

# Indledning

**Det europæiske semester og de landespecifikke henstillinger giver årlig vejledning til nationale reformer.** Sidste november, ved indledningen af det europæiske semester 2018, identificerede den årlige vækstundersøgelse[[1]](#footnote-2) de økonomiske og sociale prioriteter for Unionen og dens medlemsstater for det kommende år. Det blev fremhævet, at den "positive trekant" bestående i investeringsfremme, strukturreformer og ansvarlige finanspolitikker bærer frugt. Dette års landespecifikke henstillinger afspejler fortsat disse centrale politiske prioriteter under hensyntagen til den gunstige økonomiske og sociale situation. Henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet[[2]](#footnote-3), som blev vedtaget af Rådet den 14. maj 2018, har også lagt en klar linje for udarbejdelsen af henstillinger til alle berørte lande.

**Europas økonomi vokser hurtigere end nogensinde i ti år takket være rekordhøj beskæftigelse, stigende investeringer og forbedrede offentlige finanser.** De aktuelle gunstige forhold har åbnet et vindue for nye muligheder for at gøre Europas økonomier stærkere og mere robuste. Alle medlemsstater med udtagelse af en enkelt er nu underlagt den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten. Ifølge Kommissionens prognose fra foråret 2018 vil væksten fortsætte i et robust, men lidt langsommere tempo, eftersom volatiliteten på de globale finansmarkeder og handelsprotektionisme udgør en stadig større risiko for den økonomiske vækst. Denne udvikling minder os om, at der ikke er plads til at slække på indsatsen: nu er det tid til at forberede Unionen og dens medlemsstater på de fremtidige udfordringer.

**Som Kommissionens formand Jean-Claude Juncker understregede i sin tale i 2017 om Unionens tilstand skal Europa reparere taget, når solen skinner.** Kommissionens forslag til de landespecifikke henstillinger for 2018 tjener til at udnytte de positive økonomiske udsigter fuldt ud og vejlede medlemsstaterne i deres stræben efter at gennemføre de nødvendige strukturreformer og sunde finanspolitikker. Med udgangspunkt i den seneste tids positive udvikling bør der gøres en fortsat indsats for at skabe økonomisk og social konvergens mellem og inden for medlemsstaterne. Samtidig med at det fortsat er en prioritet i forskellige lande at afhjælpe følgevirkningerne af krisen og korrigere ubalancer, har de foreslåede henstillinger til formål at fremme en mere fremadskuende tilgang og fokusere på at skabe fundamentet for en bæredygtig, inklusiv og langsigtet vækst. Samtidig tilskynder de til gennemførelse af reformer til tackling af sårbarhed og tilpasning til chok, da disse fortsat er nøglen til at undgå pludselige nedgange i fremtiden.

**Henstillingerne bygger på den omfattende analyse i de seneste landerapporter, som fremhæver adskillige udfordringer for den langsigtede vækst**. Europa skal gennemføre strukturreformer, der forbedrer erhvervsmiljøet og skaber forudsætninger for investeringer, især gennem reformer af vare- og servicemarkederne, fremme af innovation, forbedring af små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering, styrkelse af de offentlige institutioner og bekæmpelse af korruption. Europa skal også fremme reformer, der forbereder arbejdsstyrken på fremtiden og den stigende digitalisering, reducerer indkomstuligheder og skaber beskæftigelsesmuligheder, navnlig for de unge. Sidst, men ikke mindst, har Europa behov for reformer, som kan styrke den økonomiske robusthed over for langsigtede udfordringer såsom befolkningsudviklingen, migration, dekarbonisering og presset på naturressourcer. Kun robuste økonomier kan sikre langsigtet økonomisk konvergens og reducere sociale forskelle.

**I dette års landespecifikke henstillinger lægges der særlig vægt på de sociale udfordringer med udgangspunkt i den europæiske søjle for sociale rettigheder, som blev proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017[[3]](#footnote-4).** Søjlen er udformet som en rettesnor for en fornyet proces med opadgående konvergens i retning af bedre arbejds- og levevilkår i Den Europæiske Union til støtte for produktivitet og holdbare velfærdssystemer. Det europæiske semester giver medlemsstaterne mulighed for at skabe og rapportere om fremskridt med gennemførelsen af søjlen. På denne baggrund og under behørig hensyntagen til de nationale kompetencer har Kommissionen for nylig opfordret medlemsstaterne til at fastlægge nye prioriteter og tiltag på nationalt plan gennem deres nationale reformprogrammer[[4]](#footnote-5). De foreslåede henstillinger støtter denne proces og tilskynder medlemsstaterne til at fremme nationale reformer, som beskæftiger sig med søjlens tre dimensioner: Lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, rimelige arbejdsvilkår samt social beskyttelse og inklusion. I denne kontekst lægges der særlig vægt på at sikre tilstrækkelige kvalifikationer, effektive og tilstrækkelige sociale sikkerhedsnet og en forbedret dialog mellem arbejdsmarkedets parter for at skabe holdbare resultater.

**Under denne Kommission er det europæiske semester blevet mere strømlinet og inklusivt, da den har gjort en stor indsats for at styrke det nationale ejerskab til og den nationale gennemførelse af de landespecifikke henstillinger**. Kommissionen har truffet en række foranstaltninger for at sikre, at processen er mere strømlinet, at henstillingerne er mere relevante og målrettede, at deres analytiske grundlag er mere robust, og at mulighederne for dialog styrkes. Foranstaltningerne omfatter etablering af et netværk af embedsmænd, der beskæftiger sig med det europæiske semester i medlemsstaterne, flere og tættere kontakter mellem Kommissionen og medlemsstaterne på alle forvaltningsniveauer og på politisk niveau, både i Bruxelles og i medlemsstaterne, og en inklusiv dialog med arbejdsmarkedets parter og andre interessenter. Siden offentliggørelsen af de seneste landerapporter er der blevet afholdt møder med nationale myndigheder, arbejdsmarkedets parter og andre relevante parter i hele Europa for at drøfte, hvordan de centrale udfordringer, der påpeges i rapporterne, kan omsættes til landespecifikke henstillinger. Kommissionen har også fastholdt sin praksis med at høre medlemsstaterne om den analytiske del af landerapporterne forud for deres offentliggørelse. Trods indsatsen fra Kommissionens side lever medlemsstaternes resultater med gennemførelsen af henstillingerne stadig ikke op til forventningerne.

