

6. The UK made wide-ranging reforms of social security in the late 1980s, including a reduction in the long-term growth in the value of the state pension and allowing people to opt out of part of the State pension scheme in favour of private provision. We are now conducting another long-term review of social security expenditure. The UK has also reformed the structure of the National Health Service, to make it more efficient and effective. This has led to both record levels of service and cumulative efficiency gains since 1979 of nearly 25%. The organisation, scope and structure of statutory health schemes vary widely between Member States, which alone decide how much health care to provide under these schemes and what form it should take.

7. The ratio of the number of people aged 15-64 to the number aged 65 or more will fall more in some Member States than in others; the speed of the fall will also vary. In addition, pension provision varies across the EC. The UK therefore believes that formulation of policies on pensions and pension age must be for Member States. For example, Member States should decide for themselves how best to equalise state pension age, and how best to implement the judgment of the ECJ in the Barber case, in the light of the subsequent cases clarifying that judgment.

8. The system of unemployment benefits is essentially a matter for Member States. The UK believes that an ideal system should be:

- forward-looking, in encouraging people to find work and offering the right financial incentives to them to do so, while avoiding any disincentives, for example from an excessive ratio of out-of-work income to income in work;
- clear, tightly managed and fair, so that beneficiaries know what is expected of them and the penalties for abuse;
- flexible, so that it can respond to different labour market circumstances and working patterns.

9. Some Member States have also addressed the provision of work incentives. The UK has introduced in-work benefits for the low paid, while ensuring that unemployment benefits are available only to those who actively seek work.

10. For its part, **the Community** should ensure that social security arrangements do not hamper the free movement of workers; this is important if the labour market is to be flexible and if the Single Market is to operate effectively. Measures necessary to maintain this approach include the continued co-ordination of social security for migrant workers and, taking account of the diversity of systems in Member States, measures to protect the occupational pension rights of migrant workers. The UK welcomes the proposed Pension Fund Directive, which would enable pension funds' assets to be managed more efficiently across the EC, and hopes for its speedy adoption.

11. The Community can make other valuable contributions. The Commission should:

- analyse further the relationship between social protection, unemployment and competitiveness. This could inform the initiatives that Member States take; and
- promote exchanges of information between Member States on measures to contain costs, enhance employment incentives and promote competition.

Communautés européennes — Commission

LIBRO BLANCO
HVIDBOG
WEISSBUCH
ΛΕΥΚΟ ΒΙΒΛΙΟ
WHITE PAPER
LIVRE BLANC
LIBRO BIANCO
WITBOEK
LIVRO BRANCO

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

1993 — 298 p. — 17,6 x 25 cm

ISBN 92-826-7071-6

Prix au Luxembourg, TVA exclue: Partie C: ECU 10
Partie A-B+C: ECU 14