



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.11.2012
COM(2012) 750 final

BILAGA

MAKROEKONOMISK RAPPORT

till

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Årlig tillväxtöversikt 2013

INLEDNING

Korrigeringen av EU:s ekonomi efter den ekonomiska krisen fortsätter. Före sommaren präglades euroområdet fortfarande av ekonomiska spänningar, samtidigt som världsekonomin bromsades och därmed minskade möjligheterna att använda exporten för återhämtning. Därför är utsikterna för EU:s ekonomi på kort sikt fortfarande dåliga, men en stegvis återgång till tillväxt väntas under 2013, med ytterligare förbättringar under 2014. Dessa prognoser försvårar läget för många EU-länder som måste företa anpassningar. Särskilt de dåliga tillväxtprognoserna bromsar investeringen och skapandet av arbetstillfällen, och driver på arbetskraftsnedskärningarna, eftersom marginalerna för att utnyttja flexibla arbetsmönster nu har minskat.

EU:s ekonomi står fortfarande inför svåra problem. Många medlemsstaters ekonomier kämpar fortfarande med omfattande skuldsaneringar inom den privata och den offentliga sektorn. Skuldsaneringen har att göra med upplösningen av ackumulerade ekonomiska obalanser, som i sin tur beror på tidigare ohållbara utgiftsnivåer som finansierats på kredit och i vissa fall förstärkts av tillgångsprisbubblor inom den privata sektorn och i andra fall av bristande finanspolitisk kontroll inom den offentliga sektorn. Dessa faktorer bromsar i dag tillväxten, när utgifterna minskas och intäkterna styrs till skuldavbetalning.

Den ljusa sidan är att anpassningen av EU:s ekonomi tycks gå framåt. Situationen har förbättrats på finansmarknaderna efter sommaren, till följd av ett systematiskt genomförande av reformer, de framsteg som gjorts med omstruktureringen av EMU och de tunga beslut som tagits inom euroområdet, inte minst av ECB. De sårbaraste medlemsstaternas omfattande insatser börjar också bära frukt: skuldsättningen har minskat både inom den privata och den offentliga sektorn, och konkurrenskraften ökar i länder med stora konkurrenskraftsklyftor, vilket skapar förutsättningar för ytterligare anpassningar framöver. Exporten bidrar i allt större utsträckning till att förbättra de stora handelsbalansunderskotten, vilket är ett gott tecken för korrigerings stabilitet. De stora skillnaderna mellan EU-medlemsstaternas tillväxt speglar också den pågående anpassningen: tillfälligt lägre eller negativ tillväxt är ofta en följd av omfattande anpassningar, men skapar förutsättningar för en hållbarare tillväxt och konvergens, något som borde visa sig redan under 2014.

Skuldsaneringen och anpassningsprocessen är ofrånkomliga, och beslutsfattarnas viktigaste uppgift är att hantera dessa processer och lindra de ekonomiska och sociala följderna av upphov till.

Med tanke på de höga skuldnivåerna och de långsiktiga hoten mot de offentliga finanserna måste den finanspolitiska anpassningen fortsätta, med en differentierad, tillväxtfrämjande konsolideringsstrategi. Men eftersom finanspolitisk konsolidering kan få negativa effekter på tillväxten på kort sikt bör den genomföras på ett tillväxtvänligt sätt, dvs.

- Konsolideringens tempo måste anpassas från land till land, beroende på ländernas finanspolitiska spelrum, så att man hittar en balans mellan potentiella negativa tillväxteffekter och riskerna för skuldernas hållbarhet. Stabilitets- och tillväxtpakten och den centrala roll som den strukturella budgetsaldot spelar i pakten utgör en god ram för att styra den differentierade anpassningstakten.
- Även om man koncentrerar sig på konsolidering av utgiftssidan finns det behov av en allmän, tillväxtvänlig blandning av intäkts- och utgiftsåtgärder, med riktade insatser inom de givna finanspolitiska ramarna för att skydda viktiga tillväxtfrämjande faktorer och samtidigt garantera effektiva utgiftssystem.

Dessutom blir konsolideringen trovärdigare och dess positiva följder ökar om den på medellång sikt förankras i en finanspolitisk ram och åtföljs av reformer som är inriktade på de långsiktiga hållbarhetsfrågor som den åldrande befolkningen ger upphov till.

En sund och effektiv finanssektor är en förutsättning för en ordnad skuldsanering i den privata sektorn. Därför måste budgetkonsolideringen och omstruktureringen fortsätta, inte minst inom banksektorn, med tanke på dess betydelse för EU:s ekonomi. Men nya finansieringskällor måste också utvecklas. En samstämmig och effektiv strategi för mikro- och makrotillsyn är en förutsättning för att återställa förtroendet för banksektorns stabilitet, utveckla ett hållbart kapitalflöde till produktiva verksamhetsområden och garantera en stabil finansiering av vår ekonomi.

Det krävs strukturreformer för att underlätta anpassningar och förbättra ramvillkoren för tillväxt. Strukturreformer som förbättrar konkurrenskraften, löne- och prisflexibiliteten är en förutsättning för att vi ska kunna förbättra vår anpassningsförmåga och uppmuntra till överföring av resurser från krympande till växande sektorer. Det behövs reformer för att främja sysselsättning, investering i innovation, kunskap och tillväxt för alla om vi ska kunna hantera risken för hysteres och lindra krisens negativa inverkan på samhällsvillkoren. Hållbar tillväxt förutsätter att anpassningsbördan fördelas rättvist över hela samhället. Men det förblir ofrånkomligt att skapa en samstämmig kombination av strategier som omfattar både makroekonomiska och strukturella åtgärder, om vi vill få igång tillväxten igen. Därför måste vi agera kraftfullt på alla dessa områden, och motverka den negativa dynamiken och förbättra den ekonomiska situationen på ett hållbart sätt.

Euroområdet länder befinner sig i en särskild situation till följd av deras starka ekonomiska och finansiella kopplingar och de bieffekter detta medför.

De privata kapitalflödena inom euroområdet har tvärt bytt riktning, bort från de sårbara länderna. Den externa finansieringsklyfta som uppstod till följd av detta har överbryggats med kapital från den offentliga sektorn, vilket förebyggde en oordnad anpassning. Till följd av att alla länder allt mer koncentrerade sig på sin hemmamarknad har skillnaderna i finansieringsvillkoren både för den offentliga och den privata sektorn blivit allt större inom euroområdet. Detta har lett till mycket stram makroekonomisk politik i de sårbara länderna i euroområdet, eftersom stränga finansieringsvillkor bidrar till den nödvändiga finanspolitiska konsolideringen. Detta bromsar anpassningen, bidrar till större ekonomiska skillnader mellan länderna i euroområdet och undergräver stabiliteten i hela valutaområdet.

Euroområdet måste i första hand fortsätta sina strukturreformer och åtgärda den finansiella fragmenteringen, förbättra finansieringsvillkoren i de sårbara länderna och främja inflödet och en effektiv fördelning av kapital till stöd för anpassningen. Detta är oundgängligt om vi vill uppnå tillväxt och anpassning. Behovet av att minska de makroekonomiska obalanserna visar också att man måste ha olika tempo på den offentliga skuldsaneringen i överskotts- och underskottsländerna. Med tanke på den gemensamma penningpolitiken spelar slutligen strukturreformer som ökar pris- och löneflexibiliteten och underlättar anpassningar en allt större roll i euroområdet.

Ett fortsatt aktivt reformarbete är av största vikt för att lösa problemen. Den 8 oktober 2012 togs europeiska stabilitetsmekanismen i drift, och ECB beslutade i september 2012 att införa direkta monetära transaktioner. Det är viktiga bidrag till lösningen av det mest trängande problemet att stabilisera det finansiella läget och återställa förtroendet. Omstrukturering och utjämning av ekonomierna är åtgärder på medellång sikt, eftersom det oftast tar tid innan strukturreformer får verkan. Föreställningen om en verklig EMU växer slutligen, som ett långsiktigt mål, i och med att konkreta steg redan tas för att ge reformerna mer genomslagskraft. På så sätt har spänningarna på finansmarknaderna lättat något på senare

tid, men marknaderna förblir sköra och har blivit beroende av fortsatt politiskt stöd. Därför skulle varje avbrott i reformsatsningarna omedelbart kunna leda till nya spänningar och oönsketgöra den senaste tidens förbättringar.

1. TILLVÄXTVÄNLIG FINANSPOLITISK KONSOLIDERING

Sunda och hållbara offentliga finanser är en viktig förutsättning för makroekonomisk stabilitet och därmed för tillväxt. Detta gäller inte minst i euroområdet, där den gemensamma penningpolitiken inte kan reagera på landsspecifika omständigheter och de nationella budgetarna måste återfå förmågan att verka stabiliserande vid landsspecifika chocker. Samtidigt är euroområdets länder mycket känsligare för bieffekter av ohållbar finanspolitik, särskilt genom finansiell påverkan, vilket blivit mycket uppenbart under den nuvarande krisen. Detta förutsätter ett större ansvarstagande i fråga om budgetutveckling på nationell nivå. Det är bakgrunden till den regelbaserade finanspolitiska styrning som föreskrivs i fördraget och i stabilitets- och tillväxtpakten. Om EMU ska kunna fungera korrekt måste dessa regler respekteras.

Finanspolitisk konsolidering har på kort sikt negativ inverkan på tillväxten eftersom finanspolitisk åtstramning leder till minskade utgifter. På medellång sikt överväger emellertid fördelarna. Under finanskriser kan finanspolitikens inverkan på tillväxten bli större än normalt, eftersom den s.k. multiplikatoreffekten anses vara större än under normala ekonomiska förhållanden¹. På kort sikt kan detta innebära att konsolidering får negativa följder för skuldkvoten i förhållande till BNP om de ursprungliga skuldkvoterna, och därmed konsolideringsbehoven, är stora.

