

Bryssel den 28.11.2012
COM(2012) 750 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Den årliga tillväxtstrategin för 2013

INLEDNING

Den pågående ekonomiska och finansiella krisen inom EU har fungerat som en katalysator för genomgripande förändringar. Effekterna av den återspeglas i den djupgående omstrukturering av våra ekonomier som f.n. äger rum. Processen är omvälvande, politiskt påfrestande och socialt svårhanterlig – men ändå är det nödvändigt att nu lägga grunden till en framtida tillväxt och konkurrenskraft som är smart, hållbar och inkluderande.

Om det nödvändiga reformarbetet ska kunna fortsätta, måste EU visa att vår strategi fungerar, att den på sikt kommer att ge resultat samt att den kommer att genomföras på ett sätt som rättvist sprider effekterna över våra samhällen. Att rätta till de problem som skapats i det förflutna, och ge EU en mer hållbar utvecklingsväg inför framtiden, är ett ansvar som delas av EU:s medlemsstater och institutioner. Med utgångspunkt i det faktum att våra ekonomier är nära sammanlänkade, omformar EU nu sin ekonomiska styrning för att formulera en praktisk politik som på ett bättre sätt kan bemöta nuvarande och framtida utmaningar.

I och med föreliggande årliga tillväxtöversikt inleds den europeiska planeringsterminen för 2013. Därmed fastställs också hur detta delade ansvar kan utnyttjas för att driva på förändringar inom hela EU, och därmed lägga grunden för en återgång till tillväxt och nya arbetstillfällen.

Ramen

Den ekonomiska situationen i EU förblev skör under 2012. För året som helhet väntas nu BNP minska med 0,3 % i EU som helhet och 0,4 % i euroområdet. Det kommer att ta tid innan någon hållbar återhämtning uppnåtts¹. Efter flera år av svag tillväxt har krisen nu fått allvarliga sociala konsekvenser. Inledningsvis dämpade välfärdssystemen en del av följderna men nu ger sig effekterna till känna över hela linjen. Arbetslösheten har ökat betydligt och svåra levnadsförhållanden och fattigdom breder ut sig. Dessa svårigheter är särskilt synliga inom euroområdet, men drabbar även länder som inte deltar i eurosamarbetet.

Att krisen har pågått så länge, har inte gynnat medlemsstaterna i deras försök att uppfylla Europa 2020-målen på områdena sysselsättning, FoU, klimat/energi, utbildning, och på det hela taget uppfyller Europa inte sina mål i den takt som föreskrivs². Ändå krävs det framsteg på alla dessa områden för att övergå till en smart, hållbar och inkluderande europeisk ekonomi.

Även om utmaningarna varierar kraftigt mellan olika länder och inom euroområdet, försvåras situationen för EU som helhet av att återhämtningen ser ut att bli långsam. De skuldnivåer som byggts upp av offentliga och privata aktörer begränsar omfattningen av nya insatser och investeringar. Skatte- och penningpolitiska instrument har utnyttjats till det yttersta och handlingsutrymmet är nu begränsat. Struktureller reformer är ett avgörande inslag i återställandet

¹ Närmare upplysningar om den ekonomiska situationen och arbetslösheten återfinns i kommissionens ekonomiska höstprognos som offentliggjordes den 7 november 2012 och de handlingar som följer med föreliggande översikt.

² För en översyn av framstegen med att uppfylla Europa 2010-målen, se *Europa 2020 – för en smartare och grönare EU-ekonomi för alla* i Eurostat, *Statistics in focus*, 39/2012.

av EU:s konkurrenskraft, men sådana beslut är ofta svåra att fatta. Insynen i fråga om målen för nuvarande politik och betoningen av rättvisa med avseende på samhällseffekterna kommer att vara mycket viktigt för att upprätthålla reformtakten.

Utsikterna på kort sikt är alltså ovissa, men det finns också en mer positiv utveckling med i bilden. Makroekonomiska obalanser som har ackumulerats under lång tid håller f.n. på att korrigeras och delar av EU håller på att återfå konkurrenskraften, även om det fortfarande är lång väg att gå för att undanröja skillnaderna i resultaten³. Framsteg görs med att konsolidera de offentliga finanserna, och viktiga åtgärder har vidtagits för att minska spänningarna på finansmarknaderna. Det är viktigt att framhålla, att det för de länder som har genomfört omfattande reformer finns inledande tecken på att reformerna börjar ge resultat. Bland annat syns minskad skuldsättning inom den offentliga och den privata sektorn i ett antal medlemsstater, samtidigt som exporten ökar i flera länder som tidigare haft stora underskott i bytesbalansen.

Under 2012 har det på EU-nivå redan gjorts stora insatser för att skapa förutsättningar för en hållbar återhämtning efter den onda cirkel som uppstått på grund av bristerna i våra finansiella system, spänningarna på marknaden för statsobligationer och låg ekonomisk tillväxt:

- Inrättandet av en europeisk stabilitetsmekanism kommer att bli en trovärdig säkerhet till stöd för euroländer med begränsad tillgång till finansiering.
- Stats- och regeringschefernas antagande av en tillväxt- och sysselsättningspakt vid Europeiska rådets möte i juni 2012 bör kunna bli en stimulans för de insatser som på alla nivåer görs av EU:s lagstiftare och förvaltningar för att uppbåda de tillväxtalternativ som finns – från ett fullständigt genomförande av den inre marknaden till ett mer målinriktat utnyttjande av EU:s strukturfonder. Kommissionen har också nyligen föreslagit en strategi för förbättring av energimarknadernas funktion samt åtgärder för en förstärkt industripolitik.
- Nya regler för att stärka den ekonomiska styrningen, särskilt inom euroområdet, håller på att genomföras (de sex nyckellagarna – *six pack*), har genomförts (fördraget om stabilitet, samordning och styrning) eller bör snart kunna antas (de två nyckellagarna – *two pack*).
- Europeiska centralbanken har vidtagit viktiga åtgärder för att bevara den finansiella stabiliteten inom euroområdet.

