



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.3.2022
COM(2022) 85 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Finanspolitiske retningslinjer for 2023

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Finanspolitiske retningslinjer for 2023

1. Indledning

Ruslands invasion af Ukraine har undermineret den europæiske og globale sikkerhed og stabilitet. De seneste begivenheder er et vendepunkt for Europa og sætter på grundlæggende vis spørgsmålstegn ved vores fredsorden. EU står solidarisk sammen med Ukraine, både politisk og økonomisk. Som reaktion på Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aktioner har EU godkendt en pakke af massive og målrettede sanktioner, der vil få maksimal indvirkning på den russiske økonomi og den politiske elite. Samtidig står EU over for en række umiddelbare udfordringer, navnlig med hensyn til flygtningestrømme, sikkerhed og eventuelle modforanstaltninger fra Ruslands side. Denne krise risikerer at påvirke væksten negativt, bl.a. på grund af konsekvenserne for de finansielle markeder, det yderligere pres på energipriserne, de vedvarende flaskehalse i forsyningskæden og indvirkningen på tilliden.

På grund af de usædvanligt store usikkerhedsmomenter og risici er det nødvendigt med en stærk samordning af de økonomiske politikker og finanspolitikkerne for gradvist at komme ud af covid-19-krisen. EU's økonomi er blevet hjulpet til at overvinde krisen af en ambitiøs og samordnet finanspolitisk reaktion på pandemien, en hidtil uset støtte fra nye EU-instrumenter og lempelige pengepolitiske vilkår, som også understøtter genopretningen. I tredje kvartal af 2021 var EU tilbage til sit BNP fra før krisen, og i Kommissionens vinterprognose 2022 forventedes produktionen at overstige niveauet fra før pandemien i alle medlemsstater ved udgangen af 2022. Fremadrettet bør finanspolitikkerne fortsat være nøje koordineret for at sikre holdbare offentlige finanser og sammen med bredere økonomiske politikker bidrage til at understøtte genopretningen og lede den europæiske økonomi hen imod en stærkere og bæredygtig vækst til trods for den forværrede globale situation.

Finanspolitikkerne skal være klar til at reagere på de hastigt skiftende omstændigheder. Den politisk situation ændrer sig hele tiden. De pandemirelaterede midlertidige nødforanstaltninger forventes for en stor dels vedkommende at blive udfaset i 2022 i overensstemmelse med den gradvise normalisering af folkesundhedssituationen⁽¹⁾. Inflationsudsigterne på kort sigt peger i retning af en gradvis normalisering af pengepolitikken. Invasionen af Ukraine forventes imidlertid at få en negativ indvirkning på udsigterne, som er blevet mere usikre, idet risiciene er blevet nedadrettede. Den såkaldte "generelle undtagelsesklausul" i stabilitets- og vækstpagten⁽²⁾ vil fortsat finde anvendelse i

⁽¹⁾ Europa-Kommissionen (2021) "Udkastene til budgetplaner for 2022: Samlet vurdering" (COM(2021) 900 final af 24. november 2021).

⁽²⁾ Specifikke bestemmelser i EU's finanspolitiske regler giver mulighed for en koordineret og velordnet midlertidig afvigelse fra de normale krav for alle medlemsstater i en situation med generel krise som følge af et alvorligt økonomisk tilbageslag for euroområdet eller EU som helhed (jf. artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 og artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97).

2022. Dette vil muliggøre en finanspolitisk tilpasning til udviklingen i situationen for at imødegå de umiddelbare udfordringer, som krisen medfører. På grundlag af Kommissionens vinterprognose 2022 forventes den generelle undtagelsesklausul at blive deaktiveret fra 2023⁽³⁾. Dette vil i betragtning af den store usikkerhed blive revurderet på grundlag af Kommissionens forårsprognose 2022. Endelig blev drøftelserne om rammen for økonomisk styring genoptaget i oktober 2021 med henblik på at skabe en bred konsensus om den videre vej frem i god tid inden 2023⁽⁴⁾.