I vissa medlemsstater är konsolidering emellertid den enda lösningen, eftersom det skulle få ännu mer negativa följder om ingen konsolidering genomfördes. Om skuldnivåerna är höga och ökande måste man försöka uppnå hållbara skulder, vilket är en uppgift på medellång sikt. Kommissionens analys² visar att konsolidering endast leder till negativa skuldeffekter på medellång sikt under relativt osannolika förutsättningar (mycket kortsynta marknader, mycket ovanliga reaktioner hos riskpåläggen). Om man vill undvika negativa skuldeffekter är det dessutom viktigt att skapa förutsättningar för och tilltro till en permanent konsolidering, eftersom en konsoliderings positiva inverkan på riskpåläggen kan tillintetgöras om det finns oro för att konsolideringen inte är permanent. Samtidigt beror bedömningen av konsolideringskostnaderna, även på kort sikt, på vilka alternativa scenarier man jämför med, i medlemsstater med begränsat marknadstillträde. Om den finanspolitiska hållbarheten hotas kan bristande konsolidering leda till högre riskpålägg eller förlust av marknadstillträde, vilket kan leda till mycket mer dramatiska anpassningar, med mycket värre följder för tillväxten än vad som vore fallet vid konsolidering och ökad finanspolitisk hållbarhet.

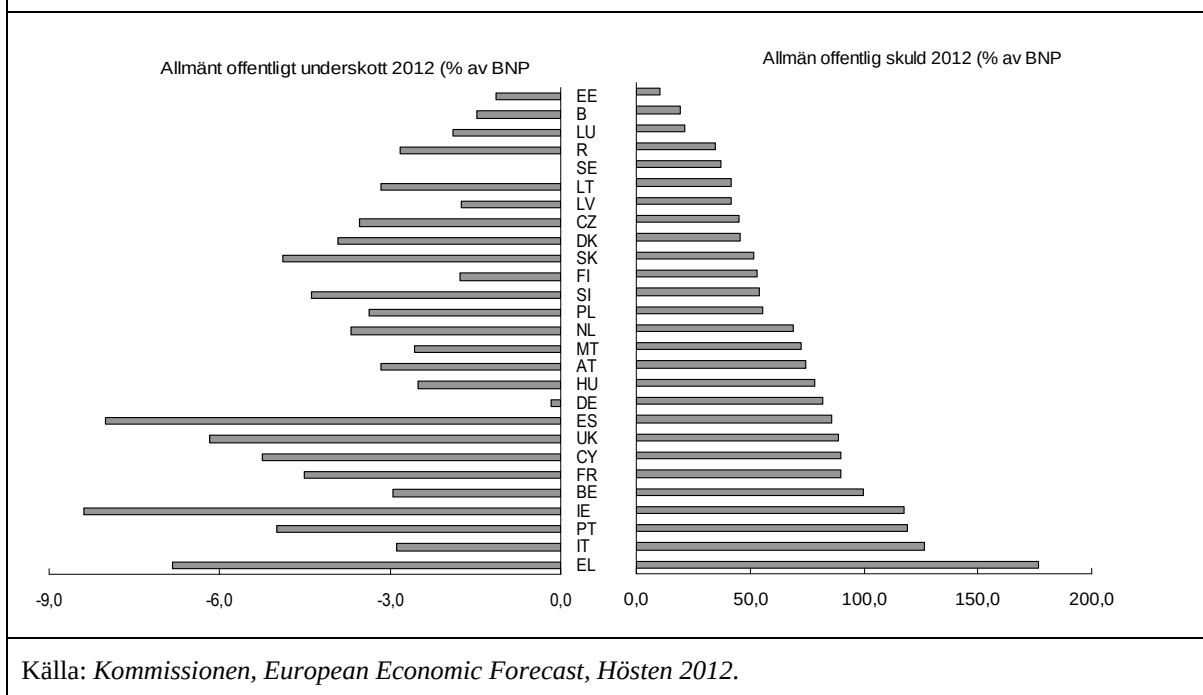
Vissa EU-länder har större spelrum, men riskerna med bromsad finanspolitisk konsolidering bör analyseras noga. I dag åtnjuter vissa EU-medlemsstater rekordlåga räntor för sina offentliga skulder, och skulle därför skenbart kunna öka sin upplåning utan att riskera en ohållbar dynamik. Men även i dessa länder är skuldnivån högre än någonsin under fredstid. I nästan alla länder förväntas dessutom de offentliga utgifterna öka till följd av en åldrande befolkning och, i vissa fall, dåliga tillväxtprognoser. Det kan därför inte uteslutas att mindre stränga åtaganden om hållbar finanspolitik skulle kunna föranleda en omsvängning i

¹ Inget styrker emellertid de påståenden som gjorts på senare tid om att multiplikatoreffekten skulle vara mycket omfattande. Se exempelvis fält I.5, "Forecast errors and multiplier uncertainty" i *European Economic Forecast* – hösten 2012, European Economy 7/2012.

² Se Europeiska kommissionen (2012), Rapport om de offentliga finanserna i EMU 2012, European Economy 4/2012 GD ekonomi och finans.

marknadens stämning. Det skulle kunna få allvarliga följder, inte bara för de berörda länderna, utan för hela euroområdet krishanteringsförmåga, eftersom denna förutsätter de berörda ländernas kreditvärdighet.

Diagram 1: Offentliga underskott och skuldsättning 2012, EU:s medlemsstater (prognos för 2012, procent av BNP)



Källa: Kommissionen, *European Economic Forecast*, Hösten 2012.

EU:s offentliga finanser står inför stora problem, och den finanspolitiska stabiliteten måste återställas permanent (diagram 1). Problemen beror på att man tvingas minska höga skuldnivåer i en situation av dåliga tillväxtprognoser, långsiktiga utgiftstryck och en redan relativt stor skattebörda. Den övergripande principen om tillväxtvänlig finanspolitisk konsolidering förblir därför giltig. Den strategi som kommissionen förespråkar i den förra årliga tillväxtöversikten har visat sig vara effektiv, även om man inte kunnat undvika kortsiktiga negativa följder, som förklaras ovan, och de stora fördelarna blir synliga först på medellång sikt.

Konsolideringens inverkan på tillväxten kan bero på hur den genomförs. Om konsolideringen ska bli permanent och förutsättningarna för finanspolitisk hållbarhet ska förbättras måste den dessutom åtföljas av reformer som gör de offentliga finanserna mer hållbara på lång sikt, och ha stöd av sunda institutionella ramar.

Konsolideringens tempo

Konsolideringens tempo måste även framöver vara olika i olika länder, beroende på det finanspolitiska spelrummet. Med tanke på det kvarstående marknadstrycket på länder med höga skulder måste i synnerhet de länder som förlorat tillgången till finansmarknaderna eller står under stort marknadstryck fortsätta att genomföra de finanspolitiska åtaganden de gjort. Andra medlemsstater bör även fortsättningsvis efterleva sina åtaganden inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten, så att automatiska stabilisatorer kan bereda vägen för de överenskomna finanspolitiska anpassningarna, samtidigt som de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet garanteras.

Stabilitets- och tillväxtpakten utgör en flexibel och effektiv ram för ett differentierat konsolideringstempo. Stabilitets- och tillväxtpaktens regler innebär att konsolideringstakten kan variera beroende på varje medlemsstats särskilda omständigheter. Inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten får länderna nominella mål, som ska sörja för öppenhet och insyn och förankra budgetpolitiken. I rådets rekommendationer fastställs det emellertid också

vilka strukturella åtgärder som behövs, och som bör ta hänsyn till den offentliga sektorns finanser utan att beakta cykliska effekter och engångsinsatser. Om ett land har gjort de strukturella insatser som överenskommits men inte når sina mål, uteslutande till följd av en sämre tillväxt än väntat, kan tidsfristen för korrigeringen av det alltför stora underskottet förlängas. Denna möjlighet har utnyttjats flera gånger i det förflutna, och nyligen för Spanien och Portugal.

Hur konsolideringen genomförs

Utgiftsdriven konsolidering är att föredra, men man bör framför allt inrikta sig på en allmän, effektiv och tillväxtvänlig blandning av utgifts- och intäktsåtgärder. Analyser av tidigare konsolideringsansträngningar visar att utgiftsbaserade konsolideringar har störst chanser att lyckas. Med tanke på den relativt stora skattebördan i EU kan ytterligare skattehöjningar dessutom få negativ inverkan på tillväxten och bör därför tillämpas med försiktighet. För att minska de negativa följderna för tillväxten bör konsolideringen allmänt sett bestå av en lämplig blandning av tillväxtfrämjande åtgärder på utgiftssidan och på intäktssidan.

Det blir allt viktigare att utgifterna effektiviseras och att de offentliga finanserna är av god kvalitet rent allmänt sett, med tanke på det långsiktiga hotet mot våra offentliga finanser. I ljuset av rekordhöga skuldnivåer och de långsiktiga följderna av att befolkningen åldras kommer trycket på de offentliga finanserna sannolikt att kvarstå även efter den pågående finanspolitiska anpassningen. Det blir därför allt viktigare att se över utgifternas effektivitet för att försona behovet av hållbara offentliga finanser med tillhandahållandet av allmännyttiga tjänster på en tillfredsställande nivå. Internationell bästa praxis visar att många EU-länder har stort utrymme för besparingar i de offentliga resurserna utan att behöva dra ned på tjänstenivå.

Fortsatta reformer i den offentliga förvaltningen och införandet av bästa praxis i en resultatorienterad budgetering kan bidra kraftigt till effektivare offentliga utgifter. Reformer av den offentliga förvaltningen, åtföljd av utgiftsöversyner, kan få betydande korsbefruktande effekter på resultatorienterad budgetering, både i form av målsättningar och tidsscheman. Resultatorienterad budgetering främjar ett övergripande synsätt och kräver långsiktig planering både för införandet och för att resultaten ska bli synliga, men reformer av den offentliga förvaltningen kan leda till snabba och omfattande resultat i form av effektivare offentliga utgifter och besparingar, förutsatt att reformerna förbereds med stränga utgiftsöversyner och ingår i långsiktiga strategier. Reformer av den offentliga förvaltningen bör gärna inriktas på att uppnå besparingar där det finns indikatorer (till exempel jämförelser mellan länder och inom ett och samma land) som tyder på stora besparingsmöjligheter (se även avsnitt 3). Andra åtgärder som kan påverka utgifternas effektivitet kan spegla olika utgiftsposters varierande socioekonomiska syften, till exempel fördelningsproblem. Det kan röra sig om bättre konstruerade och riktade sociala omfördelningar och statliga stöd eller andra subventioner, identifiering av produktiva projekt för offentlig investering eller effektivare tillhandahållande av kollektiva nyttigheter och offentliga tjänster. Vilket instrument man än väljer för att göra de offentliga utgifterna effektivare måste det emellertid kombineras med prestandahantering på alla nivåer i den offentliga förvaltningen.