Andra viktiga beslut som kommer att påverka Europas framtid är också föremål för diskussion:

- Vi behöver alltså en övergripande överenskommelse om EU:s fleråriga budgetram för 2014–2020. Detta kommer att vara nödvändigt för att återskapa tillväxt och konkurrenskraft i Europa och för att uppnå Europa 2020-målen.
- Viktiga åtgärder övervägs för att förstärka den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Parallellt med föreliggande översikt lägger kommissionen fram ett utkast

³ Den andra årliga rapporten om varningsmekanismen (COM(2012) 751) för att identifiera makroekonomiska obalanser antas av kommissionen i anslutning till föreliggande rapport.

till ett faktiskt EMU. Vid Europeiska rådets möte i december 2012 kommer dessa frågor att diskuteras.

De årliga landspecifika rekommendationer som antogs i juli 2012⁴ bör ligga till grund för åtgärder från medlemsstaternas sida. Genomförandet är föremål för en kontinuerlig dialog mellan medlemsstaterna och kommissionen, och framstegen kommer att granskas under våren. Såsom framgår av rapporten från Europaparlamentet om den europeiska planeringsterminen⁵ spelar övervakning på EU-nivå en viktig roll för att samordna och komplettera medlemsstaternas egna insatser.

Prioriteringarna

Syftet med föreliggande årliga tillväxtöversikt är att fastställa de ekonomiska och sociala prioriteringarna för EU under 2013 genom att på ett övergripande sätt vägleda medlemsstaterna och EU i genomförandet av deras politik. I och med översikten inleds den tredje europeiska planeringsterminen för politisk samordning, genom vilken nationella prestationer och prioriteringar ses över kollektivt på EU-nivå under första halvåret varje år. Europeiska rådet kommer att utfärda en handledning i mars 2013 och medlemsstaterna kommer att lägga fram uppdaterade nationella program senast i mitten av april 2013, utifrån vilka kommissionen kommer att lägga fram specifika rekommendationer för varje land.

Utmaningen på kort sikt är att återupprätta konsumenternas förtroende och stabilisera det ekonomiska och finansiella läget, samtidigt som det genomförs strukturreformer till grund för en hållbar sysselsättningsskapande återhämtning som gör att ekonomin kan omvandlas på medellång sikt. En sådan justering kommer att ta tid, och därför måste åtgärderna vidtas redan nu.

På grundval av de positiva tecknen som tyder på att de redan inledda reformerna börjar ge resultat anser kommissionen att de prioriteringar som fastställdes i fjolårets översikt i stort fortfarande är giltig och att insatserna på nationell nivå och på EU-nivå under 2013 åter bör inriktas på följande fem prioriteringar:

- Fortsätta den differentierade, tillväxtfrämjande finanspolitiska konsolideringen.
- Återupprätta normal långivning i ekonomin.
- Främja tillväxt och konkurrenskraft i dag och i morgon.
- Ta itu med arbetslösheten och de sociala följderna av krisen.
- Modernisera den offentliga förvaltningen.

1. FORTSÄTTA DEN DIFFERENTIERADE, TILLVÄXTFRÄMJANDE FINANSPOLITISKA KONSOLIDERINGEN

På grund av krisen har den offentliga skuldkvoten i euroområdet på bara några år ökat från 60 % till 90 % av BNP i genomsnitt. De offentliga finanserna behöver snabbt ses över för att

⁴ De landspecifika rekommendationerna återfinns på följande adress: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

⁵ Europaparlamentet, *Betänkande om den europeiska planeringsterminen för samordningen av den ekonomiska politiken*, genomförande av 2012 års prioriteringar [2012/2150(INI)], oktober 2012.

upprätthålla välfärdssystem och offentliga tjänster, begränsa statens och myndigheternas kostnader för refinansiering och undvika negativa spridningseffekter för ekonomin i övrigt, inbegripet eventuella spridningseffekter till andra länder. Den demografiska utvecklingen kommer även fortsättningsvis att öka trycket på de åldersrelaterade utgifterna. Särskild uppmärksamhet måste ägnas finanspolitiken i euroområdet, där effekterna av ohållbar nationell finanspolitik på andra medlemsstater är mycket större än annorstädes.

Den just nu starkaste övergripande trenden inom konsolideringen av de offentliga finanserna visar att framsteg görs: underskotten i de offentliga finanserna inom euroområdet förväntas sjunka från i genomsnitt drygt 6 % av BNP under 2010 till strax över 3 % under 2012. Den offentliga skulden förväntas kulminera vid 94,5 % nästa år inom euroområdet och 2014 inom hela EU, och därefter torde dess procentandel av BNP börja minska.

Den finanspolitiska konsolideringen har kortsiktiga negativa effekter på tillväxten. Det är troligare att denna effekt är starkare i samband med finansiella kriser, då finansieringsvillkoren för andra ekonomiska aktörer också är hårda. Detta är dock inte den enda faktor som påverkar tillväxten, för beroende på vilka korrigeringsåtgärder som väljs kommer finanspolitikens multiplikatoreffekter att vara olika. Erfarenheten visar exempelvis, att i länder med en relativt hög andel offentliga utgifter av BNP och relativt höga skattesatser utgör finanspolitisk konsolidering, som uppnått genom utgiftsminskningar snarare än genom ett ökat skatteuttag, ett starkare långsiktigt stöd för tillväxten. Mellan 2009 och 2012 uppnåddes den finanspolitiska konsolideringen genom att i ungefär samma grad utnyttja både utgifts- och intäktsåtgärder: utgifterna beräknas ha minskat med 2 procentenheter av BNP och inkomsterna ökat med 1,3 procentenheter.

Dessutom skulle alternativet att skjuta upp de finanspolitiska korrigeringarna bli mer kostsamt. Ett flertal medlemsstater kan inte finansiera sina behov genom att vända sig till marknaden, eller kämpar för att begränsa skillnaden mellan köp- och säljkursen för sina obligationer på grund av tvivel om de offentliga finansernas hållbarhet. För att återställa investerarnas förtroende, minska kostnaderna för återbetalningsavtalen och skapa finanspolitiskt manöverutrymme, behövs i dessa länder en beslutsam insats i lämplig takt för att ge de offentliga finanserna en hållbar kurs. Den negativa effekten på tillväxten kan till stor del mildras, förutsatt att finanspolitiken är väl utformad. En återställd finanspolitisk hållbarhet kommer att gynna både offentliga och privata aktörer i dessa länder och kommer dessutom att bidra till den övergripande finansiella stabiliteten i EU.

