EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.1.2011
KOM(2011) 11 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Årlig vækstundersøgelse: En hurtigere samlet EU-løsning på krisen

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Årlig vækstundersøgelse: En hurtigere samlet EU-løsning på krisen

Rammen

Denne første årlige vækstundersøgelse markerer starten på et nyt forløb med økonomisk styring i EU og det første nye europæiske halvår for samordning af de økonomiske politikker. EU har handlet beslutsomt for at takle krisen: som følge heraf har forværringen i de offentlige finanser og stigningen i arbejdsløsheden været mindre markant end i andre dele af verden. EU's høje niveau for social beskyttelse har afbødet de væste konsekvenser af krisen, men på grund af EU's svage vækst i produktiviteten sker opsvinget langsommere i EU.

Ifølge de seneste prognoser er der tegn på et økonomisk opsving, men det er stadig ujævnt fordelt. Omend finansmarkederne fortsat er ustabile, har realøkonomien vist tegn på forbedring på visse områder, navnlig i form af stigende eksport efter genoptagelsen af den verdensomspændende handel. Ikke desto mindre er der stadig visse usikkerhedsmomenter. Der er skiftevis perioder med fornyet tillid til, at væksten vender tilbage, og tilbagegang i tilliden, hvilket også skyldes de risici, der er forbundet med statsobligationsmarkedet. EU's økonomier står over for omfattende tilpasninger. Forholdene inden for finanssektoren er endnu ikke blevet normaliseret, og der forekommer situationer med sårbarhed over for belastning og afhængighed af støtte fra staten. Kreditforholdene er endnu ikke blevet normale igen, og i en række medlemsstater er privates og virksomheders gæld stadig alt for stor.

Krisens konsekvenser

Til trods for EU's hurtige reaktion mærkes der stadig omfattende følger af krisen. Den har ført til et stort tab af økonomisk aktivitet, en væsentlig stigning i arbejdsløsheden, et skarpt fald i produktiviteten og voldsomt svækkede offentlige finanser. Ved udgangen af 2012 forventes det, at medlemsstaterne stadig sidder tilbage med et produktionsniveau, der ligger under niveauet før krisen. I 2010 steg bruttostatsgælden i EU sammenlagt til ca. 85 % af BNP i euroområdet og til 80 % i EU under et. De budgetmæssige konsekvenser af krisen vil forstærke effekten af de demografiske ændringer, hvilket vil medføre en stigning i skattebyrden på ca. 4,5 % af BNP på lang sigt. Strukturelle svagheder, som der ikke blev gjort noget ved inden krisen, er blevet mere påfaldende og presserende.

Krisen er gået hårdt ud over EU's samfund til trods for den afbødning af virkningerne, velfærdssystemerne sikrer. Stigningen i arbejdsløsheden er et centralt problem. Samlet set er 9,6 % af den erhvervsaktive del af befolkningen arbejdsløs. I visse lande kan ungdomsarbejdsløsheden være helt oppe på 40 %. Ca. 80 mio. mennesker i EU menes at leve under fattigdomsgrænsen.

Den økonomiske krise var en global krise, men den har meget forskellige virkninger rundt omkring i verden. Arbejdsløsheden og det offentlige underskud steg mere i USA end i EU, men krisen har skabt en større kløft mellem arbejdsstyrkens produktivitet i EU og i USA. Konkurrencedygtighed med hensyn til priser og omkostninger er fortsat problematisk.

Landene med vækstøkonomi kommer hurtigere op i vækst igen, selvom visse af dem også står over for store økonomiske problemer. EU er derfor nødt til at bruge krisen til beslutsomt at takle problemerne med EU's globale konkurrenceevne.

Udsigterne

Krisen kan få varige virkninger for vækstmulighederne. Det forventes, at EU's vækstpotentiale på mellemlang sigt fortsat vil være lavt, og det anslås, at det vil ligge omkring 1,5 % indtil 2020, hvis der ikke træffes nogen strukturelle foranstaltninger, nemlig til at løse det problem, at vi har en lavere produktivitet i arbejdskraften end vores vigtigste konkurrenter. Da opsving er afhængig af konjunkturerne, kan opsvinget ikke være den eneste drivkraft til at føre EU tilbage til den økonomiske situation før krisen og dække det underskud, der er akkumuleret.

For at undgå stagnation, uholdbare gældstendenser og akkumuleret underskud på balancen og for at sikre EU's konkurrencedygtighed bliver EU nu nødt til at fremrykke konsolideringen af de offentlige finanser og reformen af finanssektoren og fremskynde de strukturelle reformer.

Derfor har Det Europæiske Råd vedtaget Europa 2020-strategien med ambitiøse mål for en ny vej mod vækst[1]. Medlemsstaternes foreløbige tilkendegivelser om deres nationale mål for de fem områder, der er opnået enighed om i Europa 2020-strategien, viser klart, i hvilken retning EU skal gå for at opfylde sine egne ambitioner.

Hvis strategien gennemføres fuldstændigt, vil det hjælpe EU til at komme styrket ud af krisen og gøre EU til en intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomi, der sikrer høj beskæftigelse, produktivitet, konkurrencedygtighed og social samhørighed. Derved vil der opnås en konkurrencedygtig social markedsøkonomi for det enogtyvende århundrede, som vil skabe tillid hos både markedsaktørerne, virksomhederne og borgerne.

Den årlige vækstundersøgelse lancerer det europæiske halvår

På den baggrund har EU også besluttet at lave om på sin økonomiske styring. I januar 2011 lanceres det første europæiske halvår for forudgående samordning af politikkerne, som indledes med denne årlige vækstundersøgelse med udspring i Europa 2020-strategien.

Den årlige vækstundersøgelse samler de forskellige foranstaltninger, der er af afgørende betydning for at styrke opsvinget på kort sigt, holde trit med vores vigtigste konkurrenter og forberede EU til at gå i retning af målsætningerne for Europa 2020.

På grund af sagens hastende karakter har Kommissionen valgt at fremlægge 10 foranstaltninger, som skal gives første prioritet. Kommissionen vil fortsætte sit arbejde på en bred vifte af andre indsatsområder, herunder handel og en lang række interne områder. De vil ikke blive gennemgået her. I meddelelsen sætter Kommissionen fokus på en integreret tilgang til opsvinget koncentreret om de væsentligste foranstaltninger i forbindelse med Europa 2020 inden for tre hovedområder:

– Behovet for en stram finanspolitisk konsolidering, hvis der skal opnås større makroøkonomisk stabilitet

– Arbejdsmarkedsreformer med henblik på en stigning i beskæftigelsen

---

[1] Om at øge beskæftigelsesgraden, højne niveauet for investeringer i forskning og udvikling, nå målene med hensyn til klimaforandring og energi, forbedre niveauerne for postgymnasiale og tilsvarende uddannelser og nedbringe antallet af elever, der går ud af skolen før tiden, fremme social integration gennem fattigdomsbekæmpelse.

– Vækstfremmende foranstaltninger.

Den første årlige vækstundersøgelse skal omfatte EU under et, men bør tilpasses den særlige situation i hver medlemsstat. Den foreslåede fremgangsmåde er særlig relevant for euroområdet, der for tiden er påvirket af statsgældskrisen. Finanspolitisk konsolidering, strukturelle reformer og vækstfremmende foranstaltninger er nødvendige ingredienser i den samlede løsning, euroområdet må finde på krisen.

Men en samlet løsning bliver også nødt til at indeholde andre elementer, f.eks. revision af den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF). Med hensyn til stabilitetsfaciliteten er Kommissionen af den opfattelse, at den skal have en større effektiv finansieringskapacitet, og at dens virkefelt skal udvides. Denne årlige vækstundersøgelse udgør også et bidrag til euroområdets samlede løsning på statsgældskrisen.

Endvidere er det nødvendigt at gøre fremskridt med at få oprettet en permanent mekanisme til løsning af statsgældskriser, så der kan opnås sikkerhed og stabilitet på markederne. Den nye europæiske stabilitetsmekanisme bør i 2013 supplere den nye ramme for større økonomisk styring med henblik på at skabe en effektiv og indgående økonomisk overvågning, herunder ved at evaluere effektiviteten af de nugældende finansielle bremseklodser

Som grundlag for Kommissionens vurdering er der foretaget en mere indgående analyse i tre rapporter, der fremlægges samtidig med denne meddelelse, og de indeholder en evaluering af den indledningsvise opstilling af Europa 2020-strategien på medlemsstatsplan.

I. MAKROØKONOMISKE FORUDSÆTNINGER FOR VÆKST

1. Der skal gennemføres en stram finanspolitisk konsolidering

Den mest presserende opgave for EU er at genetablere tilliden ved at forhindre en ond cirkel af uforsvarligt stor gæld, forstyrrelser på finansmarkederne og lav økonomisk vækst. De offentlige udgifter må holdes i et bæredygtigt leje som forudsætning for fremtidig vækst. Årlige tilpasninger af den strukturelle budgetsaldo i størrelsesordenen 0,5 % af BNP vil klart være utilstrækkeligt til at bringe gældskvoterne ned tæt på 60 %-kravet. Det er derfor nødvendigt med en stærkere konsolidering, og den bør gennemføres på grundlag af de strammere finanspolitiske regler, Kommissionen foreslår.

- Alle medlemsstaterne, særligt dem, for hvem proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er iværksat, bør holde væksten i de offentlige udgifter fast nede under satsen for BNP-trendvæksten på mellemlang sigt og opprioritere bæredygtige vækstvenlige udgifter på områder som forskning og innovation, uddannelse og energi. Alle medlemsstaterne bør vise, at deres stabilitets- eller konvergensprogrammer bygger på forsigtige prognoser for vækst og indtægter.

- Medlemsstater, for hvem proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud er iværksat, bør fremlægge deres udgiftsprogrammer og de mere generelle foranstaltninger, de har til hensigt at træffe for at nedbringe deres uforholdsmæssigt store underskud.

- Medlemsstater, der har meget store strukturelle underskud på budgettet, har et meget højt statsgældsniveau eller har alvorlige finansielle vanskeligheder, bliver nødt til at fremskynde deres indsats til 2011. Hvis den økonomiske vækst eller indtægterne viser sig at blive større end forventet, bør den finanspolitiske konsolidering foretages hurtigere.

- Visse medlemsstater kan blive nødt til at hæve skatterne. Indirekte skatter er mere vækstvenlige end direkte skatter, og en udvidelse af skattegrundlaget er at foretrække frem for en stigning i skatteprocenterne. Urimelig støtte, såsom miljøskadelig støtte, bør afskaffes.

2. De makroøkonomiske ubalancer skal korrigeres

Store og varige makroøkonomiske ubalancer er en væsentlig kilde til sårbarhed, navnlig inden for euroområdet. Mange medlemsstater bliver nødt til at takle deres manglende konkurrenceevne hurtigere.

- Medlemsstater med stort underskud på betalingsbalancens løbende poster og stor gæld bør fremlægge konkrete korrigerende foranstaltninger (disse kunne omfatte streng og varig løntilbageholdenhed, herunder en revision af indekseringsbestemmelser i forhandlingsordninger).

- Medlemsstater med stort overskud på betalingsbalancens løbende poster bør undersøge årsagerne til den varige lave indenlandske efterspørgsel og fjerne dem (herunder igennem yderligere liberalisering af servicesektoren og forbedring af vilkårene for investering). Når den indenlandske efterspørgsel stadig er svag på grund af markedssvigt eller en fejlslået politik, bør der dog tages de nødvendige politiske initiativer.

3. Stabiliteten i finansielle sektor skal sikres

På EU-plan bør den retlige regulering styrkes yderligere, samtidig med at kvaliteten af tilsynet øges af Det Europæiske Råd for Systemiske Risici og de europæiske tilsynsmyndigheder, der har påbegyndt deres virke i begyndelsen af 2011. Omstruktureringen af bankerne bør fremskyndes for at sikre finansiel stabilitet og skabe grundlag for ydelse af kredit til realøkonomien.

- Omstrukturering af bankerne og særligt dem, der har modtaget betydelige beløb i statsstøtte, er af afgørende betydning for at genskabe deres levedygtighed på lang sigt og sikre en kreditstrøm, der fungerer ordentligt. Offentlig finansiel støtte til banksektoren samlet set bør gradvis ophøre, dog under hensyn til behovet for at sikre finansiel stabilitet.

- Ifølge de Basel III-rammer, der for nylig er opnået enighed om, må bankerne gradvis styrke deres kapitalgrundlag, så de i højere grad kan modstå negative stød. Kommissionen arbejder også på en omfattende ramme for løsning af bankkriser. Derudover vil der i 2011 blive foretaget mere omfattende og strengere stresstest overalt i EU.

II. MOBILISERING AF ARBEJDSMARKEDERNE, JOBSKABELSE

Der er risiko for, at væksten genskabes, uden tilstrækkelig dynamisk jobskabelse. Det er af afgørende betydning, at der gøres noget ved arbejdsløsheden, og at det forebygges, at der sker varig udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Et af de fem mål for EU i Europa 2020-strategien er at hæve beskæftigelsesgraden til 75 % inden 2020. På nuværende tidspunkt er der tegn på, at EU vil være 2-2,4 % fra at nå dette mål – hvilket der kan rettes op på ved at vedtage foranstaltninger til at skabe beskæftigelse og øge deltagelsen på arbejdsmarkedet. På grund af den stadig ældre befolkning i EU og den relativt lave udnyttelse af arbejdsstyrken i forhold til i andre dele af verden er der behov for reformer til at fremme udviklingen af kvalifikationer og skabe incitamenter til at arbejde.

4. Det skal gøres mere attraktivt at arbejde

Det virker undergravende på EU's økonomiske resultater, at der er en kombination af høj arbejdsløshed, lav deltagelse på arbejdsmarkedet og kortere arbejdstid sammenlignet med i andre dele af verden. Det er bekymrende, at deltagelsesprocenten for lavindkomstgrupperne, de unge og sekundære forsørgere er så lav. De mest udsatte grupper risikerer varigt at blive udelukket fra beskæftigelse. I lyset heraf bør uddannelse og jobsøgning i højere grad knyttes til ydelser fra det offentlige.

- Det bør prioriteteres højt af alle medlemsstaterne, at beskatningen flyttes væk fra beskæftigelse, så efterspørgslen efter arbejdskraft kan blive stimuleret, og der kan skabes vækst.

- Skattefordele, fleksible arbejdsvilkår og børnepasningsmuligheder bør indrettes, så det bliver lettere for sekundære forsørgere at deltage i arbejdsstyrken. Der bør gøres en større indsats for at begrænse sort arbejde, både ved at styrke håndhævelsen af de gældende regler og ved at revidere skattefordelsordningerne.

5. Der skal ske en reform af pensionsordningerne

Den finanspolitiske konsolidering bør understøttes af reformer af pensionsordningerne, så de bliver mere bæredygtige.

- De medlemsstater, der ikke allerede har gjort det, bør hæve pensionsalderen, så der er en sammenhæng med gennemsnitslevealderen.Medlemsstaterne bør give det høj prioritet at begrænse førtidspensionsordningerne og anvende målrettede incitamenter til at ansætte ældre arbejdstagere og fremme livslang læring.

- Medlemsstaterne bør støtte udviklingen af private opsparingsordninger som supplement til pensionsindtægten.

- I lyset af de demografiske ændringer bør medlemsstaterne undgå at træffe foranstaltninger med hensyn til deres pensionsordninger, der er til hinder for, at deres offentlige finanser kan være bæredygtige og tilstrækkelige på lang sigt.

- Kommissionen vil revidere direktivet om pensionskasser[2] og fremlægge nye foranstaltninger som opfølgning på grønbogen om pensioner, der kom i 2010.

6. De arbejdsløse skal i arbejde igen

De europæiske velfærdssystemer har virket, så folk er blevet beskyttet under krisen. Når først opsvinget er en realitet, bør der dog foretages en revision af arbejdsløshedsydelserne for at sikre, at de giver et incitament til at arbejde, undgår, at der opstår en afhængighed af ydelserne, og fremmer tilpasningsevnen til erhvervslivets behov.

- Medlemsstaterne bør gennem tidsbegrænset understøttelse indrette ydelserne, så de arbejdsløse belønnes for at vende tilbage til arbejdsmarkedet, eller der skabes incitamenter

---

[2] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/41/EF af 3. juni 2003 om arbejdsmarkedsrelaterede pensionskassers aktiviteter og tilsynet hermed, EUT L 235 af 23.9.2003, s. 10.

for dem til at blive selvstændige erhvervsdrivende, og der bør stilles betingelser, så understøttelsen i højere grad knyttes til uddannelse og jobsøgning.

- Medlemsstaterne bør sikre, at det betaler sig at arbejde, gennem en større sammenhæng mellem niveauet for indkomstskat (særligt for lavindkomster) og arbejdsløshedsydelser.

- Medlemsstaterne bør tilpasse deres arbejdsløshedsforsikringsordninger til den økonomiske konjunktur, så der ydes større beskyttelse i økonomiske nedgangstider.

7. Der skal skabes balance mellem sikkerhed og fleksibilitet

I visse medlemsstater giver lovgivningen om beskyttelse af arbejdstagerne et usmidigt arbejdsmarked og er til hinder for, at flere kan komme i arbejde. Der bør foretages en reform af denne type lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne, så overdreven beskyttelse af arbejdstagere med faste ansættelseskontrakter begrænses, og der gives beskyttelse til dem, der står uden for eller i udkanten af arbejdsmarkedet. Samtidig er det af afgørende betydning, at antallet af elever, der går ud af skolen før tiden, nedbringes, og at uddannelsesresultaterne forbedres, for at de unge kan få adgang til arbejdsmarkedet.

- Medlemsstaterne kunne indføre flere tidsubegrænsede kontrakter [3] til erstatning for de nuværende midlertidige eller usikre kontrakter, så beskæftigelsesmulighederne for nyansatte forbedres.

- Medlemsstaterne bør forenkle deres ordninger til anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer for at fremme den frie bevægelighed for borgere, arbejdstagere og forskere.

III. FREMSKYNDELSE AF VÆKSTFREMMENDE FORANSTALTNINGER

EU kan kun nå sine ambitiøse Europa 2020-mål om en bæredygtig og inklusiv vækst, hvis de uopsættelige strukturelle reformer fremskyndes på markederne for varer og tjenesteydelser, så vilkårene forbedres for erhvervslivet. For at vi fortsat kan være konkurrencedygtige i en globaliseret økonomi, er der et presserende behov for, at medlemsstaterne påbegynder de nødvendige indgribende strukturelle reformer for at kunne bygge videre på den høje standard af vores forskning og vores innovationsevne, så ideerne bliver omsat til varer og tjenesteydelser, der svarer til efterspørgslen på højvækstmarkederne, så der drages fordel af vores industris teknologiske evner, og så de små og mellemstore virksomheder får hjælp til at vokse og blive internationale. Som led i EU's dagsorden for reformer vil der også skulle udnyttes nyt vækstkilder ved at vende begrænsningerne i traditionel ressourcebaseret udvikling til en fordel i form af nye økonomiske muligheder i øget ressourceeffektivitet. Dagsordenen må også udnytte fordelen ved, at man i EU har været de første på markedet for konkurrerende varer og tjenesteydelser på miljøområdet.

Det indre marked kan være en væsentlig kilde til vækst – hvilket der allerede er redegjort for i meddelelsen om akten for det indre marked – forudsat at der handles hurtigt for at fjerne de resterende hindringer. For at styrke det vil Kommissionen derfor i akten for det indre marked først og fremmest prioritere vækstfremmende foranstaltninger i 2011 og 2012 som illustreret nedenfor.

---

[3] Som Kommissionen har foreslået i sit Europa 2020-flagskib for nye kvalifikationer og job, KOM(2010) 682 endelig/2 af 26.11.2010.

8. Potentialet i det indre marked skal udnyttes

Der er fortsat store barrierer for markedsadgang og hindringer for iværksættervirksomhed på det indre marked. Tjenesteydelser på tværs af landegrænserne udgør kun 5 % af BNP, under en tredjedel af handelen med varer, og kun 7 % af forbrugerne køber online på grund af de mange restriktioner, der er til hinder for udviklingen i online-salg på tværs af landegrænserne.

- Alle medlemsstaterne bør fuldt ud gennemføre tjenesteydelsesdirektivet. Kommissionen er i færd med at foretage en evaluering af direktivets gennemførelse og af potentialet for yderligere vækstfremmende foranstaltninger gennem en yderligere åbning af servicesektoren.

- Medlemsstaterne bør indkredse og fjerne de ubegrundede begrænsninger i professionelle tjenesteydelser såsom kvoter og afskærmning af markedet samtidig med begrænsninger over for detailhandelen, såsom uforholdsmæssigt store begrænsninger i åbningstider og beliggenhed.

- Kommissionen vil i 2011 foreslå foranstaltninger, der skal fjerne geografisk baseret forskelsbehandling i e-handlen på det indre marked. Den vil også fremsætte forslag til en europæisk retlig ramme for intellektuel ejendomsret, da dette er en nøglefaktor i udviklingen af både e-handlen og den digitale industri.

- Ud over fortsat at presse på for at få afsluttet Doharunden vil Kommissionen gå videre med forhandlingerne om frihandelsaftaler med partnere som Indien, Canada og Mercosur og intensivere arbejdet med større handelspartnere på at opnå konvergens i lovgivningen og større gensidighed i adgangen til markederne for offentlige indkøb i de industrialiserede lande og de store nye vækstøkonomier

- I 2011 vil der blive fremlagt forslag til lovgivning med henblik på at gøre det muligt hurtigt at fastsætte kompatible standarder, herunder inden for informations- og kommunikationsteknologi

- Selv om det er vanskeligt, bør arbejdet med beskatning fortsættes. Dette har et vigtigt økonomisk potentiale med henblik på at stimulere vækst og jobskabelse, nedbringe de administrative byrder og fjerne forhindringerne på det indre marked. Skattemæssig behandling til skade for handel og investering over landegrænserne bør afskaffes. Særligt vil Kommissionen i 2011 fremsætte forslag til foranstaltninger til at modernisere momssystemet, indføre et fælles konsolideret grundlag for selskabsbeskatning og udvikle en koordineret EU-tilgang til beskatning af finanssektoren. Hvis der skal gøres fremskridt inden for beskatning, indebærer det også, at beskatningen af lønindkomster skal nedbringes til det absolut nødvendige, og at de europæiske rammer for energibeskatning skal tilpasses til EU's målsætninger på energi- og klimaområdet.

9. Der skal tiltrækkes privat kapital til at finansiere væksten

Det haster at mobilisere en større del af den private EU- og udenlandske opsparing, og dette kræver innovative løsninger .

- Kommissionen vil fremsætte forslag om EU-projektobligationer, der skal hjælpe til at tilvejebringe samlet offentlig og privat finansiering af højtprioriterede investeringer, navnlig i energi, transport og informations- og kommunikationsteknologi, og den vil også

medtage disse nyskabende finansieringsinstrumenter i sine kommende forslag for den næste flerårige finansielle ramme.

- Med henblik på at gøre det lettere for små og mellemstore virksomheder og innovative nye virksomheder at få adgang til finansiering vil Kommissionen fremsætte forslag, der skal gøre det muligt for risikovillige kapitalfonde i en medlemsstat frit at operere hvor som helst i EU og fjerne de resterende skattemæssige hindringer for aktivitet på tværs af landegrænserne.

10. Der skal gives omkostningseffektiv adgang til energi

Energi er en væsentlig variabel faktor i væksten. For virksomhederne er energipriserne et centralt omkostningselement. For forbrugerne er energiregningerne en væsentlig post på husholdningsbudgettet og en særlig udfordring for lavindkomsthusstande. Der er risiko for, at medlemsstaternes aktuelle planer langt fra vil opfylde de samlede 20 % energieffektivitetsmål, der er sat i Europa 2020-strategien. Det ville føre til forspildte muligheder for vækst i mange sektorer og regioner og til et tab af muligheder for jobskabelse.

- Medlemsstaterne bør hurtigt gennemføre den tredje energipakke for det indre marked fuldt ud.

- Medlemsstaterne bør stramme op på deres politik for energieffektivitet. Dette vil føre til betydelige besparelser og skabe beskæftigelse i byggebranchen og servicesektoren.

- I 2011 vil Kommissionen fremlægge initiativer til at gå videre med den transport-, energi- og telekommunikationsinfrastruktur, som et virkeligt integreret indre marked kræver.

- Kommissionen er ved at udvikle EU-dækkende standarder for energieffektive produkter, der skal hjælpe med til at ekspandere markedet for innovative produkter og teknologi.

Der skal leveres resultater

Den mest presserende opgave i 2011/2012 er at forebygge en ond cirkel af uforsvarligt stor gæld, forstyrrelser på finansmarkederne og lav økonomisk vækst. Førsteprioriteten i denne årlige vækstundersøgelse er at skabe et holdbart grundlag for finanspolitikken gennem en stram finanspolitisk konsolidering og at sikre, at finanssektoren kommer til at fungere normalt igen. Den anden prioritet er at opnå en nedbringelse af arbejdsløsheden gennem arbejdsmarkedsreformer. Men disse to prioriteter kan ikke takles effektivt, uden at der gøres en stor indsats for samtidig at fremskynde væksten.

Denne politik ville også få gavnlige konsekvenser for den budgetmæssige konsolidering, idet den ville føre til et højere skatteprovenu og lavere offentlige udgifter til overførselsindkomster, og den vil medvirke til at nedbringe risikoen for makroøkonomiske skævheder i fremtiden. Strukturelle reformer vil give en gevinst allerede på kort sigt. Gevinster i produktion og beskæftigelse fremdrives af reformer på markedet for varer og på arbejdsmarkedet.