Utgiftsbesparingar bör inte tillämpas på poster som har positiv inverkan på tillväxten och tillväxtpotentialen. Om man planerar nedskärningar bör man undvika att göra dem på områden som berör utvecklingen av humankapital och teknisk innovation. När det gäller offentlig investering i fasta tillgångar är situationen mindre entydig. Sådana investeringar bidrar bara till potentiell tillväxt om den nya infrastrukturen kompletterar privata investeringar, vilket främst är fallet i fråga om investeringar i transport, kommunikation och vissa allmännyttiga inrättningar. För det andra är offentlig investering i fasta tillgångar bara

av fördel upp till en viss nivå; medlemsstater som redan har tillfredsställande infrastruktur borde snarare satsa på underhåll och eventuellt uppgradering.

På budgetarnas intäktssida står många medlemsstater fortfarande inför stora skattepolitiska utmaningar, trots den senaste tidens reformer. Vissa EU-länder skulle kunna ha nytta av åtgärder på intäktssidan för att konsolidera sina offentliga finanser och uppnå hållbarhet, även om nyttan varierar från land till land. Sådana åtgärder måste emellertid syfta till att göra skattesystemen effektivare och samtidigt garantera en rättvis fördelning av konsolideringsbördan över alla delar av samhället. Extra intäkter skulle i första hand uppnås genom en bredare skattebas, snarare än genom högre skattesatser eller nya skatter. Detta kan innebära att det blir nödvändigt att aktivt se över skatteutgifterna och andra kryphål i beskattningen av personer och företag, men också att minska möjligheterna till sänkt moms eller undantag från moms, eller också att öka minskade momssatser till nivåer som ligger närmare standardsatsen. Undantag från punktskatt kan också behöva ses över, både för att öka intäkterna och för att konkret bidra till annan offentlig politik (t.ex. hälso- eller miljöpolitiken).

Bättre skatteförvaltning kan vara ett bra komplement till intäktsökande insatser. Vissa åtgärder för att bekämpa skatteflykt, som att lyfta banksekretessen, tycks redan på kort sikt ha medfört betydande extra skatteintäkter. Men intäktsökningar till följd av bättre skatteförvaltning är ofta svåra att uppskatta i förväg och bör därför inte övervärderas som faktor i en försiktig finanspolitik, särskilt inte på kortare sikt. Bättre efterlevnad av skattereglerna skulle kunna ta sig olika uttryck, som en minskad svart ekonomi, bekämpning av potentiella momsbedrägerier och momsflykt, eller en effektivare skatteförvaltning. Att förbättra sin skatteförvaltning är en uppgift många medlemsstater står inför om de vill öka sina intäkter, minska de höga kostnaderna för alla insamlade nettointäkter och minska småföretagens tunga administrativa börda.

Intäktsneutrala reformer bör övervägas för att främja tillväxten och sysselsättningen i EU:s ekonomier. Detta gäller inte minst för medlemsstater som både har utrymme för och behov av att gå över från skatt på arbete till mindre snedvridande beskattning (konsumtionsskatt, periodiskt återkommande fastighetsskatter, miljöskatter). En skatteportfölj med en hög andel direkta skatter och sociala avgifter i kombination med en låg andel indirekta skatter kan tyda på att det finns utrymme för en sådan övergång. Intäktsneutrala reformer kan också innebära att höga bolagsskattesatser minskas.

Konsolideringen och skattereformerna bör utformas så att andra frågor som berör specifika skatter beaktas. Bolagsskatt är ofta utformad så att den snarare främjar finansiering med lån än med eget kapital. Dessutom är fastighetsbeskattningen i alltför stor utsträckning grundad på transaktionsskatt snarare än mindre skadliga skatter på fasta tillgångar, medan möjligheterna till skatteavdrag för räntor på fastighetslån gynnar skuldsättning och leder till risk för överinvestering i fastigheter. Miljöskatter skulle slutligen kunna spela en viktig roll för uppnåendet av överenskomna miljömål och bör på längre sikt kunna uppmuntra till att minska farliga utsläpp och i synnerhet utsläpp av växthusgaser. Skattereformer kommer att behöva ta hänsyn både till ekonomisk effektivitet och social rättvisa, i enlighet med kollektiva preferenser. Fördelningseffekter måste också beaktas när man utarbetar skattereformer.

Långsiktig hållbarhet

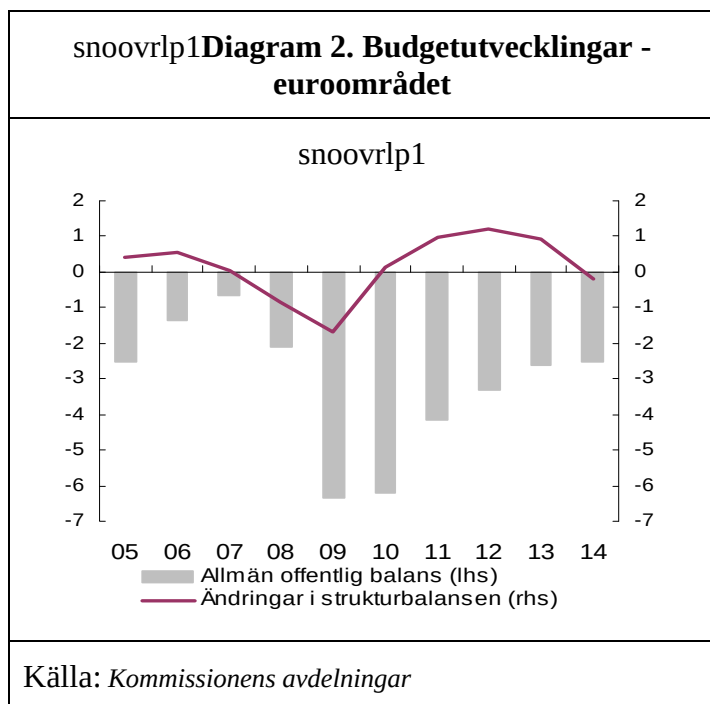
Behovet av konsolidering förstärks av den belastning av de offentliga finanserna som uppstår till följd av en åldrande befolkning. 2012 års rapport om de offentliga finansernas hållbarhet³ visar att skuldnivån i EU kommer att vara stabil fram till 2020, tack vare de senaste årens insatser för finanspolitisk konsolidering och reformframgångar som nästan stabiliserat de åldersrelaterade utgifterna. Från och med 2021 kommer åldrandekostnaderna

³ Se Europeiska kommissionen (2012), "Fiscal Sustainability Report 2012", European Economy 8/2012.

att öka i betydelse, och EU:s skuld kommer att börja öka igen, upp till närmare 90 % av BNP år 2030. Denna dynamik kan bara brytas med ihållande satsningar från medlemsstaternas sida. Om det strukturella saldot förbättras med 0,5 % av BNP per år fram till dess att målet på medellång sikt uppnåtts och kan bibehållas på längre sikt, så som det förespråkas i stabilitets- och tillväxtpakten, skulle skuldnivån kunna dras ned till cirka 60 % av BNP 2030.

Vissa länder tar redan itu med den åldrande befolkningens tryck på utgifterna, men mycket återstår att göra, utöver uppfyllandet av de föreliggande planerna. Många medlemsstater har redan gjort stora insatser för att reformera sina pensionssystem under det senaste årtiondet, vilket fått synbara positiva effekter på budgeten. På längre sikt väntas emellertid fortfarande en ytterligare sammanlagd ökning av pensionsutgifterna på EU-nivå⁴ (+1,5 procentandelar av BNP till 2060). Det förutsätter ökade insatser för att reformera pensionssystemen, särskilt i länder där ökningarna av pensionsutgifterna beräknas ligga långt över EU-genomsnittet och där reformprocessen ännu inte inletts på allvar. Under 2012 rekommenderades de flesta medlemsstaterna att anpassa sin pensionspolitik under 2012. Stora framsteg har gjorts i flera länder, inte minst genom att de har inskränkt tillgången till tidig pensionering och harmoniserat pensionsåldern för kvinnor och män, men andra medlemsstater måste fortfarande sätta igång eller intensifiera sina reformer.

Genom att anpassa pensionsåldern efter medellivslängden skulle man kunna förbättra balansen mellan antalet år i arbetslivet och antalet år som pensionär. För att undvika ständigt återkommande besvärliga förhandlingar bör kopplingen helst följa automatiska regler. På så sätt kan man effektivt minska livsfallriskerna och samtidigt lösa hållbarhets- och tillräcklighetsproblem, genom att uppmuntra till längre arbetsliv som ger arbetstagarna möjlighet att samla på sig ökade pensionsrättigheter. Reformerna av pensionssystemen måste kompletteras med en politik som utvecklar anställningsmöjligheterna för äldre arbetstagare och stöder ett aktivt och sunt åldrande, om man med framgång vill öka den faktiska pensionsåldern. Sådan politik bör dessutom åtföljas av en skatte- och bidragspolitik som gör det lönsamt att stanna kvar i arbetslivet och som ger tillgång till livslångt lärande.



Medlemsstaterna har beslutsamt bedrivit finanspolitisk konsolidering och därmed minskat sina underskott avsevärt. Enligt kommissionens höstprognos 2012 förväntas det genomsnittliga underskottet i de offentliga finanserna i EU minska med 0,8 procentandelar under 2012 och hamna på 3,6 % av BNP. För euroområdet är situationen liknande, där sjunker underskottet till 3,3 % av BNP. Om den finanspolitiska konsolideringen fortsätter under 2013 väntas det allmänna underskottet i de offentliga finanserna i euroområdet minska under 3 % av BNP för första gången sedan 2008 (se diagram 2). I de flesta medlemsstaterna kan

⁴ Se Europeiska kommissionen och kommittén för ekonomisk politik (2012) "2012 års åldranderapport: med ekonomiska och budgetmässiga beräkningar för EU:s 27 medlemsstater (2010-2060)", Europeiska kommissionen, European Economy, nr 2.

konsolideringens upplägg på det hela taget anses vara tillväxtfrämjande och i stort sett balanserat mellan intäkter och utgifter. Mellan 2007 och 2012 har de största utgiftsbesparingarna noterats i investeringsutgifter, insatsförbrukning och de offentliganställdas löner. Samtidigt har andelen sociala transfereringar allmänt ökat, särskilt i de länder som drabbats hårdast av den ekonomiska krisen.