**For yderligere at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af aftalte reformer foreslår Kommissionen et forbedret sæt af budgetredskaber.** Siden 2015 har Kommissionen ydet teknisk bistand gennem Strukturreformtjenesten for at forbedre udformningen og gennemførelsen af vækstfremmende reformer i medlemsstaterne. Siden lanceringen af støtteprogrammet for strukturreformer har anmodningerne om bistand fra medlemsstaterne langt oversteget det beløb, der er til rådighed for de årlige cyklusser. I 2017 indsendte 24 medlemsstater anmodninger om bistand, og en overvejende del af de projekter, der blev udvalgt til finansiering, tackler de udfordringer, der blev udpeget som led i det europæiske semester[[5]](#footnote-6). I sine forslag om en dybere Økonomisk og Monetær Union af 6. december 2017 gjorde Kommissionen sig til talsmand for en udvidelse af denne tekniske støtte, og den præsenterede et forsøgsredskab til levering af reformer, der giver medlemsstaterne nye muligheder for finansiel støtte[[6]](#footnote-7). Med udgangspunkt i disse initiativer vil Kommissionen i begyndelsen af juni forelægge et nyt strømlinet instrument til brug for den flerårige finansielle ramme efter 2020, som vil give både teknisk og finansiel støtte til efterlevelse af nationale reformtilsagn med henblik på at gøre Den Økonomiske og Monetære Union endnu mere robust.

# Samlet fremskridt med hensyn til reformer og korrektion og ubalancer

**Den aktuelle økonomiske situation giver gode muligheder for at sætte skub i gennemførelsen af reformer.** Som led i det europæiske semester er der blevet taget en række skridt til at skabe konsensus omkring de vigtigste økonomiske og sociale udfordringer, øge det nationale ejerskab til reformdagsordenen og forbedre gennemførelsen af henstillinger. Som nævnt ovenfor omfatter disse skridt en intensivering af den politiske dialog på flere niveauer, før Kommissionen fremsætter forslag til henstillinger, strømlining af antallet af henstillinger, fokusering på reformtiltag, der kan gennemføres i løbet af 12-18 måneder, mindre præskriptive politiske foranstaltninger og bedre information om, hvordan fremskridtene med reformerne bedømmes.

**Trods disse bestræbelser er gennemførelsen af de reformer, der er integreret i de landespecifikke henstillinger, skredet langsomt frem og har ikke været tilfredsstillende på alle politikområder.** Med den økonomiske krise sikkert bag os er der risiko for, at reformbestræbelserne dæmpes, og iværksættelsen og gennemførelsen af komplekse reformer kan blive forsinket, efterhånden som det eksterne pres aftager. I stedet bør medlemsstaterne genoplive deres tilsagn om at styrke fundamentet for og robustheden i deres økonomier, ikke mindst fordi erfaringerne har vist, at der er brug for tid og beslutsomhed for at gennemføre vigtige reformer med mærkbare positive virkninger for vækst og beskæftigelse fuldt ud.

**Siden starten på det europæiske semester i 2011 er over to tredjedele af de landespecifikke henstillinger blevet gennemført med mindst "*visse fremskridt*" (figur 1).** Den flerårige vurdering af henstillinger er mere positiv end vurderingen af fremskridtene fra år til år (jf. figur 2), hvilket bekræfter, at vigtige reformer ender med at blive gennemført, men at det i mange tilfælde er en proces, der tager tid. Den varierende gennemførelseshastighed afspejler ofte, hvor presserende behovene for fremskridt er på bestemte områder, men den viser også, at der er behov for konsensus, især når fordelene ved reformer ikke er ligeligt fordelt. Eksempelvis har medlemsstaterne i årenes løb gjort størst fremskridt inden for finansielle tjenesteydelser, finanspolitik og finanspolitisk styring, hvilket afspejler den prioritering, der blev givet til stabiliseringen af de offentlige finanser og finanssektoren som respons på den økonomiske og finansielle krise, der krævede en beslutsom politisk indsats. På samme måde afspejles foranstaltninger til fremme af jobskabelse med tidsubegrænsede kontrakter og til tackling af segmenteringen på arbejdsmarkedet i en forsvarlig gennemførelse af relevante henstillinger. På den anden side har medlemsstaterne endnu ikke fuldt ud gjort noget ved manglerne i skatteordninger, f.eks. et snævert skattegrundlag. Desuden er der behov for yderligere foranstaltninger for at løse problemerne på sundheds- og langtidsplejeområdet. Reformer på dette områder tager sædvanligvis tid, da det drejer sig om store udfordringer med betydelige konsekvenser for forvaltningsstrukturerne (figur 3).

*Figur 1: Det nuværende niveau for implementering af de landespecifikke henstillinger for 2011-2017 (flerårig vurdering)*



*Note: Den flerårige vurdering ser på implementeringen fra det tidspunkt, hvor henstillingerne blev vedtaget, og indtil offentliggørelsen af denne meddelelse i maj 2018. Den samlede vurdering af de landespecifikke finanspolitiske henstillinger omfatter overholdelse af stabilitets- og vækstpagten.*

*Figur 2: Implementering af de landespecifikke henstillinger: årlig vurdering i hvert enkelt år siden 2011 i forhold til den hidtidige implementering*



*Note: Den flerårige vurdering ser på implementeringen fra det tidspunkt, hvor henstillingerne blev vedtaget, og indtil offentliggørelsen af denne meddelelse i maj 2018. For årene 2011 og 2012 er det vanskeligere at sammenligne den årlige vurdering med den flerårige vurdering på grund af forskellige vurderingskategorier i de landespecifikke henstillinger.*