Handel er en stærk drivkraft for vækst. Der er et kæmpe uudnyttet potentiale for eksport af EU-varer og –tjenesteydelser, men EU's eksport blev hårdt ramt af sammenbruddet i den globale handel. De positive eksportresultater for visse medlemsstater viser, at succes på de globale markeder ikke alene opnås gennem konkurrencedygtige priser, men også bestemmes

af videreækkende faktorer, der understøtter en reel konkurrencedygtighed, såsom branchespecialisering, innovation og kvalifikationsniveau, .

I denne første årlige vækstundersøgelse har Kommissionen opstillet ti foranstaltninger for EU i 2011 og 2012 med afsæt i Europa 2020-strategien. Kommissionen foreslår, at de danner udgangspunkt for enighed i Det Europæiske Råd om, at medlemsstaterne skal forpligte sig til at gennemføre disse ti foranstaltninger. Under hensyn til medlemsstaternes indbyrdes afhængighed, navnlig inden for euroområdet, er det en afgørende faktor i det europæiske halvår, at der sker en forudgående koordinering i Rådet.

På grundlag af Det Europæiske Råds retningslinjer bør medlemsstaterne inden medio april fremlægge, hvad de nationalt har forpligtet sig til i deres budgetstrategier på mellemlang sigt inden for rammerne af stabilitets- og konvergensprogrammerne, og i deres nationale reformprogrammer fastsætte, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at afspejle denne samlede løsning på krisen med afsæt i Europa 2020-strategien. På grundlag af Kommissionens anbefalinger vil Rådet udstede landespecifikke politiske retningslinjer inden sommeren, som medlemsstaterne bør tage hensyn til, når de udarbejder budgetterne for 2012 og gennemfører deres egen vækstpolitik. Inden for rammerne af den integrerede tilgang til politisk koordinering vil Rådet foretage en samlet vurdering af den finanspolitiske strategi og vækststrategien og se på deres målsætninger, sammenhæng og konsekvenser på EU-plan, herunder på den indbyrdes afhængighed inden for euroområdet.

Kommissionen foreslår, at der under de kommende møder i Det Europæiske Råd regelmæssigt foretages en vurdering af gennemførelsen for at indkredse huller på medlemsstats- og EU-plan og hurtigt nå til enighed om korrigerende foranstaltninger. På baggrund af forslagene i denne meddelelse vil der allerede under det næste møde i Det Europæiske Råd kunne træffes konkrete foranstaltninger til at bevare og forstærke drivkraften i indsatsen for at fremskynde og øge væksten, og der vil kunne opnås enighed om tidsplanen for gennemførelse af den samlede løsning på krisen. Med hensyn til tidsplanen er Det Europæiske Råd allerede blevet enigt om to delmålsætninger: Arbejdet på en permanent europæisk stabilitetsmekanisme skal tilendebringes inden marts, og arbejdet på lovgivningspakken til fremme af økonomisk styring i EU inden juni. Indtil da vil offentliggørelsen af resultaterne af en ny stresstest give vejledning om, hvilken strategi der skal følges for at fuldføre saneringen af banksektoren.

Den første årlige vækstundersøgelse fremsendes også til Europa-Parlamentet og de øvrige institutioner og nationale parlamenter.

EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.3.2011
KOM(2011) 11 - A endelig/2
BILAG 1

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 1

STATUSRAPPORT FOR EUROPA 2020

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 1

STATUSRAPPORT FOR EUROPA 2020

Offentliggørelsen af denne årlige vækstundersøgelse, som markerer begyndelsen på det første "europæiske halvår", sker på et skelsættende tidspunkt for Den Europæiske Union. EU er langsomt på vej ud af to års recession. Opsvinget er blevet kraftigere og foregår i et hurtigere tempo, om end der stadig er betydelig usikkerhed på statsobligationsmarkederne, ligesom genopretningen og reformerne af den finansielle sektor pågår.

Nu da udsigterne begynder at bedres, er tiden inde til resolutte politiske initiativer. Det har aldrig været meningen, at alt blot skulle forblive ved det gamle, når EU-landene var hjulpet ud af krisen. Krisen har afdækket grundlæggende svagheder i europæisk økonomi og voksende interne ubalancer. Et opsving, der bygger på bæredygtig og jobskabende vækst, er kun muligt, hvis de tilgrundliggende strukturelle svagheder afhjælpes, og EU har mulighed for at anvende krisen som en løftestang for en gennemgribende forandring af sin økonomiske struktur.

Der er dog risiko for, at opsvinget i EU-landene oven på den globale turbulens sker i et langsommere tempo, skønt EU havde større held med at inddæmme og afbøde krisens virkninger end andre dele af verden. Krisen har yderligere forværret efterslæbet i arbejdsproduktivitet i forhold til USA. Pris- og omkostningskonkurrenceevnen er fortsat kilde til bekymring. De nye økonomier er hurtigere end EU til at genfinde væksten, om end mange af disse økonomier også står over for store økonomiske problemer.

EU og medlemsstaterne har vedtaget Europa 2020-dagsordenen for at "*hjælpe Europa med at komme sig over krisen og komme styrket ud af den både internt og på internationalt plan*"[1]. At trække EU ud af krisen kræver et koordineret, samlet reformprogram, der omfatter finanspolitisk konsolidering, tilbagevenden til sunde makroøkonomiske vilkår og fremrykning af vækstskabende foranstaltninger.

EU og medlemsstaterne har et fælles ansvar for at gennemføre de nødvendige - men vanskelige - fremtidsrettede strukturreformer, samtidig med at de sanerer de offentlige finanser og genskaber sunde makroøkonomiske vilkår.

Der er behov for at forbedre koordineringen af reformer og økonomisk politik mellem EU's medlemsstater med henblik på at sikre, at den makroøkonomiske tilpasning, den finanspolitiske konsolidering og de politiske reformer går hånd i hånd. Finanspolitisk konsolidering er en grundlæggende, men ikke tilstrækkelig forudsætning for vækst. Hvis der ikke gennemføres proaktive politikker, vil den potentielle vækst sandsynligvis forblive svag i det kommende tiår. Industri- og erhvervsklimaet, særlig i de små og mellemstore virksomheder, er helt afgørende for væksten. Uden vækst bliver den finanspolitiske konsolidering endnu vanskeligere.

I juni 2010 indførte Det Europæiske Råd begrebet "det europæiske halvår". Herved samordnes de makroøkonomiske politiske tiltag og strukturreformerne under Europa 2020.

---

[1] Konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 17. juni 2010.

"Det europæiske halvår" markerer, at medlemsstaterne i de første seks måneder af hvert kalenderår samordner rapporteringen vedrørende stabilitets- og vækstpagten og rapporteringen vedrørende Europa 2020-strategien, og medlemsstaterne modtager politiske retningslinjer og henstillinger, inden de skal færdiggøre statsbudgetterne. Dette vil styrke den forudgående samordning og overvågning af den økonomiske politik, der føres i EU, og gøre det muligt på samme tid at høste gevinsten af en fælles dagsorden på EU-niveau og skræddersyede initiativer på nationalt niveau. Dermed kan EU i rette tid indhøste erfaringerne af den udvikling, der sker i medlemsstaterne, og medlemsstaterne kan indarbejde det europæiske perspektiv og retningslinjerne i det følgende års nationale politikker.

Som led i dette nye politiske koordineringsforløb fremlægger Kommissionen i den årlige vækstundersøgelse sin vurdering af de vigtigste økonomiske problemer, som EU står over for, og anbefaler, hvilke områder der skal prioriteres højt for at løse dem. På grundlag af dette input udstikker Det Europæiske Råd på sit forårsmøde retningslinjer for, hvordan de vigtigste problemer kan angribes. Medlemsstaterne udarbejder under hensyntagen til disse retningslinjer deres budgetstrategier på mellemlang sigt i deres stabilitets- og konvergens-programmer, og i deres nationale reformprogrammer beskriver de, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at opfylde målene i Europa 2020 og løse de problemer, der bremser væksten. De to dokumenter fremlægges samtidigt medio april. I slutningen af det europæiske halvår, dvs. inden sommeren, udstikker Rådet på grundlag af Kommissionens henstillinger landespecifikke politiske retningslinjer til medlemsstaterne. Medlemsstaterne får dermed mulighed for at indarbejde disse bidrag, når de udarbejder deres budgetter for det følgende år.

I dette første "europæiske halvår" fokuserer den årlige vækstundersøgelse på, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne bør prioritere højt. Den analyse, der ligger til grund herfor, beskrives i de tre ledsagende rapporter.

1. FREMRYKNING AF VÆKSTFREMMENDE INITIATIVER

Handling på medlemsstatsniveau er afgørende, hvis "det tabte årti" ikke skal blive til virkelighed…

Undersøgelsen af den makroøkonomiske situation og situationen på arbejdsmarkedet i EU viser, at medlemsstaterne skal handle i 2011 og 2012 for at undgå svag vækst med beskeden jobskabelse ("scenariet om det tabte årti"). Den mest påtrængende opgave er at bryde den onde cirkel af ubæredygtig gældsudvikling, forstyrrelser på de finansielle markeder og lav økonomisk vækst i nogle medlemsstater. Den første prioritet er at bringe finanspolitikken tilbage på rette spor, uden at det går ud over de vækstfremmende politikker, samt at bringe den finansielle sektor hurtigt på fode igen. Den anden prioritet er at nedbringe arbejdsløsheden hurtigt og iværksætte effektive arbejdsmarkedsreformer, så der kan skabes flere og bedre job. Det er kun muligt at løse disse højt prioriterede problemer effektivt, såfremt der samtidigt iværksættes større vækstskabende foranstaltninger.

Reformernes succeskriterium er, om de kan forbedre den måde, arbejdsmarkedet og produktmarkedet fungerer på, anspore til innovation og skabe bedre rammebetingelser for erhvervslivet i Europa. Det vil tiltrække større private investeringer, hvilket igen vil styrke de offentlige finanser. Med hensyn til arbejdsmarkedet bør reformerne fokusere på at øge visse gruppers lave beskæftigelsesfrekvens og få arbejdsmarkedet til at fungere bedre. Sådanne politikker vil også bidrage til budgetkonsolideringen, fordi skatteprovenuet bliver højere og offentlige udgifter til overførselsindkomster lavere, ligesom risikoen for fremtidige makroøkonomiske ubalancer nedbringes. Strukturreformer kan skabe betydelige resultater,

selv på kort sigt. Både højere produktion og højere beskæftigelse forudsætter forbedrede rammebetingelse samt produktmarkeds- og arbejdsmarkedsreformer.

Flagskibsinitiativer og EU-instrumenter skal støtte indsatsen på medlemsstatsniveau

Foranstaltninger på EU-niveau vil bidrage til øget vækst, der både er intelligent, bæredygtig og inklusiv. Kommissionen har opstillet en ambitiøs dagsorden, som skal føres ud i livet gennem syv flagskibsinitiativer, som ledsages af foranstaltninger inden for de horisontale politikker til støtte for strategien.

Kommissionen har allerede fremlagt de syv flagskibsinitiativer, som beskrives i Europa 2020-strategien[2]. Hvert af flagskibsinitiativerne sigter på at løse specifikke problemer gennem nærmere angivne foranstaltninger på specifikke politikområder. Det vigtigste ved dem er, at de er tæt forbundne og støtter hinanden. Visse nøgleforanstaltninger har således relevans for flere flagskibsinitiativer. En ny ordning for intellektuel ejendomsret har eksempelvis relevans for "Innovation i EU", "En integreret industripolitik for en globaliseret verden" og "En digital dagsorden for Europa".

For at nå Europa 2020-strategiens mål er det ligeledes nødvendigt, at alle EU-instrumenter og redskaber støtter reformindsatsen. Derfor opfordres der i Europa 2020-strategien til at forbedre det indre marked, EU-budgettet og de udenrigsøkonomiske redskaber og tilpasse dem, således at målene i Europa 2020 kan nås.

– I tråd med dette tilsagn har Kommissionen igangsat drøftelser om en kommende akt for det indre marked, som skal puste nyt liv i det indre marked og udnytte nye kilder til vækst[3].

– Meddelelsen "Gennemgang af EU's budget" udstikker generelle retningslinjer og mulige måder, hvorpå 2020-strategiens prioriteter bedre kan afspejles i EU's udgiftspolitikker, således at EU-budgettet kan bidrage til at nå målene i Europa 2020[4].

– Endelig skal nævnes meddelelsen "Handel, vækst og verdensanliggender. Handelspolitikken som et centralt element i EU's 2020-strategi", hvori det beskrives, hvordan handels- og investeringspolitik kan være en vigtig løftestang for vækst[5].

Vækstprioriteter på EU-niveau

I Europa 2020-strategien fremlægges en lang række integrerede politiske reformer, der skal gennemføres i de kommende år. Nødvendigheden af at fremskynde den omfattende økonomiske genopretning og jobskabelse betyder, at EU's indsats i 2011 og 2012 nødvendigvis må koncentrere sig om at få vedtaget sådanne foranstaltninger, som mest direkte kan støtte medlemsstaternes reformindsats, som ikke kræver store offentlige investeringer, og som har den størst mulige virkning for vækst og jobskabelse. Derfor vil Kommissionen

---

2 En digital dagsorden for Europa, KOM(2010) 245 endelig/2 af 19.5.2010, Unge på vej, KOM(2010) 477 af 15.9. 2010, Innovation i EU, KOM(2010) 546 af 6.10.2010, En integreret industripolitik for en globaliseret verden, KOM(2010) 614 af 28.10.2010, En dagsorden for nye kvalifikationer og job: et europæisk bidrag til fuld beskæftigelse, KOM(2010) 682 af 23.11.2010, Den europæiske platform mod fattigdom og social udstødelse: En europæisk ramme for social og territorial samhørighed, KOM(2010) 758 af 16.12.2010. "Et ressourceeffektivt Europa"-flagskibene præsenteres ultimo januar 2011.

3 "På vej mod en akt for det indre marked", KOM(2010) 608 af 27.10.2020.

4 "Gennemgang af EU's budget", KOM(2010) 700 af 19.10.2010.

5 "Handel, vækst og verdensanliggender. Handelspolitikken som et centralt element i EU's 2020-strategi, KOM(2010) 612 af 9.11.2010.

koncentrere sig om en række højt prioriterede vækstfremmende foranstaltninger på EU-niveau. Forslagene, der er udvalgt blandt flagskibsinitiativpolitikkerne, skal give klare økonomiske resultater på kort/mellemlang sigt og kan vedtages forholdsvis hurtigt. F.eks. skal der lægges vægt på at udvikle det indre marked ved at udnytte servicesektorens potentiale fuldt ud, tiltrække privat kapital til finansiering af hurtigtvoksende innovative virksomheder, modernisere ordninger for fastsættelse af standarder og intellektuel ejendomsret og skabe omkostningseffektiv adgang til energi. Kommissionen vil også foreslå foranstaltninger på momsområdet, et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag og energibeskatning med henblik på at forbedre erhvervslivets skatteforhold, bekæmpe dobbeltbeskatning og skabe resultater på EU's klima- og energidagsorden.

Servicesektoren er vigtig i sig selv og på grund af de afledte aktiviteter i andre sektorer, og et stærkere indre marked for tjenester er en vigtig løftestang for vækst og jobskabelse i økonomierne i EU. Den fulde gennemførelse af servicedirektivet vil øge konkurrencen, modernisere regelsættet og fremme vigtige strukturreformer. Der bør iværksættes yderligere foranstaltninger for at udbygge det indre marked for tjenester.

Foranstaltninger, der skaber større åbenhed og effektivitet i forbindelse med offentlige indkøb, kan nedbringe den offentlige sektors omkostninger betydeligt og skabe konkurrence på de relevante markeder. Hvis de midler, der derved spares, anvendes effektivt, kan det give betragtelige gevinster. Bedre adgang til markederne for offentlige indkøb i tredjelande kan medføre yderligere gevinster i EU.

Forbedret infrastruktur på områderne vedvarende energi, transport- og informationsteknologi (særlig bredbåndsteknologi) kan fremme vækst og jobskabelse i overensstemmelse med de langsigtede mål om CO_2-reduktioner. I dette perspektiv kan innovative finansieringsløsninger, herunder EU-projektobligationer, styrke økonomiens tilpasningsevne.

På det mikroøkonomiske plan kan forøget konkurrence i både transport- og energisektoren føre til større økonomisk effektivitet, fordi nye leverandører gør deres entré på markedet, og priserne falder, og fordi arbejdskraft og kapital gennem innovation anvendes mere effektivt. På det makroøkonomiske plan kan disse foranstaltninger medføre større økonomisk aktivitet, fordi gevinsterne i transport- og energisektoren kan komme resten af økonomien til gode på grund af disse serviceydelsers betydning for produktionsomkostningerne ved andre aktiviteter.

I industri- og fremstillingsvirksomheder sker en væsentlig del af innovationen og den teknologiske udvikling i den private sektor, og størstedelen af EU's eksport kommer herfra. At de kommer på fode igen er afgørende for den økonomiske vækst. Samtidig frembyder et velfungerende indre marked for miljøvarer og -tjenester store muligheder for vækst, innovation og jobskabelse.

Med hensyn til fastsættelse af standarder, er det meget vigtigt at være først på globalt plan. Derfor vil Kommission forslå foranstaltninger, der fremskynder og moderniserer fastsættelsen af standarder i EU, herunder inden for ikt. Det er en særlig udfordring, fordi udviklingen sker så hurtigt og er så kompleks på ikt-området. Kommissionen agter også at udvikle specifikke standarder i hele EU med henblik på at støtte fremkomsten af et marked for innovative, ressourceeffektive produkter og teknologier med lav CO_2-udledning.

Med henblik på at lette grænseoverskridende transaktioner i det indre marked præsenterer Kommissionen i 2011 et brugervenligt retligt instrument inden for europæisk aftaleret, som

erhvervsliv og forbrugere kan anvende til transaktioner i det indre marked, og regulering, der forenkler grænseoverskridende gældsinddrivelse, herunder ved hjælp af kendelser om udlæg i bankkonti. Det skulle gerne løse det problem, at kun 37 % af den grænseoverskridende gæld i EU i øjeblikket kan inddrives.

I øjeblikket er onlineindhold, der er lovligt tilgængeligt i en EU-medlemsstat, ikke nødvendigvis lovligt tilgængeligt i en anden medlemsstat. For at løse dette problem foreslår Kommissionen en europæisk ramme for intellektuel ejendomsret, der vil styrke e-handelen og ikke mindst den digitale industri.

For så vidt angår specielt små og mellemstore virksomheder samt nystartede innovative virksomheders adgang til finansiering kan en pakke af foranstaltninger såsom et risikokapitalpas, der skal fjerne grænseoverskridende hindringer, herunder skattemæssige hindringer som følge af forskelle i medlemsstaternes regelsæt, bidrage til at sænke nystartede virksomheders finansieringsomkostninger takket være lavere risikopræmier og dermed skabe innovation. Kommissionen vil også komme med forslag til, hvordan problemet med at tiltrække investorer, der opererer med lange tidshorisonter, kan løses.

2. DE FØRSTE SKRIDT HEN IMOD EUROPA 2020-MÅLENE

I juni 2010 vedtog Det Europæiske Råd Europa 2020-strategien og dens fem overordnede mål og opfordrede medlemsstaterne til øjeblikkelig handling "*for at gennemføre disse politiske prioriteter på deres niveau. De bør i tæt dialog med Kommissionen hurtigt færdiggøre deres nationale mål under hensyntagen til deres relative udgangspositioner og nationale forhold og i overensstemmelse med deres nationale beslutningsprocedurer. De bør også identificere de vigtigste flaskehalse for væksten og i deres nationale reformprogrammer angive, hvordan de har til hensigt at tackle dem*".

I efteråret 2010 arbejdede medlemsstaterne tæt sammen med Kommissionen om at fastsætte deres nationale mål og udvikle strategier for, hvordan de skal nås. Medlemsstaterne blev også bedt om at fremlægge et udkast til deres nationale reformprogram med angivelse af påtænkte nationale mål og de reformer, som er nødvendige for at nå dem og fjerne gamle hindringer for vækst. Det er et vigtigt element i 2020-strategien, at hver enkelt medlemsstat fastlægger sit eget ambitionsniveau med hensyn til de overordnede Europa 2020-mål. Herved sikres, at medlemsstaterne "tager de nationale mål politisk til sig", dvs. drøfter dem politisk i medlemsstaten.

Alle medlemsstater på nær to har opstillet nationale mål. I visse tilfælde fremlagde de kun foreløbige eller kvalitative mål. Den foreløbige karakter afspejles også af, at nogle mål var beskrevet som "minimumsmål" ud fra de nuværende politikker.

Skønt der ikke kan drages nogen endelige konklusioner af det materiale, som blev fremlagt i udkastene til nationale reformprogrammer, er det muligt at uddrage visse relevante tendenser. Der er risiko for, at ambitionsniveauet bliver forholdsvis lavt, når de nationale mål fastlægges, og for at perspektivet bliver for kortsigtet, idet der ikke lægges tilstrækkelig vægt på at udarbejde reformkøreplaner for hele perioden frem til 2020. Formålet med at fastlægge mål er ikke at frembringe en række tal - det er at skabe et momentum, hvor den enkelte medlemsstat påtager på sig at gøre det yderste for at skabe fremskridt på de nøgleområder, der kan sammenfattes i de fem overordnede EU-mål. Når man gør status over de foreløbige nationale mål, viser det sig i de fleste tilfælde, at EU stadig er et stykke fra at nå de overordnede mål, som Det Europæiske Råd har fastlagt. Det er forståeligt, at det kan være vanskeligt for nogle

medlemsstater at påtage sig vidtrækkende forpligtelser i en periode med økonomisk usikkerhed. Ud fra de nationale reformprogrammers langsigtede logik er det imidlertid vigtigt at opstille en køreplan, som nok tager hensyn til den nuværende situation, men også sigter på at opnå det rette resultat ved periodens afslutning. Kommissionen erkender, at det er første år med den nye fremgangsmåde, og at mange medlemsstater finder det særligt vanskeligt at anlægge et højt ambitionsniveau på et tidspunkt, hvor finanspolitikken skal konsolideres. Derfor foreslår Kommissionen en midtvejsevaluering i 2014. Så kan EU analysere sig frem til, om fremskridtene er tilstrækkelige, og om nødvendigt træffe supplerende foranstaltninger.

I det følgende afsnit opridses den aktuelle status for udkastene til nationale mål, jf. skemaet i bilaget. Pr. april 2011 forventes samtlige medlemsstater at have påtaget sig at nå bestemte nationale mål, der dækker alle EU's fem overordnede mål. Fra næste år rapporteres i "den årlige vækstundersøgelse" nærmere om overvågningen af fremskridtene med opfyldelse af de overordnede mål og om de endelige nationale mål.

2.1. Beskæftigelse

EU's overordnede mål er en beskæftigelsesfrekvens for 20-64-årige på 75 % i 2020. Det skal nås ved, at flere unge, ældre og dårligt kvalificerede arbejdstagere skal på arbejdsmarkedet, ligesom lovlige indvandrere skal integreres bedre. Den lave beskæftigelsesfrekvens har længe været en af EU's vigtigste strukturelle svagheder. Inden krisen lå EU's beskæftigelsesfrekvens flere procentpoint under USA's og Japans. Krisen har betydet en dramatisk stigning i arbejdsløsheden, men samtidig truer demografiske ændringer med at udhule den disponible arbejdsstyrke yderligere. En øget beskæftigelsesfrekvens kan øge den fremtidige vækst i EU betydeligt.

En analyse af udkastene til nationale reformprogrammer viser, at medlemsstaterne opfatter dette mål som deres eget og i vid udstrækning har påbegyndt fjernelsen af flaskehalsene på arbejdsmarkedet. De fleste medlemsstater har fastlagt et punktmål, mens flere lande, nemlig Østrig, Belgien, Cypern, Italien og Slovakiet, har fastsat et målinterval. Nederlandene og Det Forenede Kongerige har endnu ikke fastlagt officielle nationale mål. Målene spænder fra 62,9 % (Malta) til 80 % (Sverige).

Hvis alle medlemsstater når det mål, de har opstillet for 2020, eller når den laveste værdi i deres målinterval, vil den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i de EU-medlemsstater, der har opstillet et nationalt mål, ligge på 72,4 %. Hvis alle medlemsstater når den højeste værdi i deres målinterval, vil den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens i EU være på 72,8 %. Med andre ord: ud fra nuværende nationale mål for beskæftigelsesfrekvens ligger EU samlet set 2,2-2,6 procentpoint under 75 %-målet.

2.2. Forskning og udvikling

EU ligger langt efter USA og andre udviklede økonomier, både med hensyn til investeringer, særligt af midler fra den private sektor, og nyttevirkningerne af udgifterne. Et sådant efterslæb har negative konsekvenser for vækstudsigterne, særlig for de sektorer, der har det største vækstpotentiale. Hvis Europa 2020-målet skal nås, forudsætter det, at vilkårene for investeringer i F&U forbedres med henblik på at bringe de samlede private og offentlige investeringer op på mindst 3 % af BNP.

De foreløbige nationale mål andrager samlet set 2,7 eller 2,8 % af BNP, hvilket er under det forventede mål om at investere 3 % af BNP i F&U. De vidner dog om en betydelig indsats, særlig den nuværende finanspolitiske kontekst taget i betragtning. Nogle medlemsstater har

taget skridt til at forøge deres offentlige investeringer i forskning, innovation og undervisning betydeligt, i erkendelse af at sådanne investeringer vil skabe vækst i fremtiden. Visse medlemsstater har fremlagt høje, men ikke desto mindre realistiske mål, selv om de vanskeligt kan stå inde for det private element i deres F&U-mål.