I denne meddelelse udstikkes der retningslinjer til medlemsstaterne for gennemførelsen og samordningen af finanspolitikkerne, afhængigt af udviklingen i de økonomiske udsigter. I retningslinjerne tages der hensyn til de positive erfaringer med de tilsvarende retningslinjer fra marts 2021, som bidrog til de løbende drøftelser i Rådet, Eurogruppen og med andre EU-interessenter og internationale interessenter om den mest hensigtsmæssige finanspolitiske reaktion og mulighederne for at tilpasse den. Principperne afspejler Kommissionens vinterprognose 2022 og bør være vejledende for medlemsstaternes kommende stabilitets- og konvergensprogrammer. Retningslinjerne vil blive tilpasset den økonomiske udvikling efter behov og senest i Kommissionens forårspakke for det europæiske semester i slutningen af maj 2022.

Resten af meddelelsen består af fire afsnit. I afsnit 2 skitseres de økonomiske udsigter for 2022 og 2023. I afsnit 3 beskrives fem principper samt følgerne, baseret på Kommissionens vinterprognose 2022, for de finanspolitiske henstillinger, der skal fremsættes til medlemsstaterne i maj 2022 med henblik på deres budgetplaner i 2023. I afsnit 4 gøres der kort status over evalueringen af den økonomiske styring. I afsnit 5 skitseres de næste skridt.

2. Den økonomiske situation og de økonomiske udsigter

EU's økonomi er gået ind i covid-19-pandemiens tredje år og har indhentet tilbagegangen i forhold til produktionsniveauet før pandemien. EU's økonomi steg atter kraftigt i 2021, og arbejdsløsheden nåede et rekordlavt niveau, men hen imod slutningen af året aftog ekspansionen. Fremkomsten af omikronvarianten førte til genindførelse af restriktioner for bevægelsesfriheden, fornyet pres på sundhedssystemerne og mangel på arbejdskraft på grund af sygdom, karantæne og omsorgsforpligtelser. Som følge af langvarige forsyningsafbrydelser kombineret med en stærk efterspørgsel blev råvare- og energipriserne presset op. Denne negative udvikling lagde en dæmper på vækstdynamikken i EU, idet realvæksten i BNP aftog i sidste kvartal af 2021.

I Kommissionens vinterprognose 2022 forventedes der fortsat en solid økonomisk ekspansion i den europæiske økonomi, om end på et svagere grundlag i 2022 og 2023.

⁽³⁾ Den generelle undtagelsesklausul blev aktiveret ved godkendelsen af Europa-Kommissionens meddelelse til Rådet om aktivering af den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpagten (COM(2020) 123 final af 23. marts 2020). Afgørelsen om at deaktivere den er baseret på en overordnet vurdering af økonomiens tilstand, hvor det vigtigste kvantitative kriterium er det økonomiske aktivitetsniveau i EU eller euroområdet sammenlignet med niveauet før krisen (slutningen af 2019). Europa-Kommissionen (2021), "Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion" (COM(2021) 105 final af 3. marts 2021, s. 7-8 og s. 14).

⁽⁴⁾ Europa-Kommissionen (2021) "EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring" (COM(2021) 662 final af 19. oktober 2021).

Efter en midlertidig afmatning forventedes den økonomiske ekspansion at tage til i andet kvartal af 2022 og forblive solid i prognoseperioden. De grundlæggende faktorer, der lå til grund for ekspansionen, var fortsat solide. En bedring af situationen på arbejdsmarkedet, store opsparinger i husholdningerne, fortsat gunstige finansieringsvilkår og udnyttelse af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten ventedes alle at bidrage til en længerevarende og robust ekspansionsfase. Ifølge vinterprognosen forventedes EU's realvækst i BNP at nå op på 4,0 % i 2022, hvilket er 1,3 procentpoint lavere end i 2021, men stadig et godt stykke over gennemsnittet på lang sigt. Ifølge vinterprognosen⁽⁵⁾ ville EU's "tilbagevenden til normalitet" fortsætte i 2023, hvor væksten forventedes at aftage til 2,8 %.