Den finanspolitiska konsolideringen verkar ha varit starkare ur strukturanpassande än nominellt. Strukturanpassningarna för 2012 förväntas överstiga 1 procentandel både i EU och i euroområdet. För att uppnå detta har medlemsstaterna i genomsnitt bibehållit sina nominella underskottsmål, och under årets lopp korrigerat för de försämrade makroekonomiska villkoren. Konsolideringen väntas fortlöpa stadigt under 2013, eftersom medlemsstaterna antingen måste göra den finanspolitiska insats som föreskrivs i deras förfarande för alltför stora underskott eller fortfarande måste konvergera mot sina medelfristiga mål. Detta förväntas minska det strukturella underskottet i EU med över 0,5 procentandelar under 2013.

Finanspolitisk styrning och de budgetförvaltande organen

Sunda budgetramar är en förutsättning för sund finanspolitik. Enligt fördragen förblir de slutgiltiga budgetbesluten under de nationella myndigheternas behörighet. Därför är det viktigt att medlemsstaterna agerar på nationell nivå för att bli mer förutsägbara och göra mer trovärdiga åtaganden för en försiktig finanspolitik. Direktivet om nationella budgetramverk och fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen har lett till klara förbättringar av de nationella budgetramarna. Om direktivet införlivas korrekt till slutet av 2013 bör det leda till slagtåliga budgetramar i alla medlemsstater, med snabb och enkel tillgång till omfattande statistik, medelfristig planering, realistiska prognoser och nationella finanspolitiska regler som främjar en efterlevnad av de finanspolitiska skyldigheterna enligt fördraget. 25 medlemsstater har dessutom genom fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen åtagit sig att i bindande nationell lagstiftning fastslå målet att uppnå en balanserad budget eller en budget med överskott och därmed förankra en grundläggande princip från tillväxt- och stabilitetspakten i nationella rättsliga ramar. Efterlevnaden bör ytterligare förbättras genom nationella automatiska korrigeringsmekanismer som kan utformas i enlighet med gemensamma principer och aktiveras under väldefinierade omständigheter.

Den finanspolitiska styrningen på EU-nivå har förstärkts, och kommissionen har lagt fram fler förbättringsförslag inför rådet och parlamentet. Ett lagstiftningspaket med sex rättsakter om bättre ekonomisk styrning i EU ("six-pack")⁵ har förbättrat de förebyggande aspekterna av EU:s finanspolitiska tillsyn, och ökat möjligheterna att upptäcka och korrigera finanspolitiska obalanser på ett tidigt stadium. Genom lagstiftningspaketet har nya verktyg införts, bland annat ett riktmärke för utgifter och en numerisk skuldregel. Eftersom finanspolitiken i de medlemsstater som har samma valuta blir allt mer beroende av de andra ländernas har de ekonomiska påföljderna för de länder i euroområdet som inte efterlever reglerna skärpts. I gengäld tillämpas de nu mer stegvis och i ett tidigare skede. Kommissionen har i de båda förordningar som utgör lagstiftningspaketet för budgetövervakning föreslagit ytterligare förbättringar av den finanspolitiska tillsynen över euroområdets medlemsländer. Förordningen om förstärkt övervakning effektiviserar och förstärker den finanspolitiska tillsynen för medlemsstater som hotas av eller genomgår ekonomiska svårigheter, medan förordningen om skärpt övervakning av budgetpolitiken möjliggör bättre övervakning av medlemsstater i förfaranden vid alltför stora underskott för att garantera att sådana underskott korrigeras i tid. Dessutom förstärks möjligheten till förebyggande åtgärder på EU-nivå,

⁵ Fem förordningar och ett direktiv, som trädde i kraft den 13 december 2011. Dessa förstärkte stabilitets- och tillväxtpakten och införde nya bestämmelser om övervakning av makroekonomiska obalanser. Se även http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm

genom att grunden läggs för en verklig samordning av budgetpolitiken i EMU, dvs. med en gemensam budgettidsfrist, och ett samordnat inlämnande av de årliga nationella budgetplanerna till kommissionen innan dessa tas upp för antagande i de nationella parlamenten.

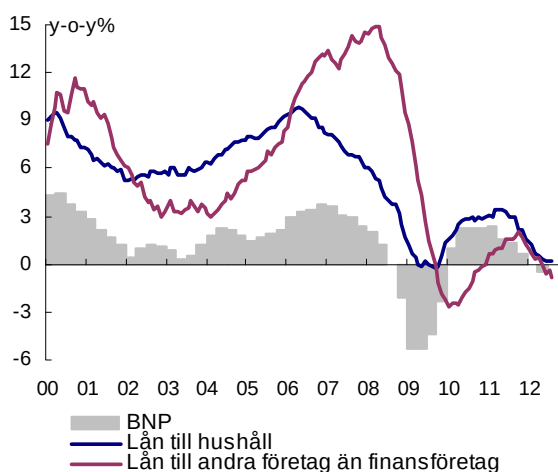
2. ÅTERSTÄLLANDE AV FINANSIELL STABILITET

De finansiella spänningarna på EU:s finansmarknader har fortsatt under det senaste året, men det finns tecken på att det nyligen skett en förbättring. De negativa återkopplingarna mellan statsobligationer, banker och tillväxt i euroområdet fortsatte att öka på den finansiella stressen och påverka förtroendet negativt. Kraftfulla politiska åtgärder av EU:s och medlemsstaternas beslutsfattare har nyligen lett till förbättringar, men ränteskillnaderna för statsobligationer i sårbara länder är fortfarande stora och instabila. Samtidigt har vissa andra EU-länder fått stora inflöden av privat kapital och haft rekordlåga, även negativa, räntesatser på sina statsobligationer. Den nära kopplingen mellan statsobligationsmarknaden och EU:s banksektor har fortsatt att utgöra stora risker för den finansiella stabiliteten i EU, och särskilt i euroområdet.

EU:s banksektor har haft fortsatta problem med likviditet och strukturell finansiering. Särskilt i de sårbara medlemsstaterna har tillgången till marknadsfinansiering för ett antal banker fortsatt att hindras. Nedgraderingar av kreditbetyg på statspapper har minskat de tillgängliga säkerheterna för bankers transaktioner inom Eurosystemet och gett upphov till nedgraderingar av bankernas egna kreditbetyg, vilket har lett till ökade finansieringskostnader för bankerna. Under första halvan av 2012 försvårades finansieringstrycket i de sårbara medlemsstaterna i euroområdet ytterligare av utflöde av insättningar, medan man i medlemsstater med högre kreditbetyg har haft inflöde av insättningar. Bankernas interna finansiering har också utsatts för tryck på grund av sämre tillväxtutsikter och därmed minskad inkomspotential. Bankernas svar på finansieringstrycket var att gå över från utlåning utan säkerhet till utlåning med säkerhet och att emittera täckta obligationer. Detta har lett till en betydande ökning av beloppet belastade tillgångar i bankernas balansräkningar, vilket är en ytterligare källa till oro.

snoovrlp1 **Diagram 3. Bankutlåning till hushåll och icke-finansiella företag – euroområdet**

snoovrlp1



snoovrlp1 Källa: Kommissionens avdelningar

Bristen på marknadsbaserad finansiering och ökade kreditrisker på grund av stagnerande tillväxt hindrar bankerna från att låna ut till den reala ekonomin.

Den begränsade tillgången till finansiering är särskilt kännbar för små och medelstora företag, som är ryggraden i EU:s ekonomi och står för huvuddelen av sysselsättningen. Låneproblemen är störst i sårbara länder, där banker i svårigheter har minskat utlåningen, men det är också så att de svaga tillväxtutsikterna och behovet av att minska företagets och hushållens skulder också har minskat efterfrågan på krediter (diagram 3). Samtidigt har det inte funnits några tecken på oordnade eller överdrivna skuldneddragningar även om bankerna har fortsatt de nödvändiga justeringarna av sina balansräkningar. Kapitalflödet från offentliga källor, som har dämpat utflödet av privat kapital, och de

kapitaltillskottsåtgärder som samordnas av Europeiska bankmyndigheten har spelat en viktig roll i detta hänseende. Behovet av skuldneddragningar har ändå varierat mellan länderna, och banker i sårbara medlemsstater har justerat sina balansräkningar snabbare än andra. Mot

bakgrund av dessa faktorer är det ett positivt tecken att bankutlåningen till den privata sektorn i euroområdet som helhet har stabiliserats under 2012 och ECB:s senaste bankutlåningsöversikt har visat att utlåningsproblemen har lättat något.

Återkomsten av statsrisker har vänt processen för finansiell integration i euroområdet. Införandet av euron och den globala prisbildningen för kreditrisker före krisen sporrade integrationen av finansmarknaderna inom euroområdet och underlättade kreditflöden mellan länderna i euroområdet. När tillgångsbubblor brast i vissa länder och statsskuldskrisen bröt ut minskade de gränsöverskridande flödena dramatiskt och kapitalet förskansades åter bakom nationella gränser. I synnerhet har kapitalflödet från länder i de norra delarna av euroområdet till länder i de södra delarna av euroområdet minskat dramatiskt under det senaste decenniet, då bankerna har minskat sin gränsöverskridande verksamhet gentemot både den offentliga och den privata sektorn i sårbara länder. Det externa finansieringsunderskott som därigenom har uppstått har överbryggats genom likvida medel från Eurosystemet och i ett senare skede genom EU- och IMF-lån enligt finansiella stödprogram. Övervikten för det egna hemlandet i statspappersinnehav har ökat, vilket har förstärkt den onda cirkeln med svaga statsobligationer och svaga banker.

