



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.11.2012
COM(2012) 750 final

BILAG

MAKROØKONOMISK RAPPORT

til

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Årlig vækstundersøgelse 2013

INDLEDNING

EU kæmper fortsat med genopretningen af økonomien efter den finansielle krise. Der var inden sommeren stadig finansielle spændinger i euroområdet, og den globale økonomi har været præget af afmatning, hvilket har mindsket eksportens potentielle bidrag til genopretningen. Udsigterne for EU's økonomi på kort sigt er således stadig svage, men der er forventninger om, at væksten gradvist vender tilbage i 2013 og vil blive øget yderligere i 2014. Disse udsigter skaber yderligere udfordringer, når det gælder de tilpasninger, der er nødvendige i mange EU-medlemsstater. Især udsigterne til lav vækst hæmmer investering og jobskabelse og fører til flere afskedigelser, eftersom der nu er færre muligheder for at anvende fleksible arbejdsmønstre.

EU's økonomi står fortsat over for enorme udfordringer. Især står flere af medlemsstaternes økonomier fortsat over for en omfattende nedgearing af den private og den offentlige sektor. Nedgearingen afspejler afviklingen af de akkumulerede finansielle ubalancer, der er forbundet med tidligere uholdbare kreditfinansierede udgiftsniveauer, i visse tilfælde som følge af prisbobler på aktiver i bl.a. den private sektor som følge af manglen på finanspolitisk tilbageholdenhed i den offentlige sektor. Det belaster nu væksten, eftersom udgiftsniveauet reduceres, og indtægterne går til afbetaling af gæld.

På den positive side er der tegn på, at tilpasningerne i EU's økonomier skrider fremad. Situationen på det finansielle marked er efter sommeren blevet bedre som følge af en stabil gennemførelse af reformdagsordenen, herunder fremskridt i ØMU'ens struktur, og som følge af vigtige politiske beslutninger i euroområdet, bl.a. ECB's beslutninger. Den betydelige reformindsats i de sårbare medlemsstater bærer også frugt. Gearingen er således blevet lavere i den private og den offentlige sektor, og konkurrenceevnen forbedres i lande med stort konkurrenceunderskud, hvilket skaber grobund for yderligere tilpasninger fremadrettet. Eksporten bidrager i stadig stigende grad til at mindske de store underskud på betalingsbalancens løbende poster, hvilket lover godt for korrektionens varighed. De store væksthforskelle mellem EU-landene er også et udtryk for den igangværende tilpasning, idet kortvarigt lavere eller negativ vækst ofte er forbundet med omfattende tilpasninger, men baner vejen for en mere bæredygtig vækst og konvergens, som bør kunne ses allerede i 2014.

Processen med nedgearing og tilpasning er uundgåelig, og de politiske beslutningstageres hovedopgave er at håndtere den og afhjælpe de hermed forbundne økonomiske og sociale konsekvenser.

De finanspolitiske tilpasninger skal videreføres i tråd med en differentieret væksthfremmende konsolideringsstrategi i lyset af de høje gældsniveauer og de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser. Eftersom finanspolitisk konsolidering kan have negative konsekvenser for væksten på kort sigt, bør den imidlertid gennemføres på en væksthfremmende måde, dvs.:

- for så vidt angår konsolideringstakten, skal der differentieres mellem de enkelte lande afhængigt af deres finanspolitiske råderum med henblik på at ramme den rette balance mellem potentielle negative konsekvenser for væksten og risiciene for gælds bæredygtigheden. Stabilitets- og vækstpakten og de strukturelle budgetbalancers centrale rolle heri danner et hensigtsmæssigt udgangspunkt for at styre den differentierede tilpasningshastighed
- samtidig med at der sættes fokus på konsolideringen på udgiftssiden, er der behov for at udforme en overordnet væksthfremmende sammensætning af indtægter og udgifter samt målrettede foranstaltninger, der holder sig inden for det finanspolitiske råderum, og som skal beskytte vigtige vækststøttemidler og samtidig sikre effektive udgifter.

Derudover øges konsolideringens troværdighed og positive virkninger, hvis den er forankret i en troværdig finanspolitisk ramme med mellemlangt sigte og ledsages af reformer med fokus på de langsigtede holdbarhedsspørgsmål, der er forbundet med en aldrende befolkning.

Hensigtsmæssig nedgearing i den private sektor kræver en stærk og effektiv finansiel sektor. Den finansielle genopretning og omstrukturering skal derfor opretholdes, særlig i banksektoren på grund af dens vigtige rolle i EU's økonomi, men der skal også sikres nye finansieringskilder. Sammenhængende og effektive tilsynspolitiske rammer på mikro- og makroniveau er afgørende for at genoprette tilliden til banksektorens stabilitet, fremme en vedvarende kapitaltilførsel til produktionsaktiviteter og sikre en stabil finansiering af økonomien.

Det er nødvendigt at gennemføre strukturreformer for at fremme tilpasningen og forbedre rammevilkårene for vækst. Strukturreformer, der forbedrer konkurrenceevnen, lønfølsomheden og prisfleksibiliteten, er afgørende for at øge tilpasningsevnen og stimulere overførslen af midler fra sektorer i tilbagegang til voksende sektorer. Reforme, der fremmer jobskabelse, investering i innovation, kvalifikationer og inklusiv vækst, er nødvendige for at tackle risikoen for hysteresis og afbøde krisens negative sociale konsekvenser. En rimelig fordeling af tilpasningsbyrden i hele samfundet er vigtig for at opretholde væksten. I sidste ende er en sammenhængende politiksammensætning, der omfatter både makrofinansielle og strukturelle politikker, dog afgørende for at skabe fornyet vækst. Det er således nødvendigt med stærke politiske tiltag på alle disse fronter for at modvirke den negative dynamik og forbedre den økonomiske situation på en bæredygtig måde.

Landene i euroområdet er i en særlig situation som følge af deres tættere finansielle og økonomiske indbyrdes forbindelser og de deraf følgende afsmittende virkninger.

De private kapitalstrømme i euroområdet er pludselig vendt og bevæger sig væk fra de sårbare lande. Det eksterne finansieringsbehov, der er opstået som følge heraf, er blevet opfyldt gennem den offentlige sektors forsyning af likviditet, som forhindrede en u hensigtsmæssig tilpasning. Som følge af en stigende tilbøjelighed til at favorisere hjemmemarkedet er finansieringsvilkårene for både den offentlige og den private sektor i euroområdet imidlertid blevet stadig mere forskellige. Det har ført til en meget stram politiksammensætning i de sårbare medlemsstater i euroområdet, eftersom stramme finansieringsvilkår bidrager til den nødvendige finanspolitiske konsolidering. Det hæmmer tilpasningen, hvilket yderligere forstærker forskellene mellem de økonomiske resultater i de enkelte lande i euroområdet og underminerer stabiliteten i hele valutaområdet.

Hovedprioriteten for euroområdet er at fortsætte på vejen mod strukturreformer og vende tendensen til finansiel fragmentering, forbedre finansieringsvilkårene i de sårbare lande og fremme tilførslen og en effektiv fordeling af kapital med henblik på at støtte tilpasningen. Dette er en forudsætning for vækst og tilpasning. Desuden understreger behovet for at mindske de makroøkonomiske ubalancer behovet for, at der differentieres mellem overskuds- og underskudslandene, når det gælder hastigheden i nedgearingen af den offentlige sektor. Endelig spiller strukturreformer, der skal øge løn- og prisfleksibiliteten og fremme tilpasning, en endnu større rolle i euroområdet i lyset af den fælles monetære politik.

Det er yderst vigtigt at fortsætte reformerne, hvis udfordringerne skal løftes. Den europæiske stabilitetsmekanisme blev sat i drift den 8. oktober 2012, og ECB besluttede i september 2012 at indføre direkte monetære transaktioner. Disse redskaber bidrager i høj grad til at tackle den mest presserende udfordring, som er at stabilisere den finansielle situation og genoprette tilliden. Omstruktureringen og omlægningen af økonomierne vil blive gennemført på mellemlang sigt, da strukturreformernes fulde virkninger sædvanligvis først viser sig efter nogen tid. Endelig er der visionen om en egentlig ØMU, som er et langsigtet mål, men der

træffes allerede håndgribelige foranstaltninger for at opretholde reformtempoet. Som følge heraf er spændingerne på det finansielle marked blevet en smule mindre på det seneste, men markederne er fortsat skrøbelige og er blevet afhængige af fortsatte støttepolitikker. Derfor kan enhver forsinkelse i reformindsatsen med det samme føre til, at der opstår nye spændinger, og at de forbedringer, der er opnået på det seneste, forsvinder.

1. VÆKSTFREMMENDE FINANSPOLITISK KONSOLIDERING

Sunde og holdbare offentlige finanser er en afgørende forudsætning for makroøkonomisk stabilitet og dermed vækst. Det er navnlig tilfældet i euroområdet, hvor den fælles monetære politik ikke kan reagere på landespecifikke omstændigheder, og det er nødvendigt at sikre, at de nationale budgetter igen kan varetage en stabiliserende funktion i forbindelse med landespecifikke kriser. Samtidig har uholdbare finanspolitikker i medlemsstaterne i euroområdet meget kraftige afsmittende virkninger på de andre eurolande, primært gennem finansieringskanalen, hvilket den aktuelle krise klart har vist. Det kræver større ansvarlighed i forbindelse med budgetudviklingen på nationalt niveau. Det ligger til grund for den regelbaserede finanspolitiske styring, der er fastsat i traktaten og i stabilitets- og vækstpakten (SVP). Overholdelsen af disse regler er afgørende for en velfungerende ØMU.

Finanspolitisk konsolidering har negative konsekvenser for væksten på kort sigt, eftersom finanspolitiske besparelser reducerer de samlede udgifter, men fordelene øges på mellemlang sigt. I en finansiell krise kan finanspolitikkenes konsekvenser for væksten være mere omfattende end normalt, eftersom de såkaldte finanspolitiske multiplikatorer tilsyneladende er større end under normale økonomiske forhold¹. På kort sigt kan konsolideringen også få negative konsekvenser for gældskvoterne, hvis de oprindelige gældskvoter - og dermed konsolideringsbehovene - er høje.