Varje medlemsstat befinner sig i ett unikt finansiellt och ekonomiskt läge, och det är därför som kommissionen förespråkar en differentierad finanspolitisk konsolideringsinsats, anpassad efter respektive land. I enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten bör dessa strategier inriktas på de strukturella snarare än de rent nominella framsteg som uppnått, och bygga på samlade justeringar som stöder både tillväxt och social rättvisa. En differentierad strategi som denna medverkar också till att rätta till nuvarande underskott i bytesbalansen.

Stabilitets- och tillväxtpakten utgör en lämplig ram för en flexibel och effektiv finanspolitisk justering. De finanspolitiska målen uttrycks i nominella termer, vilket är vad som ofta får genomslag i tidningarnas rubriker. I och med pakten läggs emellertid tonvikten på det underliggande saldot och de konsolideringsinsatser som rekommenderats av rådet uttrycks

sålunda i strukturella termer⁶. Om dessa villkor är uppfyllda, kan en medlemsstat enligt paktens regler få längre tid på sig att korrigera sitt alltför stora underskott, om en värre ekonomisk situation än väntat gör det omöjligt att uppnå det uppställda målet. Denna regel tillämpades t.ex. på den tidsfrist som Spanien och Portugal fått för att minska sitt underskott i de offentliga finanserna till under 3 % av BNP: under 2012 förlängdes fristen med ett år så att detta mål inte behöver vara uppfyllt förrän 2014. När alltför stora underskott väl korrigerats av medlemsstaterna för att kunna nå det medelfristiga budgetmålet, kommer de offentliga finanserna att kunna ligga kvar på hållbara nivåer.

För de medlemsstater som inte kan söka sig till marknaden för att refinansiera sina skulder krävs en snabb finanspolitisk justering för att skyndsamt återställa investerarnas förtroende. Koncentrerade insatser, i enlighet med de ekonomiska anpassningsprogrammen, kommer också att underlätta den nödvändiga korrigeringen av makroekonomiska obalanser. Detta faktum stöds av den positiva justering som nu äger rum på Irland, i Portugal och Rumänien. I Grekland har processen emellertid varit längre och kostsammare på grund av en rad faktorer, t.ex. återkommande osäkerhet om genomförandet av programmet.

För medlemsstater med större finanspolitiskt manöverutrymme kan de automatiska stabilisatorerna få full effekt, i enlighet med paktens regler. Konsolideringstakten kan främja tillväxten, men medlemsstaterna bör beakta de finanspolitiska riskerna med försenad konsolidering på grund av problemen med höga skuldnivåer, en åldrande befolkning och relativt låg tillväxtpotential i vissa länder, liksom de negativa konsekvenser som en ändring av marknadsbedömningar skulle medföra.

Kommissionen kommer även fortsättningsvis att vara uppmärksam på den realekonomiska utvecklingen. I synnerhet torde kommissionens förestående vinterprognos, som beräknas komma ut i början av nästa år, visa om medlemsstaterna har följt den överenskomna vägen för minskning av det strukturella underskottet och om en justering av tidsfristen för korrigeringen av det alltför stora underskottet kan motiveras, under fullständigt beaktande av stabilitets- och tillväxtpaktens anda och bokstav.

Att återställa sunda offentliga finanser är en lång process. Bland annat tack vare EU:s strikta regler om god förvaltning och de nationella finanspolitiska ramarna, vilka föreskrivs i EU-lagstiftningen, kommer dessa insatser att få effekt på sikt. Dessa bestämmelser förutsätter bl.a. uppställandet av numeriska finanspolitiska regler, oberoende finanspolitiska institutioner och planering på medellång sikt, med lägesrapportering utifrån flera aspekter.

På de offentliga finansernas utgiftssida är det nödvändigt att granska den övergripande effektiviteten och effektiv resursanvändning. Även om läget skiftar från land till land, har kommissionen rekommenderat urskillning i samband med planerade nedskärningar för att därigenom bevara framtida tillväxtpotential och centrala sociala skyddsnät. Kommissionen anser särskilt att

- investeringar i utbildning, forskning, innovation och energi bör prioriteras och om möjligt stärkas, samtidigt som effektiviteten av dessa utgifter måste säkerställas. Särskild uppmärksamhet bör även riktas mot att bevara eller öka omfattningen av och effektiviteten i arbetsförmedlingarnas tjänster och de aktiva

⁶ Saldot för de offentliga finanserna är uttryckt i strukturella termer när de korrigerats för cykliska effekter och engångsinsatser och tillfälliga åtgärder.

arbetsmarknadsåtgärderna, t.ex. fortbildning av arbetslösa och garantiordningar för ungdomar.

- moderniseringen av de sociala trygghetssystemen bör fortsättas för att garantera deras effektivitet, ändamålsenlighet och hållbarhet. Reformerna av pensionssystemen bör intensifieras för att anpassa pensionsåldern till den förväntade livslängden, begränsa tillgången till förtidspensionssystemen och möjliggöra ett längre arbetsliv. Också mot bakgrund av de demografiska utmaningarna och de allt högre åldersrelaterade utgifterna krävs reformer inom hälso- och sjukvården för att säkerställa kostnadseffektivitet och hållbarhet, vilket bäst sker genom att koppla systemens resultat till det dubbla målet effektivare användning av offentliga resurser och tillgång till hälso- och sjukvård av hög kvalitet.