Finansieringsvillkoren har utvecklats åt olika håll i länderna i euroområdet. Högre riskpremier vid gränsöverskridande utlåning har lett till en ökad finansiell fragmentering och sålunda till större skillnader i räntesatser för lån till företag och hushåll mellan länderna i euroområdet. Den privata sektorn har nu betydligt högre räntesatser i de sårbara länderna än i andra medlemsstater, särskilt de som har uppfattats som "fristäder" på marknaden (diagram 4 och 5).

Diagram 4: Räntesatser för lån till företag	Diagram 5: Lån till företag
Diagram 4 shows interest rates for loans to companies in % from 2003 to 2012. The y-axis ranges from 1.5 to 7.5. The x-axis shows years from 03 to 12. Three lines are plotted: ES (dashed), EL (solid), and PT (dotted). All three lines show a sharp increase starting around 2006, peaking around 2008-2009, and then declining. PT reaches the highest peak at approximately 7.0%, followed by EL at about 6.5% and ES at about 6.0%.	Diagram 5 shows the index for government bonds, growth rate on an annual basis, from 2004 to 2012. The y-axis ranges from -15 to 35. The x-axis shows years from 04 to 12. Three lines are plotted: ES (dashed), FR (solid), and IT (dotted). ES shows a very high peak around 2007-2008, reaching approximately 32%. FR and IT show much lower peaks around 2008-2009, reaching approximately 20% and 15% respectively.
Anm.: Nya företag, löptid på upp till 1 år Källa: Kommissionens avdelningar	Anm.: Index för statspapper, tillväxttakt på årsbasis Källa: Kommissionens avdelningar

De dåligt fungerande kreditmarknaderna i euroområdet innebär stora utmaningar för den monetära unionens funktion. De pågående justeringarna och omstruktureringarna i de sårbara medlemsstaterna i euroområdet inverkar kraftigt på tillväxten. Deras justeringsprocess är beroende av att banksystemet återställer normala utlåningsvillkor; för närvarande spelar banksystemet inte den förmedlande roll som den bör på den inre marknaden. En tillsyn på mikro- och makronivå med en gränsöverskridande dimension bör bidra till att det integrerade banksystemet återställer sin funktion som finansiell förmedlare.

För att återställa villkoren för en normal utlåning till ekonomin måste man ta itu med de underliggande orsakerna till bankernas svårigheter. Djärva politiska åtgärder har vidtagits på EU-nivå för att bryta den onda cirkeln med svaga banker och svaga statsobligationer och för att ta itu med finansieringsproblemen, den finansiella fragmenteringen och de brutna penningpolitiska transmissionsmekanismerna i euroområdet.

Som ett steg på vägen mot en genuin ekonomisk och monetär union kom EU:s stats- och regeringschefer i juni 2012 överens om att arbeta mot en bankunion, med den gemensamma tillsynsmekanismen som en första konkret åtgärd. Efter den överenskommelsen lade kommissionen fram förslag om att inrätta den gemensamma tillsynsmekanismen och bevilja ECB tillsynsbefogenheter. Samtidigt skulle Europeiska bankmyndigheten anpassas till den nya ramen för banktillsyn, för att säkerställa konsekvens på EU-nivå. Syftet med den gemensamma tillsynsmekanismen är att avskaffa skillnaderna i tillsynspraxis, vilka har bidragit till trenden mot att fragmentera den europeiska finansmarknaden och att utsätta banksektorn för risker. Genom den gemensamma tillsynsmekanismen kommer det att garanteras att alla deltagande medlemsstater har fullt förtroende för banktillsynens kvalitet och opartiskhet. Detta är viktigt för att kunna garantera att kapitalflöden kommer att stödja en ombalansering på kort sikt och inte leda till nya obalanser i framtiden (se även avsnitt 3).

Genom inrättandet av den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) har euroområdet fått en stark permanent brandvägg. Genom den stora finansieringskapaciteten (500 miljarder euro) och en uppsättning flexibla instrument är ESM väl utrustad för att bryta den onda cirkeln mellan banker och statsobligationer och hjälpa till att återställa förtroende. Förutom att betala ut lån och krediter till medlemsstater i euroområdet med brist på likviditet har ESM dessutom en omfattande uppsättning instrument och kan, om vissa villkor är uppfyllda, ingripa på primär- och sekundärobligationsmarknader, under förutsättningar som inte nödvändigtvis innebär ett krav på ett fullvärdigt makroekonomiskt justeringsprogram.

Möjligheten att använda ESM för att rekapitalisera banker direkt kommer att vara ett kraftfullt verktyg för att i slutändan bryta den onda cirkeln mellan banker och statsobligationer i euroområdet. ESM kan också bevilja lån som är specifikt inriktade på bankrekapitalisering. Hittills har dock sådana lån endast kunnat beviljas till medlemsstater, vilka i sin tur har kunnat använda dem för att rekapitalisera sina banker i svårigheter. Även om det har gett en viss hjälp till stater med bristande likviditet, har detta tillvägagångssätt varit en näst bästa lösning på problemet med den inbördes kopplingen mellan banker och statsobligationer. I synnerhet tas sådana lån upp i medlemsstaternas offentliga räkenskaper och ökar deras statsskuld. För att lösa detta problem beslutade toppmötet för euroområdet i juni 2012 att så snart den gemensamma tillsynsmekanismen har inrättats tillåta att ESM rekapitaliserar banker direkt. Detta är ett stort framsteg i arbetet med att upphäva kopplingen mellan banker och statsobligationer i euroområdet och kommer att utgöra ett stort steg mot att lösa krisen i euroområdet.

ECB har vidtagit effektiva åtgärder för att lätta på bankernas finansieringsbegränsningar och reparera den penningpolitiska transmissionsmekanismen. De två treåriga långfristiga refinansieringstransaktioner som ECB genomförde i december 2011 och februari 2012 fyllde akuta refinansieringsunderskott för banker i euroområdet genom att garantera bankernas tillgång till medelfristig finansiering till låg kostnad. Eftersom finansieringstrycket fortsatte och det i vissa medlemsstater fanns tecken på allvarliga störningar i den penningpolitiska transmissionsmekanismen har ECB dock infört ett nytt verktyg – direkta monetära transaktioner – för att säkerställa en väl fungerande penningpolitik i euroområdet. Direkta monetära transaktioner är direkta transaktioner på sekundära statsobligationsmarknader som är förenade med strikta och

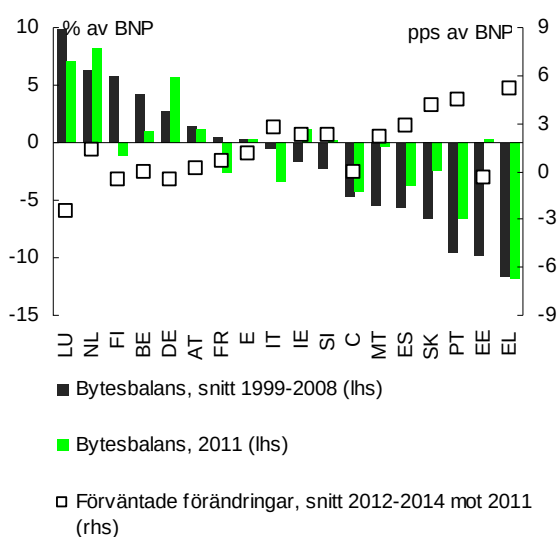
effektiva villkor i samband med ESM-finansierade justeringsprogram. Detta verktyg har ännu inte använts men redan tillkännagivandet av det har lett till förbättringar på euroområdet statsobligationsmarknader och verktyget skapar, tillsammans med planerna på att införa bankunionen, goda utsikter att mildra de finansiella spänningarna i euroområdet och återställa villkoren för en sund utlåningspolitik.

Kraftfulla politiska åtgärder har minskat spänningarna på marknaden, men marknaderna är fortfarande mycket beroende av att stödjande politikåtgärder fortsätter och att åtaganden genomförs. Det finns fortfarande en underliggande sårbarhet i EU, särskilt i det finansiella systemet i euroområdet. Samtidigt har den långvariga krisen i euroområdet lett till att marknadsutvecklingen är starkt beroende av politikåtgärder. För att begränsa marknadsvolatilitet är det därför mycket viktigt att det råder säkerhet om vilka politikåtgärder som vidtas och att överenskomna åtgärder och nationell reformpolitik genomförs kraftfullt. Åtagandet att skapa en genuin ekonomisk och monetär union och en fullgod bankunion kommer att återställa den finansiella stabiliteten permanent.

3. STRUKTURREFORMER FÖR ATT STÖDJA TILLVÄXTEN OCH KORRIGERA OBALANSER

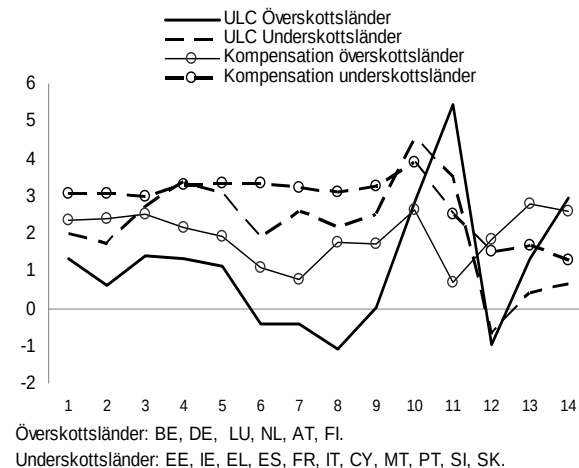
Att förbättra förtroendet och få igång tillväxten på kort sikt och samtidigt skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt i framtiden är den största utmaningen i detta skede. I en situation med en ansträngd makroekonomisk politik är strukturreformer ett viktigt inslag i den tillväxt- och utjämningsstrategi som syftar till att utnyttja potentialen i EU:s ekonomier. Ett betydande reformarbete har utförts i sårbara länder allteftersom krisen fortgått. Även om behovet av åtgärder är större i dessa medlemsstater, är tillväxt på både kort och medellång till lång sikt ett problem för hela EU som måste hanteras kollektivt. Trots att den ekonomiska situationen är mycket olika i de olika medlemsstaterna skulle en samordnad hantering av reformer i medlemsstaterna och på EU-nivå skapa politisk genomslagskraft och lätta på begränsningarna för den ekonomiska politiken och på så sätt underlätta reformprocessen.