Et andet aspekt ved EU's resultater med hensyn til innovation er andelen af hurtigtvoksende, innovative virksomheder i økonomien[6]. Det er nødvendigt, at medlemsstarterne nu justerer de reformer, der skal fjerne hindringer for innovative virksomheders vækst, herunder forbedre rammebetingelserne og adgangen til finansiering.

2.3. Klima og energipolitik

Bæredygtig vækst opnås ved at skabe samfund og økonomier i EU med høj konkurrenceevne, stor ressourceeffektivitet og lav CO_2-udledning. Det er denne vision, der ligger til grund for det tredobbelte mål, der er fastlagt i Europa 2020: reducere drivhusgasemissionerne med mindst 20 % i forhold til 1990-niveauet eller med 30 %, hvis betingelserne er til stede, få bragt de vedvarende energikilders andel i det endelige energiforbrug i EU op på 20 % og øge energieffektiviteten med 20 %.

Der findes allerede nationale mål for vedvarende energikilder og nedbringelse af drivhusgas-emissioner.

For så vidt angår energieffektivitet viser en analyse af udkastene til nationale reform-programmer, at medlemsstaterne for indeværende kun i begrænset omfang opfatter dette mål som deres eget. Nogle medlemsstater har ikke fremlagt oplysninger om dette mål, ligesom der er blevet anvendt forskellige metoder i beskrivelsen af de nationale mål. På grund af disse forskelle og ufuldstændige oplysninger er det presserende at få afklaret, hvilke mål de enkelte medlemsstaters præcist har fastlagt.

Allerede en foreløbig vurdering viser imidlertid, at medlemsstaterne samlet set er meget langt fra at nå EU's overordnede mål om at nedbringe energiforbruget med 20 % i 2020 (de ligger under 10 %). Det er bekymrende, fordi energieffektivitet er den mest omkostningseffektive måde at nedbringe energiemissioner på, forbedre energisikkerhed og -konkurrenceevne, gøre energiforbruget prismæssigt mere overkommeligt og skabe beskæftigelse. Tilsvarende er de eksisterende og planlagte foranstaltninger til afbødning af klimaændringer endnu ikke tilstrækkelige til, at de overordnede 2020-mål kan nås.

2.4. Uddannelse

Fremme af innovation og vækst fordrer også et passende udbud af uddannet arbejdskraft. En veluddannet befolkning er ligeledes afgørende for, at virkningerne af de demografiske ændringer kan afbødes, og problemerne med social integration i EU løses. Investeringer i uddannelse og livslang læring af høj kvalitet udgør derfor en vigtig forudsætning for intelligent, inklusiv og bæredygtig vækst.

I Europa 2020 opstilles et dobbelt overordnet mål på uddannelsesområdet: i 2020 skal mindre end 10 % af de 18-24-årige have forladt uddannelsessystemet tidligt. Og mindst 40 % af de yngre voksne (30-34-årige) i EU skal have gennemført en videregående uddannelse eller

---

[6] Kommissionen er i den forbindelse i færd med at udvikle en indikator på anmodning af Det Europæiske Råd, jf. KOM(2010) 546 af 6.10.2010, s. 29.

tilsvarende. En analyse af udkastet til de nationale reformprogrammer afslører, at der gennemgående gøres mere ud af at analysere de aktuelle problemer og mulige løsninger af dem end på at planlægge konkrete reformer og foranstaltninger. I de fleste udkast til nationale reformprogrammer står det ikke klart, om de beskrevne foranstaltninger skal iværksættes som svar på eller i det mindste tilpasses prioriteterne i Europa 2020.

I alle udkast til nationale reformprogrammer (med undtagelse af Det Forenede Kongeriges) er der opstillet nationale mål for, hvordan antallet af unge, der forlader uddannelsessystemet tidligt, kan begrænses, og i alle udkast (med undtagelse af Det Forenede Kongeriges og Nederlandenes) er der opstillet mål for antallet af kandidater med en videregående uddannelse. Nogle medlemsstater har fastlagt særdeles ambitiøse mål for nedbringelsen af antallet af unge, der forlader uddannelsessystemet tidligt, men samlet set vil indsatsen ikke være tilstrækkelig til at nå EU-målet om 10 % i 2020. Ud fra de mål, der fremgår af udkastene til nationale reformprogrammer (bortset fra reformprogrammerne fra medlemsstater, der endnu ikke har fastlagt mål, dvs. Det Forenede Kongerige for begge måls vedkommende og Nederlandene for videregående uddannelse), vil der i 2020 være 10,5 % af de unge, som forlader uddannelsessystemet tidligt. Dermed nås det fælles europæiske mål om 10 % ikke. I absolutte tal indebærer det, at der i 2020 vil være yderligere ca. 200 000 unge i EU, der har forladt uddannelsessystemet tidligt.

De nationale mål for videregående uddannelse vil med de tal, der på nuværende tidspunkt er fremlagt, heller ikke række til at nå det samlede 2020-mål. Hvis blot 37,3 % af en ungdomsårgang får en videregående uddannelse i 2020, nås det fælles EU-mål på 40 % ikke. I absolutte til indebærer det, at der i 2020 vil være ca. 800 000 færre 30-34-årige med en videregående uddannelse, end hvis 40 %-målet var nået.

2.5. Social inklusion/fattigdomsbekæmpelse

Vækst kan ikke være bæredygtig, hvis den ikke kommer alle samfundsgrupper til gode. Imidlertid er uligheden i det seneste tiår vokset i EU, og stadig flere oplever fattigdom og social udstødelse. Den økonomiske krise har på dramatisk vis øget antallet af mennesker, som lever eller risikerer at komme til at leve under fattigdomsgrænsen. At vende denne udvikling og sikre, at vækst og social samhørighed går hånd i hånd, er et af Europa 2020-strategiens vigtigste mål. EU's overordnede mål sigter på at nedbringe antallet af europære, der lever under fattigdomsgrænsen med 25 %, så mindst 20 millioner mennesker kommer ud af fattigdom. Målet er fastsat på grundlag af tre indikatorer[7], som afspejler de mange aspekter af fattigdom og udstødelse i EU. Målet udstrækker det oprindelige fattigdomsbegreb, der bygger på relativ indkomstfattigdom, til at dække ikke-materielle aspekter af fattigdom og udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Det afspejler endvidere de forskellige forhold og prioriteter i de enkelte medlemsstater.

En foreløbig analyse viser, at relativ fattigdom fortsat er et stort problem i de fleste EU-lande. At forbedre den generelle levestandard kan bidrage til at mindske fattigdom og udstødelse markant i lande med lavt BNP pr. indbygger og store materielle afsavn. Bekæmpelse af udelukkelse fra arbejdsmarkedet har høj prioritet for alle lande, herunder for dem, der har avancerede velfærdssystemer, der beskytter forholdsvis godt mod indkomstfattigdom, men hvor de, der har den svageste tilknytning til arbejdsmarkedet, kun har begrænsede incitamenter til eller kun i begrænset omfang støttes i arbejdsmarkedsdeltagelse.

---

[7] Fattigdomsrisikosats, alvorlige materielle afsavn og antal personer, der lever i husstande med meget lav arbejdsintensitet.

I deres udkast til nationale reformprogrammer opstiller de fleste medlemsstater mål, om end ikke på det ambitionsniveau, som Det Europæiske Råd fastlagde. De fleste medlemsstater har anvendt de tre vedtagne indikatorer til at fastlægge EU-målet. Heri ligger en anerkendelse af, at der er behov for brede strategier for at bekæmpe fattigdommen i alle dens aspekter. Ambitionsniveauet bør dog være højere, så sammenhængen mellem målene, herunder særlig mellem arbejdsmarkedsdeltagelse og fattigdomsbekæmpelse, afspejles. Flere lande har endnu ikke opstillet mål. Det er påtrængende, at de pågældende lande nu afslutter denne proces.

3. NATIONALE REFORMPROGRAMMER

3.1. Udkast til nationale reformprogrammer

Europa 2020-målene er et kerneelementet i de nationale reformprogrammer, som bør indeholde en meget bredere og mere omfattende reformdagsorden. Medlemsstaterne blev bedt om at indsende deres udkast til nationale reformprogrammer senest den 12. november 2010. De skulle indeholde følgende fire elementer:

– Et makroøkonomisk scenarie på mellemlang sigt. Alle udkast til nationale reformprogrammer indeholder et makroøkonomisk scenarie og vier de makroøkonomiske hindringer for vækst særlig opmærksomhed, ikke mindst på skatteområdet.

– De nationale mål, der udmønter hovedmålene i Europa 2020. De fleste udkast til nationale reformprogrammer indeholdt disse mål (se ovenfor).

– En angivelse af de vigtigste hindringer for vækst og jobskabelse. I de fleste tilfælde peger udkastene til nationale reformprogrammer på de samme hindringer for vækst som Udvalget for Økonomisk Politik i juni 2010 og Beskæftigelsesudvalget i oktober 2010. I visse tilfælde blev der herudover medtaget visse andre problemer.

– De vigtigste foranstaltninger med henblik på at fremskynde vækstfremmende initiativer. I næsten ingen af udkastene omtaltes fremrykning af strukturreformer med henblik på vækstfremme på mellemlang til lang sigt.

Udkastene til nationale reformprogrammer har forskellig detaljeringsgrad og vidner om forskelle i forarbejdet. Nogle er mere fyldestgørende og udførlige end andre. Generelt erkendes truslerne mod potentiel vækst og beskæftigelse ikke fuldt ud i udkastene til nationale reformprogrammer. De makroøkonomiske scenarier, som medlemsstaterne har fremlagt, har tendens til at være for optimistiske i forhold til Kommissionens vurdering. Samtidig er beskæftigelsesscenarierne for pessimistiske, fordi de bærer præg af negative kortsigtede faktorer. En foreløbig gennemgang af udkastene til nationale reformprogrammer viser følgende hovedproblemer:

– Langt de fleste medlemsstater står over for betydelige finanspolitiske problemer i forbindelse med nedbringelsen af de strukturelle underskud, nedbringelsen af ofte høje gældskvoter og styringen af omkostningerne til den øgede ældreandel i befolkningen. I mange lande kan bedre skattekontrol styrke de offentlige finanser og de institutionelle rammer og dermed bidrage til bæredygtighed

– De fleste medlemsstater fremhævede behovet for at sikre en stabil og velfungerende finansiel sektor, der kan varetage finansiel formidling uden statsstøtte. Problemerne på

dette område omfatter overdreven gældsætning i husholdningerne samt sikring af effektive myndighedstilsyn og en velfungerende banksektor.

– Alle medlemsstater finder det relevant at løse problemerne med konkurrenceevne og ubalancer på betalingsbalancens løbende poster, særlig for at ØMU'en kan fungere gnidningsløst. Dette afspejles af foranstaltninger, der skal afhjælpe ubalancer inden for euroområdet, f.eks. styrkelse af den indenlandske efterspørgsel, relative løn- og pristilpasninger, større lønfleksibilitet og reallokering af ressourcer til handelssektoren fra andre sektorer.

– Alle medlemsstater peger på behovet for at forbedre beskæftigelsesfrekvens og/eller ansættelsesvilkår, løse problemerne med dårligt fungerende dele af arbejdsmarkedet, segmenteringer af arbejdsmarkedet, utilstrækkelig erhvervsmæssig og geografisk mobilitet, utilstrækkelige incitamenter til at arbejde samt udelukkelse af forskellige aldersgrupper.

– De fleste medlemsstater erkender også, at der er problemer med produktivitetsforbedringer og foranstaltninger med henblik på at lette skiftet til produktion og eksport med højere merværdi. Problemerne vedrører også større kapitalinvesteringer, sikring af et effektivt forskriftsmæssigt erhvervsklima, effektivitet i forvaltningen samt konkurrencefremme.

– Endelig erkender medlemsstaterne, at der er behov for større innovationskapacitet og større investeringer i menneskelig kapital med henblik på at øge vækstpotentialet og begrænse mismatch-problemerne på arbejdsmarkedet.

På nuværende tidspunkt giver de politikker, som fremlagdes i udkastene til nationale reformprogrammer dog ikke fyldestgørende svar på de vigtige makroøkonomiske problemer og de flaskehalsproblemer, der bremser væksten. I beskrivelsen af de politiske initiativer henvises der ofte til mulige måder at løse problemerne på snarere end til konkrete foranstaltninger. Den finanspolitiske konsolidering beskrives mere detaljeret, hvorimod strukturreformerne, der kan fremme vækst på mellemlang til lang sigt, ikke vies megen opmærksomhed. Mange udkast til nationale reformprogrammer indeholder en oversigt over, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne har planlagt med henblik på at nå de nationale mål. Imidlertid indeholder listerne i mange tilfælde foranstaltninger, som allerede er gennemført eller ved at blive det. De planlagte politiske initiativer beskrives i en del tilfælde temmelig vagt, og der er kun få detaljer om arten af foranstaltningerne, tidshorisonten for gennemførelsen, den forventede virkning, risikoen for, at gennemførelsen af foranstaltningen mislykkes, eller at den kun kan gennemføres delvis, budgetomkostningerne og anvendelsen af EU's strukturfonde. Undtagelsen er de reformprogrammer, der fremlagdes af medlemsstater, som modtager finansiel bistand, og hvori foranstaltningerne præsenteres mere detaljeret.

3.2. Samarbejde om de endelige nationale reformprogrammer

Tiden mellem fremlæggelsen af udkastene til nationale reformprogrammer og fastlæggelsen af de endelige nationale reformprogrammer anvendes til at udveksle synspunkter mellem Kommissionen og medlemsstaterne og til peer review i Rådet. I november 2010 blev beskæftigelseselementer i udkastene til nationale reformprogrammer underkastet et peer review fra Beskæftigelsesudvalgets side, og Udvalget for Økonomisk Politik så i sin horisontale gennemgang nærmere på de makroøkonomiske elementer.

Efter vedtagelsen af denne årlige vækstundersøgelse, som udstikker de overordnede retningslinjer, som medlemsstaterne skal følge, når de færdiggør deres nationale reformprogrammer, kontakter Kommissionen igen medlemsstaterne en for en for at drøfte,

hvordan de nationale reformprogrammer kan færdiggøres i lyset af retningslinjerne og medlemsstaternes særlige forhold.

Samtidig hermed skal høringsfasen i medlemsstaterne afsluttes, således at den nationale reformplan opfattes som medlemsstatens egen. Høringerne bør inddrage politiske aktører (fra de nationale parlamenter, regionale og lokale myndigheder) såvel som arbejdsmarkedets parter og andre interessenter i forberedelserne. Kun et fåtal af udkastene til nationale reformprogrammer har på nuværende tidspunkt været til høring (på forskellige niveauer). Nogle medlemsstater angav, at de ville afholde høringer, før de færdiggør deres nationale reformprogram, men de fleste har ikke oplyst om høringsprocessen.

Det manglende fokus på strukturreformer, der kan fremme vækst på mellemlang til lang sigt, er bekymrende. Hvis sådanne vækstfremmende politikker ikke iværksættes, kan konsolideringsstrategierne ende med at virke mod hensigten.

Målene i de endelige nationale reformprogrammer børe være fastsat af den enkelte medlemsstat, og medlemsstaten og de forskellige aktører i medlemsstaten bør opfatte den som deres egen. Samtidig bør der ved udarbejdelsen af reformprogrammerne anlægges visse fælles kriterier, hvilket muliggør synergieffekter og bedre overvågning. Særlig bør de endelige nationale reformprogrammer indeholde:

– overslag over potentiel og faktisk outputvækst på mellemlang sigt, dvs. (mindst) fire år. De makroøkonomiske scenarier, der fremlægges i programmerne i 2011, skal derfor omfatte perioden frem til 2014

– ambitiøse og realistiske mål, der omfatter alle EU's fem overordnede mål og køreplaner for, hvordan målene skal nås, rækkende frem til 2020. I 2014 udarbejdes en midtvejsevaluering

– mere detaljeret beskrivelse af de langsigtede foranstaltninger, der rækker ud over dem, der allerede er under forberedelse, herunder en sammenhængende plan for reformer af forsknings- og innovationssystemer på grundlag af en analyse af den enkelte medlemsstats styrker og svagheder[8]

– de budgetmæssige virkninger af reformer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, nærmere oplysninger om medlemsstaternes fremskridt med og planer om at anvende strukturfondene til støtte for vækstfremmende investeringer

– foranstaltninger, der skal afhjælpe flaskehalsproblemer, der bremser væksten, herunder detaljer om tidshorisont, forventede virkninger og budgetmæssige konsekvenser. Foranstaltningerne vedrører kilder til og rammebetingelser for vækst og kan bl.a. omfatte støtte inden for det indre marked, erhvervsklima, vækst og internationalisering af små og mellemstore virksomheder, strukturreformer på tjenestemarkederne (f.eks. servicedirektivet), skabelse af et digitalt samfund og en digital økonomi, bedre forhold for forbrugerne osv. Gevinsterne, særlig produktivitetsgevinsterne, ved øget anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi er velkendte, og det berettiger i mange tilfælde til målrettede politiske foranstaltninger

[8] Til støtte for denne analyse anbefales det medlemsstaterne at anvende "selvevalueringsværktøjet", der indgår i flagskibsinitiativet "Innovation i EU", KOM(2010) 546 endelig.

– oplysninger om de forskellige interessenters deltagelse og bidrag. Kommunikationstiltag for at bringe reformprogrammerne tættere på interessenter og borgere samt mekanismer i medlemsstaterne til overvågning af gennemførelsen af reformer bør også nævens i denne sammenhæng.

4. KONKLUSION

Europa 2020-strategien blev vedtaget for nylig, og derfor er det en særlig udfordring at overvåge og vurdere fremskridt i denne den første årlige vækstundersøgelse. I månederne efter vedtagelsen af 2020-strategien og Det Europæiske Råds godkendelse af den i juni 2010 har initiativerne på EU-niveau naturligt nok fokuseret på at skabe de fornødne rammer og søsætte de syv flagskibsinitiativer. Tilsvarende er medlemsstaterne så småt gået i gang med deres egne reformprogrammer. Eftersom det er første fase i gennemførelsen af Europa 2020, fremlagde medlemsstaterne et udkast til deres nationale reformprogrammer, og de endelige reformprogrammer fremlægges i april 2011.

En tematisk gennemgang viser, at skønt der generelt er bevidsthed om, at det haster med den finanspolitiske konsolidering og genskabelsen af ordnede forhold i den finansielle sektor, er der gjort langt mindre ud af at fastlægge, hvilke reformer der er nødvendige for at afhjælpe ubalancerne og genstarte vækst og jobskabelse. Tilsvarende viser de foreløbige nationale mål, at EU sandsynligvis ikke når de overordnede EU-mål, der er vedtaget. Ikke desto mindre viser de foreløbige oplysninger, at manglerne ikke er større, end at de kan afhjælpes, såfremt der sættes ind med målrettet handling i de kommende år. Det vigtigste i den første del af perioden er at skabe et momentum, hvor den enkelte medlemsstat, uanset udgangspunktet, påtager sig at gøre sit yderste for at nå en række mål. Der bør i de kommende måneder lægges vægt på at skabe fremskridt på strukturreformområdet gennem foranstaltninger i medlemsstaterne og gennem fremrykning af vækstfremmende foranstaltninger inden for flagskibsinitiativerne i overensstemmelse med de vigtigste budskaber i denne årlige vækstundersøgelse.

Hvordan der kan ske en tilbagevenden til finanspolitisk disciplin og makroøkonomisk stabilitet, samtidig med at der gennemføres strukturreformer, er en af de vigtigste problemstillinger i "det europæiske halvår". På grundlag af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i marts vil Kommissionen pr. juni 2011 foretage en vurdering af de nationale reformprogrammer samt stabilitets- og/eller konvergensprogrammerne, rette landespecifikke henstillinger til medlemsstaterne ud fra de integrerede retningslinjer for Europa 2020 og udstikke retningslinjer for finanspolitikker i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten[9]. Rådet vedtager henstillingerne og Rådets udtalelse om stabilitets- og konvergensprogrammerne i juli 2011. Derefter er det op til EU at handle og medlemsstaterne at omsætte henstillinger og udtalelser til konkrete beslutninger, når de fastlægger deres nationale budgetter for 2012 i andet halvår af 2011.

---

[9] Rådets henstilling af 13. juli 2010 om overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010/410/EU) og Rådets afgørelse af 21. oktober 2010 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (2010/707/EU), som tilsammen udgør de integrerede retningslinjer for Europa 2020.

Bilag:
Foreløbige mål for Europa 2020[10]

Medlems-staternes udkast til mål	Beskæfti-gelses-frekvens (i %)	F&U i % af BNP	Emissions-reduktionsmål (i forhold til 2005-niveau)[11]	Vedvarende energi	Energieffektivitet - reduktion af energiforbrug i mio. toe[12]	Andelen af elever, der forlader uddannelses-systemet tidligt i %	Uddannelse på universitets-niveau i %	Nedbringelse af fattigdom i antal personer[13]
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (inkl. ISCED 4a, som på nuværende tidspunkt er ca. 12 %)	235 000
BE	71-74 %	2,6-3,0 %	-15 %	13 %	Intet mål i det nationale reformprogram	9,5-10 %	46-48 %	330 000-380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,2	11 %	36 %	260 000 (500 000)
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	18 000
CZ	75 %	2,70	9 %	13 %	Intet mål i det nationale reformprogram	5,5 %	32 %	30 000
DE	75 %	3 %	-14 %	18 %	37,7	Under 10 %	42 % (inkl. ISCED4, som på nuværende tidspunkt er på 11,4)	330 000 (660 000)

10 De endelige nationale mål fastlægges i de nationale reformprogrammer i april 2011.

11 De nationale emissionsreduktionsmål, der er fastlagt ved beslutning nr. 406/2009/EF, vedrører de emissioner, som ikke er omfattet af emissionshandelssystemet. De emissioner, der er omfattet af systemet, nedbringes med 21 % i forhold til 2005-niveauet. Den samlede emissionsreduktion vil være på 20 % i forhold til 1990-niveauet.

12 De bemærkes, at medlemsstaternes fremskrivninger ikke i alle tilfælde angiver besparelserne ud fra samme basisår.

13 Anslået bidrag til EU-målet.

DK	78,5%	3 %	-20 %	30 %	Intet mål i det nationale reformprogram	Under 10 %	40 %	22 000
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (kun endelig anvendelse)	9,5 %	40 %	49 500
EL	70 %	2 %	-4 %	18 %	5,4	10 %	32 %	450 000
ES	74 %	3 %	-10 %	20 %	25,2	15 %	44 %	Intet mål i det nationale reformprogram
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,21	8 %	42 %	150 000
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 i 2015
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	24,9	10 %	30,3 %	450 000-500 000
IE	Intet mål i det nationale reform-program	Intet mål i det nationale reformprogram	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,9	15-16 %	26-27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	15 %	23 %	0,74 (kun endelig anvendelse)	9 %	40 %	170 000
LU	73 %	2,6 %	-20 %	11 %	0,19 (kun endelig anvendelse)	Under 10 %	40 %	3 000
LV	73 %	1,5 %	17 %	40 %	0,67	13,4 %	34-36 %	121 000
MT	62,9 %	0,67 %	5 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
NL	Intet mål i det nationale reform-program	Intet mål i det nationale reformprogram	-16 %	14 %	Intet mål i det nationale reformprogram	Sænke antallet af elever, der forlader uddannelses-systemet tidligt, til 25 000 (= ned på 9 %)	Intet mål i det nationale reform-program	Intet mål i det nationale reformprogram
PL	71 %	1,7 %	14 %	15 %	13,6	4,5 %	45 %	1 500 000-2 000 000
PT	75 %	2,7-3,3 %	1 %	31 %	Intet mål i det nationale	10 %	40 %	200 000

					reformprogram			
RO	70 %	2 %	19 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580 000
SE	80 %	4 %	-17 %	49 %	Intet mål i det nationale reformprogram	10 %	40-45 %	Intet mål i det nationale reformprogram
SI	75 %	3 %	4 %	25 %	Intet mål i det nationale reformprogram	5,1 %	40 %	40 000
SK	71-73 %	0,9-1,1 %	13 %	14 %	1,08 (kun endelig anvendelse)	6 %	30 %	170 000
UK	Intet mål i det nationale reform-program	Intet mål i det nationale reformprogram	-16 %	15 %	Intet mål i det nationale reformprogram	Intet mål i det nationale reformprogram	Intet mål i det nationale reform-program	Eksisterende børnefattigdomsmål
Beregnet EU	**72,4-72,8 %**	**2,7-2,8 %**	**-20 %** **(i forhold til 1990-niveau)**	**20 %**	**Under 10 %**	**10,5 %**	**37,3 %**	
EU's overordnede mål	**75 %**	**3 %**	**-20 %** **(i forhold til 1990-niveau)**	**20 %**	**20 % forøgelse af energi-effektiviteten**	**10 %**	**40 %**	**20 000 000**

EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.1.2011
KOM(2011) 11 endelig

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 2

MAKROØKONOMISK RAPPORT

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 2

MAKROØKONOMISK RAPPORT

Medlemsstaternes aktioner i 2011-2012 vil være af afgørende betydning med hensyn til at undgå et scenario med betegnelsen "det tabte årti". De politiske prioriteringer, planlægningen og indholdet skal fastlægges i overensstemmelse med de nationale forhold og bl.a. afspejle risiciene for den finanspolitiske holdbarhed og behovet for at korrigere uforholdsmæssigt store ubalancer. Den vigtigste opgave er at bryde den onde cirkel i visse medlemsstater med uholdbar gæld, forstyrrelser på det finansielle marked og lav økonomisk vækst. Mens de udkast til nationale reformprogrammer, der blev forelagt i november, anerkender, at det haster med at tackle de makroøkonomiske udfordringer på en integreret måde, mangler de ofte forslag til passende politiske reaktioner.