På de offentliga finansernas intäktssida visar den senaste utvecklingen att många medlemsstater har höjt inkomstkatten eller mervärdesskattesatserna⁷. Alltjämt finns emellertid utrymme för att förskjuta det totala skattetrycket mot skattebaser med mindre negativ effekt på tillväxt och sysselsättning samt att göra skattesystemen mer effektiva, konkurrenskraftiga och rättvisa. En sådan omläggning kräver en paketslösning som säkerställer rättvis fördelning och är anpassad till omständigheterna i de enskilda medlemsstaterna. Därför rekommenderar kommissionen följande:

- Skatten på arbete bör sänkas betydligt i länder där den är relativt hög och hämmar sysselsättningen. För att göra reformerna intäktsneutrala skulle t.ex. skatt på konsumtion, fortlöpande fastighetsbeskattning och miljöskatter kunna ökas.
- Extraintäkterna bör höjas, helst genom att bredda skattebasen snarare än att öka skattesatser eller skapa nya skatter. Skattebefrielse, sänkt moms eller befrielse från punktskatter bör begränsas eller avskaffas. Miljöskadliga subventioner bör fasas ut⁸. Skattemoralen bör förbättras genom systematiska insatser för att minska den svarta ekonomin, bekämpa skatteflykt⁹ och effektivisera skatteförvaltningen.
- Bolagsskattens koppling till lånefinansiering bör försvagas.
- Fastighets- och bostadsbeskattningen bör reformeras för att förhindra återkommande finansiella risker inom bostadssektorn. Det bör göras en särskild översyn av de aspekter av skatteordningarna som ökar hushållens benägenhet att skuldsätta sig, exempelvis genom skattelättnader för bostadslån.

Landsspecifika rekommendationer har utfärdats för de flesta av dessa åtgärder och sakkunnigbedömningar görs på EU-nivå för att beskriva läget och framhålla de bästa metoderna. Genomförandet är nu den största utmaningen.

2. ÅTERUPPRÄTTAD NORMAL LÅNGIVNING I EKONOMIN

⁷ Europeiska kommissionen, *Tax reforms in EU Member States 2012* i serien *European Economy*, 6/2012.

⁸ Under 2013 kommer medlemsstaterna också att få nya intäkter från handeln med utsläppsrätter när den tredje etappen av EU:s system för handel med utsläppsrätter inleds.

⁹ Kommissionen lägger inom kort fram en åtgärdsplan för att intensifiera kampen mot skattebedrägerier och skatteflykt, tillsammans med riktlinjer för att åstadkomma god förvaltning på skatteområdet.

Krisen har under en längre tid påverkat den ekonomiska situationen för många offentliga och privata aktörer, vilket påverkar investerarnas och långivarnas förtroende och effektiviteten inom finanssektorn. Spänningarna på marknaderna för statsobligationer och inom banksektorn har förstärkt varandra, vilket skapat allvarliga finansieringsproblem för många låntagare. Utvecklingen har också lett till en uppspaltning av det finansiella systemet utefter de nationella gränserna, vilket lett till att den finansiella verksamheten återgått till de nationella hemmamarknaderna. Den därigenom begränsade eller kostsamma tillgången till finansiering för många företag och hushåll som vill investera har hittills utgjort ett betydande hinder för återhämtningen i hela Europa. Samtidigt innebär de höga skuldsättningsnivåerna att många ekonomiska aktörer måste minska sin finansiella exponering eller öka sina besparingar. Sådana sätt att minska skuldsättningen kan också hämma den ekonomiska återhämtningen på kort sikt. Problemen är särskilt markanta i euroområdets mer utsatta medlemsstater.

På EU-nivå har insatser påbörjats för att hantera risker för finanssektorn och korrigera de tidigare svagheterna i våra regelverk och tillsynssystem:

- En samordnad insats har gjorts för att bedöma riskerna för banksektorn och problemen med att rekapitalisera bankerna. Redovisning av förluster och sanering av bankernas balansräkningar är avgörande insatser för att förbättra tilltron till marknaderna och måste genomföras utan förseningar.
- EU:s nya tillsynsmyndigheter är på plats sedan januari 2011 och arbetar med att utforma en gemensam regelbok med striktare bestämmelser för finansinstituten. En snabb överenskommelse om kommissionens förslag om krav på bankernas tillgång till kapital och likviditet, system med insättningsgarantier och bankavveckling krävs för att skapa ett mer heltäckande regelverk för förebyggande och hantering av finanskriser.
- Den närmare övervakningen av hushållens skuldnivåer och därmed sammanhängande finansiella risker, såsom bubblor på fastighetsmarknaden, genomförs f.n. av Europeiska systemrisknämnden och det nya EU-förfarandet för att åtgärda makroekonomiska obalanser.
- Som ett sätt att stärka den ekonomiska och monetära unionen har kommissionen föreslagit en bankunion med en gemensam övervakningsmekanism under överinseende av Europeiska centralbanken, för att ytterligare integrera reglerna för banktillsynen på EU-nivå. Tack vare denna mekanism kommer banker som misslyckas med att anskaffa kapital på marknaderna också att direkt kunna rekapitaliseras genom den europeiska stabilitetsmekanismen.

På nationell nivå kan medlemsstaterna göra mer för att främja alternativa finansieringskällor, öka likviditeten och minska företagens traditionella beroende av bankfinansiering, t.ex. genom att

- främja nya kapitalkällor, t.ex. utlåning mellan företag, skapa fler möjligheter att utfärda företagsobligationer och underlätta tillgången till riskkapital.
- minska antalet sena betalningar från myndigheter. Förseningarna har ökat ytterligare under krisen, vilket särskilt drabbar små och medelstora företag i ett redan bister företagsklimat. EU-direktivet om betalningsförseningar som ska vara genomfört senast mars 2013 kommer att minska fördröjningen till 30 dagar och förbättra systemet för ersättning vid sen betalning.
- utveckla rollen för offentligägda banker och garantiinstitutioner i finansieringen av små och medelstora företag. Detta kan täcka några av de risker som tas av privata

investerare och kompensera för bristen på eget kapital eller för den ringa storleken på det företag som ska få finansiering, bl.a. genom nya former för värdepapperisering.

- stötta innovativa system såsom offentliga ordningar för att ge bankerna möjlighet att låna till lägre ränta om de ökar sin långfristiga utlåning till företag och ger små och medelstora företag billigare och mer lättillgängliga lån.
- åstadkomma en välavvägd strategi för utmätning i samband med hypotekslån, till skydd för utsatta hushåll utan att bankernas balansräkning blir överbelastad. Detta innebär åtgärder för att införa individuella insolvensförfaranden som möjliggör ändringar av hypoteksvillkoren för att undvika utmätning.