I visse medlemsstater er der dog ikke noget fornuftigt alternativ til konsolideringen, eftersom manglende konsolidering risikerer at få endnu mere alvorlige konsekvenser. Ved høje og stigende gælds niveauer er det nødvendigt at se på gælds bæredygtigheden, som er et aspekt med mellemlangt sigte. Kommissionens analyse² viser, at konsolidering kun under temmelig usandsynlige forudsætninger (meget høj grad af kortsynethed på markederne, meget usædvanlige reaktioner for risikopræmier) ville føre til negative gældseffekter på mellemlang sigt. Derudover er etableringen af vilkår for og forventninger om en permanent konsolidering et vigtigt element i at forhindre negative gældseffekter, eftersom forventninger om omslag i konsolideringen risikerer at fjerne dens potentielle positive virkninger på risikopræmierne. Samtidig afhænger vurderingen af omkostningerne ved konsolideringen - i forbindelse med medlemsstater med reduceret markedsadgang - også på kort sigt af det overvejede alternative scenarium. Når den finanspolitiske bæredygtighed er på spil, kan manglende konsolidering forårsage højere risikopræmier eller tab af markedsadgang i det hele taget, hvilket kan give anledning til en langt mere dramatisk tilpasning med konsekvenser for væksten, der er langt værre end i forbindelse med konsolidering og forbedret finanspolitisk holdbarhed.

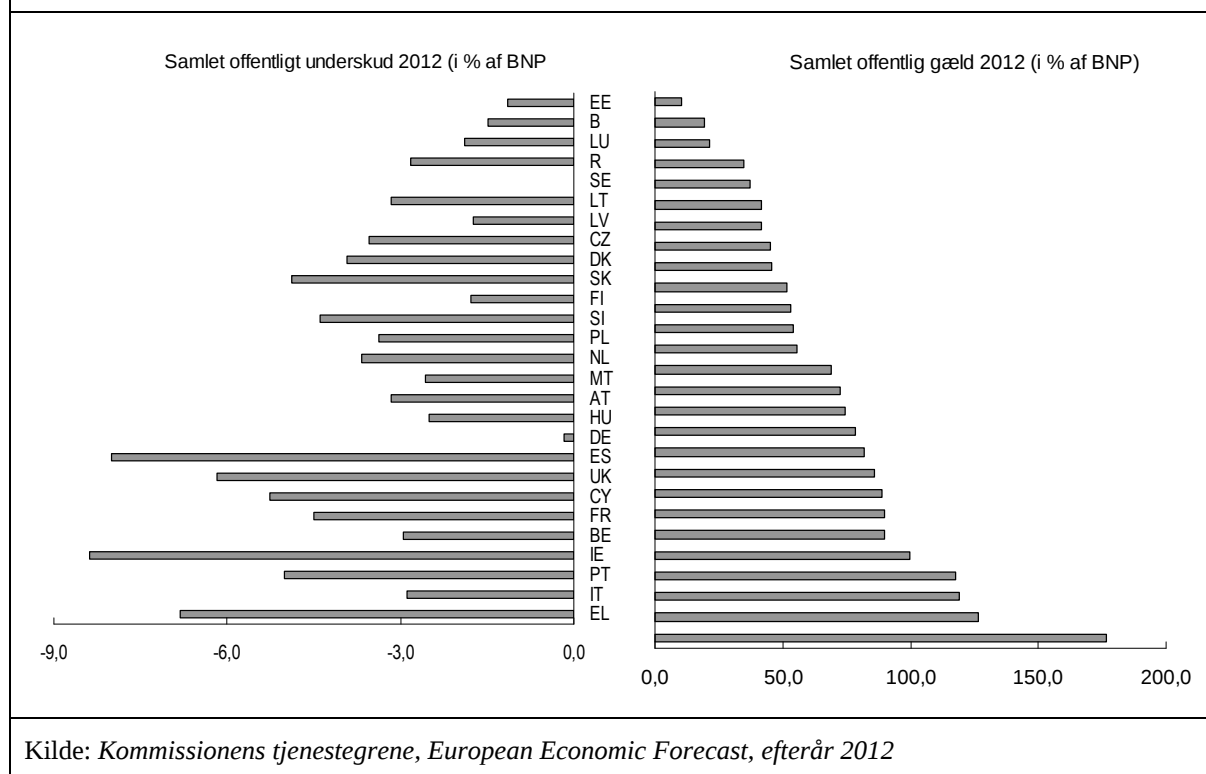
Selv om visse EU-lande har større råderum, bør de risici, der er forbundet med en langsommere finanspolitisk konsolidering, vurderes nøje. Nogle EU-medlemsstater nyder i øjeblikket godt af rekordlave renter på deres offentlige gæld og kunne således tilsyneladende øge deres låntagning uden at risikere at løbe ind i en ubæredygtig dynamik. Også i disse lande er gælden imidlertid meget høj. Desuden forventes de offentlige udgifter i næsten alle disse

¹ Der er imidlertid ikke dokumentation for nylige forslag om multiplikatorernes meget omfattende størrelse, jf. f.eks. boks I.5 "Prognosefejl og multiplikatorusikkerhed" i European Economic Forecast, efterår 2012, European Economy 7/2012.

² Jf. Kommissionens rapport (2012) om offentlige finanser i ØMU 2012, European Economy 4/2012, GD Økonomiske og Finansielle Anliggender.

lande at stige som følge af befolkningens aldring, og der er i visse tilfælde udsigt til lav vækst. Derfor kan det ikke udelukkes, at en lempelse af forpligtelsen til at føre en holdbar finanspolitik vil ændre stemningen på markedet. Det vil få alvorlige konsekvenser, ikke blot for de berørte lande, men også for krisestyringskapaciteten i euroområdet som helhed, der er afhængig af disse landes kreditværdighed.

Figur 1. Offentligt underskud og gæld i EU-medlemsstaterne (prognose for 2012, i % af BNP)



Kilde: Kommissionens tjenestegrene, European Economic Forecast, efterår 2012

EU står over for enorme udfordringer med de offentlige finanser, og det er nødvendigt at genoprette den finanspolitiske stabilitet permanent (figur 1). Udfordringerne ligger i behovet for at reducere de høje gældsniveauer i et klima med udsigt til lav vækst, langsigtet udgiftstryk og en allerede relativt høj skattebyrde. Det overordnede princip for en væksthæmmende finanspolitisk konsolidering er således stadig gyldigt. Strategien, som Kommissionen gjorde sig til fortaler for i den foregående årlige vækstundersøgelse, har vist sig at være en succes, selv om kortsigtede negative konsekvenser som nævnt ikke kunne undgås, og selv om de fulde virkninger først vil kunne ses på mellemlang sigt.

Konsolideringens virkning på væksten kan være påvirket af dens sammensætning. For at sikre, at konsolideringen bliver permanent, og for at øge forventningerne om finanspolitisk bæredygtighed, bør konsolideringen desuden ledsages af reformer, der styrker de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, og støttes af stærke institutionelle rammer.

Konsolideringstakten

For så vidt angår konsolideringstakten, bør der fortsat differentieres mellem landene i henhold til deres finanspolitiske råderum. Især skal lande, der har mistet adgang til finansielle markeder eller er under voldsomt markedspress - i lyset af det fortsatte markedspress på lande med høje gældsniveauer - fortsætte gennemførelsen af de finanspolitiske forpligtelser. Andre medlemsstater bør fortsat overholde deres forpligtelser i henhold til SVP, som gør det muligt for automatiske stabilisatorer at fungere sammen med den aftalte

strukturelle finanspolitiske tilpasning og samtidig sikre langsigtet bæredygtighed for de offentlige finanser.

Stabilitets- og vækstpagten udgør et fleksibelt og effektivt udgangspunkt for at styre den differentierede konsolideringstakt. SVP's regler sikrer, at konsolideringstakten kan tilpasses de enkelte medlemsstaters særlige forhold. Som led i stabilitets- og vækstpagten fastlægges der nominelle mål for landene af hensyn til gennemsigtheden og forankringen af budgetpolitikkerne. Rådets henstillinger fastlægger imidlertid også den nødvendige strukturelle indsats, der bør afspejle de underliggende budgetstillinger uden at tage højde for cykliske virkninger og engangsforanstaltninger. Hvis et land har gjort den aftalte strukturelle indsats, men ikke når sine mål udelukkende på grund af en lavere vækst end forventet, kan fristen for korrektion af uforholdsmæssigt store underskud forlænges. Denne mulighed er blevet anvendt ved flere lejligheder, senest for Spanien og Portugal.

Konsolideringens sammensætning

Udgiftsbaseret konsolidering bør foretrækkes, men opmærksomheden bør rettes mod en generelt effektiv og vækstfremmende kombination af udgifts- og indtægtsforanstaltninger. Analyser af tidligere konsolideringer tyder på, at udgiftsbaserede konsolideringer sandsynligvis vil være mest vellykkede. I lyset af den relativt høje skattebyrde i EU risikerer yderligere skattestigninger desuden at få negative konsekvenser for den fremtidige vækst og bør derfor indføres med forsigtighed. For at begrænse de kortsigtede negative konsekvenser for væksten bør konsolideringen generelt bestå af en passende sammensætning af vækstfremmende foranstaltninger på både udgifts- og indtægtsiden.

Udgifternes effektivitet og de offentlige finansers generelle kvalitet bliver stadig vigtigere i lyset af de langsigtede udfordringer for de offentlige finanser. I betragtning af de historisk høje gælds niveauer og de langsigtede konsekvenser af den aldrende befolkning vil der sandsynligvis stadig være pres på de offentlige udgifter efter gennemførelsen af de igangværende finanspolitiske tilpasninger. Derfor bliver en gennemgang af udgifternes effektivitet stadig vigtigere, hvis behovet for bæredygtige offentlige finanser og behovet for offentlige tjenester skal forenes på tilfredsstillende vis. Bedste internationale praksis viser, at der i mange EU-lande er mulighed for betydelige besparelser i den offentlige sektor, uden at serviceniveauet forringes.