**Set ud fra et årligt perspektiv er gennemførelsesresultaterne mindre tilfredsstillende, da fremskridtet er ujævnt fordelt mellem de forskellige politikområder**. Sammenlignet med sidste år har medlemsstaterne gjort størst fremskridt med reformen af deres finanssektorer, f.eks. ved at forbedre finansieringsvilkårene, lette en holdbar afvikling af misligholdte lån og forbedre banktilsynet.Der er også gjort gode fremskridt med aktive arbejdsmarkedspolitikker, der er blevet stadig mere forskelligartede og generelt fokuseret på en mere skræddersyet tilgang til individuelle behov. Forskning og udvikling understøttes også i stigende grad af regeringernes bestræbelser på at finansiere forsknings- og udviklingsaktiviteter, øget rentabilitet i den private sektor og forbedring af finansieringsvilkårene. På den anden side var der blandede resultater med bekæmpelsen af skatteunddragelse, forbedringen af skatteforvaltningen, tacklingen af skatteundgåelse og kampen mod korruption. Fremskridtene med håndteringen af de udfordringer, der følger af befolkningens aldring for de offentlige finansers langsigtede holdbarhed, har også været beskedne. Dette politikområde behandles i et stort antal henstillinger, men der er kun gjort begrænset fremskridt. Uddannelsesreformer, navnlig dem, der sigter på at forbedre adgangen for dårligt stillede grupper og den generelle uddannelseskvalitet, udgør fortsat en udfordring, eftersom der kun er gjort begrænset fremskridt i de fleste af de medlemsstater, der modtog en henstilling herom i 2017 (se figur 3 og bilag 2).

*Figur 3: Politikområder med det højeste og laveste niveau for gennemførelse af de landespecifikke henstillinger*



*Note: Procentsatserne svarer til andelen af subparter med mindst "visse fremskridt" efter politikområde i medlemsstaterne med en henstilling på det pågældende område.*

**Korrektionen af makroøkonomiske ubalancer fortsætter, men i nogle medlemsstater er forskellige kilder til ubalancer fortsat uløste, og der er opstået nye risici.** Selv om det store overskud på euroområdets løbende poster har stabiliseret sig, varierer udviklingen fra land til land. I adskillige lande er det tidligere store underskud på de løbende poster blevet korrigeret, mens overskuddet i andre er stort set uændret. I nogle lande er den private, offentlige og eksterne gæld fortsat høj. Gældsnedbringelsen foregår i et ujævnt tempo, og det hurtigste fald ses ikke altid dér, hvor gælden er størst. At holde gælden på en solid faldende kurs er nøglen til effektivt at mindske sårbarheden i en kontekst, hvor der forventes en gradvis normalisering af de pengepolitiske betingelser. En yderligere genopretning kunne understøttes, hvis medlemsstater med underskud på de løbende poster eller med en stor udlandsgæld tager skridt til at beskytte de seneste forbedringer af priskonkurrenceevnen. Medlemsstater med store overskud bør fremme hurtigere lønstigninger og større investeringer. For alle lande gælder det, at foranstaltninger, der øger produktiviteten, er vigtige for at fremme langsigtet vækst og støtte en dynamisk reallønsudvikling, som fortsat er svag i de fleste lande og sektorer, trods strammere arbejdsmarkeder. En mere dynamisk lønudvikling vil understøtte det igangværende opsving yderligere, når det udmønter sig i øget indenlandsk efterspørgsel. I et stigende antal medlemsstater kræver udfordringer i forbindelse med den kraftige udvikling i boligpriserne tæt overvågning, eftersom de fleste af de tidligere undervurderingsgab er ved at lukke. Dette tyder på landespecifikke økonomiske og finansielle udfordringer, der er særligt vigtige for et velfungerende euroområde, på grund af de stærke økonomiske og finansielle bånd mellem valutaunionens medlemmer.

**De landespecifikke henstillinger til de elleve medlemsstater med konstaterede ubalancer vil bidrage til at mindske disse ubalancer.** En forbedring af de økonomiske vilkår blev nævnt i Kommissionens konklusioner om kategoriseringen i proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer[[7]](#footnote-8). På grundlag af dybdegående undersøgelser af situationen i tolv medlemsstater konstaterede Kommissionen ubalancer i elleve af dem. Det blev konkluderet, at Slovenien ikke længere har ubalancer, og at ubalancerne i Bulgarien, Frankrig og Portugal ikke længere er uforholdsmæssigt store. I alt otte medlemsstater vurderes i øjeblikket at have ubalancer (Bulgarien, Frankrig, Irland, Nederlandene, Portugal, Spanien, Sverige og Tyskland), mens tre har uforholdsmæssigt store ubalancer (Cypern, Italien og Kroatien). Som i tidligere år vil der inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer finde en specifik overvågning sted for alle lande med ubalancer eller uforholdsmæssigt store ubalancer, hvor rækkevidden af denne overvågningsproces afspejler udfordringernes omfang og ubalancernes alvor[[8]](#footnote-9).

**Konvergensberetningen for 2018[[9]](#footnote-10) viser, at der er behov for yderligere fremskridt for at sætte medlemsstater med dispensation i stand til at indføre euroen.** Euroen, som hver dag anvendes af omkring 342 millioner personer i 19 medlemsstater, skal være fælles valuta for Den Europæiske Union som helhed. Samtlige medlemsstater med undtagelse af Danmark og Det Forenede Kongerige er forpligtet til at indføre euroen, så snart de har opnået en høj grad af vedvarende konvergens. Optagelse i euroområdet er en åben og regelbaseret proces, der er reguleret af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og protokol nr. 13 om konvergenskriterierne. Konvergensberetningen, der udarbejdes hvert andet år, dækker denne gang de syv medlemsstater, der er juridisk forpligtede til at indføre euroen: Bulgarien, Kroatien, Polen, Rumænien, Sverige, Tjekkiet og Ungarn. Den ser nærmere på foreneligheden af national lovgivning og udviklingen i disse medlemsstater i retning af en højere grad af vedvarende økonomisk konvergens ved at undersøge konvergenskriterierne (prisstabilitet, offentlige finanser, valutakursstabilitet og langfristede rentesatser). Beretningen tager også hensyn til andre faktorer, der er nævnt i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som er relevante for at vurdere holdbarheden i konvergensen.