I vinterprognosen var der ikke taget højde for invasionen af Ukraine og de deraf følgende geopolitiske spændinger. Dette har en negativ indvirkning på vækstudsigterne og gør risiciene mere nedadrettede. Inflationen kan f.eks. vise sig at være højere end forventet på grund af omkostningspres som følge af flaskehalse på udbudssiden. Højere energipriser, der fra producenterne i større omfang væltes over på forbrugerpriserne, kan dæmpe den samlede efterspørgsel. De globale flaskehalse på udbudssiden vil sandsynligvis fortsætte et godt stykke ind i 2022. Desuden kan uventet store anden runde-effekter som følge af lønstigninger, der potentielt ligger over udviklingen i produktiviteten, holde inflationen på et højt niveau i en længere periode. På den anden side kan investeringer, der fremmes af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og den flerårige finansielle ramme (FFR), herunder midler inden for rammerne af EU's samhørighedspolitik, sætte yderligere skub i aktiviteten.

3. Hovedprincipper og følger for de finanspolitiske retningslinjer

I dette afsnit beskrives de centrale principper, der vil ligge til grund for Kommissionens vurdering af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer. Følgerne for de finanspolitiske henstillinger, der i maj 2022 skal fremsættes til medlemsstaterne vedrørende deres budgetplaner for 2023, er baseret på vinterprognosen. Kommissionen vil nøje overvåge situationen og tilpasse sine politiske retningslinjer efter behov.

De finanspolitiske henstillinger for 2023 vil blive udformet kvalitativt med et kvantitativt grundlag. I betragtning af de specifikke økonomiske forhold og de deraf følgende vanskeligheder med at anslå produktionsgab og strukturelle saldi vil Kommissionen foreslå landespecifikke finanspolitiske retningslinjer, der bygger på tilgangen i den finanspolitiske henstilling for 2022 om begrænsning af væksten i de løbende udgifter, samtidig med at der ses på kvaliteten og sammensætningen af de offentlige finanser. Dette vil danne grundlag for Kommissionens overvågning af de finanspolitiske resultater i forhold til henstillingerne. Euroområdet medlemsstaters budgetter for 2023 vil blive vurderet i efteråret i Kommissionens udtalelser om udkastene til budgetplaner.

Princip 1: Sikre samordning af politikker og en konsekvent politiksammensætning

⁽⁵⁾ Kommissionens vinterprognose 2022 blev offentliggjort den 10. februar med skæringsdato den 1. februar 2022.

Samordning af finanspolitikkerne er fortsat afgørende. Medlemsstaternes samordnede finanspolitiske reaktion på den alvorlige økonomiske tilbagegang efter covid-19, som blev fremmet af aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul og ledsaget af tiltag på EU-plan, har på yderst vellykket vis bidraget til at afbøde dens økonomiske konsekvenser. Der er behov for en fortsat stærk samordning af finanspolitikkerne for at sikre en gnidningsløs overgang til en ny og bæredygtig væstkurs og finanspolitisk holdbarhed.

For at opnå en hensigtsmæssig finanspolitisk linje i euroområdet bør der tilstræbes en passende balance mellem bæredygtigheds- og stabiliseringshensyn. Det er afgørende at opnå en sådan sammenhæng på landeniveau, hvor der også tages hensyn til euroområdedimensionen/EU-dimensionen. Økonomien vil fortsat nyde godt af solide grundlæggende forhold og støtte fra EU, især genopretnings- og resiliensfaciliteten, men når de foranstaltninger, der er truffet for at støtte økonomien under pandemien, gradvis udfases, vil det også betyde, at en vigtig medvind i det store og hele vil høre op i 2023. Ved fastlæggelsen af tidsplanen og tempoet for den finanspolitiske normalisering bør der også tages hensyn til samspillet med de monetære politikker og politikkerne for finanssektoren samt finanseffekten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten⁽⁶⁾.

På grundlag af vinterprognosen er Kommissionen af den opfattelse, at det synes at være hensigtsmæssigt at gå fra en samlet set understøttende finanspolitisk linje i 2020-2022 til en overvejende neutral samlet finanspolitisk linje i 2023, samtidig med at den er rede til at reagere på udviklingen i den økonomiske situation.