Gennemførelsen af reformer i den offentlige sektor og indførelsen af bedste praksis inden for resultatorienteret budgettering kan bidrage til at øge de offentlige udgifters effektivitet. Der er et markant samspil mellem reformer af den offentlige forvaltning på grundlag af udgiftsanalyser og resultatorienteret budgettering, for så vidt angår målsætninger og frister. Mens resultatorienteret budgettering fremmer en holistisk tilgang og kræver en langsigtet vision for både indførelse og levering af resultater, kan reformer af den offentlige forvaltning skabe hurtige og betydelige resultater, for så vidt angår effektiviteten af offentlige udgifter og besparelser, forudsat at de forberedes med udgangspunkt i grundige udgiftsanalyser og indgår i langsigtede strategier. Reformer af den offentlige forvaltning kan med fordel fokusere på at foretage besparelser der, hvor indikatorer, f.eks. sammenligninger af lande og sammenligninger internt i landene, tyder på, at der er flest muligheder for besparelser (se også punkt 3). Andre foranstaltninger med relevans for udgiftseffektiviteten kan afspejle de forskellige udgiftsområders forskellige samfundsøkonomiske mål, herunder fordelingshensyn, såsom forbedret udformning og målretning af sociale overførsler og statsstøtte eller andre tilskud, identificering af de mest produktive offentlige investeringsprojekter og forbedret effektivitet i leveringen af offentlige varer og tjenesteydelser. Uanset hvilket redskab der vælges med henblik på at øge effektiviteten i de offentlige udgifter, skal det imidlertid ledsages af resultatstyring på alle niveauer i den offentlige forvaltning.

Der bør ikke foretages udgiftsbesparelser ved at skære ned på de områder, der har en positiv indflydelse på væksten, og som har vækstpotentiale. Eventuelle nedskæringer bør minimeres inden for områder, der er forbundet med udvikling af menneskelige ressourcer og teknologiske fremskridt. Med hensyn til offentlige investeringer i anlægsaktiver er situationen ikke helt så entydig. Sådanne investeringer bidrager kun til at øge den potentielle vækst, i det omfang de nye infrastrukturer bidrager til private investeringer, hvilket primært gælder investeringer i transport, kommunikation og visse offentlige tjenesteydelser. For det andet er offentlige investeringer i anlægsaktiver kun gavnlige op til et vist niveau, og for medlemsstater med en allerede tilfredsstillende infrastruktur bør fokus nærmere rettes på vedligeholdelse og eventuelt modernisering.

På budgetternes indtægtsside står mange medlemsstater trods nylige reformer stadig over for betydelige finanspolitiske udfordringer. Visse EU-medlemsstater kunne, om end i forskellig grad, have gavn af foranstaltninger på indtægtssiden for at konsolidere deres offentlige finanser og sikre deres bæredygtighed. Sådanne foranstaltninger skal dog sigte mod at forbedre skattesystemernes effektivitet og samtidig sikre en rimelig fordeling af konsolideringsbyrden på alle dele af samfundet. Yderligere indtægter bør fortrinsvis sikres ved at udvide skattegrundlaget frem for at hæve skatten eller indføre nye skatter og afgifter. Det kan indebære et behov for aktivt at revidere skattefritagelser og andre smuthuller i person- og selskabsbeskatningen og samtidig begrænse anvendelsesområdet for reducerede moms-satser eller moms-fritagelser eller øge reducerede satser til et niveau, der ligger tættere på standardsatsen. Fritagelser for punktafgifter kan også revideres med henblik på både at øge indtægterne og bidrage effektivt til andre offentlige politikker (f.eks. sundheds- og miljøpolitik).

Forbedret skatteforvaltning kan også med fordel supplere indtægtsforøgende foranstaltninger. Visse foranstaltninger til bekæmpelse af skatteunddragelse, herunder ophævelse af bankhemmeligheden, lader til at have genereret betydelige ekstra skatteindtægter allerede på kort sigt. Gevinsten i form af indtægter fra forbedret skatteforvaltning er imidlertid ofte vanskelig at vurdere på forhånd og bør derfor ikke overvurderes i forbindelse med en forsigtig finanspolitik, især ikke på kort sigt. Indsatsen for at sikre bedre overholdelse af skattereglerne kan antage forskellige former, herunder begrænsning af skyggeøkonomien, bekæmpelse af potentiel momssvig og -unddragelse eller fremme af skatteforvaltningens effektivitet. Forbedret skatteforvaltning er en udfordring, som mange medlemsstater står over for, og som har til formål at øge indtægterne, reducere de høje omkostninger pr. nettoindtægt og lette de tunge administrative byrder for små og mellemstore virksomheder.

For at øge væksten og beskæftigelsespotentialet i de europæiske økonomier kan indtægtsneutrale reformer overvejes. Det gælder især medlemsstater, der både har råderum til og behov for et skift fra beskatning af arbejde til mindre forvridende skatter (forbrugsskatter, periodiske ejendomsskatter, miljøafgifter). En skattesammensætning med en høj andel af direkte skatter og socialsikringsbidrag parallelt med en lav andel af indirekte skatter kan indikere, at der er plads til et sådan skattemæssigt skift. En indtægtsneutral reform kan også omfatte en nedbringelse af høje selskabsskatter.

I forbindelse med udformningen af konsoliderings- og skattereformstrategien bør der tages højde for andre spørgsmål vedrørende specifikke skatters udformning. For det første hælder selskabsskat ofte imod gældsfinansiering snarere end egenkapitalfinansiering. For det andet er boligbeskatningen i for høj grad baseret på transaktionsafgifter i forhold til mindre skadelige afgifter på fast ejendom, og muligheden for fradrag for renter på boliglån skaber en gældsfordel og en risiko for overinvestering i boliger. Endelig kan miljøafgifter spille en vigtig rolle for opfyldelsen af aftalte miljømål og bør over tid give tilstrækkelige

incitamenten til at reducere skadelige udledninger, særlig af drivhusgasser. Det er nødvendigt, at eventuelle skattereformer afspejler både økonomisk effektivitet og social lighed i overensstemmelse med kollektive præferencer. Fordelingsvirkninger bør tages i betragtning i forbindelse med udformningen af skattereformer.

Langsigtet holdbarhed

Behovet for konsolidering forstærkes af de udfordringer, som befolkningens aldring giver anledning til. Rapporten om finanspolitisk holdbarhed (2012)³ viser, at gælden i EU vil forblive stabil frem til 2020 som følge af den nylige finanspolitiske konsolideringsindsats og reformfremskridt, der stort set stabiliserer de aldersrelaterede udgifter. Fra 2021 bliver de aldersrelaterede udgifter imidlertid højere, og gælden i EU vil begynde at stige igen til op imod 90 % af BNP i 2030. Denne tendens kan kun vendes ved en vedvarende indsats fra medlemsstaternes side. Hvis der sikres en forbedring af den strukturelle balance på 0,5 % af BNP pr. år, indtil målet på mellemlang sigt er nået og opretholdt på lang sigt i overensstemmelse med SVP, vil gældsniveauet være nede på ca. 60 % af BNP i 2030.

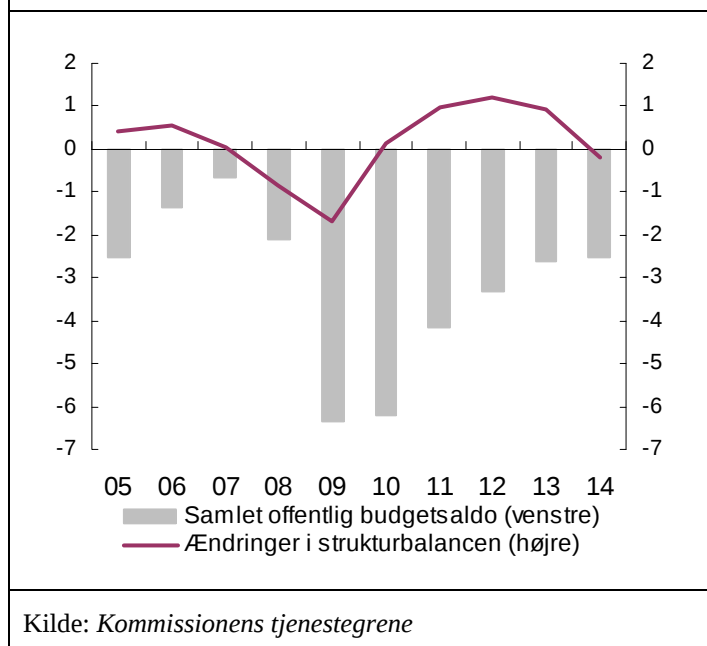
Nogle lande arbejder allerede med det aldersrelaterede pres på udgifterne, men der skal gøres mere end at overholde de aktuelle planer. Der er allerede i det seneste årti i mange medlemsstater gjort en betydelig indsats for at reformere pensionssystemerne med synlige positive budgetvirkninger til følge. På lang sigt kan der dog stadig forventes yderligere stigninger i de offentlige pensionsudgifter på samlet EU-niveau⁴ (+1,5 procentpoint af BNP frem til 2060). Det kræver en større indsats at reformere pensionssystemerne, særlig i lande, hvor stigningerne i pensionsudgifterne forventes at ligge langt over EU-gennemsnittet, og hvor reformprocessen endnu ikke for alvor er kommet i gang. I 2012 blev et flertal af medlemsstaterne anbefalet at tilpasse deres pensionspolitik i 2012. Der er gjort fornuftige fremskridt i en række lande, herunder ved at begrænse adgangen til efterlønsordninger og harmonisere pensionsalderen mellem mænd og kvinder, men reformdagsordenen skal i andre medlemsstater enten intensiveres eller aktiveres.

Knyttens pensionsalderen til den forventede gennemsnitslevealder, vil det være med til at opretholde balancen mellem arbejdsår og pensionsår. For at undgå gentagne vanskelige forhandlinger bør denne sammenknytning fortrinsvis følge automatiske regler. Denne foranstaltning er en effektiv metode til at mindske de risici, der er forbundet med en høj levealder, og håndtere bæredygtigheds- og tilstrækkelighedsspørgsmål samtidig ved at give incitamenten til at blive længere på arbejdsmarkedet og således optjene højere pensionsydelse. Med henblik på at bidrage til en højere effektiv pensionsalder skal reformer af pensionssystemerne understøttes af politikker, der udvikler beskæftigelsesmulighederne for ældre arbejdstagere og støtter en aktiv og sund aldring, og som suppleres med en skatte- og socialpolitik, der giver incitamenten til at blive længere på arbejdsmarkedet og giver adgang til livslang læring.

³ Se Kommissionens rapport om finanspolitisk holdbarhed (2012), European Economy 8/2012.