**I beretningen konstateres det, at ingen af de undersøgte lande på nuværende tidspunkt opfylder betingelserne for indførelse af euroen.** Alle syv lande opfylder kriteriet vedrørende de offentlige finanser, og her ligger Bulgarien klart bedst med en offentlig gæld på under 30 % af BNP. Alle med undtagelse af Tjekkiet, Ungarn og Rumænien opfylder kriteriet vedrørende prisstabilitet, og Bulgariens gennemsnitlige inflation ligger på blot 1,4 %. Alle de undersøgte medlemsstater med undtagelse af Polen og Rumænien opfylder også kriteriet vedrørende de langfristede rentesatser. På den anden siden opfylder ingen af landene valutakurskriteriet, da ingen af dem er indtrådt i den europæiske valutakursmekanisme (ERM II). Bulgariens valuta (leven) har været knyttet til euroen siden 1999. Bulgariens økonomi er derfor vant til at fungere uden en flydende vekselkurs – svarende til den situation, der kræves ved medlemskab af ERM II. Gennemgangen af andre faktorer viser, at mens landene generelt er økonomisk og finansielt velintegreret i EU, oplever nogle af dem stadig makroøkonomiske sårbarheder og/eller udfordringer med hensyn til deres erhvervsmiljø og de institutionelle rammer, som kan udgøre en risiko for holdbarheden i konvergensprocessen. Kun et land, Kroatien, har opnået fuldstændig retlig forenelighed. Det er vigtigt at forberede deltagelsen i euroområdet grundigt, og Kommissionen står rede til at hjælpe medlemsstaterne på deres vej til indførelse af euroen. Som en del af sine forslag til den næste flerårige finansielle ramme vil Kommissionen snart fremlægge et forslag til et særskilt program til støtte for denne konvergensproces.

# Hovedformål med de landespecifikke henstillinger

**Henstillingernes overordnede mål er at tilskynde medlemsstaterne til at udnytte det aktuelle gunstige økonomiske momentum til at styrke deres økonomier yderligere.** I betragtning af de positive konjunkturer bør alle medlemsstater prioritere reformer, som øger deres vækstpotentiale og gør den mere inklusiv, skabe et bedre institutionelt miljø og erhvervsmiljø, fjerne investeringsflaskehalse, forbedre ressourceeffektiviteten, støtte oprettelsen af kvalitetsjob, mindske uligheder, tackle udfordringer med hensyn til færdigheder, sikre effektive, robuste og tilgængelige sundhedsydelser og forbedre de sociale sikkerhedsnet.

*Offentlige finanser, beskatning og finanssektoren*

**Ser man tilbage, gjorde fleksibiliteten under stabilitets- og vækstpagten, som Kommissionen identificerede med støtte fra Rådet, det muligt at finde den rette balance mellem finanspolitisk ansvarlighed og støtte til vækst på kort og mellemlang sigt.** Kommissionen har gennemført en undersøgelse vedrørende brugen af fleksibilitet inden for rammerne af de gældende regler siden dens indførelse i 2015[[10]](#footnote-11). For det første bidrog gradueringen af den krævede budgettilpasning til at fastholde opsvinget på de områder, hvor den var mest skrøbelig, og samtidig støtte tilvejebringelsen af en sund budgetstilling og nedbringe gælden i et tilfredsstillende tempo, skønt opbygningen af finanspolitiske stødpuder forbliver en prioritet for nogle medlemsstater. For det andet lader det til, at anvendelsen af fleksibilitet til at fremme strukturreformer har været hensigtsmæssig og økonomisk berettiget for de medlemsstater, der reelt fik noget ud af det. Den fulde effekt af reformer og investeringer for væksten kan dog kun vurderes på mellemlang sigt.

**Da de økonomiske vilkår gradvist bliver bedre, er tidspunktet nu kommet til at genopbygge finanspolitiske stødpuder i lande med stor gæld og anvende det finanspolitiske råderum i overskudslande til at gøre deres økonomier mere robuste og støtte vækst.** De offentlige finanser i Unionen ser ud til at fortsætte med at blive forbedret. Takket være en bredere økonomisk ekspansion faldt det offentlige underskud i 2017 til 1,0 % af BNP i Unionen, og det forventes at falde yderligere. Samtidig faldt den offentlige gæld til 83,1 % af BNP i Unionen, og den forventes at fastholde denne kurs. Den finanspolitiske kurs var stort set neutral i 2017 og burde forblive uændret i 2018. Med uændrede politikker forventes de fleste lande − herunder mange af dem med en stor offentlig gæld − at forøge eller kun marginalt reducere deres strukturelle underskud i 2019, og de risikerer derfor at blive ramt af nye chok i fremtiden. De landespecifikke henstillinger fastsætter, hvilken finanspolitisk tilpasning der i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten kræves i medlemsstater, der endnu ikke har opfyldt deres mellemfristede budgetmålsætninger. Det henstilles dog også til medlemsstater med et tilstrækkeligt råderum til inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten at benytte finanspolitikken og strukturpolitikken til at støtte vækst, som fremmer deres økonomiske afbalancering og har en mærkbar afsmittende virkning for andre medlemsstater. Det heraf følgende mix af finanspolitikker blandt medlemsstaterne vil sikre en samlet finanspolitisk kurs i euroområdet i 2019, der er stort set neutral og skaber den rette balance mellem sikringen af holdbare offentlige finanser og beskyttelsen af det aktuelle opsving i den økonomiske vækst og beskæftigelsen.

**I årenes løb har medlemsstaterne forbedret deres finanspolitiske rammer betydeligt, og det bærer nu frugt i form af bedre budgetmæssige udsigter.** Reformerne skal fortsætte i nogle medlemsstater for at høste fordelene ved stærke nationale finanspolitiske rammer og sikre, at medlemsstaterne i fællesskab bidrager til finanspolitisk forsigtighed på EU-plan. Det henstilles til Kroatien og Rumænien at vedtage eller gennemføre omfattende reformer af deres finanspolitiske rammer, og i Belgien og Polen er der brug for målrettede forbedringer, f.eks. koordinering mellem de forskellige forvaltningsniveauer, forbedring af budgetprocedurer eller uafhængig overvågning.