Diagram 6: Bytesbalanser – euroområdet och medlemsstater



Källa: Kommissionens avdelningar

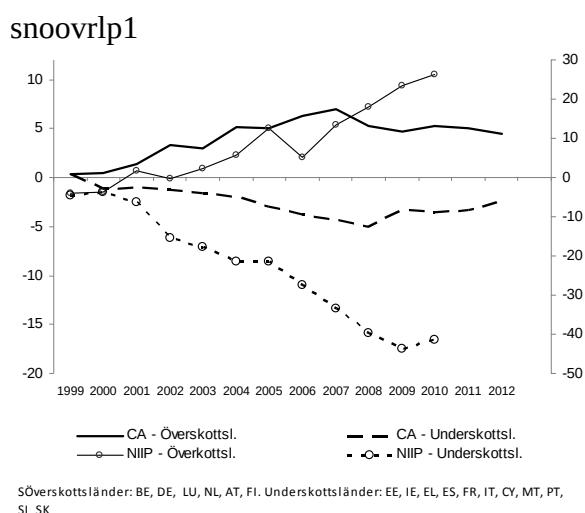
Diagram 7: Enhetsarbetskostnader och nominell ersättning per anställd – euroområdet



Källa: Kommissionens avdelningar

Den ekonomiska tillväxten i EU saktas för närvarande ned av dessa kvardröjande makroekonomiska obalanser och av behovet att åtgärda tidigare excesser vad gäller utlåning och konsumtion. Tillfälligt lägre tillväxt är ett inneboende inslag i en djupgående justering, eftersom en omstrukturering av ekonomin medför att resurser överförs från sektorer som inte är exponerade för internationell handel till sektorer som är det, och balansräkningarna i alla sektorer av ekonomin måste anpassas. De nödvändiga korrigeringarna fortsatte under förra året trots den svåra ekonomiska situationen och börjar nu ge resultat. Nyckeltal för bytesbalanser, handelsuppgifter och inhemsk efterfrågan visar att en justering pågår i EU, även i länder i euroområdet, men ytterligare framsteg måste göras (diagram 6). Det pågår också en justering i programländer och andra sårbara länder, även i de länder där framstegen hittills varit begränsade. Det är inte bara obalanserna i bytesbalansen som har minskat, utan även enhetsarbetskostnadsutvecklingen förefaller kunna balanseras i större utsträckning i framtiden (diagram 7). I vissa underskottsländer håller de nominella lönerna på att anpassas i både den offentliga och den privata sektorn.

snoovrlp1 **Diagram 8. Bytesbalans och finansiell nettoställning i överskotts- och underskottsländer**



snoovrlp1 Källa: Kommissionens avdelningar

Den pågående anpassningen av utlandsställningar förefaller vara främst strukturell. I underskottsländer har det skett en stor nedgång i importen och en viss ökning av exporten. Medan importnedgången har dominerat hittills banar den förbättrade konkurrenskraften väg för en framtida exportökning och enligt kommissionens ekonomiska höstprognos förväntas exportens bidrag till ombalanseringen att öka under prognosperioden. Om den förbättrade konkurrenskraften kan bibehållas bör exportökningen leda till att de exportinriktade industrierna utvecklas och till att justeringen blir permanent. Den externa ombalanseringen i bytesbalansen är dock ännu inte tillräckligt stor för att ändra ohållbara tendenser i obligationer (finansiell nettoställning och utlandsskuld) (diagram 8).

I de flesta underskottsländer fortsätter utlandsskulden som andel av BNP att öka, och om den minskar beror det främst på stora skulduppskrivningar. Stora korrigeringar kommer att behövas, till kostnader (främst i form av sysselsättning) som kommer att bero på medlemsstatens anpassningsförmåga. Framstegen med att minska obalanserna i den bilaterala bytesbalansen mellan överskotts- och underskottsländer har blivit tydligare. För överskottsländernas del finns det också tecken på en ombalansering mot inhemsk efterfrågan, även om anpassningen av bytesbalansöverskott också visar att bytesbalansen i hela euroområdet har rört sig mot ett överskott.

Strukturreformernas fulla effekt på tillväxt och ombalansering kommer sannolikt att uppstå på medellång till lång sikt, men vinster kan också uppkomma på kort sikt. Reformprocesser är normalt förenade med anpassnings- och övergångskostnader på kort sikt, delvis för att de normalt är ojämnt fördelade mellan företag och enskilda. Strukturreformer kan dock även ha omedelbara expansiva effekter, i den mån de ökar förtroendet och förväntningarna bland de ekonomiska aktörerna. Prioritet bör ges till reformer som påverkar budgetkostnaderna minst (t.ex. reformer som främjar konkurrens och konkurrenskraft på produktmarknader eller minskar företagets administrativa börda), samtidigt som tonvikten

också bör läggas vid att uppnå de bästa ramvillkoren (t.ex. förstärkt social dialog) för att stödja åtgärder på områden som traditionellt är svårare att reformera, t.ex. arbetsmarknaden. Dessutom måste synergier mellan olika reformområden övervägas. Exempelvis kan arbetsmarknadsreformer som syftar till att hålla nere enhetsarbetskostnaderna mer effektivt öka konkurrenskraften om man samtidigt genomför produktmarknadsreformer som syftar till att öka konkurrensen och pressa marginalerna. Generellt bör samspelet mellan olika reformområden och de lämpliga tidsramarna undersökas noggrant, och de särskilda förhållandena i varje medlemsstat bör beaktas.

Finansiell reglering och tillsyn har en viktig roll att spela för att säkerställa en ordnad ombalansering och hindra skadliga ekonomiska cykler med uppsving och kriser. Den nödvändiga neddragning av skuldsättningsgraden som äger rum inom den privata sektorn i vissa EU-länder, som också har samband med de strama finansiella villkor som beskrivs i avsnitt 2, kan påverka tillväxten negativt på kort sikt. Den är dock ett nödvändigt villkor för att korrigera alltför stora interna och externa obalanser. Parallellt leder en alltför stor kredittillväxt och skuldsättning i den finansiella sektorn, som skedde före krisen, till en ökning av sårbarheten inom sektorn som för med sig en stor risk för oordnad korrigering med massiva negativa effekter för den ekonomiska tillväxten. I detta sammanhang är det av avgörande betydelse att ta fram effektiva tillsynsverktyg på makro- och mikronivå för att kunna garantera att ombalanseringen, när finansieringsvillkoren i EU väl har normaliserats, fortlöper på grundval av hållbara kapitalflöden mot de mest produktiva verksamheterna och långfristiga investeringsbehoven i EU-ekonomin och att de alltför stora obalanserna inte byggs upp igen.

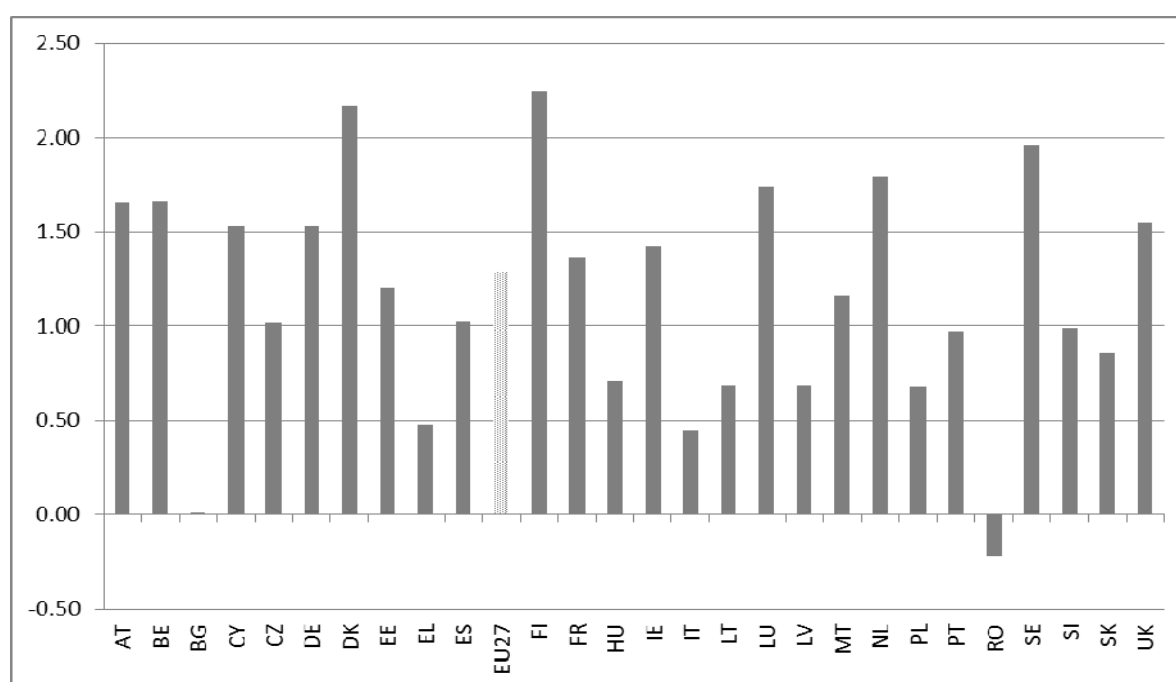
Produktivitetsökande strukturreformer fortsätter att vara en prioritet för att främja tillväxtutsikterna på medellång sikt och för att säkerställa en varaktig ombalansering av EU-ekonomin. Av empiriska bevis framgår att reformer som syftar till att göra produkt-, tjänste- och arbetsmarknaderna effektivare kan stimulera produktivitet och innovation och öka produktions- och sysselsättningsnivåer. Strukturreformer som är särskilt inriktade på att främja innovation, investeringar i och användning av informations- och kommunikationsteknik och ytterligare öka avregleringen av handeln kan också ha en direkt påverkan på produktiviteten. Sådana reformer gynnar också omfördelningen av arbetskraft och kapital och möjliggör en övergång mot sektorer med en hög tillväxtpotential (även gröna tillväxtsektorer och digital ekonomi). Denna typ av reformer kan dessutom spela en nyckelroll när det gäller att minska interna och externa obalanser, t.ex. genom att förbättra konkurrenskraft och exportresultat. Strukturreformer är särskilt viktiga i euroområdet där relativa priser inte kan påverkas av nominella växelkursförändringar.