⁴ Europa-Kommissionen og Udvalget for Økonomisk Politik (2012), "2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", Kommissionen, European Economy, nr. 2.

Figur 2. Budgetudviklinger - euroområdet



Medlemsstaterne har engageret sig i at sikre finanspolitisk konsolidering og har reduceret deres underskud betydeligt. Ifølge Kommissionens efterårsprognose for 2012 forventes de offentlige underskud i EU gennemsnitligt at falde med 0,8 procentpoint i 2012 og nå 3,6 % af BNP. For euroområdet er billedet i vid udstrækning det samme, og underskuddet vil falde til 3,3 % af BNP. Med fortsat finanspolitisk konsolidering i 2013 forventes de offentlige underskud i euroområdet at nå under 3 % af BNP for første gang siden 2008 (figur 2). I et flertal af medlemsstaterne kan konsolideringens sammensætning vurderes som generelt vækstfremmende og med en

overordnet balance mellem indtægter og udgifter. Mellem 2007 og 2012 er de største udgiftsbesparelser registreret inden for investeringsudgifter, forbrug i produktionen og lønsummen i den offentlige sektor. Samtidig er andelen af sociale overførsler generelt steget, navnlig i de lande, der er værst ramt af den økonomiske krise.

Den finanspolitiske konsolidering lader til at have været endnu stærkere strukturelt set end i nominelle tal. De strukturelle tilpasninger i 2012 forventes at overstige 1 procentpoint både i EU og i euroområdet. For at opnå et sådant resultat har medlemsstaterne gennemsnitligt holdt sig til deres nominelle mål og truffet korrigerende foranstaltninger i årets løb som følge af en forværring af den makroøkonomiske situation. Konsolideringen forventes at blive opretholdt stabilt i 2013, eftersom medlemsstaterne enten skal træffe de finanspolitiske foranstaltninger, de er blevet pålagt som led i proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, eller stadig skal sikre konvergens mod deres mål på mellemlang sigt. Det forventes at sænke det strukturelle underskud med mere end 0,5 procentpoint i EU i 2013.

Finanspolitisk styring og budgetinstitutioner

Stærke nationale budgetrammer er afgørende for sund finanspolitisk beslutningstagning. I henhold til traktaterne ligger de endelige budgetmæssige beslutninger hos de nationale myndigheder. Det er således afgørende, at medlemsstaterne reagerer på nationalt niveau for at forbedre forudsigeligheden og troværdigheden i deres tilsagn om forsigtig finanspolitik. Direktivet om nationale budgetrammer og traktaten om stabilitet, samordning og styring (TSSS) forbedrer de nationale finanspolitiske rammer væsentligt. En korrekt gennemførelse af direktivet inden udgangen af 2013 bør sikre stærke budgetrammer i medlemsstaterne, herunder rettidige og omfattende statistikker, planlægning på mellemlang sigt, realistiske prognoser og fastlæggelse af nationale finanspolitiske bestemmelser, der fremmer overholdelsen af de budgetmæssige forpligtelser, der er fastlagt i traktaten. Derudover har 25 medlemsstater via TSSS forpligtet sig til at indskrive målet om et budget i balance eller i overskud i deres nationale bindende lovgivning og således forankre et grundlæggende princip i stabilitets- og vækstpakten centralt i de nationale lovgivningsrammer. Overholdelsen bør forbedres yderligere ved hjælp af nationale

automatiske korrektionsmekanismer, som skal udformes på grundlag af fælles principper og aktiveres under klart afgrænsede betingelser.

Den finanspolitiske styring på EU-niveau er blevet styrket, og Kommissionen har forelagt flere forbedringer for medlovgiverne. Den såkaldte "six-pack"⁵ har styrket den forebyggende del af EU's finanspolitiske overvågning og evnen til at indkredse og korrigere finanspolitiske ubalancer på et tidligt tidspunkt. Den har indført nye redskaber, herunder et udgiftsmål og en numerisk gældsregel. Eftersom finanspolitikkerne i de medlemsstater, der har fælles valuta, er genstand for øgede afsmittende virkninger på budgetområdet, er de økonomiske sanktioner for medlemsstater i euroområdet, der ikke overholder bestemmelserne, blevet styrket, men de anvendes nu også mere gradvist og på et tidligere tidspunkt. Kommissionen har foreslået yderligere forbedringer af den finanspolitiske overvågning af landene i euroområdet i de to forordninger, der udgør den såkaldte "two-pack". Forordningen om øget overvågning strømliner og styrker den finanspolitiske overvågning, der finder anvendelse på medlemsstater, der er truet af eller oplever finansielle vanskeligheder, mens forordningen om øget overvågning af budgetpolitikker indfører en skærpet overvågning af medlemsstater, der følger proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, for at sikre rettidig korrektion af uforholdsmæssigt store underskud. Den styrker også de forebyggende tiltag på EU-niveau ved at fastsætte grundlæggende elementer i en reel politisk samordning på budgetområdet i ØMU'en, f.eks. en fælles budgettidsplan og samordnet indsendelse af årlige nationale budgetplaner til Kommissionen forud for de nationale parlamenters vedtagelse heraf.

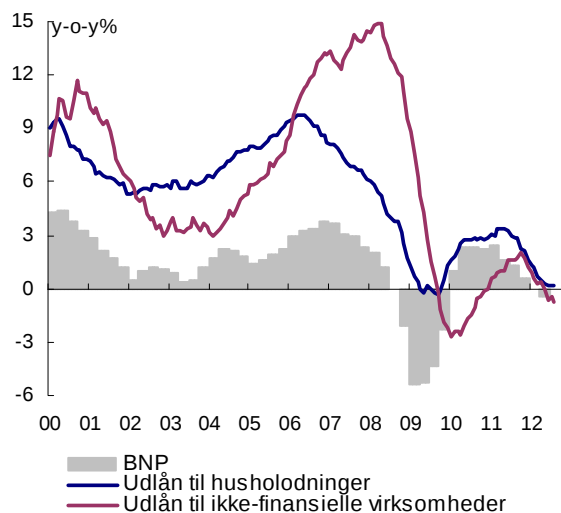
2. GENOPRETNING AF DEN FINANSIELLE STABILITET

Igennem det seneste år har der fortsat været finansielle spændinger på EU's finansielle markeder, men der har på det seneste været tegn på forbedringer. De negative vekselvirkninger mellem euroområdets statsgæld, banker og vækst gav fortsat anledning til finansielle spændinger og påvirkede tilliden. Stærke politiske tiltag fra EU's og de nationale politiske beslutningstageres side har ført til forbedringer på det seneste, men rentespændet på statsobligationer i sårbare lande er fortsat højt og volatilt. Samtidig har visse EU-lande nydt godt af store private kapitaltilførsler og været vidne til rekordlave, endda negative, renter på deres statsobligationer. De tætte indbyrdes forbindelser mellem statsgældsmarkederne og EU's banksektor udgør fortsat en stor risiko for den finansielle stabilitet i EU og særlig i euroområdet.

Der er stadig likviditetsproblemer og strukturelle finansieringsproblemer i EU's banksektor. Særlig i de sårbare medlemsstater er adgangen til markedsfinansiering fortsat begrænset for en række banker. Lavere kreditvurderinger af stater har reduceret den tilgængelige sikkerhedsstillelse for bankers operationer med Eurosystemet og udløst nedjusteringer af bankernes egne kreditvurderinger, hvilket har ført til stigende finansieringsomkostninger for bankerne. I første halvdel af 2012 er finansieringspresset i de sårbare medlemsstater i euroområdet blevet forstærket af en udstrømning af indlån, mens medlemsstater med en højere kreditvurdering har oplevet en tilstrømning af indlån. Bankernes interne finansiering er også kommet under pres som følge af udsigter til lav vækst og dermed et mindre indtjeningspotentiale. Bankernes svar på finansieringspresset var at gå fra usikret udlån til sikret udlån og til udstedelse af dækkede obligationer. Det har ført til en betydelig stigning i mængden af behæftede aktiver på bankernes balancer, hvilket giver yderligere anledning til bekymring.

⁵ En lovgivningspakke bestående af fem forordninger og et direktiv, som trådte i kraft den 13. december 2011. Lovgivningen styrkede stabilitets- og vækstpagten og indførte et nyt regelsæt for overvågning af makroøkonomiske ubalancer. Se også: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

Figur 3. Bankers udlån til private og ikke-finansielle selskaber - euroområdet



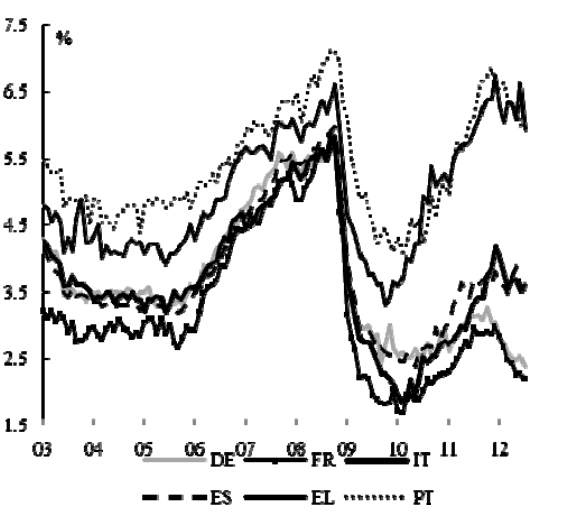
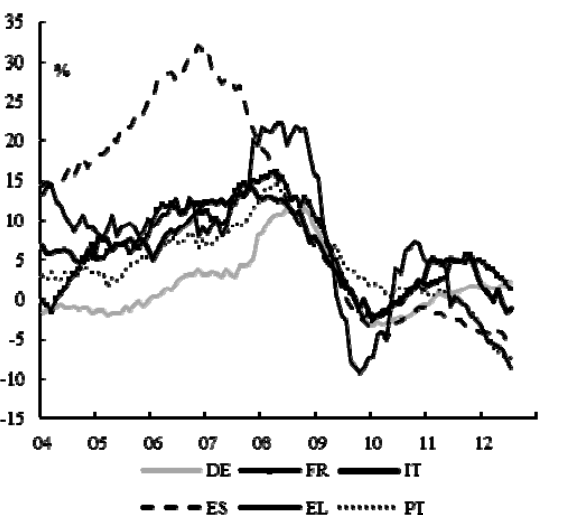
Kilde: Kommissionens tjenestegrene

Manglen på markedsbaseret finansiering og de stigende kreditrisici som følge af den stagnerende vækst begrænser bankernes udlånskapacitet til real-økonomien. De finansieringsmæssige restriktioner er særlig store for små og mellemstore virksomheder, som udgør rygraden i EU's økonomi og skaber flest job. Finansieringsvanskelighederne er størst i de sårbare lande, hvor kriseramte banker har reduceret deres udlån, om end udsigterne til lav vækst og behovet for at reducere virksomheders og privates gæld også reducerer efterspørgslen efter lån (figur 3). Samtidig har der, mens bankerne har opretholdt indsatsen for at foretage de nødvendige tilpasninger af deres balancer, ikke været nogen tegn på uhensigtsmæssig eller for kraftig nedgearing. Kapitaltilstrømningerne fra offentlige kilder, der har afbødet konsekvenserne af udstrømningen af

privat kapital, og den samordnede rekapitalisering under ledelse af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed har spillet en vigtig rolle i denne henseende. Behovet for nedgearing har dog stadig været forskelligt fra land til land, og bankerne i de sårbare medlemsstater har tilpasset deres balancer hurtigere end andre steder. I lyset af ovennævnte faktorer er det et positivt tegn, at bankernes udlån til den private sektor i euroområdet som helhed har stabiliseret sig i 2012, og ECB's seneste undersøgelse af banklångivningen har vist, at finansieringsproblemerne er blevet en smule mindre.