**For at sikre, at der er adgang til offentlige finanser til mellem- og langsigtede investeringsprojekter, bør deres sammensætning følges med stor opmærksomhed.** En hensigtsmæssig fordeling af offentlige indtægter og udgifter på tværs af forskellige politikområder vil resultere i et mix, som er mere befordrende for vækst. Der er også behov for en yderligere indsats for at effektivisere beskatningen og udgifterne på alle forvaltningsniveauer. Stringente udgiftsanalyser er et nyttigt redskab til at forbedre fordelingen af skatteydernes penge. I henhold til dette års henstillinger bør Belgien, Bulgarien, Finland, Frankrig, Polen, Portugal, Rumænien, Ungarn og Østrig træffe foranstaltninger på dette område.

**Den aldrende befolknings følger for det nationale budget kræver reformer af pensions-, sundheds- og langtidsplejesystemerne.** Disse er afgørende for at sikre de offentlige finansers holdbarhed på lang sigt og en tilstrækkelig og tilgængelig socialsikring og sundhedspleje. Erfaringerne viser, at dette område er et af de mest udfordrende at gennemføre reformer på, så de skal vedtages hurtigt, men gennemføres gradvist, således at de berørte grupper får mulighed for at tilpasse sig. En række medlemsstater har imidlertid allerede taget skridt til at gennemføre reformer på pensions- og sundhedsområdet, og det kræver mod at fastholde disse reformer. Kommissionen anbefaler flere reformer på disse områder i en række medlemsstater, f.eks. Irland, Litauen, Tjekkiet og Ungarn.

**Der er behov for at gøre en yderligere indsats for at mindske den høje beskatning af arbejde, men samtidig sikre de nødvendige indtægter til offentlige politikker**, for derved at øge incitamentet til at arbejde og skabe arbejdspladser til de mere sårbare befolkningsgrupper.Adskillige medlemsstater fortsatte deres bestræbelser på at mindske skattebyrden på arbejde, navnlig for de lavtlønnede, og i år rettes der henstillinger til Italien, Letland, Tyskland og Østrig om gennemførelse af yderligere foranstaltninger. Ikke desto mindre skal skattereformer beskytte indtægterne til passende social beskyttelse og investeringer. I denne kontekst rettes der henstillinger til Italien, Kroatien og Litauen om en udvidelse af skattegrundlaget, eksempelvis ved at indføre løbende ejendomsskatter i Kroatien.

**Det er vigtigt at forbedre skattereglerne og skatteforvaltningen for at sikre bæredygtigheden i medlemsstaternes skattesystemer, lige konkurrencevilkår og et positivt erhvervsmiljø for virksomhederne.** Et stabilt, simpelt og omkostningseffektivt skattesystem kan forbedre overholdelsen af skattereglerne og bidrage til et positivt investeringsklima. Der rettes derfor henstillinger om at forenkle skattesystemet i Frankrig og Ungarn, gøre det mere effektivt i Tyskland og forbedre skatteforvaltningen og overholdelsen af skattereglerne i Bulgarien, Litauen og Rumænien. Som nævnt i henstillingen vedrørende euroområdet 2018 er det vigtigt at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning fra skatteydernes side for at forhindre konkurrenceforvridning mellem virksomheder, sikre fair behandling af skatteyderne og beskytte de offentlige finanser og dermed også bidrage til at fastholde social samhørighed og bekæmpe ulighed. Afsmittende virkninger af skatteyderes aggressive skatteplanlægning mellem medlemsstater kræver en samordnet indsats fra nationalt politisk hold som supplement til EU-lovgivningen.Medlemsstaterne har på EU-plan forpligtet sig til at øge gennemsigtigheden på skatteområdet og aftale en minimumsbeskyttelse mod misbrug. De har også taget skridt på nationalt plan, f.eks. ved at ændre eller afskaffe deres patentbokse, der muliggjorde aggressiv skatteplanlægning, eller ændre deres bestemmelser om skattemæssigt hjemsted. Trods disse fremskridt viser en grundig gennemgang af skattereglerne og relevante økonomiske indikatorer, at skattesystemet i en række medlemsstater fortsat udnyttes af multinationale selskaber, som kaster sig ud i aggressiv skatteplanlægning.

**De seneste år er der gjort fremskridt med at styrke finanssektoren i en række medlemsstater, hvilket medfører et fald i både bestanden og strømmene af misligholdte lån.** Der er navnlig blevet taget skridt til at forbedre insolvensreglerne, skærpe tilsynsreglerne og mindske andelen af misligholdte lån, herunder lån optaget gennem porteføljeadministrationsselskaber. Det henstilles til Bulgarien, Cypern og Malta at skærpe tilsynet med finanssektoren inden for de segmenter, hvor de nationale myndigheder bevarer kompetencen. En række medlemsstater er fortsat også ramt af store andele af misligholdte lån. Der rettes landespecifikke henstillinger herom til Bulgarien, Cypern, Irland, Italien og Malta.