Princip 2: Sikre gælds bæredygtighed gennem en gradvis finanspolitisk tilpasning og økonomisk vækst af høj kvalitet

De offentlige gældskvoter er høje og er steget som følge af pandemien. Den nødvendige finanspolitiske reaktion på covid-19-pandemien og faldet i produktionen har resulteret i en betydelig stigning i de offentlige gældskvoter, navnlig i visse medlemsstater med stor gæld, dog uden voksende gældsbejningsomkostninger. EU's samlede offentlige gældskvote toppede med ca. 92 % af BNP i 2021 og ventes kun at falde en smule til 89 % af BNP i 2023. Samtidig er der fortsat store forskelle mellem medlemsstaterne. De offentlige gældskvoter forventes fortsat at ligge over 100 % af BNP i seks medlemsstater i 2023, men at forblive under 60 % af BNP i ca. halvdelen af medlemsstaterne.

Med en uændret politik vil EU's offentlige gældskvote stort set stabilisere sig i løbet af de næste ti år, men vil fortsat være stigende i flere medlemsstater med stor gæld. Der er flere faktorer, som vil påvirke gælds dynamikken. På den ene side forstærkes de risici, der er forbundet med højere offentlig gæld, af andre udfordringer, herunder de forventede omkostninger som følge af den aldrende befolkning og de eventualforpligtelser (i form af garantier), der er ydet under covid-19-krisen. På den anden side har gælds dynamikken i 2021 generelt været bedre end ventet. Lave finansieringsomkostninger og gunstige vækstudsigter, til dels takket være den forventede positive virkning af investeringer og reformer på den

⁽⁶⁾ Mens tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten fortsat vil støtte økonomien hvert år, måler den årlige finanseffekt af genopretnings- og resiliensfaciliteten forskellen i de tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, der udnyttes fra år til år.

potentielle vækst på mellemlang sigt, er afbødende faktorer, Omfanget af denne virkning afhænger af udviklingen i vækst-rente-forskellene, som fortsat er usikre.

Der er behov for en flerårig finanspolitisk tilpasning kombineret med investeringer og reformer for at opretholde vækstpotentialet og dermed bremse gældsdynamikken. Det er vigtigt at sikre, at de offentlige finanser er holdbare gennem en gradvis reduktion af den høje offentlige gæld. Nogle medlemsstater risikerer at komme ud af krisen med højere udgiftskvoter og lavere indtægtskvoter (som en andel af BNP). Hvis det ikke lykkes at reducere gælden på mellemlang sigt i lande med stor gæld, vil det påvirke vækstudsigterne og forværre forskellene mellem landene. Hvis man udsætter de offentlige finanser for en ugunstig udvikling på de finansielle markeder, kan det skade økonomiernes generelle modstandsdygtighed. Gældsdynamikkens følsomhed over for udviklingen i finansieringsvilkårene er relevant for at afgøre, hvilket omfang og tempo den nødvendige tilpasning skal have. Gældsreduktionsstrategierne bør for at være vellykkede fokusere på finanspolitisk konsolidering, de offentlige finansers kvalitet og sammensætning og fremme af vækst. En alt for brat konsolidering vil underminere det igangværende opsving med negative konsekvenser for den potentielle vækst, stemningen på markederne og finansieringsomkostningerne og i sidste ende give bagslag for gælds bæredygtigheden.

På grundlag af vinterprognosen er Kommissionen af den opfattelse, at det er tilrådeligt at påbegynde en gradvis finanspolitisk tilpasning for at nedbringe den høje offentlige gæld fra og med 2023, mens en for brat konsolidering kan få negativ indvirkning på væksten og dermed gælds bæredygtigheden.