Det är dessutom viktigt att till fullo utnyttja EU:s befintliga eller nya finansiella instrument, så att dessa kan fungera som katalysator för målinriktade investeringar, särskilt inom viktig infrastruktur:

- Tack vare utbetalningen av ytterligare 10 miljarder euro till Europeiska investeringsbanken (EIB) kommer denna att kunna tillhandahålla extrafinansiering på 60 miljarder euro under de kommande tre till fyra åren, och kommer dessutom att frigöra upp till tre gånger detta belopp från andra finansiärer.
- Utfärdandet av projektobligationer utgör ett viktigt nytt riskdelningsinstrument för att frigöra privat finansiering från exempelvis försäkringsbolag och pensionsfonder, vilket således fungerar som ett komplement till traditionella banklån. EIB har redan kommit långt med förberedelserna av flera projekt.
- Som en del av tillväxt- och sysselsättningspakten fortsätter kommissionen att samarbeta med medlemsstaterna om att omfördela och påskynda utnyttjandet av EU:s strukturfonder till stöd för tillväxt, särskilt för små och medelstora företag. Dessutom uppmanas medlemsstaterna att i sina nationella reformprogram ange hur de avser utnyttja strukturfonderna för att understödja tillväxtfrämjande prioriteringar under nästa programperiod (2014–2020). Det fullständiga utnyttjandet av ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation har redan uppbådat 2,1 miljarder euro i riskkapital och bidragit med 11,6 miljarder euro i lån till små och medelstora företag.

3. FRÄMJA TILLVÄXT OCH KONKURRENSKRAFT I DAG OCH I MORGON

Till följd av krisen förändras ekonomin snabbare, varvid vissa mer traditionella branscher drabbats särskilt hårt och nya uppstickare har svårt att utvecklas. Den raska omstruktureringstakten är en utmaning, men den innebär också en möjlighet att utnyttja nya potentiella källor till tillväxt och sysselsättning¹⁰. Sådana justeringar är ett komplement till långsiktigt konkurrensrelaterade utmaningar för många av våra ekonomier, och tjänar dessutom ofta till att korrigera dessa. Rapporten om varningsmekanismer som antogs parallellt med föreliggande översikt visar att prisutvecklingen i kombination med annan konkurrens än den som sker genom priset på ett positivt sätt bidrar till att förbättra externa obalanser, även om det sker med en viss tidsförskjutning. De medlemsstater som står under

¹⁰ Den första versionen av rapporten om integrationen av den inre marknaden (COM(2012) 752) som medföljer denna översikt innehåller exempel på tillväxtkällor som ännu inte utnyttjats. Närmare upplysningar finns även i kommissionens kommande studie *The cost of non-Europe: the untapped potential of the Single Market*.

hårt marknadstryck har genomfört betydande reformer, men mer behöver göras för att förbättra den interna och externa konkurrenskraften i ett stort antal medlemsstater.

Som framgår av de nya landsspecifika rekommendationerna, finns det inte någon universallösning, men det finns ändå gemensamma mål, olika reformer som kan övervägas och många exempel på framgångsrika metoder – inklusive världsledande europeiska exempel på olika områden. Det kan ta tid innan effekterna av vissa reformer visar sig, medan andra ger omedelbara resultat.

Vissa ramvillkor måste finnas på nationell nivå och prioriteringarna omfattar följande:

- Påskynda innovation och ny teknik samt höja de offentliga och privata investeringarnas nivå inom FoU. Riktat stöd från myndigheter och större konkurrens om forskningsanslagen kommer att spela en viktig roll i detta sammanhang.
- Förbättra utbildningssystemens resultat och allmänna färdighetsnivåer, så att arbetslivet och utbildningssystemen kopplas närmare till varandra.
- Förbättra företagsklimatet genom att lätta på formaliteterna för att starta företag, förenkla förfarandena för tillstånd, licensiering och skattedisciplin samt minska företagets totala administrativa börda. Särskilda hinder för verksamhet inom arbetsintensiva sektorer, t.ex. byggbranschen, företagstjänster, logistik, turism och partihandel bör undanröjas.
- Frigöra den gröna ekonomins potential genom att införa ett förutsägbart regelverk och främja framväxten av nya marknader och teknik. Särskilt ambitiösare renoveringsprogram för ökad energieffektivitet – inbegripet, men inte begränsat till, de krav på energieffektivitet som återfinns i EU:s direktiv – kan leda till betydande besparingar och nya arbetstillfällen, utöver miljöfördelarna. Förbättrad avfallshantering, vattenförvaltning och materialåtervinning har också en betydande potential att leda till nya jobb, samtidigt som ett bidrag lämnas till att trygga försörjningen av knappa resurser och råvaror.

EU:s inre marknad erbjuder företagen många utvecklingsmöjligheter och konsumenterna chansen att dra nytta av bättre tjänster och produkter. På tjänsteområdet kan många vinster göras om medlemsstaterna förbättrar genomförandet av tjänstedirektivet genom att agera på följande sätt:

- Fullgöra sina skyldigheter att avskaffa begränsningar som grundar sig på tjänsteleverantörens nationalitet eller bosättningsort.
- Se över nödvändigheten och proportionaliteten i reglerna om professionella tjänster, särskilt fasta tariffer och begränsningar av företagsstrukturer och kapitalinnehav.
- Se över tillämpningen av bestämmelsen om friheten att tillhandahålla tjänster för att undanröja omotiverad överlappande lagstiftning inom exempelvis bygg-, företags- och turismsektorn och säkerställa öppen en prissättning inom hälso- och sjukvårdssektorn.
- Stärka konkurrensen i detaljistledet genom att minska antalet restriktioner på driftsnivå, särskilt genom att undanröja ekonomisk behovsprövning.

Resultaten inom den europeiska branschen för nättjänster får också ett tydligt genomslag inom resten av ekonomin och kan förbättras avsevärt på följande sätt:

- Utveckla lämpliga incitament för en snabb och landsomfattande utbyggnad av höghastighetsstrukturer för internet och utveckling av mobil datatrafik. Därutöver måste medlemsstaterna frigöra frekvensband för trådlöst bredband.
- Säkerställa ett fullständigt införlivande och genomförande av det tredje energipaketet, och i synnerhet ge tillträde till nätverk, säkerställa de nationella tillsynsmyndigheternas oberoende och befogenheter samt gradvis fasa ut reglerade energipriser samtidigt som utsatta konsumenter skyddas.
- Påskynda genomförandet av det gemensamma europeiska luftrummet genom att begränsa fragmenteringen av flygledningstjänsterna och förbättra organisationen av luftrummet.
- Konkurrensutsätta den nationella persontrafiken på järnväg, särskilt genom lika villkor för tillträde till infrastrukturen.
- Bättre integrera hamnarna i logistikkedjan genom att undanröja hinder för tillträde till hamntjänster.
- Genom att undanröja återstående restriktioner för cabotage, i syfte att förbättra matchningen mellan utbud och efterfrågan vid internationella transporter.
- Tillämpa harmoniserade regler om öppenhet och informationskrav för företag och konsumenter i enlighet med e-handelsdirektivet.