**Udviklingen på boligmarkedet kan destabilisere finanssektoren, hvilket kræver handling i nogle medlemsstater.** Boliger er generelt husholdningernes vigtigste aktiv, og fast ejendom anvendes også rutinemæssigt af virksomheder som sikkerhedsstillelse for lån. Forebyggelse af kraftige op- og nedgange vil således gøre økonomier mere robuste over for potentielle chok, særlig i tilfælde af korrektioner af boligpriserne. På dette punkt henstilles det til Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Sverige at begrænse flaskehalse i boligudbuddet. En mindskelse af især skattesystemets gældsfremmende virkning som følge af eksempelvis rentefradragsretten vil bidrage til at reducere husholdningernes høje gældsætning i Sverige.

|  |
| --- |
| **Boks 1. Opdatering om overvågning under stabilitets- og vækstpagten**  Baseret på vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne for 2018 har Kommissionen også taget en række skridt under stabilitets- og vækstpagten.  Kommissionen henstiller, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud afsluttes for Frankrigs vedkommende. Dermed står kun Spanien tilbage i pagtens korrigerende del, og landet har indtil 2018 til at korrigere sit uforholdsmæssigt store underskud.  Kommissionen har vedtaget rapporter om Belgien og Italien i henhold til artikel 126, stk. 3, i TEUF, hvori den ser nærmere på de to landes overholdelse af traktatens gældskriterium. For Italiens vedkommende konkluderes det, at gældskriteriet bør betragtes som overholdt på nuværende tidspunkt. For Belgiens vedkommende var der ikke tilstrækkeligt grundlag for at konkludere, hvorvidt gældskriteriet er overholdt eller ej. I begge lande forekommer den finanspolitiske tilpasning i 2018 dog at være utilstrækkelig på nuværende tidspunkt. Kommissionen vil revurdere overholdelsen på grundlag af de efterfølgende data for 2018, der skal indberettes i foråret 2019.  Kommissionen henstiller også til Rådet, at det træffer afgørelse om, at Rumænien ikke har truffet virkningsfulde foranstaltninger til at efterkomme henstillingen fra december 2017 efter proceduren i forbindelse med væsentlige afvigelser. Sidstnævnte blev indledt i juni 2017 i forlængelse af den konstaterede væsentlige afvigelse i 2016. Desuden retter Kommissionen en advarsel til Ungarn og til Rumænien om forekomsten af en væsentlig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning i 2017. Dette er den anden advarsel rettet til Rumænien. Kommissionen henstiller til Rådet, at det retter en henstilling til Ungarn og Rumænien om at tage passende skridt med henblik på at korrigere den væsentlige afvigelse. Proceduren i forbindelse med væsentlige afvigelser giver myndighederne lejlighed til at træffe korrigerende foranstaltninger for at undgå, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud indledes. |

*Arbejdsmarkedspolitik, uddannelsespolitik og socialpolitik*

**Selv om arbejdsmarkedet er i bedring over hele linjen, er det nødvendigt med yderligere bestræbelser, hvis alle skal drage fordel af genopretningen, og for at forbedre holdbarheden i velfærdssystemerne.** Der er fortsat store forskelle i erhvervsfrekvensen blandt forskellige befolkningsgrupper. Det er navnlig tilfældet for de lavtuddannede, unge, ældre, personer med indvandrerbaggrund eller handicappede. Det henstilles til Belgien, Frankrig og Østrig at træffe foranstaltninger for at forbedre arbejdsmarkedssituationen for personer med indvandrerbaggrund. Estland, Italien, Polen, Tjekkiet og Østrig bør gøre noget ved den kønsbestemte forskel i beskæftigelsesgrad og lønniveau, der ofte skyldes, at der mangler pasningsordninger, mangler balance mellem arbejdsliv og privatliv eller forekommer negative incitamenter i skatte- og understøttelsessystemet. I Nederlandene, Polen, Portugal og Spanien bør der findes en løsning på segmenteringen på arbejdsmarkedet, eksempelvis ved at fremme overgangen til tidsubestemte kontrakter, bekæmpe incitamenter for arbejdsgiverne til at benytte midlertidigt ansatte og sikre lige adgang til social beskyttelse for arbejdstagere under disse ordninger.

**I lyset af den teknologiske udvikling og de demografiske udfordringer er yderligere investeringer i færdigheder afgørende for innovation og produktivitetsvækst**. Omskoling og opkvalificering er afgørende for at gøre arbejdsmarkederne mere dynamiske og rummelige, således at alle kan deltage fuldt ud i samfundet eller engagere sig i iværksætteri. Overgangen fra lavtkvalificerede til mere højtkvalificerede karrieremuligheder bør støttes gennem en beslutsom politisk indsats og tilstrækkelige investeringer, jf. henstillingerne til Det Forenede Kongerige, Irland, Letland og Slovakiet. Det henstilles til Belgien at øge andelen af kandidater inden for naturvidenskab, teknologi, ingeniørvidenskab og matematik.

**Indsatsen bør også fokusere på at forbedre uddannelsessystemet og sikre lige adgang hertil**, herunder for ugunstigt stillede personer såsom romaer, personer med indvandrerbaggrund og handicappede personer. Ulighed på uddannelsesområdet, der ofte flytter med fra en generation til den næste, udgør en trussel mod social samhørighed og velstanden i europæiske samfund på lang sigt. Dette års henstillinger har således fokus på at forbedre kvalitet og resultater inden for grundlæggende færdigheder i Østrig, mindske skolefrafaldet i Spanien, forbedre lærernes situation i Tjekkiet, gøre uddannelserne mere arbejdsmarkedsrelevante i Kroatien, Letland eller Litauen, forbedre voksenuddannelserne i Litauen, Polen, Portugal og Slovenien og erhvervsuddannelserne i Cypern, Frankrig og Italien. Der rettes henstillinger til Bulgarien, Rumænien, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn om at forbedre adgangen til god og inkluderende undervisning i det normale system for ugunstigt stillede grupper, især romaer.

**Med den stigende beskæftigelse forbedres den sociale situation i de fleste medlemsstater.** Som det imidlertid fremgår af den sociale resultattavle, optræder der kritiske socioøkonomiske udviklinger såsom stor indkomstulighed og fattigdom blandt personer i arbejde, overførselsindkomsters ringe indvirkning på fattigdomsbekæmpelsen eller begrænset adgang til sociale ydelser i en række medlemsstater. I dette års landespecifikke henstillinger lægges der særlig vægt på inklusionen og effektiviteten i de sociale sikringsordninger, f.eks. i Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Spanien og Ungarn.