Princip 3: Fremme investeringer og bæredygtig vækst

Det bør stå øverst på dagsordenen i alle medlemsstater at få de europæiske økonomier ind på en mere bæredygtig vækstkurs og håndtere udfordringerne i forbindelse med den dobbelte omstilling⁽⁷⁾. Ifølge skøn fra Europa-Kommissionen og andre organisationer er der behov for store investeringer for at opfylde EU's klimamål og digitale mål. Opfyldelsen af målene i den grønne pagt kræver yderligere offentlige og private investeringer på 520 mia. EUR om året i 2021-2030. Investeringsbehovet for at nå målene for digital omstilling i EU anslås at beløbe sig til ca. 125 mia. EUR om året i det kommende årti. De fleste af disse investeringer skal mobiliseres af den private sektor. Den offentlige sektor spiller dog også en vigtig rolle med hensyn til at yde supplerende finansiering til at støtte politikker, mindske risici i forbindelse med innovative projekter, styre og tiltrække private investeringer og afhjælpe markedssvigt. Meddelelsen om en fremtidssikret europæisk vækstmodel understreger betydningen af en koordineret indsats fra alle relevante aktører, herunder EU, medlemsstaterne og den private sektor, for at aktivere alle tilgængelige politiske

⁽⁷⁾ EU's nuværende prioriteter for den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken er struktureret omkring fire dimensioner: miljømæssig bæredygtighed, produktivitet, retfærdighed og makroøkonomisk stabilitet. Se Europa-Kommissionen (2021) "Årlig undersøgelse af bæredygtig vækst 2022" (COM(2021) 740 final af 21. november 2021).

løftestænger⁽⁸⁾). Det er afgørende at sikre sammenhæng mellem investerings- og reformpolitikker i medlemsstaterne og mellem nationale mål og EU-mål.

Midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og under FFR vil støtte offentlige investeringer og reformer i de kommende år. Via genopretnings- og resiliensfaciliteten, som er det centrale element i NextGenerationEU, ydes der 338 mia. EUR i form af ikketilbagebetalingspligtig støtte ("tilskud") og op til 386 mia. EUR i form af lån (begge beløb i løbende priser) frem til 2026. Finansieringen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten vil bidrage til at opbygge modstandsdygtighed, gøre fremskridt hen imod vores miljømæssige og digitale mål og styrke samhørigheden, produktiviteten og konkurrenceevnen. Indtil videre har 22 EU-lande fået grønt lys for deres genopretnings- og resiliensplaner, og der er foretaget forfinansieringsbetalinger til de 21 lande, som har anmodet herom. Det planlægges at fremrykke udbetalingen af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, således at to tredjedele af tilskuddene er udbetalt inden udgangen af 2023⁽⁹⁾. De udgifter, der finansieres af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil gøre det muligt at finansiere investeringsprojekter af høj kvalitet og dække omkostningerne ved produktivitetsfremmende reformer, uden at det fører til større underskud og gæld. En hurtig gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne vil således fremme en vedvarende og bæredygtig genopretning, fremme en højere potentiel vækst og understøtte en gradvis forbedring af budgetstillingerne, herunder i de medlemsstater, der har de højeste offentlige gældskvoter. Godkendelsen af den nye generation af midler fra EU's samhørighedspolitik vil yderligere øge investeringerne og fremme den dobbelte omstilling og modstandsdygtigheden i hele Unionen.

Alle medlemsstater bør beskytte de samlede investeringer og, hvis det er berettiget, øge de nationalt finansierede investeringer, navnlig med henblik på den grønne, den digitale og den modstandsdygtige omstilling. Der bør lægges vægt på investeringer af høj kvalitet, ligesom for investeringer, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Finanspolitikken bør omlægges for at støtte den dobbelte omstilling med henblik på at opnå en vedvarende og bæredygtig vækst. Hvis det er nødvendigt, f.eks. som reaktion på faldende bidrag fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, bør medlemsstaterne øge de nationalt finansierede investeringer, navnlig til den dobbelte omstilling. Den finanspolitiske tilpasning i medlemsstater med stor gæld bør ikke tynde investeringerne og bør snarere gennemføres ved at begrænse væksten i de nationalt finansierede løbende udgifter.

Efter Kommissionens opfattelse bør nationalt finansierede offentlige investeringer af høj kvalitet fremmes og beskyttes i de mellemfristede finanspolitiske planer, da fremme

⁽⁸⁾ Europa-Kommissionen (2022) "Den fremtidssikrede europæiske vækstmodel: På vej mod en grøn, digital og modstandsdygtig økonomi."