Produktmarknadernas resultat skulle också avsevärt förbättras om nationella standardiseringsorgan uppnådde de mål som uppställts på EU-nivå, i synnerhet att övergå från nationella till europeiska normer. Man bör till fullo utnyttja anmälan av tekniska föreskrifter för IKT-produkter och tjänster (*IKT – informations- och kommunikationsteknik*) för att underlätta deras omsättning på den inre marknaden.

4. INSATSER MOT ARBETSLÖSHETEN OCH DE SOCIALA FÖLJDERNA AV KRISEN

Under de senaste tolv månaderna har antalet arbetslösa stigit med 2 miljoner och uppgår nu till över 25 miljoner. Arbetslösheten är 10,6 % i EU och 11,6 % i euroområdet. Långtidsarbetslösheten ökar och nästan varannan arbetslös har varit utan arbete i över ett år. Situationen varierar avsevärt i hela Europa, med en nationell arbetslöshetsnivå som varierar från i genomsnitt mindre än 5 % till över 25 %. Ungdomar har drabbats särskilt hårt, med en ungdomsarbetslöshet som ligger över 50 % i vissa länder¹¹, men även andra åldersgrupper berörs.

Med tanke på arbetslöshetsperiodernas längd, den snabba omstruktureringen av ekonomin och svårigheterna med att hitta arbete finns en risk för att arbetslösheten kommer att bli alltmer strukturell och att ett ökande antal människor drar sig tillbaka från arbetsmarknaden¹². Det finns också tydliga tecken på att risken för fattigdom och social utslagning ökar i många

¹¹ På senare år har kommissionen satt samman insatsgrupper för att stötta de länder som har den högsta ungdomsarbetslösheten i arbetet med att omfördela EU-medel till utbildnings- och arbetstillfällen för ungdomar. De första resultaten återfinns här: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/pdf/council_dinner/youth_action_team_sv.pdf

¹² Utkastet till gemensam sysselsättningsrapport som bifogats föreliggande översikt innehåller närmare uppgifter.

medlemsstater¹³. Det ökade trycket på socialförsäkringssystemen påverkar också deras möjligheter att fullgöra sina välfärdsuppgifter.

Den svaga tillväxtutsikterna och fördröjningen mellan den ekonomiska återhämtningen och återhämtningen på arbetsmarknaden innebär att det inte finns några utsikter till en omedelbar eller automatisk förbättring av sysselsättningssituationen. Detta innebär en stor utmaning för EU som helhet – liksom för de länder som drabbats hårdast – och påkallar fastare åtgärder från myndigheternas och arbetsmarknadsparternas sida.

Utöver effekterna av den nuvarande krisen innebär den strukturella utvecklingen mot en åldrande och snart krympande arbetsför befolkning i delar av Europa särskilda utmaningar. Att uppmuntra förtidspensionering av äldre arbetstagare i hopp om att ungdomar ska anställas i deras ställe, är en strategi som tidigare på det hela taget har visat sig ineffektiv och mycket kostsam, och bör därför inte användas längre.

Trots de höga arbetslöshetsnivåerna finns även tecken på kompetensbrist och obalanser, med vissa regioner eller sektorer som saknar arbetskraft som passar deras behov. Att öka deltagandet på arbetsmarknaden, höja kompetensnivån och underlätta rörligheten är alltså mycket angelägna prioriteringar.

Flera ambitiösa reformer genomförs f.n. i hela Europa. I länder med finansiella problem har åtgärder vidtagits för att göra arbetstiderna mer flexibla inom företag, minska avgångsvederlagen för normala anställningskontrakt och förenkla individuella eller kollektiva uppsägningsförfaranden. Åtgärder har också vidtagits för att öka flexibiliteten i lönesättningen, t.ex. underlätta villkoren för företag som inte går med på kollektivavtal med krav på högre ersättningsnivåer och översynen av branschavtalen.

Mot en återhämtning med ökad sysselsättning

Ytterligare ansträngningar för att förbättra arbetsmarknadens återhämtningsförmåga och investera i personalutveckling är helt avgörande om företagen ska kunna ges hjälp med att anställa och anpassa sig samt för att fler människor ska förbli aktiva och tillvarata de möjligheter som ges. Vid sidan av myndigheterna har arbetsmarknadens parter en viktig roll att spela. Därför rekommenderar kommissionen särskilt följande:

- Sänkt skatt på arbete, särskilt för lågavlönade, som en del av ett bredare arbete med att förflytta skattebördan bort från arbetskraften. Tillfälligt sänkta sociala avgifter eller subventionssystem för nyanställda, särskilt lågutbildade och långtidsarbetslösa, skulle också kunna övervägas för att främja skapandet av arbetstillfällen, förutsatt att de är målinriktade.
- Fortsatt modernisering av arbetsmarknaderna genom en förenkling av arbetsrättslagstiftningen och utarbetande av nya flexibla arbetsformer, inklusive förkortad arbetstid och inrättande av arbetsmiljöer som främjar ett längre arbetsliv. En minskning av skillnaderna i sysselsättning mellan olika typer av anställningskontrakt torde också bidra till att minska segmenteringen av arbetsmarknaden och begränsa svartarbetet i flera länder. Effekterna av

¹³ Sedan 2008 har antalet personer som riskerar fattigdom och social utslagning ökat i 13 av de 23 medlemsstater som det fanns uppgifter om 2011.

arbetslöshetsförmånerna bör kontrolleras för att garantera lämpliga ersättningsnivåer och effektiva krav på de arbetssökande.