Landerisiciene er vendt tilbage og har vendt den finansielle integrationsproces i euroområdet. Indførelsen af euroen, men også den globale prisfastsættelse af kreditrisici inden krisen, har fremmet integrationen af de finansielle markeder i euroområdet og kreditstrømme mellem landene i euroområdet. Da prisboblerne på aktiver bristede i visse lande, og statsgældskrisen brød ud, faldt de grænseoverskridende strømme drastisk, og kapitalen forblev inden for de nationale grænser. Især de private kapitalstrømme fra de nordlige til de sydlige medlemsstater i euroområdet er i det seneste årti faldet drastisk, efterhånden som bankerne har reduceret deres grænseoverskridende eksponering for både den offentlige og den private sektor i de sårbare lande. Det eksterne finansieringsbehov, der opstod som følge heraf, blev opfyldt gennem likviditet hentet fra Eurosystemet og på de senere trin gennem EU's/IMF's lån som led i finansielle bistandsprogrammer. Hjemlandsfavoriseringen i beholdningerne af statsobligationer steg endvidere, hvilket forøgede den negative vekselvirkning mellem svage statsobligationer og svage banker.

Finansieringsvilkårene i landene i euroområdet har været forskellige. Højere risikopræmier i forbindelse med grænseoverskridende lån har ført til voksende finansiell fragmentering og dermed større forskelle mellem rentesatser på lån til virksomheder og private i landene i euroområdet. Den private sektor pålægges nu væsentligt højere rentesatser i sårbare lande end i andre medlemsstater, særlig dem, der har været opfattet som "sikre markeder" (figur 4 og 5).

Figur 4. Rentesatser på lån til virksomheder	Figur 5. Lån til virksomheder
	
Bemærkning: Nye virksomheder, løbetid op til et år Kilde: Kommissionens tjenestegrene	Bemærkning: Indeks over national beholdning, YoY-vækstrate Kilde: Kommissionens tjenestegrene

Eurokreditmarkedernes manglende funktionsdygtighed er en stor udfordring, når det gælder om at sikre en velfungerende valutaunion. Den løbende tilpasning og omstrukturering i de sårbare medlemsstater i euroområdet har alvorlige konsekvenser for væksten. Deres tilpasningsproces afhænger af genoprettelsen af normale lånemuligheder i banksystemet, der på nuværende tidspunkt ikke spiller en hensigtsmæssig formidlende rolle i det indre marked. Tilsynspolitiske rammer på mikro- og makroniveau med en grænseoverskridende dimension bør bidrage til, at det integrerede banksystem på ny vil kunne spille sin rolle som finansiel formidler.

Genoprettelse af normale lånemuligheder for økonomien kræver, at der tages fat i de underliggende årsager til bankernes problemer. Der er vedtaget modige politiske foranstaltninger på EU-niveau for at bryde den onde cirkel mellem svage banker og statsobligationer og håndtere finansieringsvanskelighederne, den finansielle fragmentering og de kriseramte pengepolitiske transmissionsmekanismer i euroområdet.

Som et skridt på vejen mod en egentlig ØMU besluttede EU's statsoverhoveder i juni 2012 at bevæge sig i retning af en bankunion med den fælles tilsynsmekanisme (FTM) som et første håndgribeligt skridt. Efter aftalen forelagde Kommissionen forslag til at etablere den fælles tilsynsmekanisme og give Den Europæiske Centralbank tilsynsbeføjelser. Samtidig vil Den Europæiske Banktilsynsmyndighed blive tilpasset den nye ramme for banktilsyn med henblik på at sikre konsekvens i EU. FTM sigter mod at fjerne de forskelle i tilsynspraksis, som bidrog til tendensen til fragmentering af det europæiske finansielle marked og udsatte banksektoren for risici. FTM vil sikre, at alle deltagende lande har fuld tillid til banktilsynets kvalitet og uvildighed. Det er vigtigt, når det gælder om at sikre, at kapitalstrømmene støtter indsatsen for omlægning på kort sigt og ikke fører til nye ubalancer i fremtiden (se også punkt 3).

Med etableringen af den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) er euroområdet blevet forsynet med et stærkt permanent værn. Den omfattende finansieringskapacitet

(500 mia. EUR) og en række fleksible instrumenter sikrer, at ESM er godt rustet til at bryde de negative vekselvirkninger mellem banker og statsobligationer og bidrage til at genoprette tilliden. Ud over at udbetale lån og lånerammer for medlemsstater i euroområdet med likviditetsproblemer råder ESM over en bred vifte af instrumenter og kan, såfremt visse forudsætninger er opfyldt, gribe ind på det primære og sekundære obligationsmarked under betingelser, der ikke nødvendigvis indebærer en anmodning om et fuldtudviklet makroøkonomisk tilpasningsprogram.

Muligheden for at anvende ESM til at rekapitalisere banker direkte vil være et stærkt redskab til i sidste ende at bryde den onde cirkel mellem banker og statsobligationer i euroområdet. ESM kan også yde lån, der specifikt er rettet mod rekapitalisering af banker. Hidtil har ESM imidlertid kun kunnet yde disse lån til medlemsstaterne, som efterfølgende har kunnet bruge dem til rekapitalisering af deres kriseramte banker. Selv om det har været en vis lettelse for regeringer med likviditetsproblemer, er denne tilgang den næstbedste løsning på problemet med den indbyrdes forbindelse mellem banker og statsobligationer. Sådanne lån ville navnlig blive registreret på medlemsstaternes offentlige finanser og øge deres offentlige gæld. For at løse dette problem besluttede man på eurotopmødet i juni 2012 at tillade ESM at rekapitalisere banker direkte, når FTM reelt er etableret. Det vil i høj grad bidrage til at adskille risici forbundet med banker og statsobligationer i euroområdet og vil være et vigtigt skridt hen imod en vellykket løsning af krisen i euroområdet.

Den Europæiske Centralbank har truffet effektive foranstaltninger for at afhjælpe de finansieringsrelaterede restriktioner for bankerne og rette op på den pengepolitiske transmissionsmekanisme. De to 3-årige meget langfristede refinansieringsoperationer (Very Long Term Refinancing Operations), der blev gennemført af ECB i december 2011 og februar 2012, opfyldte akutte refinansieringsbehov for banker i euroområdet ved at sikre banker adgang til billig finansiering på mellemlang sigt. Eftersom finansieringspresset bestod, og der i visse medlemsstater i euroområdet viste sig tegn på alvorlige forstyrrelser i den pengepolitiske transmissionsmekanisme, indførte ECB imidlertid et nyt redskab - direkte monetære transaktioner (Outright Monetary Transactions - OMT) - for at sikre hensigtsmæssig transmission i den monetære politik i euroområdet. OMT'er er rene terminsforretninger på sekundære markeder for statsobligationer, som er strengt betinget af gennemførelsen af et ESM-finansieret tilpasningsprogram. Selv om redskabet endnu ikke er blevet anvendt, har meddelelsen herom allerede ført til forbedringer på markederne for statsobligationer i euroområdet, og sammen med planerne om at gennemføre bankunionen har det et stort potentiale til at afbøde finansielle spændinger i euroområdet og sikre betingelser for sunde udlån til økonomien.

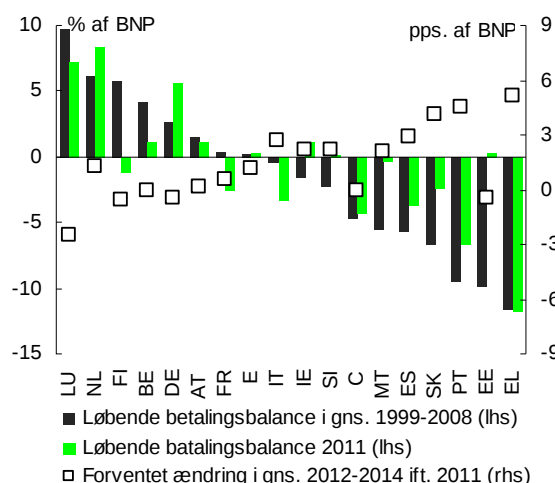
Stærke politiske tiltag har mindsket spændingerne på markederne, men de er fortsat meget afhængige af, at støttepolitikkerne fortsættes, og at forpligtelserne gennemføres. De underliggende sårbarhedsmomenter er stadig til stede i EU og særlig i euroområdets finansielle system. Samtidig har varigheden af krisen i euroområdet ført til, at markedsudviklingen i høj grad er afhængig af politiske tiltag. Derfor er sikkerhed for politiske tiltag og streng gennemførelse af de vedtagne foranstaltninger og nationale reformpolitikker afgørende for at begrænse udsving på markedet. Tilsagnet om at opbygge en egentlig ØMU og især en egentlig bankunion vil genoprette den finansielle stabilitet på et permanent grundlag.