Dette støttedokument tager derfor sigte på at sætte fokus på foranstaltninger, som har størst mulighed for at medføre positive makroøkonomiske virkninger, og som medlemsstaterne kunne overveje at gennemføre i de kommende to år. I første afsnit skitseres baggrunden, idet der ses nærmere på de ubalancer og svagheder, der var opstået før krisen, og på arven fra den værste økonomiske krise siden den store depression i 1930'erne. I andet afsnit fokuseres der på nødvendigheden af igen at få de offentlige finanser tilbage på rette spor. I tredje afsnit argumenteres der for, hvordan den finansielle sektor hurtigt kan kureres. I sidste afsnit præciseres det, at det haster med at gennemføre strukturreformer for at korrigere makroøkonomiske ubalancer og ordne de svækkede vækstskabende faktorer.

1. EUROPA GENNEMLEVER EN SÆRLIG UDFORDRENDE PERIODE

Den europæiske økonomi er langsomt ved at komme ud af den dybeste recession i årtier. Den økonomiske krise resulterede i en stor nedgang i den økonomiske aktivitet i EU ledsaget af millioner af tabte arbejdspladser og store menneskelige omkostninger. De strukturelle svagheder fra før krisen, som ikke var blevet afhjulpet i tilstrækkelig grad, fremstod med al tydelighed.

EU led under strukturelle svagheder inden krisen.

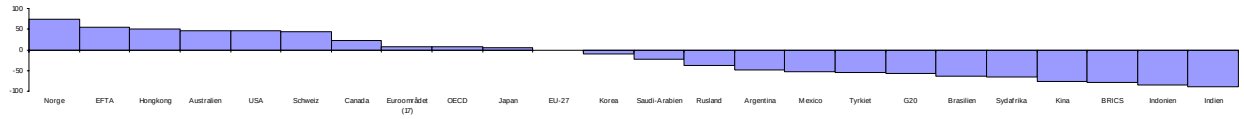
Samtidig med at EU er et velhavende område, har dets økonomiske vækst i det seneste årti været svag efter international målestok (se graf 1)**.** Udtrykt i BNP pr. indbygger er EU-27 langt rigere end gennemsnittet i G20, men ligger fortsat et godt stykke under mange OECD-lande uden for EU og OECD som helhed. Samtidig har dets vækstresultater siden 2000 været meget skuffende, idet de har ligget under alle de udviklede økonomier bortset fra Japan og helt klart halter bag efter de fleste nye vækstøkonomier. Dette betyder, at gabet i forhold til de andre udviklede økonomier bliver stadig større. Eftersom forskellen ikke kan forklares ved, at disse

lande skal indhente de andre, må EU's svage vækstresultater hænge sammen med strukturelle svagheder. Går man videre end indikatorerne af BNP-typen, dækker dette generelt triste billede over en vis styrke med hensyn til levestandarden, såsom forholdsvis lav indkomstulighed, høj levealder og forholdsvis gode miljøresultater (f.eks. målt ved CO_2-emissioner pr. produktionsenhed).

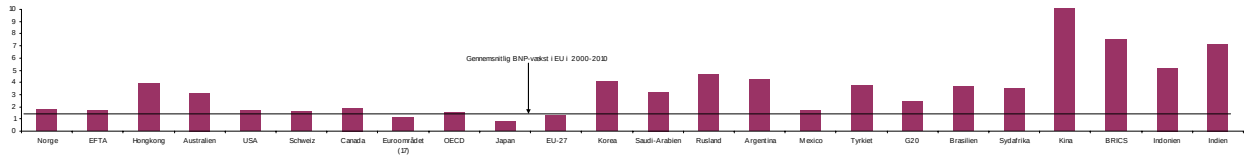
Forskellige "flaskehalse" lagde en dæmper på væksten i EU i det seneste årti. Almindelige vækstopgørelser viser, at før krisen (2001-2007) var arbejdsproduktiviteten den vigtigste drivkraft bag væksten, mens udnyttelsen af arbejdskraften og stigningen i befolkningen i den arbejdsdygtige alder kun tegnede sig for omkring en fjerdedel af den samlede vækst; især den faldende deltagelse i arbejdsmarkedet blandt unge og 24-54-årige mænd samt en reduktion i antal arbejdede timer pr. person trak væksten ned i EU-27 (se graf 2). Krisen forværrede billedet yderligere. Den førte til en skrumpning i BNP, med en stærk stigning i arbejdsløsheden og et betydeligt fald i totalfaktorproduktiviteten (TFP), som hovedsagelig forklares ved den stærke nedgang i kapacitetsudnyttelsen. EU og euroområdet halter helt klart bag efter USA og Japan for så vidt angår både TFP og udnyttelse af arbejdskraften; hvad angår sidstnævnte er forskellen særlig udtalt i begge ender af aldersspektret, således som det fremgår af den iøjnefaldende forskel i beskæftigelsesfrekvenserne (se graf 3).

Graf 1: **BNP og vækst**

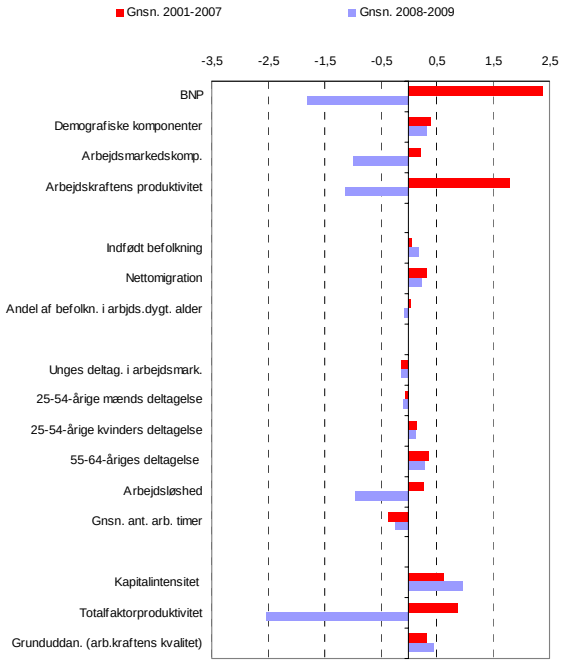
BNP pr. indbygger i 2010 *(procentvis forskel i forhold til EU-27 i KKS)*



Gennemsnitlig økonomisk vækst i 2000-2010

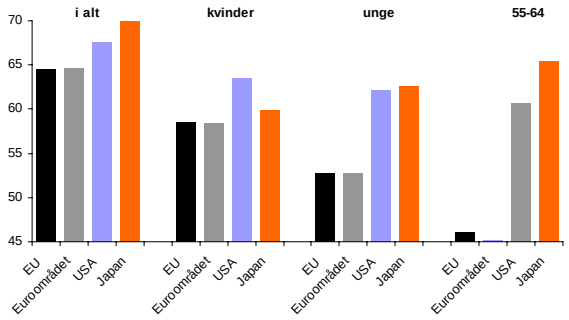


Graf 2: **Opgørelse af væksten i BNP**



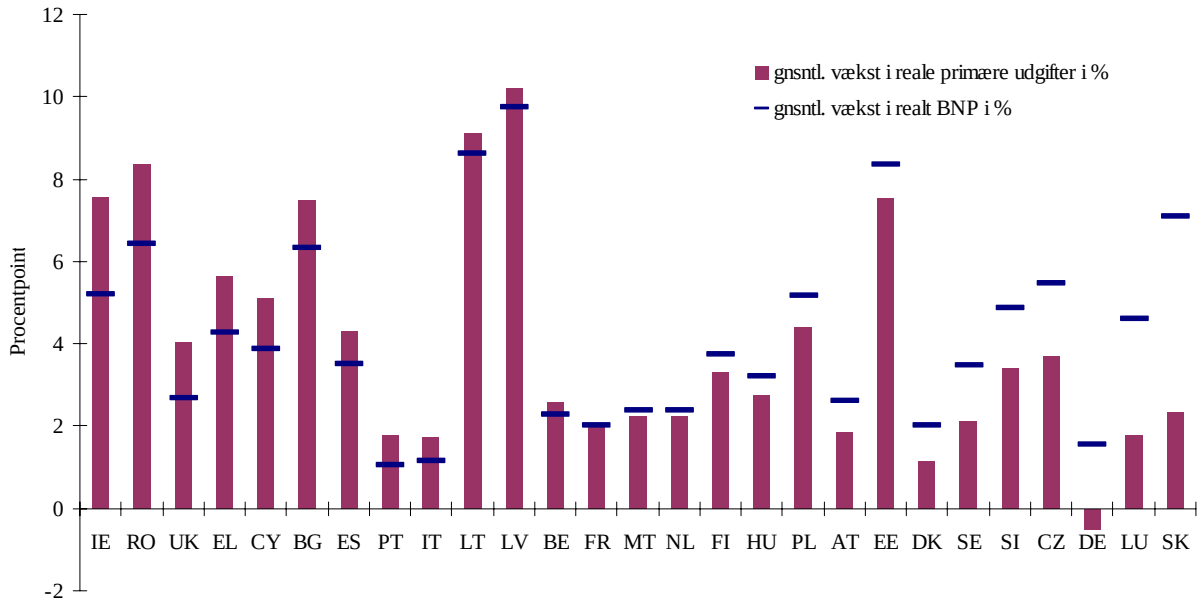
Graf 3: **Beskæftigelsesfrekvens**

Samlet beskæftigelse for de 20-64-årige



Graf 4: **Reale primære udgifter over for real BNP-vækst**

Gennemsnitlige vækstrater 2003-2007



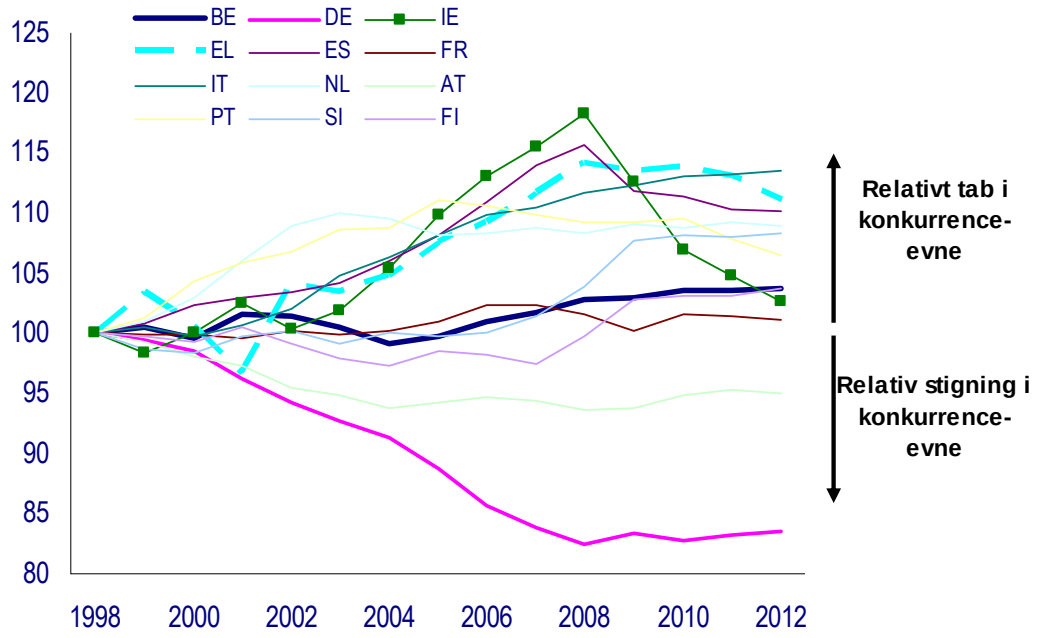
Anm.: Medlemsstaterne er anført i forhold til, hvor meget den gennemsnitlige vækst i de reale primære udgifter overstiger den gennemsnitlige vækst i det reale BNP.

I årene forud for krisen afveg flere medlemsstater fra de grundlæggende principper om forsigtig finanspolitisk planlægning. De store uventede indtægter, der opstod i forbindelse med den økonomiske ekspansion i 2003-2007, blev kun udnyttet delvis til at fremskynde den finanspolitiske tilpasning. En ikke-ubetydelig del gik til yderligere udgifter: væksten i de primære udgifter oversteg den gennemsnitlige økonomiske vækstrate i tolv EU-medlemsstater i de gode tider forud for krisen (2003-2007), i nogle tilfælde med en stor margin (se graf 4). Den uholdbare karakter af denne politik blev tydelig i forbindelse med krisens begyndelse, hvor sammenbruddet i de offentlige indtægter pludselig afslørede en række sårbare underliggende budgetpositioner, hvor der i mange tilfælde kun var et begrænset eller slet ikke noget finanspolitisk råderum til at reagere på den økonomiske nedgang.

I det tiår, der gik forud for krisen, skete der ligeledes en stor stigning i de makroøkonomiske ubalancer i EU. Nogle medlemsstater oplevede en opbygning af betydelige indenlandske ubalancer. Dette afspejledes i den store forskel i udviklingen i de løbende poster og konkurrenceevnen, således som det fremgår af graf 5 vedrørende euroområdet. Endvidere har en række medlemsstater i euroområdet oplevet et bekymrende tab af eksportmarkedsandele. De eksterne ubalancer blev forstærket af en uhensigtsmæssig reaktion i lønningerne på udviklingen i produktiviteten, en uforholdsmæssig stor kreditvækst i den private sektor, boligprisbobler samt strukturelle svagheder i den indenlandske efterspørgsel[1].

Graf 5: **Udviklingen i priskonkurrenceevnen i forhold til resten af euroområdet**

(indekser; 1998 = 100, stigninger repræsenterer tabt konkurrenceevne)

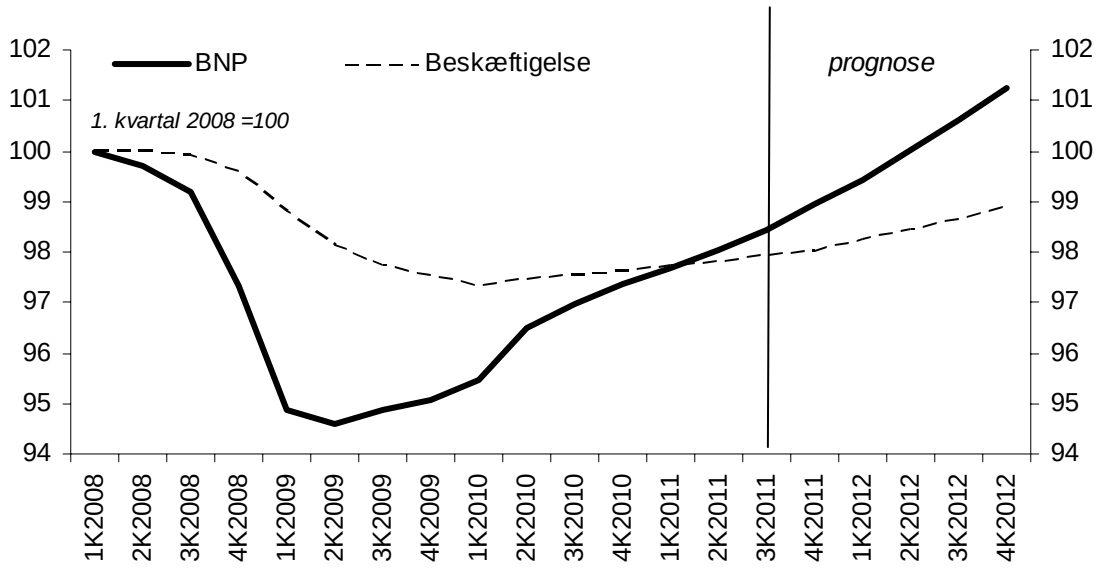


[1] Se Europa-Kommissionen (2010), "Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances", European Economy 1.

Krisens indvirkning på realøkonomien og beskæftigelsen

Graf 6: **BNP og beskæftigelse**

(1. kvartal 2008=100)



Kilder: Eurostat, efterårsprognose fra ECFIN

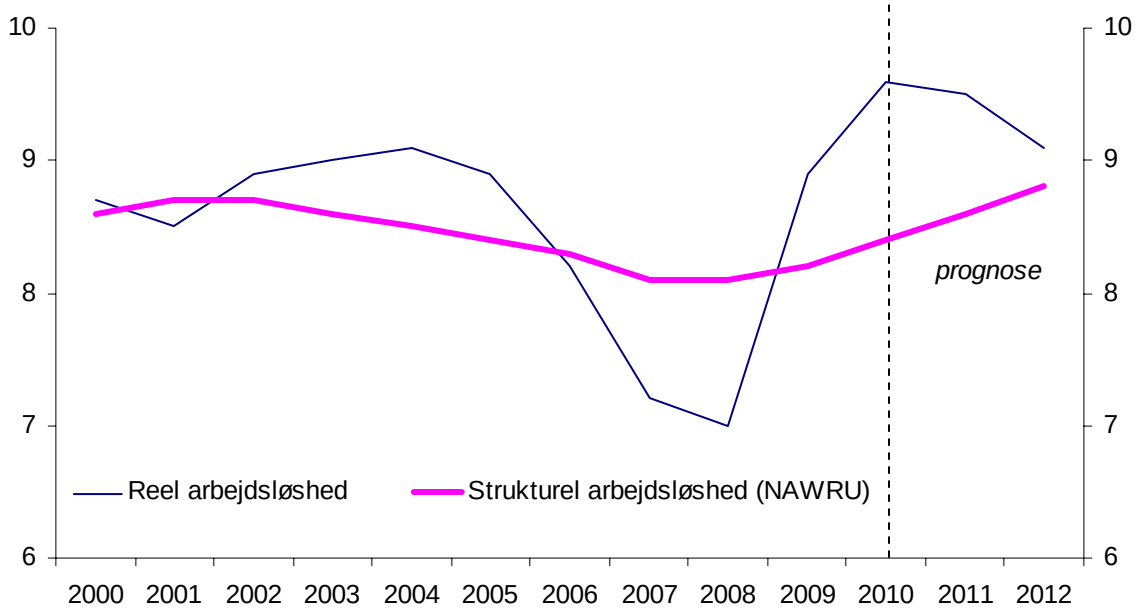
Anm.: profilen for den forventede beskæftigelse – foreligger kun på et årligt grundlag – er blevet interpoleret lineært for at udlede dens kvartalsprofil.

Det store fald i BNP slettede gennemsnitlig fire års vækst. Nedgangen i output i 2008 og 2009 sendte EU's BNP tilbage til 2006-niveauet. Ifølge Kommissionens økonomiske prognose fra efteråret 2010 (graf 6) forventes EU først at genfinde det outputniveau, der blev set i første kvartal af 2008 - før krisen ramte realøkonomien - i andet kvartal af 2012. Ved udgangen af 2011 forventes kun ti medlemsstater at være vendt tilbage til deres outputniveau i 2008 eller derover. Ved udgangen af 2012 forventes elleve medlemsstater stadig at ligge på outputniveauer, der ligger under niveauerne fra før krisen. I slutningen af 2012 forventes beskæftigelsen stadig at ligge under niveauet fra før krisen (med mere end 1 %).

Krisen har været hård ved de europæiske samfund med en stærk stigning i arbejdsløsheden. De ledige udgjorde 7 % af arbejdsstyrken i EU-27 i 2008. I 2010 tegnede de sig for næsten 10 % med udsigt til, at arbejdsløsheden fortsat ligger over 9 % i 2012 som vist i graf 7. Arbejdsløsheden er særlig høj (over 12 %) i Estland, Irland, Grækenland, Slovakiet, Letland, Litauen og Spanien. Langtidsarbejdsløsheden – arbejdsløshed i mere end et år – er steget stærkt og udgør i øjeblikket omkring 40 % af den samlede arbejdsløshed i EU. Dette sætter fokus på risikoen for en varig udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Arbejdsløsheden er særlig høj blandt lavtuddannede, migranter og unge. Ungdomsarbejdsløsheden ligger over 20 % i mere end halvdelen af EU-medlemsstaterne og når op på 42 % i et enkelt land (Spanien).

Graf 7: **Reel og strukturel arbejdsløshed i EU-27**

(1. kvartal 2008=100)

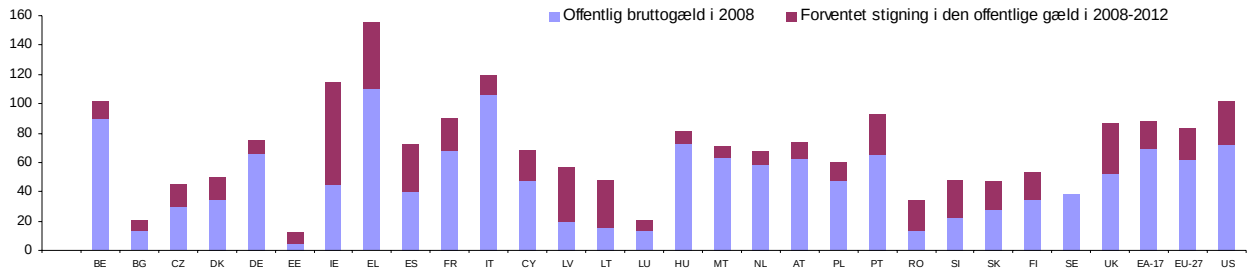


Krisen reducerede den potentielle vækst yderligere gennem den store stigning i den strukturelle arbejdsløshed og det stærke fald i investeringerne. Den potentielle vækst i outputtet i EU-27 forventes at være særlig lav (1,1 %) i prognoseperioden (2010-2012) både som følge af lav produktivitetsvækst og lav udnyttelse af arbejdskraften. Situationen forventes at blive endnu værre i euroområdet med et stort set tilsvarende, men mere kritisk mønster. Den lavere brug af arbejdskraft hænger sammen med den store stigning i NAWRU (se graf 7), men også det yderligere fald i det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. arbejdstager og faldet i befolkningen i den arbejdsdygtige alder. Den potentielle vækst vil også blive påvirket af en langsommere kapitalopbygning som følge af historisk lave rentesatser i kølvandet på krisen og en langsom vækst i totalfaktorproduktiviteten, som gradvis er ved at rette sig, men kun til det allerede svage niveau fra før krisen.

Forværring af de finanspolitiske ubalancer med en langsom reduktion af de makroøkonomiske ubalancer

Graf 8: **Den offentlige gæld i 2008 og den forventede stigning i 2008-2012**

(i % af BNP)



Kilder: efterårsprognose fra ECFIN

Krisen havde en dramatisk indvirkning på de offentlige finanser i euroområdet og EU. Inden for kort tid steg de offentlige gældskvoter stærkt i næsten alle medlemsstater og eliminerede de beskedne fremskridt, der var gjort i årene før krisen (se graf 8). I slutningen af 2010 forventes den offentlige bruttogæld at være steget til ca. 84 % af BNP i euroområdet og ca. 79 % af BNP i EU, hvilket er omkring 20 procentpoint over niveauet i 2007. Med den nuværende politik vil den opadgående tendens fortsætte.

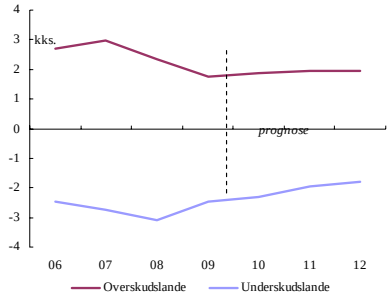
Den nuværende alvorlige forværring af de offentlige finanser skyldes et fald i indtægterne og et stigende pres på udgifterne samt diskretionære finanspolitiske stimulanser. De offentlige finanser i nogle medlemsstater var blevet afhængige af stærkt konjunkturfølsomme eller midlertidige indtægtskilder. Dette bidrog til sammenbruddet i de offentlige indtægter som følge af en voldsom nedgang i den økonomiske aktivitet, samtidig med at de offentlige udgifter stort set blev fastholdt på de tidligere planlagte niveauer. Medlemsstaterne lod de automatiske stabilisatorer fungere fuldt ud, hvilket bidrog til at dæmpe den globale krises indvirkning på realøkonomien. Eftersom dette var utilstrækkeligt til at dæmme op for faldet i efterspørgslen og forebygge risikoen for et sammenbrud i de finansielle systemer, gennemførte de fleste EU-regeringer imidlertid også diskretionære finanspolitiske foranstaltninger inden for rammerne af den europæiske økonomiske genopretningsplan, som Europa-Kommissionen iværksatte i december 2008.

Dette seneste yderligere pres på de offentlige finanser kommer oven i de negative virkninger af den aldrende befolkning på de offentlige finanser. Denne udvikling har været under opsejling i lang tid, og uden snarlige reformer vil den ubønhørligt resultere i en betydelig budgetmæssig byrde på lang sigt, hvilket vil betyde en yderligere forværring af den allerede bekymrende budgetsituation. Med en uændret politik forventes den offentlige støtte til de ældre udtrykt i pensioner og andre ældreydelser (sundhed og langtidspleje) at stige med ca. 4½ procentpoint af BNP i EU i de næste 50 år. I omkring en tredjedel af EU-medlemsstaterne vil stigningen i de aldringsrelaterede offentlige udgifter sandsynligvis overstige 7 procentpoint af BNP.

Krisen har kun delvis og midlertidigt korrigeret de store makroøkonomiske ubalancer, der bestod i mange medlemsstater, før krisen brød ud. Efterhånden som den nuværende recession har reduceret den uforholdsmæssigt store efterspørgsel og fjernet eller dæmpet nogle af de divergensfremmende faktorer (dvs. boligmarkedsboblerne og kreditudvidelsen), er der sket et fald i underskuddene på de løbende poster. Ubalancerne på de løbende poster er imidlertid fortsat betydelige, navnlig inden for euroområdet, og de forventes ikke at forsvinde hurtigt, således som det fremgår af graf 9. Graf 10 viser, at de EU-medlemsstater, der havde et stort underskud

(overskud) på vare- og tjenestebalancen ved krisens udbrud, som helhed stadig havde et underskud (overskud) to år senere, hvor der kom gang i den økonomiske aktivitet. Dette skyldes delvis strukturelle svagheder, såsom svagheder i den indenlandske efterspørgsel (i overskudslande) og en svag pris- og omkostningskonkurrenceevne, ofte kombineret med høje gældsniveauer (i underskudslande).