- Övervakning av effekterna av lönesystemen, särskilt indexeringsmekanismerna, och vid behov genomföra ändringar av dem i enlighet med de nationella samrådsförfarandena, för att bättre återspegla produktivitetsutvecklingen och främja skapandet av arbetstillfällen. Det är viktigt att nivån på minimilönerna når en jämvikt mellan ökad sysselsättning och tillräckliga inkomster.
- Utnyttjande av sysselsättningsmöjligheterna inom expanderande sektorer, såsom den gröna ekonomin, hälso- och sjukvården och IKT, genom en framtidsorienterad och pålitlig rättslig ram, utveckling av erforderliga färdigheter och målinriktat offentligt stöd¹⁴.

Att förbättra anställbarheten, särskilt bland ungdomar

Samtidigt bör medlemsstaterna göra mer för att bekämpa arbetslösheten, förbättra anställbarheten och främja tillgången till sysselsättning eller en återgång till arbetslivet, särskilt för långtidsarbetslösa och ungdomar. Detta inbegriper exempelvis nedanstående åtgärder:

- Stärka de offentliga arbetsförmedlingarna och intensifiera arbetsmarknadsåtgärderna, inklusive kompetensökning, individualiserat stöd i samband med de sökandet av arbete, stöd till entreprenörskap och egenföretagande samt ett stödsystem för att underlätta flytt för att kunna ta anställning på annan ort. Trots vissa ytterligare resurser till dessa insatser eller ansträngningar för att öka effektiviteten, motsvarar stödet knappast den ökning av antalet registrerade arbetssökande som ägt rum i flera länder.
- Minska antalet ungdomar som slutar skolan i förtid och underlätta övergången från skola till arbetsliv genom utveckling av kvalificerande praktik- och lärlingsplatser samt modeller för dubbelt lärande – klassrumsundervisning kombinerad med praktisk erfarenhet på arbetsplatsen. Insatser för att utveckla entreprenörsfärdigheter behövs för att stödja skapandet av nya företag och förbättra de ungas anställbarhet¹⁵.
- Utveckla och genomföra garantiordningar för ungdomar så att alla unga under 25 år får ett erbjudande om anställning, fortsatt utbildning, lärlingsplats eller praktik inom fyra månader efter avslutad formell utbildning eller efter att ha blivit arbetslösa. Sådana system kan samfinansieras av Europeiska socialfonden¹⁶.
- Underlätta inträdet på arbetsmarknaden och tillgången till arbete för den andra inkomsttagaren i familjen genom lämpliga skatte- och bidragsincitament och barnomsorg av god kvalitet som erbjuds till ett överkomligt pris.

¹⁴ Kommissionen beskriver olika sätt att utnyttja denna potential i sitt meddelande *Att skapa förutsättningar för en återhämtning med ökad sysselsättning* (COM(2012) 173) av den 18 april 2012.

¹⁵ Den 20 november 2012 antog kommissionen ett meddelande om nytänkande kring utbildning (COM(2012) 669).

¹⁶ Kommissionen lägger inom kort fram ett ”ungdomsjobbpaket”.

- Förbättra möjligheterna till livslångt lärande, även för de äldre inom arbetslivet, genom en förstärkning av partnerskapen mellan offentliga och privata institutioner som tillhandahåller, tillämpar och uppdaterar särskilda färdigheter.
- Stärka kopplingarna mellan utbildning, livslångt lärande och arbetsmarknadens behov. Kortvariga (två år) kvalifikationskurser inom den högre utbildningen inriktade på områden med en konstaterad brist på kvalificerad arbetskraft, liksom riktade program för rörlighet, kan visa sig vara särskilt effektiva under nuvarande omständigheter.
- Uppmuntra arbetstagarnas rörlighet över gränserna genom att undanröja rättsliga hinder och underlätta erkännandet av både yrkeskvalifikationer och yrkeserfarenhet. Samarbetet mellan arbetsförmedlingar bör stärkas. Eures-plattformen kan utnyttjas som grund för en fördjupad integration av den europeiska arbetsmarknaden.

Främja social inkludering och bekämpa fattigdom

Utöver dessa åtgärder krävs ytterligare ansträngningar för att säkerställa de sociala trygghetssystemens effektivitet i fråga om att motverka effekterna av krisen, främja social inkludering och förhindra fattigdom:

- Det bör utvecklas strategier för aktiv inkludering, som innefattar ett effektivt och välavvägt inkomststöd, åtgärder för bekämpning av fattigdom, också barnfattigdom, samt bred tillgång till prisvärda och högkvalitativa tjänster, såsom sociala tjänster, hälso- och sjukvårdstjänster, barnomsorg, bostäder och energiförsörjning.
- Kopplingen mellan försörjningsstöd och aktiveringsåtgärder bör stärkas genom mer personanpassade tjänster ("en egen kontaktperson") och insatser för att förbättra utnyttjandet av åtgärder till förmån för utsatta grupper. När arbetsmarknaden börjat återhämta sig, blir det viktigt att fasa ut krisrelaterade åtgärder, samtidigt som centrala skyddsnät bibehålls.

5. MODERNISERA DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

De knappa offentliga finanserna har medfört en ny dynamik i moderniseringen av den offentliga förvaltningen. Inom EU står de offentliga utgifterna för närmare 50 % av BNP och omkring 17 % av den totala arbetskraften är sysselsatt inom den offentliga sektorn.

Under åren har många medlemsstater vidtagit åtgärder för att förbättra såväl den offentliga tjänstesektorns effektivitet som öppenheten och kvaliteten i den offentliga förvaltningen och rättsväsendet. Dessa reformer har varit särskilt omfattande i länder som befunnit sig i ett finansiellt nödläge. Exempel på detta är omorganisation av lokala och centrala myndigheter, rationalisering av den offentliga sektorns betalsystem och förvaltningen av statsägda företag, reformer av förfarandena för offentlig upphandling, en regelbunden övergripande granskning av utgiftsnivåerna och främjande av effektiviseringsåtgärder inom den offentliga sektorn, såsom ökad användning av delade tjänster och it-lösningar. I flera fall har medlemsstaterna och kommissionen samarbetat genom tillhandahållande eller utbyte av tekniskt bistånd.