3. STRUKTURREFORMER MED HENBLIK PÅ AT STØTTE ØKONOMISK VÆKST OG KORRIGERE UBALANCER

Den største udfordring på det nuværende kritiske tidspunkt er at sikre øget tillid og fornyet vækst på kort sigt og samtidig skabe vilkår for bæredygtig vækst i fremtiden. I en situation med restriktive makroøkonomiske politikker er strukturreformer et afgørende

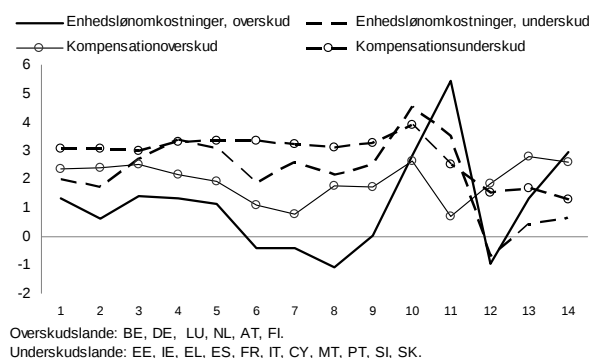
element i strategien for vækst og omlægning, som tager sigte på at udnytte potentialet i EU's økonomier. Der er gjort en betydelig reformindsats i de sårbare lande, efterhånden som krisen er skredet frem. Selv om der er et mere presserende behov for handling i disse medlemsstater, er vækst på både kort og mellemlang sigt et EU-problem, som kræver en fælles reaktion. Trods betydelige forskelle i medlemsstaternes økonomiske situation ville en samordnet reformindsats i alle medlemsstater og på EU-niveau skabe politisk momentum, lempe de politiske økonomiske restriktioner og således fremme reformprocessen.

Figur 6. Betalingsbalancens løbende poster - euroområdet og medlemsstaterne



Kilde: Kommissionens tjenestegrene

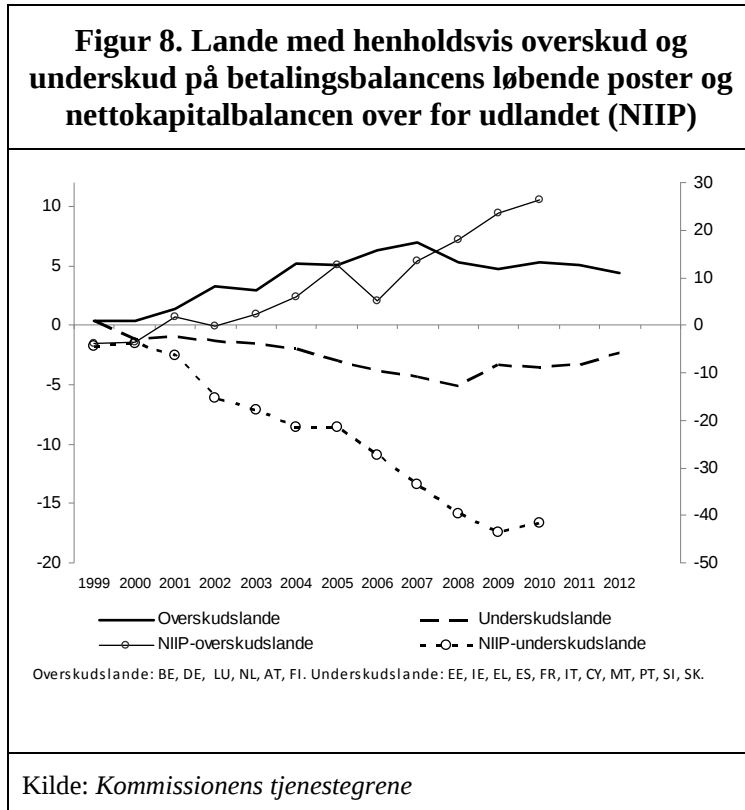
Figur 7. Enhedslønsmkostninger og nominel lønning pr. medarbejder - euroområdet



Kilde: Kommissionens tjenestegrene

Væksten i EU's økonomi begrænses på nuværende tidspunkt af fortsatte makroøkonomiske ubalancer og behovet for at tilpasse fortidens overdrevne låntagning og forbrug. Kortvarigt lavere vækst er uadskilleligt forbundet med grundig tilpasning, eftersom økonomierne gennemgår omstrukturering, midler overføres fra non-tradable- til tradable-sektorer, og balancerne skal tilpasses i alle økonomiens sektorer. De nødvendige tilpasninger fortsatte sidste år trods den vanskelige økonomiske situation, og de bærer frugt. Hovedtal for betalingsbalancens løbende poster, handelsdata og den indenlandske efterspørgsel viser, at tilpasningen fortsætter i EU, herunder i landene i euroområdet, men der er behov for yderligere fremskridt (figur 6). Tilpasningen er også i gang i programlande og andre sårbare lande, herunder dem, hvor fremskridtene indtil for nylig virkede begrænsede. Ikke blot udjævnes ubalancer på de løbende poster, men udviklingen af enhedslønsmkostningerne støtter indsatsen for yderligere omlægning i fremtiden (figur 7). I visse underskudslande tilpasses de nominelle lønninger både i den offentlige og den private sektor.

De tilpasninger af for udlandet være strukturelle.



igangværende stillingen over lader til at overvejende

Underskudslandene har oplevet en voldsom nedgang i importen og en vis forøgelse af eksporten. Om end importnedgangen har været dominerende hidtil, baner de konkurrencemæssige gevinster vejen for fremtidig eksportforøgelse, og eksportens bidrag til omlægningen forventes - ifølge Kommissionens European Economic Forecast, efterår - at stige i løbet af prognoseperioden. Forudsat at de konkurrencemæssige gevinster opretholdes, bør den stigende eksport føre til udvikling af de eksportorienterede industrier og til permanente tilpasninger. Omlægningen i forhold til udlandet af udviklingen på de løbende poster er dog endnu ikke tilstrækkelig til at ændre de uholdbare tendenser i beholdningerne (nettokapitalbalancen over for udlandet og udlandsgæld) (figur 8). I de fleste underskudslande stiger den procentdel, som udlandsgælden udgør af BNP, fortsat, og hvis den falder, skyldes det primært en omfattende revaluering af gæld. Der vil være brug for omfattende tilpasning, hvis omkostninger - særlig beskæftigelsesmæssige - vil afhænge af medlemsstaternes tilpasningsevne. Fremskridtene med at mindske bilaterale ubalancer på de løbende poster mellem overskuds- og underskudslande har været langt mere synlige. For så vidt angår overskudslandene, er der også tegn på en omlægning mod indenlandsk efterspørgsel, om end tilpasningen af overskud på betalingsbalancens løbende poster også er et udtryk for, at de løbende poster for hele euroområdet er gået i overskud.

Selv om den fulde effekt af strukturreformer på vækst og omlægning sandsynligvis vil vise sig på mellemlang til lang sigt, kan der også opnås fordele på kort sigt. Reformprocesser er sædvanligvis forbundet med tilpasnings- og overgangsomkostninger på kort sigt, dels som følge af deres generelt ulige fordeling på virksomheder og privatpersoner. Strukturreformer kan imidlertid også have umiddelbare ekspansive virkninger, eftersom de øger tilliden og forventningerne hos de økonomiske aktører. Det bør prioriteres at gennemføre reformer, der har færrest mulige konsekvenser for budgetomkostningerne (herunder konkurrenceevne og konkurrencefremmende reformer på produktmarkeder eller nedbringelse af virksomheders lovgivningsmæssige og administrative byrde), mens der også bør lægges vægt på at opnå de bedst mulige rammevilkår (f.eks. udvidet social dialog) for at støtte tiltag

på politikområder, der traditionelt er vanskeligere at reformere, f.eks. arbejdsmarkedet. Derudover bør det overvejes at sikre synergi på tværs af de forskellige reformområder. Eksempelvis kan arbejdsmarkedsreformer, der sigter mod at moderere enhedslønomkostningerne, være mere effektive som drivkraft for konkurrenceevnen, hvis de kobles sammen med produktmarkedsreformer, der tager sigte på at øge konkurrencen og mindske fortjenesten. Generelt bør interaktioner mellem de forskellige reformområder og fornuftig timing undersøges nøje, idet der tages hensyn til de specifikke vilkår i de enkelte medlemsstater.

Finansiell regulering og finansielt tilsyn spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre hensigtsmæssig omlægning og forhindre skadelige boom-bust-cyklusser. Den nødvendige nedgearingsproces, der finder sted i den private sektor i visse EU-lande, og som også er forbundet med de hårde finansieringsvilkår, der er beskrevet i punkt 2, kan have negative konsekvenser for væksten på kort sigt. Den er imidlertid en forudsætning for korrektionen af uforholdsmæssigt store indenlandske og udenlandske ubalancer. Samtidig fører uforholdsmæssigt stor kreditvækst og gearing i den finansielle sektor, som vi så før krisen, til en opbygning af sårbarhedsmomenter i sektoren, som bærer den store risiko, der er forbundet med en uhensigtsmæssig korrektion, med omfattende negative konsekvenser for den økonomiske vækst. I den sammenhæng er udviklingen af effektive tilsynsredskaber på makro- og mikroniveau afgørende for at sikre, at omlægningen, når finansieringsvilkårene i EU normaliseres, vil fortsætte på grundlag af bæredygtige kapitalstrømninger mod de mest produktive aktiviteter og de langsigtede investeringsbehov i EU's økonomi, og at der ikke vil opstå uforholdsmæssigt store ubalancer igen.