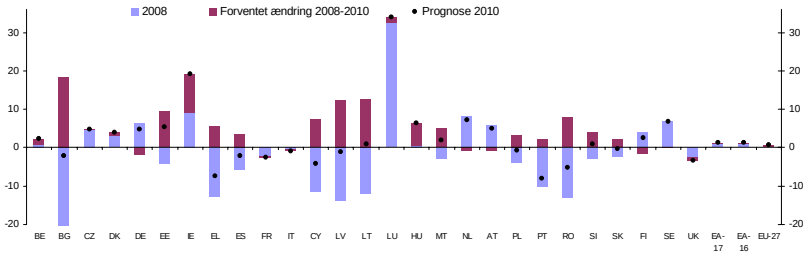
Graf 9: **Opgørelse af de løbende poster, euroområdet**



Kilder: efterårsprognose fra ECFIN.

Graf 10: **Vare- og tjenestebalancen og forventede ændringer deri frem til 2010**

(positive værdier= overskud; negative værdier= underskud; i % af BNP)

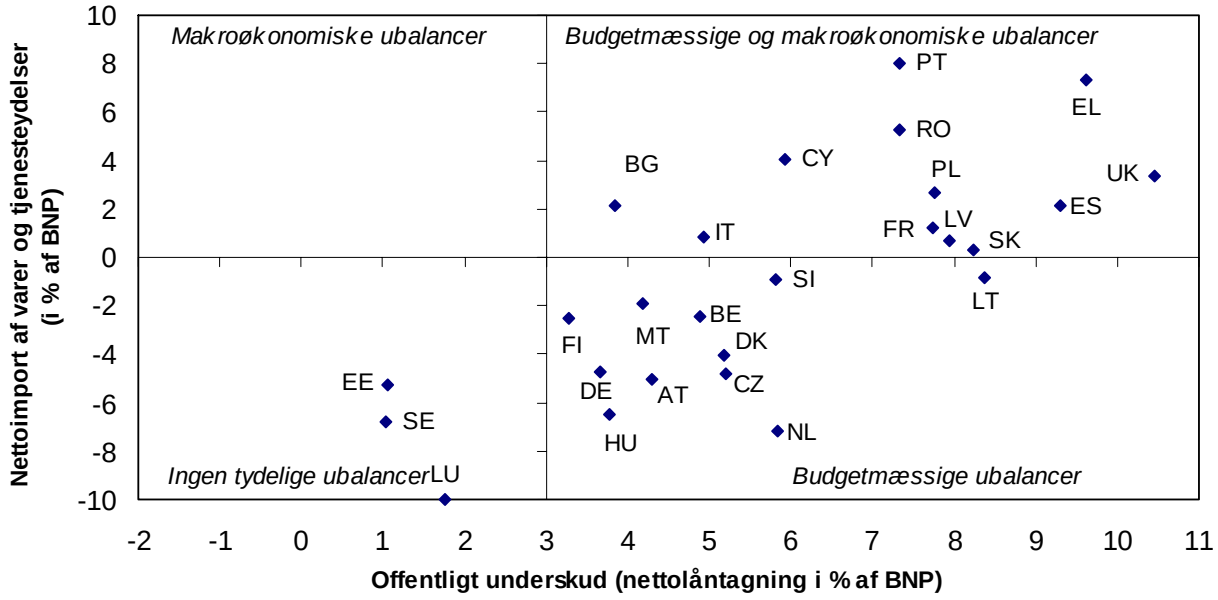


Anm.: Medlemsstater i euroområdet er angivet som overskuds- eller underskudslande på grundlag af saldoen på de løbende poster i 2006.

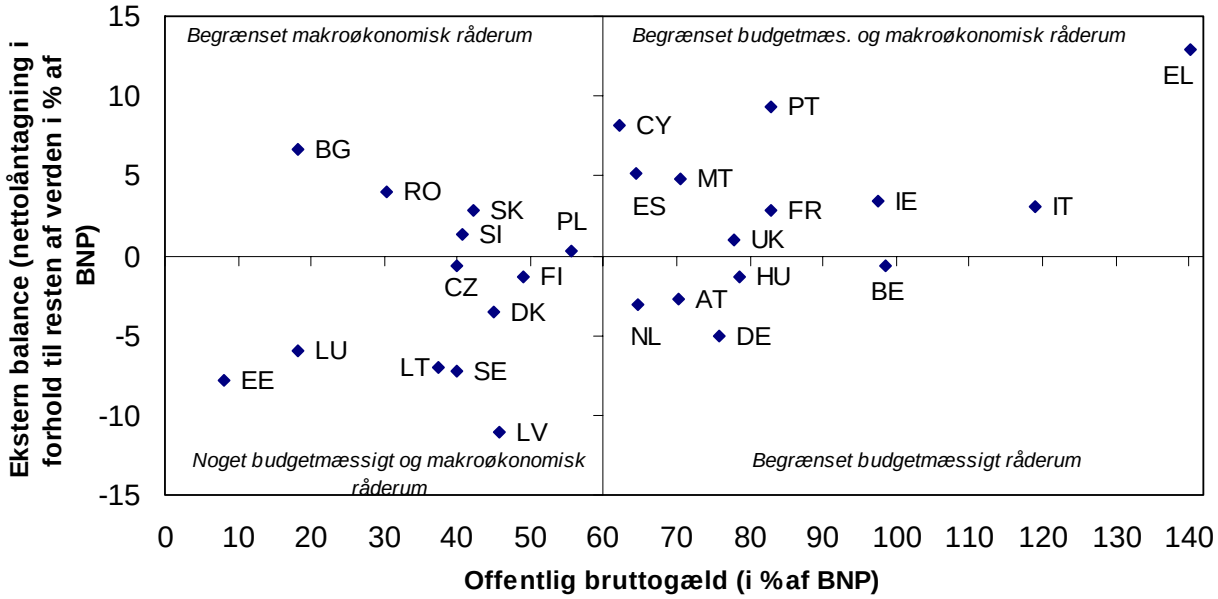
Behovet for differentierede politiske reaktioner i medlemsstaterne

Graf 11: **Differentierede udgangspositioner i 2010**

*Offentligt underskud/nettoimport af varer og tjenesteydelser***



*Offentlig gæld/underskud over for udlandet**



Kilde: efterårsprognose fra ECFIN

**Underskud over for udlandet betyder nettolåntagning i forhold til resten af verden (løbende poster plus kapitaltransaktioner). Dette begreb viser den årlige ændring i gældsforpligtelserne over for udlandet.*

*** Nettoimport af varer og tjenesteydelser kaldes også "underskud på vare- og tjenestebalancen" og påvirkes direkte af priskonkurrenceevnen. Overskuddet for LU overstiger 30 % af BNP og ligger dermed uden for grænserne for denne graf.*

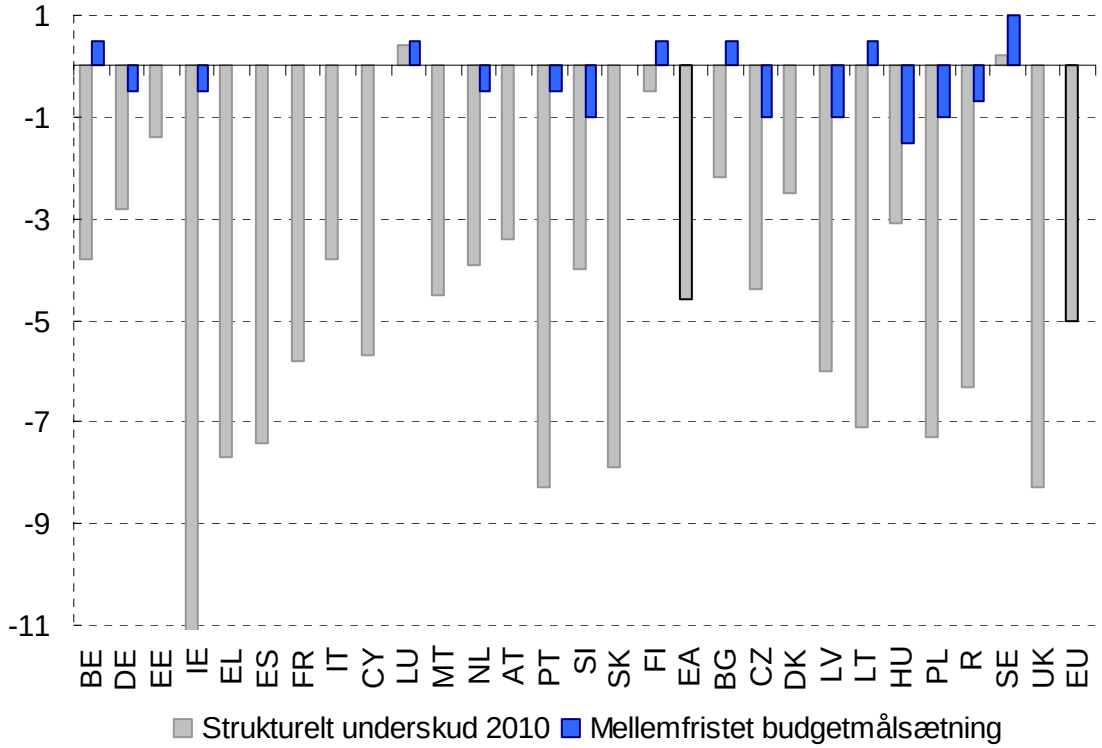
EU-medlemsstaterne oplevede meget forskellige budgetmæssige og eksterne vilkår, som kræver skræddersyede løsninger. Graf 11 viser rent illustrativt og ved hjælp af forskellige indikatorer, at nogle medlemsstater står over for særdeles presserende udfordringer med hensyn til at justere deres uholdbare offentlige finanser og korrigere deres eksterne ubalancer. En ensartet løsning vil ikke fungere, og medlemsstaternes prioriteter i 2011-2012 bør bl.a. udformes i forhold til risiciene for den finanspolitiske bæredygtighed og behovet for at korrigere ubalancerne. Medlemsstater med store budgetmæssige og/eller makroøkonomiske ubalancer er stærkt begrænset i deres politikmuligheder og bør først og fremmest korrigere de eksisterende ubalancer. Medlemsstater uden større makroøkonomiske problemer eller mærkbare risici bør tilstræbe at forbedre de langsigtede vækstfremmende faktorer, samtidig med at de forebygger, at der opstår fremtidige ubalancer.

2. STYRING AF DEN OFFENTLIGE GÆLD GENNEM EN STRENG OG HOLDBAR FINANSPOLITISK KONSOLIDERING

Behovet for at konsolidere nu

Graf 12: **Strukturelle underskud og mellemfristede budgetmålsætninger**

(i % af BNP)



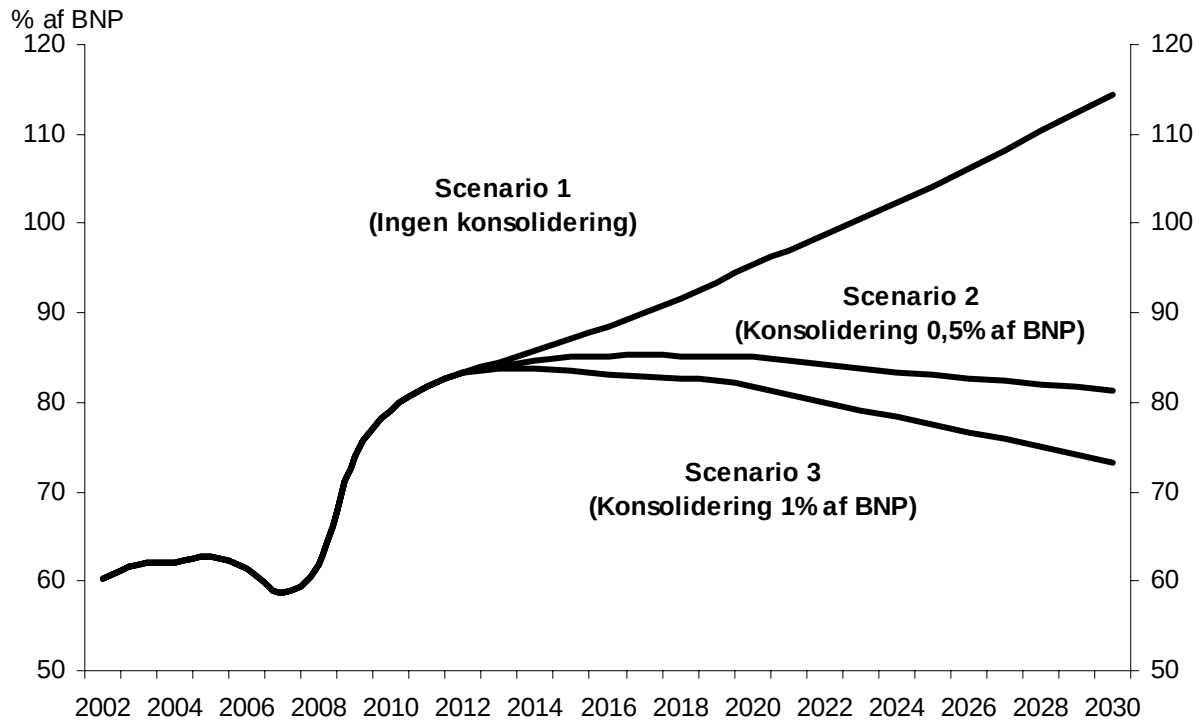
Mens krisen har ramt de offentlige budgetter i alle EU-medlemsstater, er der stor forskel på de offentlige finansers reelle tilstand i de forskellige medlemsstater. Som vist i graf 12 er underskuddets afstand – korrigeret for konjunkturer og engangsforanstaltninger, dvs. det strukturelle underskud – fra den mellemfristede budgetmålsætning særlig stor (mere end 5 procentpoint af BNP) i tolv medlemsstater. Medlemsstater, der fulgte en mere forsigtig finanspolitisk kurs forud for den økonomiske nedgang, som var uden fortilfælde, befinder sig i en forholdsvis bedre situation. De havde mere finanspolitisk råderum til at modstå recessionen og har som følge deraf akkumuleret lavere finanspolitiske ubalancer under krisen.

En tilbagetrækning af den diskretionære finanspolitiske stimulans, der blev gennemført under krisen, vil ikke være tilstrækkelig til at genskabe den langsigtede holdbarhed i de offentlige finanser. Gældskvoten vil ikke blot lide under akkumuleringen af offentlige underskud, men også under de implicitte forpligtelser, der kan forventes i forbindelse med befolkningens aldring og den forventede langsomme mellemfristede vækst i euroområdet og EU. Endvidere har de offentlige gældskvoter i EU nu nået så høje niveauer, at en yderligere offentlig låntagning vil hæmme den økonomiske vækst snarere end stimulere den. Betjeningen af de høje offentlige gældsniveauer kræver højere og potentielt konkurrencefordrejende skatter og fortrænger produktive offentlige udgifter gennem højere renteudgifter eller begge dele. En yderligere gældsopbygning vil sandsynligvis også øge risikopræmien på statsobligationer yderligere, hvorved gældsbetjeningsbyrden øges yderligere, hvilket kan skabe en uholdbar dynamik og i sidste ende skabe tvivl om regeringens solvens på finansmarkederne.

Den indsats, der er nødvendig for at bringe de offentlige finanser tilbage på en holdbar kurs, er meget omfattende, og bør suppleres af vækstpolitikker. Enkle simuleringer viser, at en årlig forbedring af den strukturelle budgetsaldo på 0,5 % af BNP – den almindelige benchmark i henhold til bestemmelserne i stabilitets- og vækstpagten – tydeligvis vil være utilstrækkelig i mange EU-medlemsstater, når det gælder om at bringe gældskvoten tæt på traktatens tærskel på 60 % af BNP inden for en overskuelig fremtid (se graf 13). Kun ved hjælp af finanspolitiske korrektioner på 1 % af BNP om året eller mere vil det lykkes at bringe gældsniveauerne i procent af BNP på en solid nedadgående kurs i de kommende to årtier. Mens en finanspolitisk konsolidering er absolut nødvendig, vil den måske ikke altid være tilstrækkelig til at vende den negative gældsdynamik hurtigt og vedvarende. En stærkere outputvækst er af afgørende betydning for at øge skatteindtægterne og sænke de arbejdsløshedsrelaterede udgifter, samtidig med at der sker en automatisk reduktion af gældsniveauet udtrykt som andel af BNP.

Graf 13: **Fremskrivning af den offentlige gæld i EU**

I procent af BNP



Anm.: fremskrivningerne er baseret på den givne konsolideringsrate for hver medlemsstat, indtil den opfylder sin mellemfristede budgetmålsætning.

Som følge heraf står de finanspolitiske beslutningstagere i EU over for en enorm dobbeltudfordring: Finanspolitikken skal føres tilbage på en holdbar kurs, samtidig med at den kortsigtede økonomiske vækst og beskæftigelse skal beskyttes eller understøttes. Under de nuværende omstændigheder er der grund til at tro, at en sanering af de offentlige finanser vil have en positiv indvirkning på den økonomiske vækst på mellemlang sigt. En udsættelse af den finanspolitiske tilpasning vil kun udsætte og skærpe problemet. Dette vil i høj grad svække vores evne til aktivt at forme vores fremtid og i høj grad binde fremtidige generationer.

Selv om det ikke haster lige meget i alle medlemsstater, er konsolidering fortsat en central politisk prioritet for alle. I 2010 understøttede finanspolitikken fortsat den samlede efterspørgsel i EU og euroområdet. Eftersom det økonomiske opsving forventes at styrkes gradvis i de kommende år, er det nu tid til at skifte politisk kurs. Medlemsstater med meget store strukturelle budgetunderskud eller meget høje offentlige gældskvoter bør fremrykke deres tilpasning i 2011-2012. Dette bør især være tilfældet i medlemsstater, der står over for en alvorlig finansiel nødsituation: nogle medlemsstater, såsom Grækenland og Irland, vil fremskynde deres tilpasning i begge år, mens Spanien og Portugal først vil gøre det i 2012.

De centrale elementer i en varig og vækstfremmende konsolidering

Historien rummer mange eksempler på, hvordan en finanspolitisk konsolidering kan blive en succes både med hensyn til den vedvarende indvirkning på de offentlige finanser over tid og indvirkningen på den økonomiske vækst. De hidtidige erfaringer angår fem indbyrdes

forbundne dimensioner af finanspolitikken: sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning, troværdigheden af den politiske strategi, den institutionelle kontekst, komplementære politiske initiativer og byrdefordelingen i samfundet.

1) *Sammensætningen af den finanspolitiske tilpasning:* Den allervigtigste faktor, når der skal skelnes mellem succes og fiasko i den finanspolitiske konsolidering, er sammensætningen af tilpasningen. Udgiftsbaserede korrektioner, især korrektioner af de løbende primære udgifter, er mere tilbøjelige til at medføre en varig forbedring af de offentlige finanser og en mildere - under visse omstændigheder endog en positiv - indvirkning på den kortsigtede økonomiske vækst end indtægtsbaserede korrektioner. Det er mindre ødelæggende for væksten at dæmpe udgiftsudviklingen end at øge skattebyrden, som allerede er høj i EU, om end der er store forskelle fra medlemsstat til medlemsstat. Hvad angår troværdigheden, viser udgiftsnedskæringer, at regeringen har en stærkere vilje til at forfølge konsolideringsindsatsen. Politisk set kan det måske være lettere at gennemføre indtægtsstigninger og nedskæringer af investeringsudgifterne, men disse kan trykke en økonomis mellem- og langfristede vækstudsigter, og med tiden går de ofte i modsat retning. I mange medlemsstater vil det være nødvendigt at supplere udgiftskontrollen med indtægtsforøgende foranstaltninger. Opmærksomheden bør også rettes mod kvaliteten af beskatningen, idet der bør ske en effektiv opkrævning af indtægterne og en mindskelse af de negative virkninger for den økonomiske vækst, samtidig med at der også tages hensyn til ret og rimelighed. En udvidelse af skattegrundlaget, f.eks. ved at fjerne miljømæssigt skadelige skattefritagelser eller skattefradrag, bør foretrækkes for en forøgelse af skattesatserne. En række eksisterende skatteudgifter er måske ikke rimeligt begrundet ud fra et økonomisk synspunkt, eller de rummer incitamenter, der ikke er i overensstemmelse med deres oprindelige målsætninger. Skat på fast ejendom efterfulgt af forbrugsskatter, herunder miljørelaterede skatter, er mindst fordrejende, mens personlige indkomstskatter og selskabsskatter kan have en mere skadelig indvirkning på væksten.

2) *Troværdigheden af den politiske strategi:* Overbevisende og troværdige planer kan skabe forventninger om lavere reale rentesatser og lavere fremtidige skatteforpligtelser og dermed eventuelt sætte skub i de private husholdningers forbrugsudgifter og virksomhedernes investeringsudgifter. Troværdigheden af en flerårig tilpasningsplan kan i praksis øges ved hjælp af en fremrykket lovgivning, som på en juridisk bindende måde indeholder en køreplan for flere på hinanden følgende foranstaltninger, der bidrager til den planlagte flerårige tilpasning.

3) *Finanspolitiske institutioner:* Om den finanspolitiske konsolidering bliver en succes, afhænger også af regeringens evne til effektivt at gennemføre de aftalte politiske foranstaltninger via tilstrækkelige nationale budgetrammer. Kvaliteten af de institutionelle og proceduremæssige arrangementer, der styrer budgetpolitikken, såsom budgetregler og flerårige budgetrammer, påvirker regeringernes evne til at udforme og effektivt iværksætte finanspolitiske konsolideringsprogrammer uden at skabe alt for store politiske og økonomiske gnidninger.

4) *Flankerende politikker:* Budgetpolitikken interagerer typisk med andre instrumenter for økonomisk-politisk planlægning. Dette gælder også for finanspolitisk konsolidering. Den supplerende gennemførelse af strukturreformer vil øge mulighederne for at opnå en varig finanspolitisk korrektion, som også beskytter den økonomiske vækst på kort sigt. Strukturreformerne hjælper den finanspolitiske konsolidering på to måder: direkte ved at begrænse eller trykke den eksisterende udvikling i udgifterne og indirekte ved at forbedre markedernes virkemåde, som i sidste ende understøtter den økonomiske aktivitet. Rent faktisk er det størrelsen af den strukturelle reform, der bibringer og sikrer den varige karakter af en finanspolitisk tilpasning. Visse strukturreformer, herunder reformer af pensionssystemerne, kan allerede på mellemlang sigt have en positiv virkning på de offentlige finanser ved at dæmpe udgifterne og øge udbuddet af arbejdskraft.

5) *Socialt afbalancerede finanspolitiske tilpasninger:* Sikring af sunde offentlige budgetter er en nødvendig betingelse for at undgå, at en uhæmmet vækst i den offentlige gæld fremover bringer vore socialsikringssystemer i fare. For at opnå den nødvendige politiske accept må tilpasningsbyrden fordeles retfærdigt blandt de forskellige samfundslag. Tilpasninger, som især er rettet mod særlige valggrupper, vil sandsynligvis blive ændret, efterhånden som regeringernes politiske sammensætning ændres, og dermed bringe holdbarheden af den finanspolitiske tilpasning i fare.

Politikprioriteringer

For at tackle de udfordringer, der er beskrevet ovenfor, er der især behov for foranstaltninger på følgende områder i 2011-2012:

- **På EU-plan** bør de lovgivningsmæssige forslag om styrkelse af den økonomiske styring vedtages i overensstemmelse med aftalen om en hurtig procedure mellem lovgiverne.
- **Det er bydende nødvendigt, at konsolideringen i alle EU-medlemsstater begynder – eller forsætter – i 2011.** Den planlagte fart i den finanspolitiske konsolidering bør være ambitiøs og den skal ligge et godt stykke over benchmarken på 0,5 % af BNP pr. år i strukturelle termer i de fleste medlemsstater. Medlemsstater, der står over for meget store strukturelle budgetunderskud, en meget høj offentlig gæld eller en alvorlig finansiel nødsituation må fremrykke deres bestræbelser i 2011. Viser den økonomiske vækst eller indtægterne sig at være højere end forventet, bør den finanspolitiske konsolidering fremskyndes.
- **Medlemsstater, som er omfattet af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, bør fastlægge den udvikling i udgifterne og de overordnede foranstaltninger, de ønsker at følge for at fjerne deres uforholdsmæssigt store underskud.**
- **Alle medlemsstater bør først og fremmest tilpasse de offentlige udgifter, samtidig med at de beskytter vækstfremmende udgifter** f.eks. inden for offentlig infrastruktur, uddannelse samt forskning og innovation. Alle medlemsstater, især dem, der er omfattet af proceduren med uforholdsmæssigt store underskud, bør føre en forsigtig finanspolitik ved stabilt at fastholde væksten i de offentlige udgifter under den mellemfristede vækst i BNP. Dette bør suppleres med bestræbelser på at øge omkostningseffektiviteten af de offentlige udgifter. Når

der er et særlig stort behov for tilpasning, bør udgifterne reduceres. Alle medlemsstater må bevise, at deres stabilitets- eller konvergensprogrammer er baseret på forsigtige vækst- og indtægtsprognoser.