**Sundhedssystemerne skal reformeres for at kunne håndtere en aldrende befolkning og sikre bedre adgang til sundhedspleje**. Mange medlemsstater har for nylig gennemført en række reformer af deres sundhedssystemer for at forbedre deres omkostningseffektivitet, finansielle bæredygtighed, robusthed, økonomiske overkommelighed og tilgængelighed og befolkningens sundhedstilstand. Der er derfor henstillinger, der tilskynder medlemsstaterne til at gennemføre nyligt vedtagne eller snarlige reformer for at forbedre omkostningseffektiviteten og tilgængeligheden i Cypern, Finland, Litauen og Slovenien, tage afgørende skridt til at sikre en passende og effektiv budgetlægning i Portugal, øge den finanspolitiske bæredygtighed og omkostningseffektiviteten i Irland, Malta og Østrig og styrke den primære og ambulante behandling i Letland, Litauen og Rumænien, investere i sygdomsforebyggelse i Litauen, forbedre sundhedspersonalets situation i Bulgarien og Slovakiet og reducere egenbetalingen i Bulgarien og Letland.

**Bidraget fra den sociale dialog ved udformningen og gennemførelsen af politikker er vigtig for at kunne forbedre ejerskabet til reformer og sikre, at de er vellykkede, bæredygtige og inklusive**. Siden vedtagelsen af de landespecifikke henstillinger for 2017 har nogle medlemsstater taget skridt til at øge mulighederne for en struktureret dialog og inddragelse af arbejdsgiverorganisationer og fagforeninger. I andre tilfælde findes der ikke en sådan ramme, eller den spiller kun en marginal rolle. Der findes ikke nogen enkelt model, der tjener som reference, men der er plads til mere dialog mellem arbejdsmarkedets parter og en større inddragelse af arbejdsmarkedets parter i udformningen af politikker i Rumænien og Ungarn.

*Sektorspecifikke politikker til fremme af investeringer og produktivitetsvækst*

**Gode fremskridt med at overvinde følgerne af krisen har gjort det muligt at sætte fokus på de underliggende udfordringer med hensyn til produktiviteten**. De fleste medlemsstater har allerede tidligere modtaget landespecifikke henstillinger på områder med relation til produktivitetsvækst, og nu er tiden kommet til at gøre større fremskridt med disse reformer. Investeringer i infrastruktur, forskning og udvikling er afgørende i denne henseende. Det kræver forskellige foranstaltninger at sikre, at investeringerne i innovation kanaliseres over til de mest produktive områder. Lovgivningsmæssige hindringer bør fjernes, erhvervsmiljøet bør forbedres, og iværksætterkulturen bør støttes. De landespecifikke henstillinger er således mere målrettet mod de specifikke behov i hver enkelt medlemsstat med henblik på at fremme investeringer og sætte gang i produktivitetsvæksten.

**Innovation og investering i forskning og udvikling og digitalisering vil få positive og varige virkninger for produktiviteten, men prioriteterne varierer betydeligt medlemsstaterne imellem**. Digitaliseringen varierer betydeligt på tværs af landene med hensyn til infrastrukturer eller udbuddet af digitale færdigheder, og selv de medlemsstater, der kan fremvise generelt gode resultater, kan udvise betydelige interne forskelle på tværs af regionerne. Det henstilles til Estland, Frankrig, Irland, Italien, Litauen, Slovakiet og Spanien at gøre en mere målrettet indsats for at styrke den offentlige og private forskning og udvikling via investeringer eller en forøgelse af effektiviteten. Et tættere samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner bør fremmes i Frankrig, Irland, Litauen og Polen.

**Der er behov for vedvarende investeringer i infrastruktur for at forbedre erhvervsmiljøet og øge potentialet for vækst**. Gode netinfrastrukturer sænker omkostningerne forbundet med at starte eller drive en virksomhed, og sammenkoblinger mellem medlemsstater og regioner er afgørende for at kunne udnytte det indre markeds fulde potentiale. Krisen har ført til færre investeringer i infrastruktur, navnlig i de hårdest ramte medlemsstater. Investeringer har været særligt lave inden for transport, energi og digital infrastruktur, hvilket har haft store negative følger for samfundet og miljøet. På disse områder er der stadig brug for store investeringer, herunder i de medlemsstater, der klarede sig godt under krisen. I en række lande er der også brug for flere investeringer i affaldshåndtering og vandforvaltning med henblik på moderniseringen heraf og for at støtte overgangen til en mere cirkulær økonomi. Der rettes henstillinger vedrørende infrastruktur til Belgien, Irland, Rumænien, Tjekkiet og Tyskland.

**Ved at gennemføre reformer, der fører til konkurrencedygtige og dynamiske markeder, vil der blive åbnet op for nye vækstmuligheder, som virksomheder nemt kan udnytte i økonomiske opgangstider.** Reformer, der letter åbningen af markeder, markedsadgang, en solid vækst, omstrukturering eller ineffektive virksomheders exit fra markedet, og som skaber nye forretningsmodeller, stimulerer produktiviteten og er til gavn for borgerne og økonomien som helhed. Restriktive regler i servicesektoren øger omkostningerne betydeligt for store forbrugere af tjenesteydelser, f.eks. fremstillingsindustrien. Især reformer inden for erhvervstjenester, der udgør et stadig vigtigere input til andre industrier, vil resultere i produktivitetsvækst ved at sænke omkostningerne og øge tilgængeligheden og kvaliteten af de tjenesteinput, der udbydes. Der rettes henstillinger om lovgivningsmæssige reformer, især inden for servicesektoren, til Belgien, Frankrig, Italien, Kroatien, Luxembourg, Slovenien, Tyskland, Ungarn og Østrig.

*Offentlig forvaltning og erhvervsmiljøet*

**Erhvervsmiljøet er blevet bedre takket være ikke blot det stærke opsving, men også strukturreformer.** Indsatsen i den retning bør fortsætte i fremtiden, også i lande, der indtager en forholdsmæssigt bedre position, for at fastholde deres fordel på globalt plan. Henstillinger med henblik på at forbedre forskellige aspekter af effektiviteten og kvaliteten i den offentlige forvaltning rettes i år til Cypern, Italien og Kroatien. Styringen af statsejede virksomheder og deres økonomiske resultater er fortsat et problem i mange medlemsstater, og der rettes henstillinger herom til Bulgarien, Cypern, Italien, Kroatien, Portugal og Rumænien.