⁽⁹⁾ Indtil videre beløber de 22 genopretnings- og resiliensplaner, som Rådet har godkendt, sig til 291 mia. EUR i ikketilbagebetalingspligtig finansiering og 154 mia. EUR i lån. Seks medlemsstater har vedtaget en plan, som omfatter et lån (Cypern, Grækenland, Italien, Portugal, Rumænien og Slovenien). Som fastsat i artikel 18 i forordningen (EU) 2021/241) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten vil beregningen af det maksimale finansielle bidrag af ikketilbagebetalingspligtig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten blive ajourført senest den 30. juni 2022. Se Europa-Kommissionen (2022), "Årsrapport om genopretnings- og resiliensfaciliteten".

af en modstandsdygtig økonomi og håndtering af udfordringerne i forbindelse med den dobbelte omstilling er fælles centrale politiske mål for 2023 og derefter.

Princip 4: Fremme finanspolitiske strategier, der er i overensstemmelse med en mellemfristet tilgang til finanspolitisk tilpasning, under hensyntagen til genopretnings- og resiliensfaciliteten

Den finanspolitiske tilpasning i medlemsstater med stor gæld bør være gradvis, ikke føre til en alt for stram finanspolitisk linje og bør understøttes af investeringer og reformer, der relancerer vækspotentialet, således at det gøres lettere at opnå en troværdig nedadgående gældsudvikling. Gradvise og vedvarende finanspolitiske tilpasningsbestræbelser bør gå hånd i hånd med en forbedret sammensætning af de offentlige finanser for at opnå en gældsreduktion på mellemlang sigt. De mellemfristede planer skal være i overensstemmelse med medlemsstaternes gældsberedygtighedsanalyse⁽¹⁰⁾. Planerne bør understøttes af konkrete henvisninger til de planlagte investeringer og reformer og bør indeholde den forventede tidsplan for udbetaling af EU-midler (herunder tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten). For perioden efter 2023 bør disse mellemfristede planer fokusere på at videreføre den finanspolitiske konsolidering for at opnå forsvarlige budgetstillinger på mellemlang sigt på en gradvis, vedvarende og vækstfremmende måde. Planerne bør indeholde en detaljeret beskrivelse af de underliggende foranstaltninger og de ledsagende reformer og investeringer.

I den finanspolitiske tilpasningskurs bør der tages højde for de virkninger, som støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten har for den økonomiske aktivitet. Via tilskuddene fra genopretnings- og resiliensfaciliteten vil der fortsat blive ydet betydelig finanspolitisk støtte til at øge den samlede efterspørgsel, indtil betalingsprofilen i de enkelte medlemsstaters planer topper, hvorefter støtten vil blive reduceret. Dette bør der tages højde for i de mellemfristede budgetplaner.

Konsolideringen bør ikke forsinkes unødigt. Når der er behov for en finanspolitisk tilpasning, øges gennemførelsesrisikoen, hvis den udskydes til senere år, idet dette ofte fører til vanskeligheder med at nå de mellemfristede budgetmål, der er fastsat i medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer. Desuden vil gennemførelsen af en udskudt finanspolitisk strategi også være forbundet med, at regeringerne bruger eventuelle positive vækstoverraskelser og uventede budgetindtægter til højere løbende udgifter eller skattenedsættelser i stedet for at anvende dem til en fremskyndet gældsreduktion. Det indebærer ofte, at der ikke genopbygges stødpuder, når de økonomiske forhold tillader det.

Efter Kommissionens opfattelse bør stabilitets- og konvergensprogrammerne vise, hvordan medlemsstaternes mellemfristede finanspolitiske planer sikrer en gradvis nedtrapning af den offentlige gæld til et forsvarligt niveau og en bæredygtig vækst gennem gradvis konsolidering, investeringer og reformer.