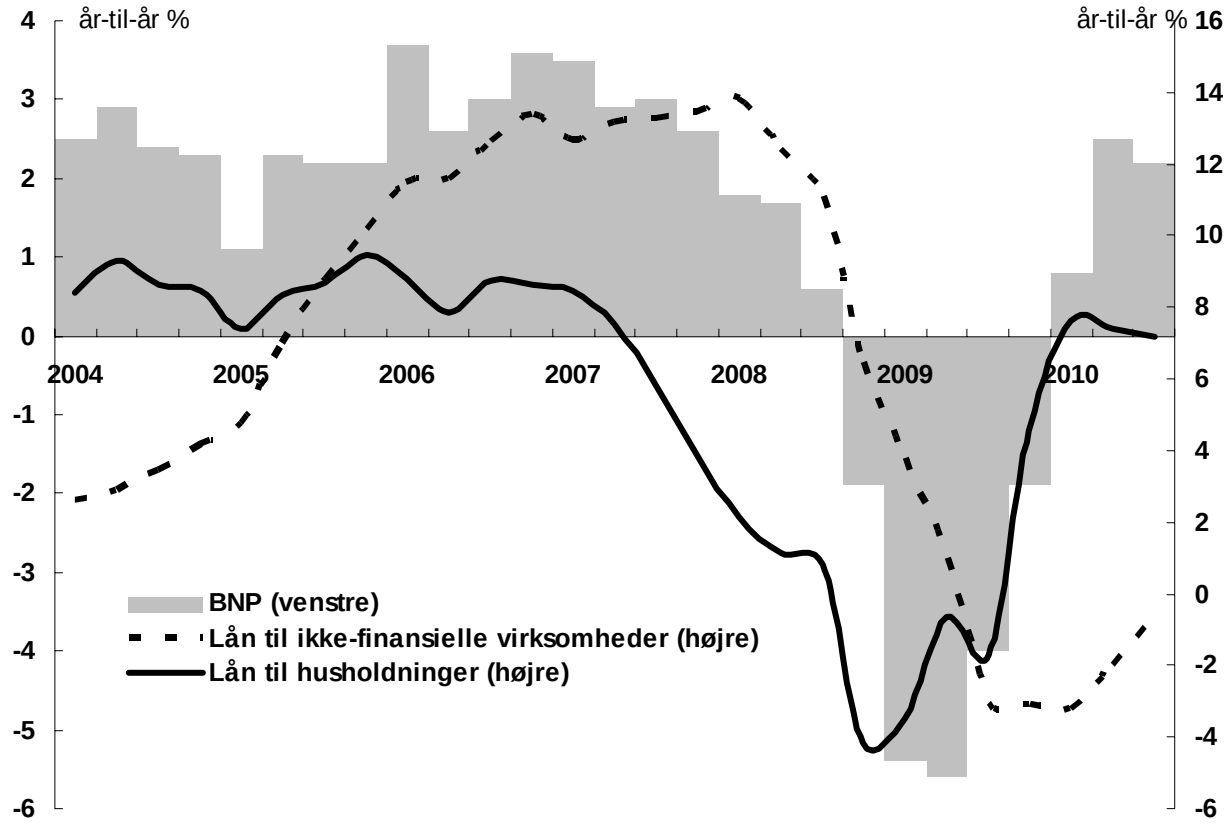
- **Når det er nødvendigt med et bidrag fra skatterne, bør de økonomiske skævvridninger minimeres.** På et givet niveau i den samlede skattebyrde bør skattesystemerne undersøges for at gøre dem mere beskæftigelses-, miljø- og vækstvenlige, f.eks. via "grønne skattereformer", som består i at øge miljøskatterne, mens andre mere skævvridende skatter reduceres. En udvidelse af skattegrundlaget bør foretrækkes for en hævning af skattesatserne.

- **Der bør omgående vedtages og gennemføres pensionsreformer, som bl.a. tager sigte på at hæve den effektive pensionsalder.** Dette vil sikre holdbarhed i de offentlige finanser og medføre en stigning i den erhvervsaktive befolkning. Sundhedssystemerne må overvåges strengt og om nødvendigt reformeres for at sikre større omkostningseffektivitet og holdbarhed, især med hensyn til befolkningens aldring.

- **Medlemsstaterne opfordres til at forbedre deres nationale finanspolitiske rammer** med hensyn til de nationale offentlige regnskabs- og statistiksystemer, makroøkonomiske og budgetmæssige prognoser, numeriske finanspolitiske regler, mellemfristede budgetrammer, de offentlige finansers gennemsigtighed og budgetrammernes fuldstændige anvendelsesområde.

3. DEN FINANSIELLE SEKTOR MÅ HURTIGT KURERES, HVIS DET SKAL LYKKES AT SIKRE ET KONJUNKTUROPSVING

Graf 14: **Bankernes udlån i EU**



Kilde: ECB.

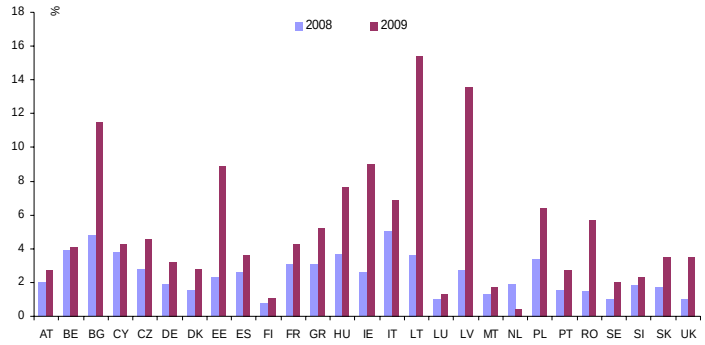
Der er en stærk sammenhæng mellem en sund kreditudvidelse og en varig økonomisk udvikling. Siden finanskrisen brød ud, har væksten i kreditten været dæmpet, navnlig med hensyn til lån til virksomheder, idet bankerne har skærpet kreditkravene, og virksomhedernes efterspørgsel efter finansiering er lav som følge af de ringe økonomiske udsigter. Siden begyndelsen af 2010 kan der ses en stigning i långivningen, som falder sammen med et svagt opsving (se graf 14). ECB's Bank Lending Survey fra oktober 2010 viser, at bankerne er holdt op med at stramme lånevilkårene for virksomhederne, og der forventes en lempelse af kravene for husholdningernes vedkommende. Lånebetingelserne er imidlertid ikke forenelige med et stærkt økonomisk opsving, navnlig for så vidt angår lånene til ikke-finansielle virksomheder (se tabel i bilaget).

Genopretning af balancen i banksektoren er af afgørende betydning for en forbedring af omkostningseffektiviteten, genskabelse af konkurrenceevnen og tilbagevenden til normale udlån. Udsigterne for bankernes rentabilitet er imidlertid usikre på baggrund af et trægt opsving, store risici i ejendomssektoren og spændinger på statsgældsmarkedet. De negative tilbagemeldinger fra realøkonomien til den finansielle sektor er blevet forstærket i nogle medlemsstater med en høj gældsætning i husholdningerne og i den ikke-finansielle virksomhedssektor. Som følge heraf er antallet af misligholdte lån steget betydeligt, og det kan stige yderligere på kort sigt (graf 15). På det seneste har den samlede situation i banksektoren vist tegn på forbedring med højere overskud og en styrkelse af kapitalstødpuderne, selv om situationen i nogle af tilfældene skyldes kapitalindsprøjtninger fra staten.

En hurtig standsning af den store offentlige støtte til bankerne vil fjerne eventuelle konkurrencefordrejninger i den finansielle sektor. I mere end halvdelen af medlemsstaterne oversteg den offentlige støtte 5 % af BNP og omfattede sådanne foranstaltninger som kapitalindsprøjtninger, likviditetsinterventioner, hjælpeforanstaltninger og garantier (se graf 16). Der er iværksat strategier for standsning af offentlig støtte til banker, samtidig med at der opretholdes fleksibilitet med henblik på at tackle eventuelle makrofinansielle stabilitetsproblemer. Der skal tages hensyn til grænseoverskridende virkninger af de offentlige interventioner på grund af den store finansielle integration i EU, således som det illustreres ved størrelsen af banksektorens aktiver i udlandet, der ligger på 50 % af BNP i mange medlemsstater (se graf 14).

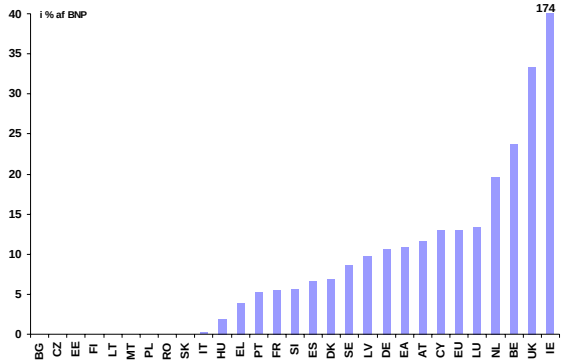
Graf 15: **Misligholdte lån i EU**

I procent af samlede lån



Kilde: ECB, IMF

Graf 16: **Offentlige interventioner i banksektoren i EU**



Kilde: Kommissionens tjenestegrene (januar 2010).

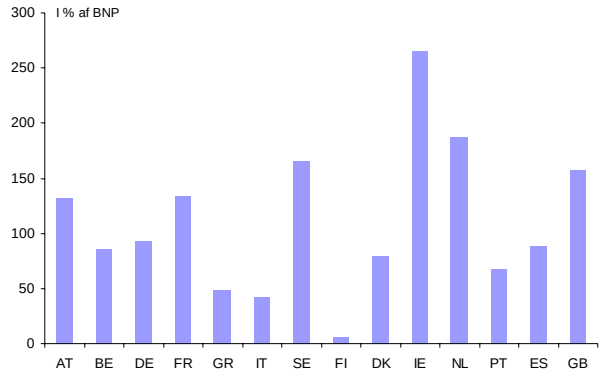
Tillid til banksektoren er en forudsætning for opretholdelse af finansiel stabilitet. Et af værktøjerne til at fastholde tilliden til farten i exitstrategierne er stress-test-øvelsen. Formålet med øvelsen er at vurdere banksektorens fleksibilitet over for begivenheder, som har en lav sandsynlighed, men en stor virkning. Kapitalstødpudens følsomhed undersøges i forhold til negative økonomiske og finansielle forhold. Baseret på en række strenge antagelser vil den næste stress-test-øvelse, som omfatter hele EU, blive gennemført i 2011. Resultaterne af den næste øvelse vil foreligge i juni 2011. Et godt samarbejde mellem de nationale tilsynsmyndigheder og EU's myndigheder er af afgørende betydning i denne forbindelse såvel som en klar og gennemsigtig formidling af resultaterne og følgerne af disse.

Graf 17: **Banksektorens aktiver i udlandet**

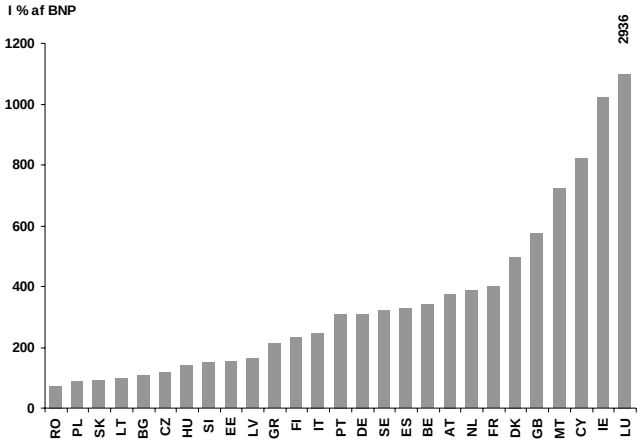
I procent af BNP

Graf 18: **Banksektorens aktiver i alt**

I procent af BNP



Kilde: BIS, Eurostat



Kilde: ECB

Den seneste krise har afsløret et tydeligt hul i EU's lovgivningsrammer for banksektoren og styrket begrundelsen for foranstaltninger på EU-plan. Bankernes og finansinstitutternes indbyrdes forbindelser i EU-medlemsstaterne – og med tredjelande – understreger betydningen af, at udviklingen i den finansielle sektor overvåges i en international kontekst. Størrelsen af banksektorens aktiver målt i procent af BNP indikerer, at visse medlemsstater er særlig sårbare i tilfælde af en systemkrise, og at de finansielle midler er helt utilstrækkelige til at klare større finansielle forstyrrelser (graf 18). På EU-plan er de lovgivningsmæssige og tilsynsmæssige rammer derfor blevet styrket, og de bør hurtigt kompletteres. I oktober 2010 skitserede Kommissionen målene for de retlige rammer for krisestyring i den finansielle sektor, som vil blive foreslået i foråret 2011. Det overordnede mål er at tillade en bank at gå konkurs – uanset dens størrelse – samtidig med at der sikres kontinuitet i de væsentlige banktjenester, hvilket mindsker virkningerne af denne konkurs på det finansielle system og forhindrer, at skatteborgerne påføres omkostninger. Dette er vigtigt for at undgå den "moralske risiko", der skyldes den opfattelse, at nogle banker er alt for store til at gå konkurs. Foruden at give myndighederne fælles og effektive redskaber og beføjelser til at tackle bankkrisen er det også vigtigt at sikre et gnidningsløst samarbejde mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne både forud for og under en krise.

Medlemsstaterne i euroområdet vil indføre en permanent "europæisk stabilitetsmekanisme" for at beskytte den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed. Den vil erstatte den nuværende europæiske stabiliseringsmekanisme, som består af den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF) og den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM), som forbliver i kraft indtil juni 2013.

Med Basel III-reglerne pålægges bankerne strammere kapitalkrav, hvilket vil styrke den makrofinansielle stabilitet. I september 2010 bebudede Basel-komitéen for banktilsyn en betydelig styrkelse af de eksisterende kapitaldefinitioner. Som helhed vil bankernes kapital være lavere ifølge den nye definition, hvilket øger forskellen i forhold til de lovmæssige krav. Foruden strengere definitioner vil mindstekapitalkravene også gradvis blive øget.

Politikprioriteringer

For at tackle de udfordringer, der er beskrevet ovenfor, er de især behov for foranstaltninger på følgende områder i 2011-2012. I den forbindelse er det af allerstørste betydning, at der sker en samordning på EU-plan.

- Omstrukturering af banker, herunder især dem, der har modtaget store beløb i statsstøtte, er af afgørende betydning for at genskabe deres levedygtighed på lang sigt og sikre, at kreditstrømmen fungerer ordentligt. Omstrukturering af bankerne vil derfor sikre finansiel stabilitet og understøtte tilvejebringelsen af kredit til realøkonomien. Den offentlige finansielle støtte til banksektoren som helhed bør gradvis trækkes tilbage, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte den finansielle stabilitet.

- **Der er behov for fremskridt med hensyn til at indføre en permanent mekanisme til løsning af statsgældskriser, således at der kan opnås sikkerhed og stabilitet på de finansielle markeder.** I 2013 vil den nye europæiske stabilitetsmekanisme give stabilitet på markederne og supplere de nye rammer for forstærket økonomisk styring, som tager sigte på en effektiv og streng økonomisk overvågning, herunder kontrol af effektiviteten af de nuværende finansielle bremseklodser.

- **Gennemførelsen af finansielle reformer må fortsætte,** herunder en styrkelse af de lovgivningsmæssige og tilsynsmæssige rammer og tackling af de markedssvigt, som krisen har afsløret. På EU-plan skal de lovgivningsmæssige rammer styrkes yderligere, mens kvaliteten af tilsynet bør forbedres af ESRB og de europæiske tilsynsmyndigheder, som er operationelle fra begyndelsen af 2011.

- **Bankerne skal gradvis styrke deres kapitalgrundlag, således at de forbedrer deres evne til at modstå negative rystelser.** Dette er i overensstemmelse med de nylig vedtagne Basel III-rammer. I 2011 vil der desuden blive foretaget en mere ambitiøs og stringent stress-test for hele EU med henblik på at vurdere banksektorens fleksibilitet.

4. STRUKTURREFORMER TIL STØTTE FOR VÆKSTEN OG TIL KORREKTION AF DE MAKROØKONOMISKE UBALANCER

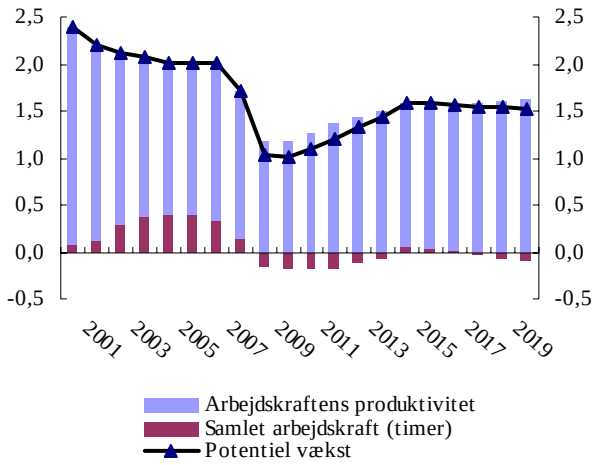
Strukturreformer kan tjene to formål: genskabelse af de vigtigste vækstskabende faktorer og forhindring eller korrektion af ubalancer som en central rammebetingelse for vækst. Disse reformer kan øge anvendelsen af arbejdskraft og arbejdskraftens produktivitet. Strukturreformer kan også bidrage til at genskabe konkurrenceevnen og reducere de eksterne ubalancer på kort sigt ved at reducere pris- og lønstivheder. Fremme af den nødvendige omfordeling af arbejdskraft og kapital på tværs af sektorer og virksomheder medvirker til både vækst og reduktion af eksterne ubalancer. Mens mange strukturforanstaltninger kan støtte både vækst og makroøkonomisk tilpasning, kræver nogle af dem, såsom uddannelsespolitik, mere tid, før de kaster et resultat af sig, og egner sig bedre til at stimulere langsigtede vækstskabende faktorer. Dette betyder dog ikke, at foranstaltninger med henblik på at styrke disse politikker skal udskydes.

Fremskyndelse af reformer for at øge vækst og beskæftigelse

Uden resolutte politikker vil den potentielle vækst sandsynligvis forblive svag i det kommende årti[2]. I perioden 2011-20 forventes den gennemsnitlige potentielle vækstrate at ligge på omkring 1½ % i EU-27, såfremt der ikke sker politiske ændringer, således som det fremgår af graf 19. Dette er betydelig lavere end de satser, der blev konstateret i EU i de sidste to årtier, som desuden var meget lavere end satserne i USA. Dette skyldes den markante underudnyttelse af arbejdskraften i kølvandet på krisen sammen med indskrænkningen i arbejdskraften som følge af befolkningens aldring ved udløbet af perioden og den forholdsvis langsomme produktivitetsvækst i EU-27. De fleste medlemsstater er blevet stærkt påvirket af krisen, gennem både kapitalopbygning og arbejdskraftudnyttelse, og forventes at notere et fald i arbejdskraftressourcerne ved udgangen af årtiet som følge af befolkningens aldring.

Graf 19: **Potentiel outputvækst frem til 2020 i EU-27**

Makroøkonomisk scenario baseret på produktionsfunktionsmetoden



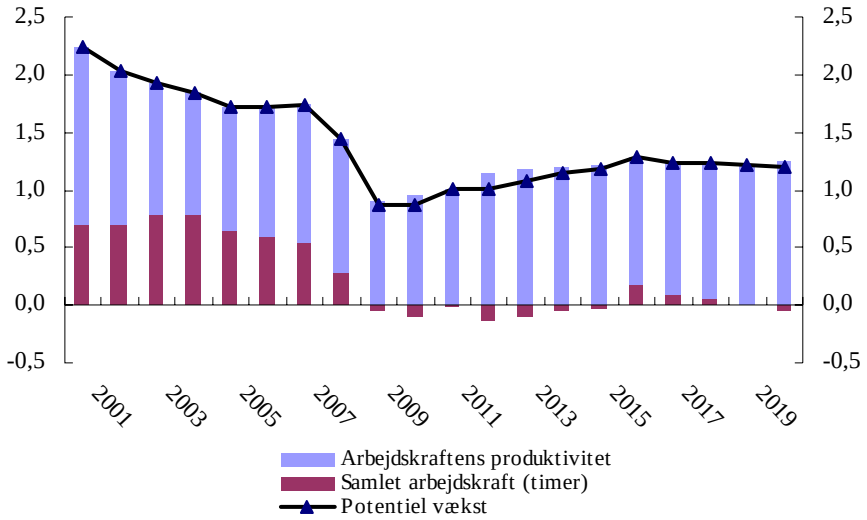
Kilde: efterårsprognose fra ECFIN

I overensstemmelse med den hidtidige tendens er vækstudsigterne endnu værre i euroområdet. I perioden 2001-2010 lå den gennemsnitlige potentielle vækst på 1,6 % i euroområdet i forhold til 1,8 % i EU-27 (graf 20). Billedet for outputvæksten og produktivitetsvæksten vil være særlig dystert for euroområdet i det kommende årti, idet de begge forventes at ligge på omkring 1¼ % i gennemsnit. Den fremskrevne brug af arbejdskraft svarer imidlertid meget til det, der forventes for EU som helhed.

[2] Ved potentiel vækst forstås en holdbar trendvækst, som er forenelig med betingelserne på udbudssiden, idet der korrigeres for de kortsigtede konjunktursvingninger i den reale BNP-vækst.

Graf 20: **Potentiel outputvækst frem til 2010 i euroområdet**

Makroøkonomisk scenario baseret på produktionsfunktionsmetoden



Kilde: efterårsprognose fra ECFIN

Erfaringerne fra de tidligere økonomiske og finansielle kriser viser, at politiske reaktioner har særdeles stor betydning. F.eks. var de dybe recessioner, der begyndte i 1991 i Sverige og Finland, forholdsvis kortvarige, og de resulterede ikke i en nedgang i den potentielle outputvækst. Dette skyldtes bl.a. en betydelig omstrukturering af landenes økonomier. På den anden side bidrog en utilstrækkelig politisk reaktion på den finansielle krise, sammen med et stigende konkurrencepres fra vækstøkonomierne, til opbremsningen i den langsigtede potentielle vækst i Japan i løbet af 1990'erne.

Der er behov for hasteforanstaltninger både på nationalt plan og på EU-plan. Politikken på EU-plan vil bidrage til at øge væksten ved f.eks. at styrke det indre marked og lette investeringsvilkårene. I alle medlemsstater vil en fjernelse af de vigtigste flaskehalse for væksten på mellemlang sigt indebære en fremrykket indsats med hensyn til strukturreformer (yderligere oplysninger kan ses i den situationsrapport om Europa 2020, der er vedlagt den årlige vækstundersøgelse).

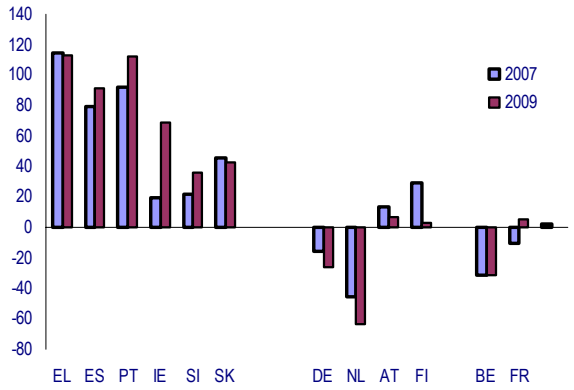
Korrektion af makroøkonomiske ubalancer og genskabelse af de centrale rammebetingelser for vækst

Afhjælpning af eksterne ubalancer er særdeles relevant for euroområdet og vil kræve omfattende strukturreformer, som er gearet mod en fremskyndelse og forbedring af tilpasningen. Det er af afgørende betydning for EU at korrigere ubalancer, og dette gælder i endnu højere grad for euroområdet som en monetær union. Ubalancer i nogle medlemsstater i

euroområdet kan desuden underminere troværdigheden af den fælles valuta. Der vil være behov for økonomisk-politiske foranstaltninger på mange forskellige områder, herunder på arbejds-, produkt- og tjenestemarkederne. Den politiske reaktion vil i høj grad være forskellig fra den ene medlemsstat til den anden og skal udformes omhyggeligt med henblik på at tackle de specifikke svagheder og behov i det pågældende land, samtidig med at der tages hensyn til potentielle følgevirkninger i EU. Som helhed bør de strukturelle politikker tilstræbe at gøre økonomierne mere fleksible, således at de kan imødekomme tilpasningsbehovene i EU.

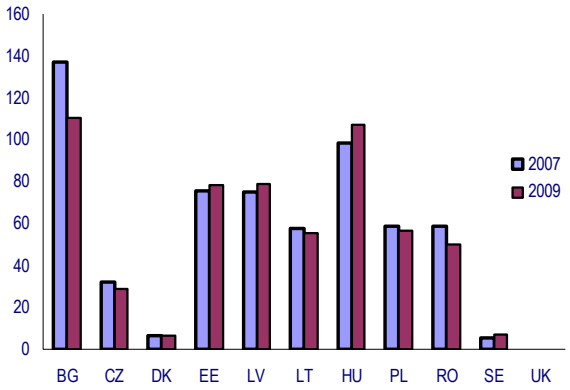
Graf 21: **Finansielle nettoforpligtelser over for udlandet; medlemsstater i euroområdet**

I % af BNP



Graf 22: **Finansielle nettoforpligtelser over for udlandet; medlemsstater uden for euroområdet**

I % af BNP (forskellig skala fra graf 21)



Anm.: Der foreligger ingen data for Cypern, Det Forenede Kongerige, Malta og Luxembourg

For medlemsstater med store underskud på de løbende poster, svag konkurrenceevne og svag tilpasningskapacitet vil der være behov for store pris- og omkostningstilpasninger for at genskabe den nationale konkurrenceevne og konkurrenceevnen over for udlandet. Et vigtigt mål til at vurdere holdbarheden af underskuddene på de løbende poster er den samlede nettoaktivstilling over for udlandet, som måler udlandsgældens størrelse (graf 21 og 22). Til trods for faldet i størrelsen af underskuddene på de løbende poster efter krisen har medlemsstater med store underskud fortsat oplevet en vækst i gælden over for resten af verden. Mens markedsmekanismerne kunne fremme denne tilpasning ved en omfattende indskrænkning af den indenlandske efterspørgsel og en stor stigning i arbejdsløsheden, kan der opnås en hurtigere og mindre smertefuld tilpasning gennem passende lønpolitikker. Dette vil indebære ændringer i lønindekseringsregler, passende signaler fra lønaftaler i den offentlige sektor og mere effektive lønfastsættelsesmekanismer. Det vil også være nødvendigt med produktmarkedsreformer for at tackle de nominelle stivheder og reducere priserne på de færdigproducerede varer ved at sænke fortjenstmargenen (dvs. lavere prisfastsættelse i forhold til omkostningerne). En fuldstændig gennemførelse af servicedirektivet, som vil styrke konkurrencen inden for regulerede tjenesteydelser, er et særdeles vigtigt politisk skridt. Politikker til styrkelse af den ikke-prisrelaterede konkurrenceevne er også vigtige i så henseende.