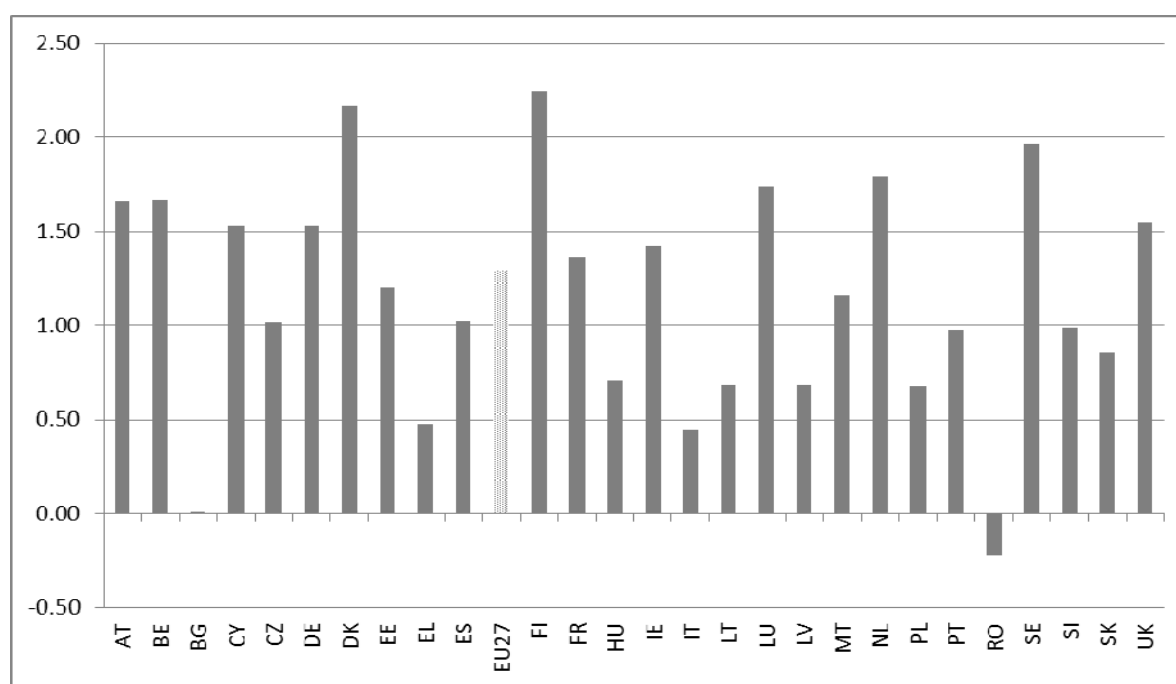
Produktivitetsfremmende strukturreformer er fortsat en prioritet, når det gælder om at fremme vækstudsigterne på mellemlang sigt og sikre en holdbar omlægning af EU's økonomi. Empirisk dokumentation viser, at reformer, der sigter mod at øge effektiviteten på produkt-, service- og arbejdsmarkedet, kan fremme produktivitet og innovation og øge produktions- og beskæftigelsesniveauerne. Strukturreformer, der specifikt er rettet mod at støtte innovation, investeringer i og anvendelse af it og sikre yderligere fremskridt i liberaliseringen af handelen, kan også have direkte indflydelse på produktiviteten. Sådanne reformer fremmer også omfordeling af arbejde og kapital og muliggør overgange til sektorer med stort vækstpotentiale (herunder sektorer med grøn vækst og den digitale økonomi). Derudover kan denne type strukturreformer spille en vigtig rolle i at mindske interne og eksterne ubalancer, f.eks. ved at forbedre konkurrenceevnen og eksportresultaterne. Strukturreformer har særlig relevans i euroområdet, hvor de relative priser ikke kan påvirkes af nominelle kursbevægelser.

Fremme af mulighederne for grøn vækst kan føre til bedre resultater på både makroøkonomisk og mikroøkonomisk niveau. Et skift hen imod kulstoffattige og ressourceeffektive produktionsmønstre vil lette presset fra råvareprischok på omkostningsniveauerne og inflationsforventningerne. Det vil mindske afhængigheden af ressourcer og energi og dermed også energihandelsunderskuddet og forbedre den europæiske økonomis konkurrenceevne på lang sigt. EU har udviklet politikker, som skal forbedre effektiviteten i ressourceforbruget, herunder ambitiøse mål, som vil få konsekvenser for alle medlemsstater. Der kan kun drages fuld nytte af disse politikker, hvis de ledsages af stabile og forudsigelige rammebestemmelser, som skal styre investeringer, skatteomlægninger væk fra beskatning af arbejde og hen imod miljø- og forbrugsafgifter, en udfasning af miljøskadelig støtte, tiltag til fremme af nye grønne markeder og teknologier og tiltag til at gøre eksisterende produktions- og forbrugsmønstre grønnere.

Momentum i liberaliseringen af produkt- og servicemarkederne bør opretholdes. Der er brug for yderligere foranstaltninger for at fjerne uberettigede restriktioner og forbedre

konkurrencen på produkt- og servicemarkederne, herunder inden for detailhandel, lovregulerede erhverv, bygge- og anlægssektoren, turisme, forretningsservice og netværksindustrier. Det kræver også tiltag på EU-niveau, hvor et velfungerende indre marked både kan øge vækstpotentialet og bidrage til at afvikle ubalancer. Med henblik på at realisere det indre markeds fulde potentiale kræver udviklingen heraf ambitiøse forbedringer, både ved at styrke håndhævelsen og ved at øge reformindsatsen på nationalt niveau som fastlagt i akten for det indre marked (I og II). I den sammenhæng opfordres medlemsstaterne navnlig til at træffe ambitiøse foranstaltninger for at gennemføre servicedirektivet i betragtning af dets potentiale til vækst og tilpasningsevne⁶.

Figur 9. Government Effectiveness Index, EU-medlemsstater, 2011



Bemærkning: Verdensbankens Government Effectiveness Index viser befolkningens opfattelse af kvaliteten af offentlige og private tjenesteydelser og deres grad af uafhængighed af politisk pres, kvaliteten af udformningen og gennemførelsen af politikker og troværdigheden af regeringens tilsagn om sådanne politikker. Indeksens værdier spænder fra -2,5 og 2,5

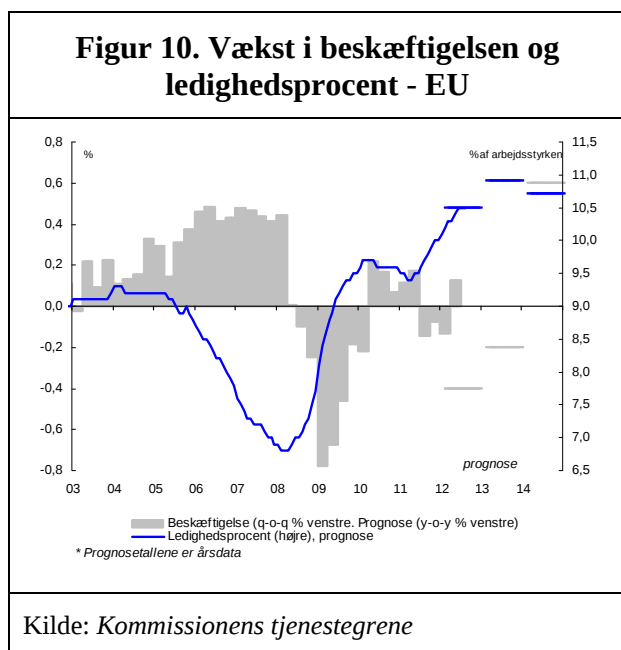
Kilde: Verdensbanken

Forbedring af erhvervsklimaet - bl.a. ved at finde metoder til at øge den offentlige sektors effektivitet - er en nøgleprioritet. Et åbent og effektivt erhvervsklima er en katalysator for vækst, da det fremmer erhvervsaktiviteter og reducerer unødvendige omkostninger for virksomhederne. Dokumentation viser, at administrativ kompleksitet eller bureaukrati har en betydelig negativ virkning på iværksættelseniveauet, innovationen og konkurrenceevnen og på tilstrømningen af direkte udenlandske investeringer, som kunne spille en vigtig rolle i at tackle ubalancerne. Derudover har uforholdsmæssigt store

⁶ Kommissionen vurderer, at de gevinster, der er forbundet med den igangværende gennemførelse af servicedirektivet i medlemsstaterne, ligger på omkring 0,8 % af EU's BNP, mens en lidt mere ambitiøs gennemførelse, hvor de enkelte lande når et EU-gennemsnitligt niveau for barrierer for grænseoverskridende levering og etablering af tjenesteydelser, ville sikre gevinster på yderligere 0,4 procentpoint af BNP. I et ekstremt ambitiøst scenarium, hvor de enkelte medlemsstater når gennemsnittet for de fem lande med de bedste resultater, kan der opnås yderligere 1,8 % vækst i BNP på EU-niveau.

reguleringsmæssige byrder en tendens til at stimulere skyggeøkonomien. En effektiv offentlig forvaltning bør levere tjenesteydelser til hele økonomien uden at pålægge økonomiske aktører uforholdsmæssigt store bureaukratiske byrder (figur 9). Løsning af problemerne i den offentlige forvaltning vil bidrage til både finanspolitisk konsolidering og til konkurrenceevne og vækstmuligheder. Især ville reformer af retssystemet reducere de risici og den usikkerhed, der er forbundet med at starte og drive en virksomhed, hvilket ville føre til investeringer og bidrage til at reducere transaktionsudgifterne og styrke konkurrencen. Til dette formål har flere medlemsstater allerede vedtaget foranstaltninger til at skabe en mere strømlinet og effektiv offentlig forvaltning. Nøglereformområder omfatter retssystemerne og øget brug af elektronisk forvaltning og elektroniske offentlige indkøb.

Arbejdsløshed er blevet et meget alvorligt problem i en række EU-lande med stigende økonomiske, sociale og politiske konsekvenser (figur 10). Den stigende arbejdsløshed ledsages af en voldsom stigning i forskellene mellem EU's arbejdsmarkeder. Arbejdsløsheden er steget i de fleste lande og har i visse tilfælde nået rekordhøje niveauer, mens den i nogle medlemsstater er faldet. De længere arbejdsløshedsperioder og det stadig større skel mellem efterspørgslen efter arbejdskraft og arbejdsudbuddet i mange EU-lande, i visse lande også som følge af sektorforskydninger, indebærer en risiko for, at arbejdsløshed i stigende grad bliver strukturel med negative konsekvenser for det langsigtede vækstopotentiale.