Olika åtgärder som redan beskrivits – t.ex. ett fullständigt och korrekt införlivande av EU-lagstiftning, effektiviteten i skatteuppbörden och hälso- och sjukvårdssystemen, behovet av en minskning av antalet betalningsförseningar och de offentliga arbetsförmedlingarnas roll – kan

ha ett betydande positivt inflytande och bör eftersträvas. Dessutom anser kommissionen att följande åtgärder i särskilt hög grad gynnar tillväxt:

- En sund ekonomisk förvaltning genom ett fullständigt utnyttjande av möjligheterna till offentlig upphandling för att underbygga konkurrensen på marknaden, bl.a. att utveckla e-upphandlingens potential inom hela den inre marknaden. Sådana insatser bidrar inte bara till mer effektivitet och rättvisa, utan bidrar också till korruptionsbekämpningen.
- En förenkling av regelverket för företagen och en minskning av den administrativa bördan och byråkratin, särskilt på nationell nivå.
- En utbyggnad av driftskompatibel digitalisering inom den offentliga förvaltningen i syfte att främja användarvänliga arbetsprocesser för tjänsteleverantörer och mottagarna av dessa tjänster samt ökad administrativ förenkling och öppenhet. Gränsöverskridande driftskompatibla internetjänster och samverkan mellan forskningscentrum inom hela EU är särskilt viktigt.
- En förbättring av domstolarnas kvalitet, oberoende och effektivitet samt garantier för att avgöranden i enskilda mål kan nås inom rimlig tid samt ett främjande av alternativa tvistlösningsmekanismer. Därigenom torde företagens kostnader minska och landets förmåga att locka till sig utländska investerare stärkas.
- Ett högre utnyttjande av EU:s strukturfonder genom att stärka den administrativa kapaciteten redan i år, för att snabbare kunna fördela de outnyttjade medlen.

SAMMANFATTNING

EU:s ekonomi håller långsamt på att ta sig ur den djupaste finansiella och ekonomiska krisen på årtionden. Medlemsstaterna har olika utgångslägen och arten och omfattningen av de utmaningar som de står inför är inte enhetliga och reformtakten varierar. Läget är alltför instabilt. Genomförandet av reformerna är på gång och betydande justeringar görs alltför, men det finns tecken på att vi under det kommande året får se en återhämtning. I de medlemsstater som har genomfört långtgående reformer börjar ansträngningarna bära frukt: obalanserna minskas och konkurrenskraften förbättras.

Denna process innebär inte enbart en återgång till tillväxt, utan också att grunden läggs för en tillväxt med andra kvaliteter efter krisen. De strukturella reformerna på nationell nivå och EU-nivå måste stärka EU:s förmåga att konkurrera globalt, vilket genererar tillväxt på hemmaplan byggd på verksamhet som är hållbar och som förser EU med de riktlinjer och verktyg som krävs för att skapa en blomstrande, inkluderande och resurseffektiv framtid. Solidaritet och rättvisa – inom enskilda länder men också över hela Europa – är viktiga faktorer för att säkerställa att de ansträngningar som görs kan godtas politiskt och socialt och bli till nytta för alla.

Många viktiga beslut har redan fattats i medlemsstaterna och på EU-nivå. Nu gäller det att hålla kursen och verkligen genomföra vad som har överenskommits. För att återställa förtroendet och skapa ny tillväxt är det också viktigt att upprätthålla takten i reformerna, särskilt på följande områden:

- För att kunna återställa de offentliga finansernas hållbarhet måste de ledas in på rätt spår igen. Detta är viktigt inte enbart för investerarnas förtroende på kort sikt, utan också för att tillgodose behoven i ett åldrande samhälle och bevara framtidsutsikterna

för kommande generationer. Den finanspolitiska konsolideringen kan ske på olika sätt och i varierande takt: Medan vissa medlemsstater snabbt behöver minska sina underskott, har andra ett större manöverutrymme. Eventuella kortsiktiga negativa effekter på tillväxten kan mildras genom lämpliga åtgärder på de offentliga finansernas utgifts- respektive intäktssida.

- Ansträngningarna för att restaurera den finansiella sektorn måste fortsätta om den finansiella stabiliteten ska kunna återställas och bättre finansieringsvillkor för ekonomin, bl.a. genom alternativa finansieringskällor, ska kunna erbjudas. Det krävs ytterligare framsteg på EU-nivå för att bygga upp en integrerad tillsyn och stärka reglerna om finansinstitutens verksamhet.
- De strukturella reformerna måste intensifieras för att främja tillväxten och konkurrenskraften. Det finns också ett stort antal åtgärder att överväga på nationell nivå, med EU:s lagstiftning att tillgå som en katalysator för förändringar. Många erfarenheter kan hämtas från medlemsstaternas och tredjeländernas bästa arbetsmetoder.
- Arbetsmarknadssituationen och den sociala situationen kräver omedelbara åtgärder. En intensifiering av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, en förstärkning och förbättring av de offentliga arbetsförmedlingarna, förenklad arbetsrättslagstiftning och en löneutveckling som leder till nya arbetstillfällen är väsentliga inslag i en sådan strategi. Ungdomarnas situation pockar på särskild uppmärksamhet. Ansträngningar bör intensifieras för att främja social inkludering och förebygga fattigdom genom att stärka centrala skyddsnät.
- Tillväxtstrategier på såväl nationell nivå som EU-nivå kan endast genomföras om den offentliga förvaltningen är effektiv. Mer kan göras för att genomföra moderniseringar, t.ex. när det gäller offentlig upphandling, digitalisering av den offentliga förvaltningen, förhöjd kvalitet inom ett rättsväsende med större oberoende och ett effektivt utnyttjande av EU:s strukturfonder.

Riktlinjerna i föreliggande årliga tillväxtöversikt kommer att diskuteras på EU-nivå som en förberedelse inför Europeiska rådets vårmöte i mars och som ett stöd i förberedelserna av de uppdaterade nationella programmen och de landsspecifika rekommendationerna. Kommissionen kommer att bedriva ett nära samarbete med nationella myndigheter, också de nationella parlamenten, EU-institutionerna och andra berörda parter, för att skapa en känsla av gemensamt ansvar och se till att utvecklingen blir en del i EU:s större ansträngningar för att ta sig ur krisen och att lägga grunden till en smart, hållbar och inkluderande tillväxt inom hela EU.