Att främja möjligheterna till grön tillväxt kan leda till bättre resultat på både makro- och mikroekonomisk nivå. En övergång till koldioxidsnåla och resurseffektiva produktionsmönster kommer att lätta på det tryck på kostnadsnivåer och inflationsförväntningar som uppstår genom prischocker på råvaror. En sådan övergång kommer att minska resurs- och energiberoendet och därmed också underskottet i energidelen av handelsbalansen och kommer att öka EU-ekonomins konkurrenskraft på lång sikt. EU har utarbetat strategier för att effektivisera resursanvändningen, med ambitiösa mål som kommer att påverka alla medlemsstater. Alla fördelar av dessa strategier kommer att kunna utnyttjas till fullo endast om de åtföljs av ett stabilt och förutsebart regelverk för att styra investeringar, uppnå skatteväxlingar från arbetskraft i riktning mot miljö- och konsumtionskatter, avveckla miljöskadliga bidrag, vidta åtgärder för att främja uppkomsten av nya gröna marknader och tekniker och göra befintliga produktions- och konsumtionsmönster grönare.

Genomslagskraften för avregleringen av produkt- och tjänstemarknader bör bibehållas. Det behövs ytterligare åtgärder för att avskaffa oberättigade begränsningar och förbättra konkurrensen på produkt- och tjänstemarknaderna, även inom detaljhandeln, reglerade yrken, bygg-, turism- och företagstjänster och nätindustrier. Detta kräver också åtgärder på EU-nivå, där en väl fungerande inre marknad både kan förbättra tillväxtpotentialen och bidra till att korrigera obalanser. För att den inre marknaden ska kunna förverkligas fullt ut krävs ambitiösa förbättringar, både i form av att stärka kontrollen av efterlevnaden och i form av ökade reforminsatser i de enskilda länderna, såsom anges i inre marknadsakterna I och II. I

detta sammanhang uppmanas medlemsstaterna särskilt att vidta ambitiösa åtgärder för att genomföra tjänstedirektivet, med hänsyn till dess tillväxt- och anpassningspotential⁶.

Diagram 9: Förvaltningseffektivitet, EU:s medlemsstater, 2011



Anm.: Världsbankens förvaltningseffektivitetsindex visar hur befolkningen uppfattar kvaliteten på offentliga och civila tjänster och i vilken utsträckning dessa är oberoende av politiska påtryckningar, kvaliteten på utformning och genomförande av politiken samt trovärdigheten för det offentligas engagemang för sådan politik. Indexet ligger mellan -2,5 och 2,5.

Källa: Världsbanken

En viktig prioritering är att skapa en bättre affärsmiljö, bland annat genom att försöka göra den offentliga sektorn effektivare. En öppen och effektiv affärsmiljö driver på tillväxten, eftersom det främjar företagsverksamheten och minskar företagens onödiga utgifter. Det har visat sig att krånglig förvaltning eller byråkrati har allvarliga negativa följder för företagande, innovation och konkurrenskraft, och för de utländska direktinvesteringarna, som kan spela en viktig roll för att justera obalanser. En alltför stor regleringsbörda kan dessutom främja den svarta ekonomin. En effektiv offentlig förvaltning bör erbjuda tjänster till hela ekonomin utan att lägga orimliga byråkratiska bördor på de ekonomiska aktörerna (diagram 9). Om man löser problem i den offentliga förvaltningen bidrar man samtidigt till finanspolitisk konsolidering och skapar konkurrenskraft och tillväxtmöjligheter. Reformen av domstolssystemet skulle i synnerhet minska de risker och osäkerheter som är förknippade med att starta och driva företag, vilket leder till investeringar och bidrar till minskade transaktionskostnader och ökad konkurrens. Därför har flera medlemsstater redan antagit åtgärder för att skapa en flexiblare och effektivare offentlig förvaltning. Till de viktigaste

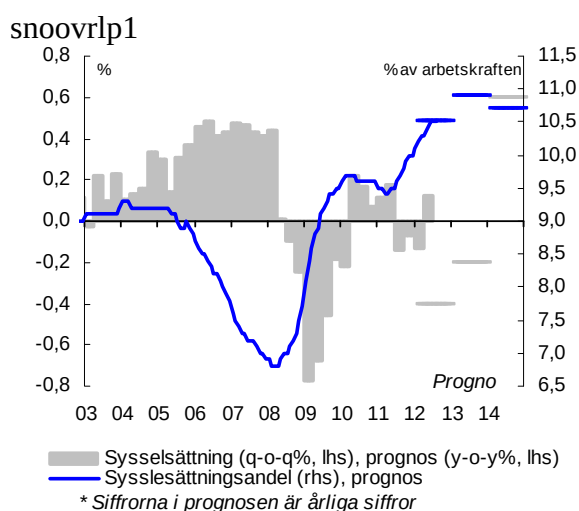
⁶

Kommissionens avdelningar uppskattar att de vinster som är förenade med det aktuella genomförandet av tjänstedirektivet i medlemsstaterna uppgår till ca 0,8 % av EU:s BNP, medan ett något ambitiösare genomförande, där varje land uppnår EU-genomsnittet avseende hinder mot gränsöverskridande tillhandahållande och etablering av tjänsteverksamhet, skulle innebära ytterligare vinster på 0,4 % av BNP. I en extremt ambitiös situation, där varje medlemsstat skulle uppnå genomsnittet för de fem bäst presterande länderna, skulle en ytterligare BNP-tillväxt på 1,8 % kunna uppnås på EU-nivå.

reformområdena hör domstolssystemen och ökad användning av e-förvaltning och e-upphandling.

Arbetslösheten har blivit ett mycket allvarligt problem i flera EU-länder, med ökande ekonomisk, social och politisk betydelse (diagram 10). Ökande arbetslöshet åtföljs av en kraftigt växande klyfta mellan EU:s arbetsmarknader. I de flesta länderna har arbetslösheten ökat, och i vissa fall nått rekordhöga nivåer, men i vissa EU-länder har den sjunkit. Långtidsarbetslöshet och sämre anpassning av tillgång och efterfrågan på arbetskraft i många EU-länder (bland annat beroende på branschförskjutningar i vissa länder) innebär att arbetslösheten i allt större utsträckning blir strukturell, med negativa följder för den långsiktiga tillväxtpotentialen.

snoovrlp1 **Diagram 10.**
Sysselsättningstillväxt och arbetslöshet – EU

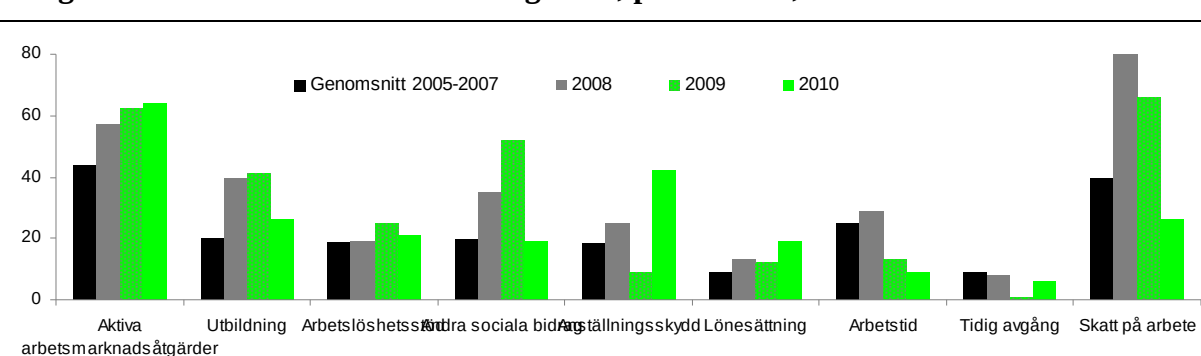


snoovrlp1 Källa: Kommissionens avdelningar

Strukturreformer spelar en viktig roll när det gäller att ta itu med arbetslöshet och samtidigt förbättra tillväxt och främja justeringar. För att kunna minska arbetslösheten betydligt måste man skapa villkor för att på nytt uppnå förtroende och en stabil efterfrågan på arbetskraft. Samtidigt kommer en minskning av arbetslösheten att vara av central betydelse för att stärka förtroendet och säkerställa att de pågående reformerna är socialt och politiskt hållbara. En första utmaning är dock att hantera den höga och ihållande arbetslösheten i en situation med dämpad tillväxt och, i vissa länder, mot bakgrund av pågående skuldnedskrivning och extern ombalansering. Med hänsyn till de olika villkoren på de olika arbetsmarknaderna i EU måste de politiska åtgärderna vara samordnade men anpassade till de särskilda förhållandena i varje land.

Sedan krisen började har flera EU-länder vidtagit aktiva åtgärder mot en reform av arbetsmarknaden. I vissa fall har ambitiösa reformplaner antagits, med syfte att skapa gynnsammare sysselsättningsvillkor (diagram 11). Det förefaller som om de reformåtgärder som nyligen vidtagits i stort sett ligger i linje med de prioriteringar som satts upp på EU-nivå, särskilt med åtgärder för att hjälpa till att göra arbetsmarknaderna mer dynamiska, minska otrygghet och förbättra konkurrenskraften. Vissa länder med hög arbetslöshet och stora externa obalanser har antagit utmaningen att bättre anpassa lönerna och deras förmåga att anpassa arbetsmarknaden, särskilt genom att reformera lagstiftningen om anställningsskydd och lönesättningssystemet. Politiken rörande inkomstskydd, aktivering och bistånd till arbetssökande har anpassats till de växande utmaningarna på arbetsmarknaderna. Hittills har dock inte alla länder vidtagit de åtgärder som krävs för att möta de politiska utmaningar de står inför.

Diagram 11: Antal arbetsmarknadsåtgärder, per område, totalt EU



Anm.: Aktiv arbetsmarknadspolitik omfattar inte utbildning.

Källa: Kommissionens avdelningar, GD ECFIN, LABREF-databasen.