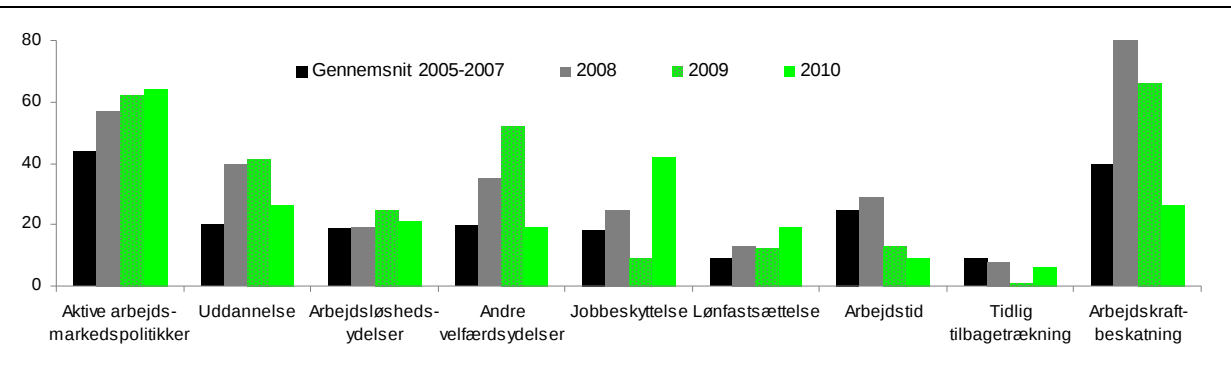


Strukturreformer spiller en vigtig rolle i at tackle arbejdsløshed og samtidig øge væksten og fremme tilpasning. Hvis arbejdsløshedsprocenten skal reduceres væsentligt, skal der skabes forudsætninger for fornyet tillid og en stabil efterspørgsel efter arbejdskraft. Samtidig vil et fald i arbejdsløsheden være afgørende for at styrke tilliden og sikre de aktuelle reformers sociale og politiske bæredygtighed. Ikke desto mindre er den umiddelbare udfordring at håndtere høj og vedvarende arbejdsløshed under vilkår med lav vækst og i visse lande i en situation med igangværende nedgearing og omlægning i forhold til udlandet. I lyset af de forskellige arbejdsmarkedsvilkår i EU skal den politiske indsats samordnes, men samtidig tilpasses til de specifikke vilkår i de

enkelte medlemsstater.

Siden krisens begyndelse har flere EU-medlemsstater haft en aktiv tilgang til beskæftigelsesreformer. I visse tilfælde er der vedtaget ambitiøse reformplaner med det formål at skabe mere gunstige beskæftigelsesvilkår (figur 11). Nylige reformaktiviteter ser ud til i det store hele at være i tråd med de prioriteter, der er fastlagt på europæisk niveau, navnlig med foranstaltninger, der bidrager til at gøre arbejdsmarkederne mere dynamiske, bekæmpe fattigdom og forbedre konkurrenceevnen. Visse lande med høj arbejdsløshed og store ubalancer over for udlandet har taget udfordringen op og arbejder på at øge lønfølsomheden og deres arbejdsmarkeds tilpasningsevne, bl.a. ved at reformere bestemmelserne om beskæftigessikkerhed og lønfastsættelsessystemet. Politikker for indkomstbeskyttelse, aktivering og bistand til jobsøgning er blevet tilpasset de voksende udfordringer på arbejdsmarkedet. Det er dog indtil videre ikke alle lande, der har truffet de nødvendige foranstaltninger for at løfte de politiske udfordringer, de står over for.

Figur 11. Antal arbejdsmarkedsforanstaltninger fordelt på område, EU i alt



Bemærkning: Aktiv arbejdsmarkedspolitik (ALMP) omfatter ikke uddannelse

Kilde: Kommissionens tjenestegrene, GD ECFIN, LABREF-database

Håndtering af arbejdsløshed og støtte til jobskabelse bør stå øverst på den politiske dagsorden. Momentum i arbejdsmarkedsreformerne bør opretholdes, særlig i lande, der er kendetegnet ved store arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer. Det omfang, i hvilket den potentielle vækst kan sikres på en bæredygtig måde, afhænger i høj grad af, hvor godt flaskehalse og risikoen for hysteresis på arbejdsmarkedet håndteres. Der er et presserende behov for en hensigtsmæssig politisk indsats med henblik på at tackle strukturelle og institutionelle arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer (segmentering af arbejdsmarkedet, problemer i jobmatchingprocessen og fortsat strukturel arbejdsløshed). Indsatsen for at skabe ambitiøse strukturreformer, der fremmer tilpasning (bestemmelser om beskæftigelses-sikkerhed, lønfastsættelse) og korrekt gennemførelse af vedtagne foranstaltninger, skal opretholdes i lande med store arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer. Specifikke foranstaltninger fremmer tilsyneladende også efterspørgslen efter arbejdskraft ved at sænke beskattningen af arbejde - især beskatning af lavtlønnede - når de finanspolitiske forhold tillader det, og ved at støtte iværksætter og den sociale økonomi. Derudover er der brug for målrettede foranstaltninger for at fremme ansættelsen af specifikke grupper af arbejdstagere, der risikerer at ryge ud af arbejdsstyrken (herunder langtidsledige eller unge uden tidligere erhvervserfaring), bl.a. ved hjælp af omkostningseffektive arbejdsmarkeds politikker og ved at udnytte potentialet i sektorer med et højt antal arbejdspladser.

Bilag. Udvalgte makroøkonomiske indikatorer

	Vækst og beskæftigelse						Konkurrenceevne							Offentlige finanser							Finansiell stabilitet				
	BNP pr. ind-bygger i PPS	BNP- vækst- frem-skriv- ning	Beskæf- tigelses- grad	Langtids- ledighed*	Ungdoms- arbejds- løshed (<25)*	Erhvervs- frekvens*	Nominelle enhedsløn-omkostninger*			Nominel kompensation pr. medarbejder*		Den løbende betalings- balance*	Ekspor-tens markeds- andel (varer + tjeneste- ydelser)*	Den offentlige gæld*	Den offentlige budget- stilling*	Samlet skatte- og afgifts- tryk	Holdbar- heds- indikator (S2)*	Gennem- snitlig alder ved tilbage- træk-ning fra arbejds- marke- det*	Forventet levetid*	Privat gæld*	Mislig-holdte lån	Rente- spænd (lange renter) over for Tyskland	Egen- kapital- forrent- ning		
	Niveau i forhold til EU27 = 100	Årlig ændrings- procent	Alders- gruppen 15- 64	% af den aktive befolkning	% af den aktive befolkning	%	Hele økonomien	Tjeneste- ydelser	Fremstil- ling	Off. Sektor	Privat sektor	% af BNP	% vis ændring	% af BNP	% af BNP	% i GDP	Højt niveau = ringe holdbarhed	2010 eller senest tilgænge- lige	Ved 60 år	% af BNP	%	Procent-point	%		
							Årlig ændrings- takst	Årlig ændrings- takst	Årlig ændrings- takst	Årlig ændrings- takst	Årlig ændrings- takst														
							2011	2011	2011	2011	2011														
BE	118	-0,2	61,9	3,5	18,7	66,7	2,7	2,6	-0,9	3,5	2,9	1	5	97,8	-3,7	45,6	7,4	61,6	23,6	238	4,2	1,1	1,4		
BG	45	0,8	58,5	6,3	25	66	1,1	-1	:	4,8	8,1	1,7	5,6	16,3	-2	27,1	2,8	64,1	19,4	:	19,7	2	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	7,1	1	13,7		
DK	125	0,6	73,1	1,8	14,2	79,3	0,5	0,1	0	0,9	2,2	6,6	5,4	46,6	-1,8	49,0	3,3	62,3	22,8	242	3	-0,2	0,6		
DE	120	0,8	72,5	2,8	8,6	77,2	1,4	2,3	-2,2	3	3,1	5,6	5,2	80,5	-0,8	39,8	1,4	62,4	23,8	128	1,6	0	2,2		
EE	67	2,5	65,1	7,1	22,3	74,7	-1,4	1,6	-10,1	3,5	-2	0,3	7,4	6,1	1,1	33,0	1,2	62,6	21,5	141	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	:	4	-11,1		
EL	82	-6	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	125	12,1	19	43,5		
ES	99	-1,4	57,7	9	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	5,2	4	0,1		
FR	107	0,2	63,9	4	22,9	70,4	1,6	1,6	2,3	2,5	3,2	-2,6	4,9	86	-5,2	45,6	1,6	60,2	25,4	141	4,6	1	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	9,5	4	-13		
CY	92	-2,3	68,1	1,6	22,4	74	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	:	:	6	-86		
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	123	10,1	2	5,1		
LT	62	2,9	60,7	8	32,9	72	-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	16,0	3	17		
LU	274	0,4	64,6	1,4	16,4	67,9	3,3	3,1	2	1,9	2,0	7,1	10,1	18,3	-0,3	38,1	9,7	59,4	23,8	:	:	0	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	6,1	81,4	4,3	36,6	0,5	59,7	20	155	14,9	6	-7,9		
MT	83	1	57,6	3	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	1,5	3	4,2		
NL	131	-0,3	74,9	1,5	7,6	78,4	1,2	2	-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	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	162	4,1	1	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	32,5	1,6	59,3	21,5	79	6	3	12,3		
PT	77	3	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	248	5,3	7	-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	27,5	3,7	64,3	19,7	:	11,4	5	1,3		
SI	84	-2,3	64,4	3,6	15,7	70,3	-0,6	-0,3	-1	-0,1	1,5	0,1	5,5	46,9	-6,4	37,6	7,6	59,8	23,3	130	:	5	-11,1		
SK	73	2,6	59,5	9,2	33,5	68,9	-0,4	2,7	0	-0,6	2,8	-2,5	6,2	43,3	-4,9	28,8	6,9	58,8	20,4	75	4	3	11,1		
FI	116	0,1	69	1,7	20,1	74,9	1,8	2,6	1,9	2,8	3,8	-1,1	7,7	49	-0,6	43,4	5,8	61,7	23,9	180	0,8	0	8,1		
SE	126	1,1	74,1	1,4	22,9	80,2	-0,8	-1	-4,1	0,6	1,3	6,5	5,0	38,4	0,4	44,9	2,0	64,4	24,2	235	:	0	10,7		
UK	108	-0,3	69,5	2,7	21,1	75,7	1,5	:	:	:	:	-1,9	5,2	85	-7,8	37,6	5,2	63,0	23,8	:	2,2	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	:	:	2,3	:		
EU	100	-0,3	64,3	4,1	21,4	71,2	0,9	:	:	:	:	0	5,2	83,0	-4,4	39,9	2,1	61,5	23,2	:	:	2	:		

* Variabler nævnt i afsnittet om europluspagten i Det Europæiske Råds konklusioner fra marts 2011

Kilder: Kommissionens tjenestegrene, Eurostat, ECB