Foranstaltninger til tackling af de nominelle stivheder skal suppleres med strukturelle foranstaltninger, der støtter omfordelingen af arbejdskraften mellem virksomheder og sektorer. Hvis økonomien skal føres ind på en mere holdbar kurs, vil det kræve en afvikling af alle hidtidige excesser og derfor ikke blot en forbedring af priskonkurrenceevnen i eksportsektoren og en reduktion af de relative priser på ikke-konkurrenceudsatte varer. Prisafbalanceringen vil være forbundet med en omlægning af kapital og arbejdsressourcer fra den ikke-konkurrenceudsatte til den konkurrenceudsatte sektor, som er direkte udsat for udenlandsk konkurrence. På arbejdssiden vil denne omfordeling omfatte en tilpasning af lovgivningen om sikkerhed i beskæftigelsen og bedre finansielle incitamenter til at gå fra arbejdsløshed til beskæftigelse. Denne omfordeling skal støttes gennem en relativ løntilpasning mellem de konkurrenceudsatte og de ikke-konkurrenceudsatte sektorer. Aktive arbejdsmarkedspolitikker vil få en understøttende rolle: styrkelse af arbejdsformidlingerne, uddannelsestilbud og bedre målretning af de aktive arbejdsmarkedspolitikker mod de mest sårbare grupper. En forbedring i erhvervsmiljøet, som medfører en forbedring af konkurrencen inden for de regulerede tjenester og en yderligere reduktion af de administrative byrder, kan støtte kapitalens mobilitet i retning af de mest produktive sektorer.

I medlemsstater med store overskud på de løbende poster må kilderne til den vedvarende svage indenlandske efterspørgsel identificeres. De seneste data er opmuntrende og viser, at der i øjeblikket sker en tilpasning, idet den indenlandske efterspørgsel får stadig mere styrke, og de hidtidige balancetilpasninger (i virksomhederne) er ved at blive afsluttet. Hvis den indenlandske efterspørgsel fortsat er ret dæmpet som følge af et politisk svigt eller et markedssvigt, bør der imidlertid indføres passende politikker. Sådanne politikker kan omfatte en yderligere liberalisering af tjenestesektoren og en forbedring af investeringsbetingelserne.

Der skal vedtages politikker for at forhindre, at der fremover opstår ubalancer. De betingelser, der har resulteret i uforholdsmæssigt store kreditstigninger og aktivprisbobler, må vurderes. En central udfordring for planlæggerne vil derfor være at udforme og indføre strukturreformer, som begrænser forekomsten af excesser med hensyn til kreditter og aktivpriser, men også at udforme specifikke instrumenter, der om nødvendigt kan dæmpe efterspørgslen. Lovgivningsforanstaltninger, der reducerer den procykliske virkning af kreditudbuddet, ser ud til at være særlig relevante i denne sammenhæng, og der er behov for en yderligere analyse. Med forbehold af det indre marked kan dette betyde, at man skal sikre, at kravene til bankernes kapitalgrundlag korrekt afspejler regionale forskelle med hensyn til overvurdering af aktivpriser. Strukturelle karakteristika ved boligmarkedet, som øger sandsynligheden for, at der opstår bobler, herunder skatteincitamenter for realkredit, må revideres. Større fleksibilitet og bedre tilpasningskapacitet i økonomierne gennem en reform af produktmarkederne og arbejdsmarkederne vil gøre dem mere modstandsdygtige og lette de nødvendige tilpasninger i tilfælde af større rystelser.

Politikprioriteringer

For at tackle de udfordringer, der er beskrevet ovenfor, er der især behov for foranstaltninger på følgende områder i 2011-2012:

- **Der skal mobiliseres vækstskabende faktorer på EU-plan.** Der bør opnås enighed om centrale lovgivningsmæssige forslag i forbindelse med akten for det indre marked (yderligere oplysninger kan ses i situationsrapporten om Europa 2020).

- **I medlemsstater med store underskud på de løbende poster eller store gældsforpligtelser er det vigtigt med reformer, der påvirker lønfastsættelsessystemerne og tjenestemarkederne, for at forbedre pris- og lønfølsomheden.** Forbedringer i erhvervsmiljøet gennem en styrkelse af konkurrencen (f.eks. via servicedirektivet) og reduktioner i de administrative byrder vil også bidrage hertil.

- **Der er stærkt behov for foranstaltninger, som støtter omfordelingen af ressourcer mellem virksomheder og sektorer.** Foranstaltningerne omfatter en lovgivning om sikkerhed i ansættelsen, som ikke er til hinder for omfordeling af ressourcer mellem sektorerne, bedre finansielle incitamenter til at være i arbejde og aktive arbejdsmarkedspolitikker, som er bedre målrettet mod de mest sårbare grupper. Foranstaltninger, der fjerner hindringer for etablering og ophør (startbetingelser) og for investeringer (såsom harmonisering af selskabsskattegrundlaget), vil også være af stor betydning med hensyn til at lette den sektormæssige omfordeling i retning af aktiviteter med større merværdi og hurtigere vækst.

- **Medlemsstater med store overskud på de løbende poster skal identificere og tackle kilderne til den svage indenlandske efterspørgsel.** Sådanne politikker kan omfatte yderligere liberalisering af tjenestesektoren og forbedring af investeringsbetingelserne.

- **Alle medlemsstater bør fremrykke strukturreformbestræbelser, der fjerner de vigtigste flaskehalse for vækst på mellemlang sigt.** Ud fra de udkast til nationale reformprogrammer, som medlemsstaterne har forelagt, ser de planlagte foranstaltninger ud til ikke at være tilstrækkelig ambitiøse, og de vil således formentlig ikke have en væsentlig indvirkning på vækst og jobskabelse på mellemlang sigt. I de endelige nationale reformprogrammer må medlemsstaterne være langt mere præcise med hensyn til deres reformplaner og fremrykke de centrale foranstaltninger samt øge det samlede ambitionsniveau.

Bilag : Tabel 1. Nogle landespecifikke indikatorer for vækst og beskæftigelse, finanspolitisk stilling, vilkårene på de finansielle markeder og makroøkonomiske ubalancer

	Vækst og beskæftigelse						Offentlige finanser				Makroøkonomiske ubalancer					Finansielle markeder			
	BNP pr. indbygger	**BNP-vækst**	**Beskæf-tigelses-frekvens**	**Vækst i beskæf-tigelsen**	**Arbejds-løshed**	**Arbejds-kraftens produktivitet**	**Finans-politisk stilling**	**Offentlig bruttogæld**	**Finans-politisk holdbarhed (S2)**	**Samlet skattebyrde**	**Løbende poster som andel af BNP**	**Uden-landske netto-aktiver**	**REER (deflateret med enhedslønom-kostninger)**	**Den private sektors gæld som andel af BNP**	**HICP**	**Langt rentespænd over for Tyskland**	**Kapital-grundlag**	**Misligholdte lån**	**Egenkapi-talens forrent-ning**
	Niveau i forhold til EU-27 =100	Årlig ændring	Aldersgruppe 20-64	Årlig ændring		Niveau i forhold til EU-27 =100	Nettoudlån i % af BNP	I % af BNP	Højt niveau betyder svag holdbarhed	Skatter i alt i % af BNP	3 år bagud gennemsnit for balance for løbende transaktioner, i % af BNP	I % af BNP	Procentvis forskel fra langsigtet gennemsnit. Høj værdi betyder lavere konkurrenceevne	Niveauer	Årlig ændring				
	09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09	2010-K3	09	09	09
BE	128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4
DE	129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8
IE	148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1
EL	78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1
ES	82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8
FR	121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0
IT	97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4
CY	80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10
LU	281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8
MT	57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6
NL	138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2
AT	138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8
PT	61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4
SI	66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1
SK	30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6
FI	140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1
BG	13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8
CZ	38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1
DK	160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8
EE	32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5
LV	26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4
LT	27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1
HU	30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5
PL	33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7
RO	14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9
SE	162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4
UK	143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4
EA (17)	110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0.6	-19.1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4
EU (27)	100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1.1	-3.5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6

DA

EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.1.2011
KOM(2011) 11 endelig

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 3

UDKAST TIL FÆLLES BESKÆFTIGELSESRAPPORT

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 3

UDKAST TIL FÆLLES BESKÆFTIGELSESRAPPORT

Dette års fælles beskæftigelsesrapport, som er udarbejdet i medfør af artikel 148 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er et led i de foranstaltninger, Kommissionen vedtager for at lancere det "europæiske halvår". Den fælles beskæftigelsesrapport er et nøgleredskab for en styrket økonomisk styring, men først og fremmest indeholder den en fremadrettet analyse, der behandler de vigtigste beskæftigelsesmæssige budskaber i den årlige vækstundersøgelse. Den analyse og de budskaber, den indeholder, tager udgangspunkt i beskæftigelsessituationen i EU, gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne[1] samt resultaterne af en landespecifik undersøgelse af udkastet til nationale reformprogrammer foretaget af Beskæftigelsesudvalget[2].

1. BESKÆFTIGELSESSITUATIONEN PÅVIRKER DE MAKROØKONOMISKE RAMMEBETINGELSER

En bedre, men stadig skrøbelig arbejdsmarkedssituation ....

Arbejdsmarkedet i EU er fortsat blevet stabiliseret, og der er nu tegn på genopretning i nogle medlemsstater. Forværringen af beskæftigelsessituationen i EU ser således ud til at være ophørt i andet kvartal af 2010, idet beskæftigelsen steg med 0,2 % for første gang i næsten to år. Med 221,3 millioner erhvervsaktive[3] er der ikke desto mindre 5,6 millioner færre i beskæftigelse i forhold til rekorden i andet kvartal 2008, hvilket skyldes faldende aktivitet inden for fremstillingsindustrien og byggesektoren. Der var 208,4 millioner arbejdstagere mellem 20 og 64 år i beskæftigelse, hvilket svarer til en beskæftigelsesfrekvens på 68,8 %[4].

Arbejdsløsheden, som nu er på 9,6 %, har været uændret siden februar 2010 og er stort set stabiliseret. Der er nu 23,1 millioner arbejdsløse. Langtidsledigheden er stigende i alle befolkningsgrupper, dog i forskelligt omfang. Næsten 5 millioner har været langtidsledige i 6-11 måneder. Krisen har forværret risikoen for lavtuddannet arbejdskraft og indvandrere fra lande uden for EU. 5,2 millioner unge er arbejdsløse, og det er en stigning på næsten 1,2 millioner i forhold til det lave niveau i foråret 2008 (en stigning på næsten 30 %). Ikke desto mindre har arbejdsmarkedet for unge i EU været i bedring siden sidste efterår med en ungdomsarbejdsløshed, der generelt har været faldende siden september 2009. Ungdomsarbejdsløsheden er nu på 20,4 % i EU, hvilket er 0,1 procentpoint lavere end for et år siden.

---

1 EUT L 308 af 24.11.2010, s. 46, "Rådets afgørelse af 21. oktober 2010 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (2010/707/EU)".

2 Bruxelles, den 23. og 24. november 2010.

3 Nationalregnskabsdata.

4 LFS-data.

Som følge af den fortsat stigende arbejdsløshed steg antallet af modtagere af arbejdsløshedsunderstøttelse mellem juni 2009 og juni 2010 i næsten alle medlemsstater. Antallet af modtagere af (ikke-bidragspligtige) sociale ydelser steg også mærkbart i de fleste medlemsstater, og i nogle lande kompenserede sådanne ydelser for de fleste sociale følger af krisen. Der er ikke konstateret et stærkt pres på invaliditetsordninger, men i nogle lande steg antallet af førtidspensionerede.

… med mismatch-problemer på kort sigt …

På det seneste har efterspørgslen efter arbejdskraft fortsat vist en relativ forbedring, idet antallet af ledige stillinger, onlineefterspørgslen efter arbejdskraft og antallet af beskæftigede via vikarbureauer ligger over sidste års niveau.

Der er imidlertid stigende bekymring over mismatch mellem udbud og efterspørgsel. I de seneste år har vi oplevet en stigning i både arbejdsløsheden og i antallet af ledige stillinger. Det kunne tyde på et mismatch mellem jobsøgernes kvalifikationer og de kvalifikationer, der kræves til de ledige stillinger. Denne situation skal nøje overvåges i de næste kvartaler for at fastslå, om den stigende tendens, der er konstateret i det seneste år, blot er en midlertidig tendens eller risikerer at blive strukturel. De sektorer, der oplever den hurtigste genopretning, er faktisk ikke dem, der mistede flest arbejdspladser, da krisen satte ind, hvilket tyder på, at der er sket et skred i kvalifikationer og sektorernes behov under krisen.

… konkurrenceevnen vækker bekymring …

Som reaktion på den økonomiske krise brugte de fleste medlemsstater ordninger for midlertidigt nedsat arbejdstid for at give virksomhederne mulighed for at takle produktionsnedgangen uden straks at skulle foretage afskedigelser. Ulempen ved ordninger for midlertidigt nedsat arbejdstid er en uudnyttet arbejdskraft og den deraf følgende faldende produktivitet pr. ansat. Tidligere økonomiske nedgangsperioder med uudnyttet arbejdskraft har haft en tendens til at blive fulgt af perioder med vækst uden beskæftigelse, da den øgede produktion er sket ved øget produktivitet og arbejdstid og ikke ved nyansættelser. Væksten i arbejdskraftproduktiviteten var negativ i hele perioden fra medio 2008 og indtil første kvartal 2009, men har derefter været positiv på omkring 2 % pr. år.

Den økonomiske krise har fået medlemsstaterne til at gøre en større indsats for at fastholde konkurrenceevnen og støtte efterspørgslen efter arbejdskraft ved at reducere de samlede arbejdskraftomkostninger. De foreliggende data viser, at lønningerne har tilpasset sig lavkonjunkturen i euroområdet generelt – dog med en vis forsinkelse på grund af overenskomstaftalernes længere varighed – idet lønforhandlingerne medførte en årlig stigning på 3,5 % i tredje kvartal 2008, men en stigning på kun 2,1 % i andet kvartal 2010 i euroområdet.

Væksten i de reale enhedslønomkostninger i EU steg stærkt fra tredje kvartal 2008 til medio 2009, men er faldet lige så stærkt siden, og var i andet kvartal 2010 på årligt -2 % og ser således ikke ud til at udgøre en trussel for konkurrenceevnen i EU. For nogle landes vedkommende kan det imidlertid vise sig nødvendigt yderligere at nedsætte de samlede lønomkostninger pr. arbejdstager for at bringe EU's konkurrenceevne op på niveauet før krisen.

… og et behov for initiativer vedrørende skat på arbejde og bidrag til sociale sikringsordninger

Medlemsstaterne har også gjort en indsats for at nedbringe de indirekte lønomkostninger, hvilket fremgår af skattekilen[5]. Lavere bidrag til sociale sikringsordninger for at booste efterspørgslen efter arbejdskraft blev typisk gjort betinget af nettojobskabelse – dvs. i høj grad begrænset til nyansættelser – i flere medlemsstater under krisen. Nogle lande besluttede også generelt at nedsætte arbejdsgivernes bidrag til sociale sikringsordninger, oftest gennem permanente foranstaltninger. De faldende indirekte lønomkostninger tog i høj grad sigte på de grupper, det er vanskeligst at få i beskæftigelse, nemlig lavtuddannede, unge ledige, langtidsledige og ældre arbejdstagere.

2. FASTLÆGGELSE AF PRIORITEREDE OMRÅDER FOR VÆKSTFREMMENDE REFORMER

Opnåelsen af de vedtagne overordnede mål inden for beskæftigelse, uddannelse og social inklusion kræver, at der gennemføres et bredt spektrum af integrerede foranstaltninger for at skabe mere fleksible, sikre og inklusive arbejdsmarkeder. **Flexicurity**-politikker er det bedste instrument i den henseende; ikke desto mindre skal de fire komponenter i flexicurity (fleksible og pålidelige overenskomster, aktive arbejdsmarkedspolitikker, livslang læring og moderne sociale sikringsordninger) styrkes for at få større **fokus på de mest omkostningseffektive reformer**, samtidig med at der skabes større fleksibilitet og sikkerhed[6].

Det vil først og fremmest sige fjernelse af de institutionelle hindringer, der betyder, at medlemsstaternes arbejdsmarkeder ikke kan fungere korrekt. Sådanne flaskehalse kan have alvorlige negative følger for væksten i beskæftigelsen og arbejdsmarkedsresultaterne og i nogen grad forhindre social inklusion og nedbringelse af fattigdom. Følgende analyse tager udgangspunkt i de politikområder, som Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse har identificeret som vigtige for at overvåge gennemførelsen af retningslinjerne.

2.1. SIKRE FULD BESKÆFTIGELSE

Opnåelse af fuld beskæftigelse kræver gennemførelse af integrerede foranstaltninger som foreskrevet i **beskæftigelsesretningslinje 7**.

Arbejdsmarkedsdeltagelse

Ældre arbejdstageres (55-64 år) beskæftigelsesfrekvens er på kun 46,4 %. Det skyldes arbejdsmarkedets og arbejdspladsernes måde at takle aldersproblematikken på, men også i nogen grad de forskellige former for førtidspension og/eller invaliditetsordninger. Et uhensigtsmæssigt arbejdsmarked for ældre arbejdstagere (lav efterspørgsel fra arbejdsgivernes side, manglende efteruddannelse, manglende hjælp til jobsøgning, henvisning til førtidspensionsordninger, utilstrækkelig reintegration og omskoling efter afskedigelse) kan medføre en **tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet**. I nogle lande er forbindelsen mellem indbetaling af bidrag, beskæftigelsesvarighed og pensionsrettigheder begrænset eller ikke synlig nok.

Der er klart et behov for at fremme kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Den samlede beskæftigelsesfrekvens for kvinder i EU er stadig kun på 62,4 % (20-64). I nogle lande er en

---

5 Skattekile = (arbejdsgivers bidrag til sociale sikringsordninger + arbejdstagers bidrag til sociale sikringsordninger + lønskat + indkomstskat)/ samlede lønomkostninger.

6 KOM(2010) 682, "En dagsorden for nye færdigheder og job".

uhensigtsmæssigt skattemæssig behandling af sekundære forsørgere (højere effektiv skat for gifte kvinder end for enlige) en hindring for kvinders forbliven på eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet. **Høj marginalskat** som følge af familiebaserede beskatningsaspekter, udfasning af behovsvurderede og indtægtsbestemte ydelser (som f.eks. børne- og familieydelser) sammen med manglende brug af arbejdsrelaterede sociale ydelser er i nogle medlemsstater potentielle hindringer for kvinders genindtræden på arbejdsmarkedet.

For få unge mennesker kommer ind på arbejdsmarkedet. Manglen på skræddersyede forløb, der kombinerer erhvervsvejledning, muligheder for opkvalificering, gode lærlingeuddannelser og praktikantophold hæmmer en positiv **overgang til arbejde for unge mennesker**[7]**.** Mangel på klare oplysninger om nye arbejdssøgende får arbejdsgiverne til at tøve med at besætte ledige stillinger, da det umiddelbart er uklart, hvad deres færdigheder og produktivitetsniveau er, og om de vil kunne opfylde jobkravene. I mange medlemsstater er det nødvendigt i højere grad at sikre, at unge mennesker er godt rustet til arbejdslivet.

Arbejdsmarkedets virkemåde og opsplitning

På mange arbejdsmarkeder medfører de meget **forskellige regler for tryghed i ansættelsen** en splittelse mellem godt beskyttede arbejdstagere med tidsubegrænsede ansættelseskontrakter og mindre beskyttede arbejdstagere med atypiske, oftest midlertidige ansættelseskontrakter. Virkningerne af krisen har understreget dette forhold: jobtab for arbejdstagere i midlertidigt arbejde var næsten fire gange hyppigere end for arbejdstagere i fast beskæftigelse. Midlertidigt arbejde er ikke i sig selv et negativt fænomen, men da det kun i begrænset omfang tjener som springbræt til mere permanente ansættelsesforhold, bremser det produktivitet og bedre karriere - og indtjeningsmuligheder - navnlig for unge mennesker.

Samtidig oplever mange medlemsstater utilstrækkelige eller svage arbejdsmarkeder, hvad angår muligheder for jobskifte, idet arbejdsmarkedet er præget af stivhed og relativt få personaleudskiftninger, der kan matche et ændret efterspørgselsmønster. Ud over uhensigtsmæssige regler for tryghed i ansættelsen skyldes dette også **stive arbejds(tids)ordninger**, dvs. utilstrækkelig intern fleksibilitet. Disse faktorer har negative følger for den økonomiske aktivitet, da de hindrer en effektiv allokering af arbejdskraftressourcer.

Hindringer for **arbejdskraftens geografiske mobilitet** kan også hindre arbejdsmarkedet i at fungere korrekt. Begrænsede muligheder for pensionsoverførsler og andre sociale sikringsrettigheder giver færre muligheder for en effektiv (re)allokering af arbejdskraft på samme måde som problematiske bolig- og transportforhold hindrer folk i at flytte eller pendle til steder, hvor der er job.

Nogle medlemsstater har også et betydeligt **sort arbejdsmarked**, hvor en stor del af arbejdsstyrken ikke er registreret på grund af manglende håndhævelse af eksisterende regler og demotiverende skatte- og understøttelsesordninger. Resultatet er kunstigt lave officielle tal for beskæftigelse og præsterede arbejdstimer og et parallelt arbejdsmarked, hvor den ene part har meget dårlige betingelser, hvilket reducerer produktiviteten og skatteprovenuet og øger risikoen for udelukkelse.

Gode relationer mellem stærke arbejdsmarkedsparter baseret på dialog og tillid bidrager til at skabe løsninger, der nedbringer opsplitning og sikrer, at arbejdsmarkedet fungerer korrekt.

---

[7] KOM(2010) 477, "Unge på vej".

Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter har vist sig at være effektiv under krisen. Det er vigtigt at skabe konsensus, når der skal træffes beslutning om stramninger, da kun en byrdefordeling, der opleves som retfærdig, vil sikre socialt acceptable og succesrige reformer. Den operationelle kapacitet hos arbejdsmarkedets parter og organisationer og arbejdsmarkedsrelationerne er imidlertid forskellige; i flere medlemsstater er det således nødvendigt fuldt ud at udvikle uafhængige, forhandlede løsninger baseret på fælles analyser og forhandlinger mellem arbejdsmarkedets parter.

Jobskabelse

Mange medlemsstater har midlertidigt reduceret **de indirekte lønomkostninger** som svar på krisen. Yderligere permanente reduktioner vil fremme beskæftigelsen, navnlig når de vedrører lavtuddannet arbejdskraft og de lande, hvor sidstnævnte udgør et stort arbejdskraftpotentiale. Der kan opnås skatteneutralitet ved at skifte fra skat på arbejde til skat på energi og/eller fast ejendom. Mange medlemsstater har allerede indledt drøftelser om den nuværende skat på arbejde og andre ressourcer.

De arbejdsmarkeder, der opstår efter krisen, er i forandring, og mange medlemsstater er optaget af at skabe bæredygtige **grønnere økonomier** med høj merværdi. Dette er nødvendigt for at skabe flere job og opfylde klima-/energimålene. Samtidig er det nødvendigt at støtte arbejdskraftens tilpasning. Der er endnu ikke sikret fuld synergi mellem politikker, der gensidigt styrker hinanden og skaber en win-win løsning for økonomien, miljøet og beskæftigelsen. De sektorer, der taber flest arbejdspladser, er stærkt mandsdominerede (gas, elektricitet, kul, olie). Nogle job i disse sektorer vil blive overflødige, men andre vil kræve nye færdigheder og føre til en omfordeling af job i den samme sektor eller i andre. Der kræves også nye færdigheder i sektorer med såkaldte "hvide job", f.eks. sundhedssektoren, hvor efterspørgslen er stigende, og manglen på arbejdskraft er akut og stigende på grund af en aldrende befolkning.

Der er fortsat få **selvstændige erhvervsdrivende og iværksættere** i medlemsstaterne, og under halvdelen af sådanne virksomheder overlever mere end tre år. Nettoindtjeningen ved selvstændig virksomhed opleves ikke som tilstrækkelig meget højere end andre alternativer, og det er ikke en attraktiv karrieremulighed for de bedste og de dygtigste. De gældende foranstaltninger virker afskrækkende for selvstændig erhvervsvirksomhed, og initiativer, der kombinerer økonomisk politik og arbejdsmarkedspolitik for at skabe gunstige vilkår for iværksættervirksomhed, er stadig alt for sjældne.