Att ta itu med arbetslösheten och stödja skapande av sysselsättning bör stå högt på den politiska dagordningen. Drivkraften i arbetsmarknadsreformen bör bibehållas, särskilt i länder som står inför stora arbetsmarknadsrelaterade utmaningar. I vilken utsträckning det är möjligt att återgå till en hållbar tillväxt beror till stor del på hur framgångsrikt flaskhalsar och risker för hysteres på arbetsmarknaden hanteras. Det är brådskande att lämpliga politiska åtgärder vidtas som svar på strukturella och institutionella utmaningar på arbetsmarknaden (segmentering av arbetsmarknaden, försämrade arbetsförmedling och ihållande strukturell arbetslöshet). I länder som står inför stora utmaningar på arbetsmarknaden krävs insatser för ambitiösa struktureller reformer som främjar anpassning (anställningsskyddslagstiftning, lönesättning) och att beslutade åtgärder genomförs korrekt. Särskilda åtgärder kan också övervägas för att stärka efterfrågan på arbetskraft genom att sänka skatten på arbete – särskilt för lågavlönade grupper – om skatteförhållandena medger det, och för att främja företagande och den sociala ekonomin. Dessutom behöver riktade åtgärder vidtas för att uppmuntra anställning av vissa grupper av arbetstagare som riskerar att falla ur arbetsmarknaden (t.ex. långtidsarbetslösa eller unga arbetstagare utan arbetslivserfarenhet), även i form av en kostnadseffektiv arbetsmarknadspolitik och genom att utnyttja potentialen i sektorer där det finns gott om jobb.

Bilaga. Urval av makroekonomiska indikatorer

	Tillväxt och sysselsättning						Konkurrenskraft						Offentliga finanser						Finansiell stabilitet				
	BNP per capita i köpkraftsstandard	BNP tillväxtprognos	Sysselsättning	Långtidsarbetslöshet*	Ungdomsarbetslöshet (<25)*	Sysselsättningsgrad*	Nominell enhetsarbetskostnad*			Nominell ersättning per anställd*		Bytesbalans*	Exportmarknadsandel (varor + tjänster)*	Offentliga sektorns skuldkvot*	Allmänt budgetläge för de offentliga finanserna*	Sammanlagd skattebörda	Hållbarhetssindikator (S2)*	genomsnittliga åldern för utträde från arbetsmarknaden*	Förväntad livslängd *	Privat skuld*	Nödlidande lån	Långfristig räntespredd gentemot Tyskland	Avkastning på kapital
						Hela ekonomin	Tjänster	Tillverkning	Offentliga sektorn	Privata sektor													
	Nivå jämfört med EU27=100	Årlig förändring	Åldersgrupp 15-64	% av den aktiva befolkningen	% av den aktiva befolkningen	%	Årlig förändring	Årlig förändring	Årlig förändring	Årlig förändring	Årlig förändring	% av BNP	% förändring	% av BNP	% av BNP	Sammanlagda skatter i % av BNP	Hög nivå innebär dålig hållbarhet	2010 eller aktuellaste tillgängliga	Vid 60 års ålder	% av BNP	%	Procentandelar	%
	2011	2012	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2011	2010 eller aktuellaste tillgängliga	2011 eller aktuellaste tillgängliga	Mars 2012	2011 eller aktuellaste tillgängliga	September 2012	2011 eller aktuellaste tillgängliga
BE	118	-0.2	61.9	3.5	18.7	66.7	2.7	2.6	-0.9	3.5	2.9	1.0	5.0	97.8	-3.7	45.6	7.4	61.6	23.6	238.4	4.2	1.1	1.4
BG	45	0.8	58.5	6.3	25.0	66.0	1.1	-1.0	:	4.8	8.1	1.7	5.6	16.3	-2.0	27.1	2.8	64.1	19.4	:	19.7	2.3	4.6
CZ	80	-1.3	65.7	2.7	18.1	70.5	1.1	0.4	-1.3	1.4	2.6	-3.9	5.9	40.8	-3.3	34.4	5.5	60.5	21.4	78.1	7.1	0.9	13.7
DK	125	0.6	73.1	1.8	14.2	79.3	0.5	0.1	0.0	0.9	2.2	6.6	5.4	46.6	-1.8	49.0	3.3	62.3	22.8	241.5	3.0	-0.2	0.6
DE	120	0.8	72.5	2.8	8.6	77.2	1.4	2.3	-2.2	3.0	3.1	5.6	5.2	80.5	-0.8	39.8	1.4	62.4	23.8	128.3	1.6	0.0	2.2
EE	67	2.5	65.1	7.1	22.3	74.7	-1.4	1.6	-10.1	3.5	-2.0	0.3	7.4	6.1	1.1	33.0	1.2	62.6	21.5	141.0	4.5	:	25.5
IE	127	0.4	59.2	8.6	29.4	69.4	-3.2	:	:	0.1	:	1.1	4.6	106.4	-13.4	29.9	4.1	64.1	23.5	332.0	:	3.8	-11.1
EL	82	-6.0	55.6	8.8	44.4	67.7	-1.8	-2.3	-0.2	-1.7	-5.5	-11.7	4.9	170.6	-9.4	34.8	-2.4	61.5	23.8	124.6	12.1	19.4	43.5
ES	99	-1.4	57.7	9.0	46.4	73.7	-1.5	-0.1	-4.1	-1.1	1.4	-3.7	4.2	69.3	-9.4	32.9	4.8	62.3	25.1	214.2	5.2	4.4	0.1
FR	107	0.2	63.9	4.0	22.9	70.4	1.6	1.6	2.3	2.5	3.2	-2.6	4.9	86.0	-5.2	45.6	1.6	60.2	25.4	141.1	4.6	0.8	5.6
IT	101	-2.3	56.9	4.4	29.1	62.2	0.9	1.4	2.1	-0.1	2.4	-3.3	5.4	120.7	-3.9	42.4	-2.3	60.4	24.6	126.0	9.5	3.8	-13.0
CY	92	-2.3	68.1	1.6	22.4	74.0	3.3	1.9	0.7	3.2	2.7	-4.2	7.4	71.1	-6.3	34.7	8.2	62.8	23.6	:	:	5.5	-86.0
LV	58	4.3	61.8	8.8	31.0	73.3	3.0	3.4	3.5	5.1	:	-2.4	10.4	42.2	-3.4	27.7	-0.7	62.7	20.0	123.1	10.1	2.4	5.1
LT	62	2.9	60.7	8.0	32.9	72.0	-0.1	0.2	-2.9	2.6	4.7	-3.7	9.8	38.5	-5.5	26.4	4.7	59.9	20.3	69.4	16.0	3.0	17.0
LU	274	0.4	64.6	1.4	16.4	67.9	3.3	3.1	2.0	1.9	2.0	7.1	10.1	18.3	-0.3	38.1	9.7	59.4	23.8	:	:	0.2	6.2
HU	66	-1.2	55.8	5.2	26.1	62.7	1.8	2.5	5.7	1.6	3.3	1.0	6.1	81.4	4.3	36.6	0.5	59.7	20.0	154.9	14.9	5.8	-7.9
MT	83	1.0	57.6	3.0	13.8	61.6	1.3	:	:	2.3	0.7	-0.3	4.4	70.9	-2.7	34.8	5.8	60.5	24.1	212.3	1.5	2.5	4.2
NL	131	-0.3	74.9	1.5	7.6	78.4	1.2	2.0	-1.8	0.9	1.8	8.3	5.2	65.5	-4.5	38.8	5.9	63.5	23.9	:	2.4	0.4	6.2
AT	129	0.8	72.1	1.1	8.3	75.3	0.9	2.9	-3.9	1.9	2.5	1.1	5.9	72.4	-2.5	43.7	4.1	60.9	24.1	161.9	4.1	0.6	1.5
PL	65	2.4	59.7	3.6	25.8	66.1	0.7	4.3	-7.9	4.8	4.2	-4.5	6.2	56.4	-5.0	32.5	1.6	59.3	21.5	79.0	6.0	3.4	12.3
PT	77	3.0	64.2	6.2	30.1	74.1	-0.7	:	:	:	:	-6.6	3.9	108.1	-4.4	36.1	-1.8	62.6	24.2	247.9	5.3	7.1	-4.1
RO	49	0.8	58.5	3.1	23.7	63.3	1.7	:	:	-8.5	7.2	-4.1	5.4	33.4	-5.0	27.5	3.7	64.3	19.7	:	11.4	5.1	1.3
SI	84	-2.3	64.4	3.6	15.7	70.3	-0.6	-0.3	-1.0	-0.1	1.5	0.1	5.5	46.9	-6.4	37.6	7.6	59.8	23.3	130.3	:	4.8	-11.1
SK	73	2.6	59.5	9.2	33.5	68.9	-0.4	2.7	0.0	-0.6	2.8	-2.5	6.2	43.3	-4.9	28.8	6.9	58.8	20.4	74.8	4.0	2.7	11.1
FI	116	0.1	69.0	1.7	20.1	74.9	1.8	2.6	1.9	2.8	3.8	-1.1	7.7	49.0	-0.6	43.4	5.8	61.7	23.9	179.9	0.8	0.3	8.1
SE	126	1.1	74.1	1.4	22.9	80.2	-0.8	-1.0	-4.1	0.6	1.3	6.5	5.0	38.4	0.4	44.9	2.0	64.4	24.2	234.7	:	0.0	10.7
UK	108	-0.3	69.5	2.7	21.1	75.7	1.5	:	:	:	:	-1.9	5.2	85.0	-7.8	37.6	5.2	63.0	23.8	:	2.2	0.0	4.2
EA	108	-0.4	64.3	4.6	20.8	71.5	0.9	:	:	:	:	0.3	5.1	88.1	-4.1	40.6	2.7	61.5	24.0	:	:	2.3	:
EU	100	-0.3	64.3	4.1	21.4	71.2	0.9	:	:	:	:	0.0	5.2	83.0	-4.4	39.9	2.1	61.5	23.2	:	:	2.0	:

* Variabler som tas upp i texten om Euro Plus-pakten i Europeiska rådets slutsatser från mars 2011
Källa kommissionens avdelningar, Eurostat, ECB.