**I en række medlemsstater er der brug for at gøre en ekstra indsats for at sikre retssystemets uafhængighed og effektivitet, forbedre offentlige indkøb og bekæmpe korruption**. Håndteringen af disse udfordringer er afgørende for at forbedre tilliden i erhvervslivet og investeringsklimaet og for sikre succes med andre strukturreformer. Der er truffet foranstaltninger for at forbedre systemet for offentlige indkøb i flere lande, herunder med indførelse af e-udbud. Der kan imidlertid stadig gennemføres forbedringer i relation til konkurrence, gennemsigtighed og professionalisering inden for offentlige indkøb, og mulighederne for strategiske offentlige indkøb udnyttes stort set ikke. Der rettes henstillinger vedrørende offentlige indkøb til Rumænien, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet og Ungarn. Selv om nogle medlemsstater har truffet nye foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, er korruption fortsat et akut problem i adskillige medlemsstater til skade for det økonomiske vækstpotentiale og erhvervsmiljøet. I flere tilfælde er der behov for at styrke efterforskningen og retsforfølgelsen af korruption og forbedre den forebyggende indsats. Whistleblowerbeskyttelse, lovgivning om lobbyvirksomhed, offentliggørelse og kontrol af aktiver og interesser, tilstrækkelige ressourcer til korruptionsbekæmpende organer samt gennemsigtighed og offentlig adgang til information er også områder, hvor der kræves forbedringer. En række medlemsstater har modtaget henstillinger, der fokuserer herpå. Cypern, Italien, Kroatien, Portugal og Slovakiet har modtaget henstillinger om at forbedre effektiviteten i deres retsvæsener.

**Adgangen til finansiering er blevet forbedret takket være reformer og det økonomiske opsving, men den fremtidige robusthed afhænger af, om virksomhederne får flere muligheder for egenkapitalfinansiering**. Adgangen til finansiering er blevet forbedret betydeligt takket være medvinden fra konjunkturudviklingen, men også takket være reformer i en række lande. Den er dog fortsat dæmpet i nogle medlemsstater, særlig for små og mellemstore virksomheder. Især unge, innovative og hurtigt voksende virksomheder er afhængige af risikovillig kapital og adgang til offentlige kapitalmarkeder for at kunne dække deres finansieringsbehov i de tidlige og senere vækstfaser. Der rettes landespecifikke henstillinger om adgang til finansiering til Cypern, Italien og Portugal.

# Konklusion

**Forbedringen af det økonomiske og sociale klima giver en enestående mulighed for at gøre Europas økonomier stærkere og mere robuste**. Med dets fortsatte fokus på "den positive trekant" bestående af investeringer, strukturreformer og ansvarlig finanspolitik hjælper det europæiske semester medlemsstaterne med at udnytte denne mulighed fuldt ud. Efterhånden som økonomien vokser, er det på høje tid, at medlemsstaterne intensiverer indsatsen for at øge den makroøkonomiske robusthed og gennemføre vækstfremmende reformer.

**Kommissionen opfordrer Rådet til at tilslutte sig den foreslåede tilgang i de landespecifikke henstillinger for 2018-2019 og de dertil hørende afgørelser i henhold til stabilitets- og vækstpagten.** Den opfordrer medlemsstaterne til at implementere dem fuldt ud og rettidigt og i dialog med arbejdsmarkedets parter og alle relevante aktører. Selv er Kommissionen fortsat fast besluttet på at fastholde en åben og inkluderende dialog med nationale interessenter i hele processen omkring det europæiske semester. Endvidere er Kommissionen rede til at yde medlemsstaterne bistand via Strukturreformtjenesten, såfremt de anmoder herom. For yderligere at støtte gennemførelsen af nationale reformdagsordener agter Kommissionen at fremlægge et nyt støtteprogram for strukturreformer som led i sine forslag til den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020. Programmet vil få et samlet budget på 25 mia. EUR og vil yde finansiel og teknisk støtte til alle medlemsstaterne til gennemførelse af prioriterede reformer, der er identificeret som led i det europæiske semester.

**Tillæg 1: Oversigt over de områder, der dækkes af de landespecifikke henstillinger for 2018-2019**



**Tillæg 2: Vurdering af fremskridt med de landespecifikke henstillinger fra 2017 efter politikområde** 

1. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Investeringsbank: Årlig vækstundersøgelse 2018, COM(2017) 690 final. [↑](#footnote-ref-2)
2. Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet, 14. maj 2018. [↑](#footnote-ref-3)
3. Interinstitutionel proklamation om godkendelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder, 17. november 2017. [↑](#footnote-ref-4)
4. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg: Overvågning af gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, COM(2018) 130 final. [↑](#footnote-ref-5)
5. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/825 af 17. maj 2017 om oprettelse af støtteprogrammet for strukturreformer — arbejdsprogram for 2018. [↑](#footnote-ref-6)
6. Målrettede ændringer i forordningen om fælles bestemmelser for at frigøre midler til støtte for nationale reformer, COM(2017) 826 final. [↑](#footnote-ref-7)
7. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank og Eurogruppen: Det europæiske semester 2018: Vurdering af fremskridtene med strukturreformer, forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer og resultater af de dybdegående undersøgelser i henhold til forordning (EU) nr. 1176/2011, COM(2018) 120 final. [↑](#footnote-ref-8)
8. For Bulgariens og Portugals vedkommende besluttede Kommissionen særskilt den 7. marts 2018, at politiske tilsagn og udviklingen i ubalancer vil blive nøje overvåget, eftersom der fortsat er brug for en yderligere indsats for at sikre en holdbar korrektion af ubalancerne. [↑](#footnote-ref-9)
9. Beretning fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet – konvergensberetning 2018, COM(2018) 370 final. [↑](#footnote-ref-10)
10. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Den Europæiske Investeringsbank om evaluering af fleksibiliteten inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten, COM(2018) 335 final. [↑](#footnote-ref-11)