Aktive arbejdsmarkedspolitikker

I en række medlemsstater er der mangel på **målrettede** aktive arbejdsmarkedspolitikker, der tager sigte på langtidsledige, sårbare og udsatte grupper. I nogle medlemsstater har aktive arbejdsmarkedspolitikker få virkninger, da der fortsat er forholdsvis mange ledige stillinger samtidig med en høj langtidsledighed. Det skyldes i nogen grad et dårligt samarbejde mellem de forskellige myndighedsniveauer, der er involveret i forvaltningen af de aktive arbejdsmarkedspolitikker, idet ansvaret er fordelt på forskellige regionale niveauer. I andre medlemsstater skyldes det **ineffektive offentlige arbejdsformidlinger** med for store arbejdsbyrder som følge af mange klienter, budgetnedskæringer og afskedigelser i arbejdsformidlingerne, mangel på uddannet personale, manglende efteruddannelse, uhensigtsmæssige udgifter betalt via de aktive arbejdsmarkedspolitikker eller utilstrækkeligt fokus på mere omkostningseffektive foranstaltninger. Moderniseringen af de offentlige

arbejdsformidlinger og af servicemodellen for at sikre en individuel støtte til alle er stadig utilstrækkelig.

Ligestilling og balance mellem arbejds- og privatliv

Ufrivilligt deltidsarbejde for kvinder er stadig et problem i nogle medlemsstater som følge af utilstrækkelige børnepasningsmuligheder i arbejdstiden og efter skoletiden og skyldes også manglende servicetilbud for børn og andre afhængige personer. Endvidere er omsorg til ældre og handicappede blevet en større udfordring på grund af befolkningens aldring, både for samfundet og for kvinder. I nogle medlemsstater vanskeliggøres **kvinders genindtræden på arbejdsmarkedet** også af det forhold, at arbejdsmarkedet ikke sætter pris på afbrydelser i arbejdslivet, og af en ulige varetagelse af forældreansvaret. I nogle lande risikerer lange (skattefinansierede) forældreorlovsordninger at blive en hindring for karriereudvikling og produktivitet og pålægger de offentlige budgetter alvorlige byrder på grund af forældede kvalifikationer.

Sociale sikringsordninger

I efterdønningerne af krisen er **langtidsledighed og strukturel ledighed** nu et akut problem for mange medlemsstater. Arbejdsløshedsunderstøttelse og andre ydelser bør anspore til at arbejde for at undgå afhængighed af sociale ydelser, men samtidig sikre den meget nødvendige indkomststøtte og tilpasning til den økonomiske konjunktur. Mange medlemsstater har endnu ikke indført passende kriterier for tildeling af ydelser med midlertidige og delvise sanktioner for modtagere, som er i stand til at arbejde. I nogle medlemsstater findes der heller ikke systemer, der gør det muligt at identificere dem, der ikke er parate til at tage et arbejde, eller politikker, der gør det muligt at tage hånd om dem.

Lønfastsættelse og arbejdskraftomkostninger

Lønningerne skal tilpasses, så de modsvarer udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft, sikrer en effektiv anvendelse af arbejdskraften og står i et rimeligt forhold til arbejdstagernes skabelse af merværdi. I den henseende er det afgørende, at **reallønningerne på mellemlang sigt stiger i takt med produktiviteten** i alle brancher og økonomiske sektorer.

Fra et makroøkonomisk synspunkt er løndynamikken også vigtig for at korrigere de interne og eksterne ubalancer. Navnlig i nogle lande i euroområdet vil en varig opretning af store akkumulerede underskud på de løbende betalingsbalanceposter og nedbringelsen af store arbejdsløshedslommer kræve en dynamik i de nominelle arbejdskraftomkostninger, der på mellemlang sigt medfører en passende **tilpasning af priskonkurrenceevnen.** I den henseende er dynamikken i de nominelle arbejdskraftomkostninger i de øvrige lande i euroområdet en relevant reference.

På den baggrund er det vanskeligt for flere medlemsstater at finde den rette balance i de kollektive overenskomster mellem den fleksibilitet, der er nødvendig for at tilpasse arbejdsmarkederne til ændrede betingelser, og aftaler, der fastsætter lønniveauer, som kan beskytte og fremme de investeringer, der kræves for at øge værdien af job.

2.2. EN HØJT KVALIFICERET OG UDDANNET ARBEJDSSTYRKE

Et stærkt menneskeligt kapitalgrundlag er nøglen til holdbar vækst, beskæftigelse og international konkurrenceevne. I 2020 vil 85 % af alle job kræve et højt eller mellemhøjt

kvalifikationsniveau, og andelen af job til lavtuddannede vil være faldet til 15 %. Det er derfor vigtigt, at medlemsstaterne i overensstemmelse med de integrerede retningslinjer 8 og 9 og strategirammen for det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet (ET2020)[8] fortsætter med at reformere uddannelsessystemerne og give borgerne flere og mere relevante færdigheder og nøglekompetencer.

Utilstrækkelig uddannelse hindrer overgange på arbejdsmarkedet, da et stort antal borgere i alle aldre og uanset kvalifikationsniveauer ikke besidder **den rette kombination af færdigheder** og kompetencer. **Uddannelsessystemerne** kan ikke i tilstrækkelig grad takle den udfordring, der består i at udstyre arbejdstagere og jobsøgere med grundlæggende færdigheder og tværgående nøglekompetencer. Det tyder på et begrænset samarbejde om udvikling af uddannelsesforløb, der implicerer arbejdsmarkedets parter og offentlige arbejdsformidlinger.

Der bør udvikles yderligere foranstaltninger og værktøjer til at foregribe og udarbejde prognoser for fremtidige kompetencemangler og kompetencebehov på nationalt, regionalt og sektormæssigt niveau (kompetenceprognoser, arbejdsgiverundersøgelser, sektoranalyser, statistiske data af høj kvalitet). Det gælder både den måde, hvorpå sådanne bestræbelser gennemføres, samt den måde hvorpå resultaterne formidles til nøgleaktører, som f.eks. erhvervsvejledningskontorer, statistiske kontorer, ngo'er, sektorspecifikke organer, og bruges til at udvikle uddannelsesforløb.

Ofte er voksnes deltagelse i **livslang læring** også for ringe. Det skyldes væsentligst manglende incitamenter for virksomheder til at uddanne arbejdstagere, utilstrækkelig støtte til arbejdstageres deltagelse i uddannelse og et uhensigtsmæssigt udbud i forhold til de forskellige gruppers behov.

Endvidere gør en kompleks finansieringsstruktur og en række forskellige udbydere det vanskeligt at gennemføre sammenhængende strategier til at koordinere og gennemføre uddannelsesaktiviteter i den offentlige og den private sektor og for enkeltpersoner. De mange ansvarsniveauer, overlappende finansiering og mangel på en egentlig styring svækker forvaltningen af systemet. Ulige adgang til livslang læring er fortsat et hovedproblem: da en stor del af videreuddannelsen udbydes af arbejdsgivere, har fastansatte bedre adgang til livslang læring end midlertidigt ansatte eller arbejdsløse. Lavtuddannede deltager fem gange mindre i voksenuddannelse end voksne med et højt kvalifikationsniveau. Mere fleksible læringsforløb, herunder gennem anerkendelse af ikke-formel og uformel uddannelse, og **målrettede foranstaltninger,** som f.eks. uddannelse på arbejdspladsen og partnerskaber med virksomheder og organisationer i den sociale sektor, der tager sigte på lavtuddannede, arbejdsløse voksne, migranter, etniske minoriteter og handikappede, er ikke tilstrækkelig tiltrækkende. Det ville også være nyttigt med særlige ledsageforanstaltninger for arbejdstagere i erhverv i tilbagegang.

Forbedre de grundlæggende færdigheder og nøglekompetencer ved at takle problemet med tidligt skoleophør

Tidligt skoleophør er et komplekst fænomen, der skyldes en række socioøkonomiske, uddannelsesmæssige og individuelle faktorer. Mange medlemsstater takler det ved at fokusere på at højne kvaliteten af almen og faglig uddannelse, herunder gennem **innovative lærings- og undervisningsmetoder**, og mere målrettet støtte til udsatte elever. Nogle lande planlægger

[8] Rådets konklusioner af 12.5.2009 (2009/C 119/02).

også strukturændringer for at gøre læringsforløbene mere fleksible og tilbyde programmer, der kombinerer læring og arbejde. Virkningen af sådanne foranstaltninger er imidlertid ofte ringe, da de ikke altid suppleres med politikker til hurtig indgriben, navnlig bedre adgang til førskoleuddannelse og kompensationsforanstaltninger, der letter en tilbagevenden til uddannelsessystemet for frafaldne elever. Ofte findes der ikke **en samlet tilgang,** der er tæt koordineret med andre relevante indsatsområder, til at takle disse forskellige faktorer.

Flere skal have adgang til de højeste kompetenceniveauer

I mange medlemsstater er investeringerne i højere uddannelse for lave eller endda blevet reduceret på grund af den økonomiske krise. En samlet investering på 2 % af BNP (både offentlig og privat finansiering) i et moderne og velfungerende universitetssystem er et minimum for videnintensive økonomier. **Moderniseringen af de højere uddannelsessystemer** med skræddersyede uddannelsesforløb, praktik og resultatorienterede læringsformer, bedre forvaltning og finansiering skal styrkes. Incitamenter for tertiære institutioner til at samarbejde med erhvervslivet og generelt verden udenom og **tilpasse højere uddannelsesinstitutioner** til samfundets behov, navnlig underrepræsenterede gruppers, er fortsat en udfordring.

Hvad angår **faglig uddannelse**, er kvaliteten og tiltrækningskraften på alle niveauer stærkt mangelfuld.

2.3. INKLUSIV VÆKST: BEKÆMPELSE AF FATTIGDOM OG UDELUKKELSE

Udelukkelse fra arbejdsmarkedet, dårlige arbejdsbetingelser og manglende muligheder for at forblive og udvikle sig på et opsplittet arbejdsmarked er hovedårsager til fattigdom. Nedenstående omhandler de politiske prioriteter som fastsat i **beskæftigelsesretningslinje 10.**

Forebygge og bekæmpe fattigdom gennem inklusive arbejdsmarkeder

Arbejde er den bedste forsikring mod fattigdom. Arbejdsløse og ikke-erhvervsaktive (ikke-pensionerede voksne) udgør henholdsvis 10 % og 21 % af befolkningen, der risikerer fattigdom eller udelukkelse (idet de arbejdsløse løber den største risiko: 58 % mod 13,5 % for beskæftigede). Fattige arbejdstagere udgør 24 % af dem, der risikerer fattigdom eller udelukkelse i EU. Det er derfor vigtigt, at arbejdsmarkedspolitikkerne udformes således, at de sikrer lønninger, man kan leve af, ved at takle arbejdsmarkedets opsplitning, manglende færdigheder, lave lønninger og underbeskæftigelse (herunder ufrivilligt deltidsarbejde), og lette adgangen til arbejdsmarkedet for eneforældre og sekundære forsørgere.

Forebygge fattigdom gennem passende og holdbare sociale sikringssystemer og adgang til tjenester af høj kvalitet

De fleste medlemsstater anfører, at finanspolitiske foranstaltninger vil få konsekvenser for de sociale sikringssystemer. Foranstaltninger, som f.eks. vanskeligere adgang til ydelser, kortere varighed eller en nedsættelse af ydelserne og ændrede indekseringsregler for bistandsordninger, kan påvirke deres effektivitet. På finansieringssiden kan fritagelser fra at betale bidrag til sociale forsikringsordninger og andre sociale sikringsordninger svække ordningernes holdbarhed, mens foranstaltninger, der udvider grundlaget for sociale forsikringsordninger, kan være nyttige. I den situation kan de sociale udgifter gøres mere effektive gennem en bedre implementering (f.eks. forenkling af regler, nedbringelse af administrative omkostninger, resultatindikatorer og takling af svig og fejl), men det er

nødvendigt med bredere strategier, der forbedrer effektiviteten på alle sociale sikringsområder, bl.a. gennem mere vægt på forebyggelse, et integreret serviceudbud og en mere effektiv indgriben.

Investere i aktive inklusionsstrategier

Dårlige økonomiske betingelser og høj arbejdsløshed skaber risiko for langsigtet udelukkelse, der påvirker arbejdsstyrkens beskæftigelsesegnethed og færdigheder, og som underminerer befolkningens mentale og fysiske sundhed. Svage **sikkerhedsnet** og en mangel på aktiveringsforanstaltninger for de mest udsatte risikerer at forværre vedvarende social og faglig udelukkelse. Disse net skal styrkes, hvor det er nødvendigt, ved at forbedre deres dækning og effektivitet.

Aktive inklusionsstrategier, der kombinerer passende indkomststøtte, adgang til arbejdsmarkedet og sociale ydelser, er nødvendige for at forebygge langsigtet eksklusion og for at gøre de sociale udgifter mere effektive. Det kan f.eks. ske ved at knytte social bistand til aktivering og adgang til formidlingstjenester og individuelle tjenester.

Finanspolitisk konsolidering og manglende offentlig finansiering risikerer at påvirke finansieringen og kvaliteten af sociale ydelser, der er nødvendige for at støtte arbejdskraftens erhvervsegnethed og en holdbar reintegration af de mest udsatte i samfundet og på arbejdsmarkederne. I mange medlemsstater er det fortsat en udfordring at sikre en holdbar finansiering af **sociale ydelser** og **sikre deres kvalitet.**

I mange medlemsstater er det nødvendigt med en mere målrettet indsats for at støtte specifikke grupper (unge, handicappede, migranter) eller forebygge og takle gældsætning, hjemløshed og udelukkelse fra boligmarkedet. En række lande vil fremme **social innovation** og skabe offentlig-private partnerskaber og udnytte den sociale økonomis potentiale.

Forbedre mulighederne på arbejdsmarkedet for forældre vil bidrage til at bryde nedarvelse af fattigdom fra generation til generation

Femogtyve millioner børn risikerer at opleve fattigdom eller udelukkelse. Det er fortsat meget forskelligt, i hvor høj grad der gennemføres politikker til bekæmpelse af børnefattigdom, og der er fortsat meget forskellige resultater. At opleve fattigdom og afsavn som ung påvirker børns velvære og kan få langsigtede skadelige virkninger for deres uddannelsesmæssige resultater og fremtidige chancer i livet.

At støtte forældres arbejdsmarkedsdeltagelse, herunder eneforældres og sekundære forsørgeres, er afgørende for at bekæmpe børnefattigdom. En sådan indsats skal imidlertid indgå i en bredere strategi, der støtter børn og familier, og som omfatter investeringer i bedre børnepasning (kvalitetsstandarder, uddannelse af personale osv.), tidlig indsats over for børn på områder som sundhed og uddannelse og opretholdelse eller forbedring af indkomststøtte til familier ved i højere grad at målrette støtten og kombinere målrettede og generelle ydelser. Nogle lande melder imidlertid, at den finanspolitiske konsolidering også vil have negativ indflydelse på ydelser til børn og familier og på andre ydelser, som er vigtige for familier (boligstøtte).

For at gøre fremskridt med at få 20 millioner mennesker ud af fattigdom i en periode med finanspolitisk konsolidering, er det nødvendigt, at de sociale velfærdssystemer fastsætter prioriteter, der kombinerer effektivitet og retfærdighed. Med udsigt til genopretning kan aktive inklusionsstrategier bidrage til at sikre, at fordelene ved vækst og beskæftigelse gavner

så mange som muligt. At bryde nedarvelsen af fattigdom fra generation til generation med udgangspunkt i børn og sikre lige muligheder for alle er en topprioritet.

3. VEJEN FREM: SKABE MERE BESKÆFTIGELSE

De fleste medlemsstater er på vej fra krisestyring til strukturreformer …

Når vi ser frem, vil EU's økonomi i henhold til Kommissionens økonomiske prognoser fra efteråret blive genoprettet hurtigere end hidtil antaget – selv om den stadig er skrøbelig – og det ser ud til, at arbejdsmarkedet klarer sig noget bedre i år en hidtil forventet. På den baggrund forventes det, at de fleste medlemsstater vil flytte fokus fra konjunkturbestemt efterspørgselsstyring til strukturreformer.

Som nævnt i den årlige vækstundersøgelse vil følgende prioriteter, hvad angår strukturreformer på arbejdsmarkedet, kræve øjeblikkelig opmærksomhed:

- **Målrettet midlertidig nedsættelse af arbejdsgiverbidrag,** navnlig i forbindelse med ansættelser af unge, kvinder eller forældre, der vender tilbage til arbejdsmarkedet, ældre arbejdsløse arbejdstagere eller lavtlønnede, kan lette overgangen til beskæftigelse med lavere omkostninger end de omkostninger, der er forbundet med arbejdsløshedsunderstøttelse og sociale ydelser, som de pågældende personer ville modtage, hvis de ikke var i beskæftigelse.

- Anstændige lønninger, en mere smidig lønregulering og mere fleksible regler for ansættelse, herunder **differentierede lønninger i forhold til** erfaring, ledsaget af afledte ydelser og adgang til arbejdsformidling og uddannelse, kan bidrage til at takle den nuværende høje ungdomsledighed. En **lønfastsættelsesprocedure, der i højere grad tilpasser sig** markedsudviklingen i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, er også nødvendig, således at lønningerne på korrekt vis og straks afspejler produktiviteten og sikrer EU's konkurrenceevne over for resten af verden og i EU og medlemsstaterne.

- **Skattereformer kombineret med bedre adgang til tjenester** og **mere udbredt brug af ydelser forbeholdt personer i beskæftigelse** kan i høj grad bidrage til at nedbringe arbejdsløshed og ledighedsfælder. Navnlig kan mere effektive arbejdsrelaterede ydelser og skattelettelser kombineret med en hurtigere henvisning af unge arbejdsløse til passende uddannelsesprogrammer eller lærlingeuddannelser gøre en arbejdsindsats mere attraktiv for dem. Kvinders beskæftigelse kan også fremmes ved at tilbyde flere naturalieydelser kombineret med en lavere marginal beskatning for sekundære forsørgere ved at nedsætte den familiebaserede beskatning og arbejdsløshedsunderstøttelsen og trangsbestemte ydelser.Generelt vil en forbindelse mellem skat og ydelser, således at de personer, der har ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, indrømmes en skattelettelse for indtægter fra arbejde, være et incitament for ledige til at søge arbejde.

- Fremme **større intern fleksibilitet**, herunder en justering af arbejdstilrettelæggelsen eller arbejdstiden, f.eks. midlertidig nedsat arbejdstid (som har været praktiseret de sidste 18 måneder). De offentlige myndigheder kan aktivt støtte intern fleksibilitet og således bevare arbejdspladser og beskytte en værdifuld menneskelig kapital, men det medfører betydelige offentlige udgifter.

- Fremme **en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet** (flexitime, hjemmearbejde) til personer, der vender tilbage fra forældreorlov, kan også gøre det lettere at forene privatliv og

arbejdsliv og navnlig øge kvinders beskæftigelse. **At udbrede fuldtidsbørnepasning,** navnlig for børn under 3 år, har afgørende betydning for at sikre, at den negative beskæftigelseseffekt ved forældreskab, som navnlig berører kvinder, reduceres mærkbart. Det er endvidere nødvendigt, at forældreorloven fordeles mere ligeligt mellem forældrene for at kompensere for behovet for at afkorte forældreorloven i de lande, hvor den er længere end 12 måneder.

- Det er nødvendigt at gøre en yderligere indsats for at afskaffe førtidspensionsordninger og øge den lovbestemte pensionsalder for at **få flere ældre arbejdstagere i arbejde.** Et længere arbejdsliv kunne også fremmes gennem en mere direkte forbindelse mellem sen pensionering og erhvervelse af flere pensionsrettigheder og fremme foranstaltninger, der giver en aktiv og sund aldring.

- Yderligere **reformer af arbejdsløshedsstøtten og af andre sociale ydelser** bør tage sigte på at kombinere effektivitetsgevinster og social retfærdighed. Reformer bør navnlig tilpasses konjunkturcyklen; ved at øge ydelsernes varighed og dækning i nedgangsperioder og det modsatte i opgangsperioder, således at sikkerhedsnettet styrkes på de tidspunkter, hvor der er mest behov for det.

- Arbejdsløshedsunderstøttelsen bør tages op til fornyet vurdering for at sikre, at den tilskynder til at arbejde. Ydelserne bør udformes, så de belønner en tilbagevenden til arbejde for arbejdsløse gennem en tidsbegrænset støtte og **betingelser, der i højere grad sammenknytter uddannelse og jobsøgning** med ydelser: der bør anvendes en tilgang baseret på fælles ansvar, dvs. en lettere adgang til arbejdsløshedsunderstøttelse kombineret med en øget kontakt, styrket opfølgning, kontrol med jobsøgningsindsatsen og anvendelse af sanktioner, hvis disse betingelser ikke overholdes.

- Der bør fokuseres på at nedbringe opsplitningen på arbejdsmarkedet, hvilket kunne ske ved at ændre **reglerne om tryghed i ansættelsen** ved f.eks. at udvide brugen af tidsubestemte ansættelseskontrakter og gradvist øge beskyttelsen for på den måde at nedbringe de eksisterende forskelle mellem arbejdstagere med atypiske kontrakter og arbejdstagere med tidsubestemte ansættelseskontrakter.

- På trods af den nuværende stramme finanspolitiske situation er det yderst vigtigt at fastholde og om muligt øge målrettede investeringer og reformer på undervisningsområdet. Det er vigtigt at undgå, at jobmuligheder går tabt for en stor del af unge og lavtuddannede på et arbejdsmarked, der har ændret struktur på grund af krisen og derfor stiller nye krav til arbejdstagerne.

… men det finanspolitiske spillerum vil være bestemmende for prioriteringen af foranstaltninger

En fremskyndelse af reformforanstaltninger på et tidspunkt med finanspolitisk konsolidering kræver en omhyggelig udvælgelse af reformer. Genopretningstempoet samt det finanspolitiske spillerum til finansiering af de politiske foranstaltninger **varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat.**

Udgifterne til sociale ydelser forventes at udgøre 30,7 % af BNP i 2011 mod 27,5 % i 2007. Bag dette overordnede tal kan man konstatere betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, en stor forskel, hvad angår deres evne til at takle den stigende efterspørgsel efter sociale

ydelser og sociale sikringssystemer med store huller, der skal udbedres i nogle lande. Den finanspolitiske konsolidering vil også kræve, at de sociale udgifter i højere grad målrettes.

Endvidere vil jobskabelsen i EU formodentlig fortsat være dæmpet i den nærmeste fremtid. Det afspejler bl.a. arbejdsmarkedernes sædvanlige forsinkede reaktion på en ændret økonomisk aktivitet og også det faktum, at der har været en betydelig ophobning af arbejdskraft under krisen samtidig med nedsat arbejdstid.

Når medlemsstaterne skal prioritere de reformer, de ønsker at gennemføre, vil det formodentlig ske i forhold til det foreliggende finanspolitiske spillerum og den konjunkturcyklus, de befinder sig i. I den henseende kan nedenstående tabel være til hjælp, da den grupperer de politiske prioriteter i forhold til størrelsen af de krævede offentlige investeringer (små eller store) og i forhold til, om det politiske fokus er kort eller langsigtet.

F.eks. vil en begrænsning af førtidspensionsordninger (første punkt i rubrikken til højre) kræve færre offentlige investeringer og må forventes væsentligst at påvirke beskæftigelsen på lang sigt. På den anden side vil en nedbringelse af de indirekte lønomkostninger (sidste punkt i rubrikken til venstre) kræve større offentlige investeringer og på kort sigt bidrage til at nedbringe arbejdsløsheden. Tabellen kan give en oversigt over, hvilke politiske prioriteter der er mest hensigtsmæssige for medlemsstaterne i forhold til restriktionerne for deres offentlige finanser og arbejdsmarkedssituationen.

	Hastende på kort sigt at takle arbejdsløshed	**Langsigtet fokus på at øge beskæftigelsen**
Få offentlige investeringer påkrævet	– støtte målrettet uddannelse – indføre flere forpligtelser i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelse – nedbringe ledighedsfælder ved hjælp af arbejdsrelaterede ydelser – forbedre lønjusteringen	– begrænse førtidspensionsordninger – styrke forbindelsen mellem pensionsalder og pensionsrettigheder – tilpasse arbejdsløshedsunderstøttelsen til konjunkturcyklen – revurdere arbejdsmarkedslovgivningen for at nedbringe opsplitningen – fremme samarbejdet mellem arbejdsformidlinger, herunder uddannelsesinstitutioner
Store offentlige investeringer påkrævet	– støtte intern fleksibilitet, justere arbejdstilrettelæggelsen – nedbringe indirekte lønomkostninger / yde ansættelsesstøtte –	– styrke de skattemæssige incitamenter for sekundære forsørgere – sikre bedre adgang til børnepasningsmuligheder – modernisere almen og faglig uddannelse

Den fælles beskæftigelsesrapport vil i første omgang indgå i drøftelserne på det europæiske råds forårsmøde. Den vil vejlede medlemsstaterne med henblik på deres nationale reformprogrammer. Medlemsstaterne vil i disse skulle angive præcist, hvilke valg de har foretaget. Kommissionen vil, hvis den finder det nødvendigt, foreslå og Rådet vedtage beskæftigelseshenstillinger for at takle de områder, der ikke i tilstrækkelig grad er taget hånd om.

Jobskabelse er af afgørende betydning. Europa 2020-strategien fremmer samspillet mellem beskæftigelses-, innovations-, forsknings-, udviklings-, industri- og miljøpolitik for at styrke jobskabelsen og mindske social udelukkelse: strategiens flagskibsinitiativer beskriver nærmere, hvordan det skal ske. Dem, der har ansvaret for at udforme beskæftigelsespolitikker, skal træffe de rigtige valg. Det er absolut nødvendigt hurtigt at nedbringe arbejdsløsheden og gennemføre effektive arbejdsmarkedsreformer for at skabe flere og bedre job.