⁽¹⁰⁾ Adfærdskodeksen inden for stabilitets- og vækstpagten (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

Princip 5: Differentiere de finanspolitiske strategier og tage hensyn til euroområdet

Fra og med 2023 er det nødvendigt at indlede en gradvis finanspolitisk tilpasning i medlemsstater med stor gæld for at stabilisere og derefter nedbringe gældskvoterne. Når de økonomiske forhold tillader det, er det fortsat vigtigt at genopbygge de finanspolitiske stødpuder og genoptage nedbringelsen af den offentlige gældskvote med henblik på at øge modstandsdygtigheden over for fremtidige chok, opretholde gunstige finansieringsvilkår og sikre et velfungerende euroområde med henblik på potentielle afsmittende virkninger. Ifølge Kommissionens vinterprognose 2022 synes det at være hensigtsmæssigt fra og med 2023 at sikre en gradvis forbedring af de underliggende budgetstillinger for medlemsstater med stor gæld. For at opnå dette, bør de nationalt finansierede løbende udgifter (ekskl. diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden) vokse langsommere end den potentielle produktion på mellemlang sigt (målt ved udgiftsmålet). Medlemsstater med stor gæld bør fortsat fremme de investeringer, der er nødvendige for den dobbelte omstilling, og gennemføre den finanspolitiske tilpasning af de nationalt finansierede løbende udgifter. Denne strategi bør understøttes af en rettidig gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne. Eventuelle ekstraordinære indtægter, herunder fra opadrettede vækstoverraskelser, bør anvendes til gældsreduktion.

Medlemsstater med lav/mellemstor gæld bør prioritere investeringer i den dobbelte omstilling. Medlemsstater med lav/mellemstor gæld har som regel sunde budgetstillinger⁽¹¹⁾. En forøgelse af de offentlige investeringer til den dobbelte omstilling bør prioriteres, om nødvendigt (f.eks. som reaktion på faldende bidrag fra genopretnings- og resiliensfaciliteten) ved hjælp af nationalt finansierede investeringer, der vokser hurtigere end den potentielle produktion på mellemlang sigt. Udviklingen i de løbende udgifter bør være i overensstemmelse med opretholdelsen af en overordnet neutral politisk linje, og der bør derfor ikke gennemføres en finanspolitisk tilpasning i 2023, medmindre der er tegn på uforholdsmæssigt stor efterspørgsel, som vil kræve en fleksibel finanspolitik for at kontrollere væksten, eller omvendt at det som følge af forringede økonomiske udsigter er nødvendigt med yderligere udgifter. Dette vil bidrage til at bevare en hensigtsmæssig politisk linje for euroområdet som helhed, da de afsmittende virkninger fra en for tidlig finanspolitisk stramning i medlemsstater med lav/mellemstor gæld også kan mindske den samlede efterspørgsel i euroområdet unødigt og gøre det vanskeligere for medlemsstater med stor gæld at gennemføre finanspolitiske tilpasninger.

Efter Kommissionens opfattelse bør de finanspolitiske henstillinger fortsat differentieres for de enkelte medlemsstater under hensyntagen til eventuelle afsmittende virkninger mellem landene. I de tilfælde hvor der er behov for en national finanspolitisk tilpasning, bør denne gennemføres på en måde, der forbedrer udgiftssammensætningen og beskytter de samlede investeringer.

⁽¹¹⁾ Selv en meget moderat tilpasningskurs vil ifølge Kommissionens simuleringer hurtigt føre til budgetoverskud i nogle af disse medlemsstater.

Konsekvenser for proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud

Kommissionen vil ikke foreslå at indlede nye procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i foråret 2022. Covid-19-pandemien har fortsat en ekstraordinær makroøkonomisk og finanspolitisk indvirkning, som kombineret med den aktuelle geopolitiske situation skaber usædvanlig stor usikkerhed, bl.a. for udformningen af en detaljeret og troværdig finanspolitisk kurs. Derfor mener Kommissionen, at der i foråret 2022 ikke bør træffes en beslutning om at indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud over for nogen medlemsstat.

Kommissionen vil i efteråret 2022 revurdere, om det er relevant at foreslå at indlede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Medlemsstater med en forventet overskridelse af underskudstærsklen i 2023 og derefter bør skitsere deres planlagte politiske foranstaltninger for at bringe underskuddet ned under referenceværdien, således at der tages hensyn hertil som led i vurderingen af eventuelle relevante faktorer⁽¹²⁾. For så vidt angår medlemsstater med en gældskvote, der ligger over referenceværdien på 60 % af BNP, vil Kommissionen i sin vurdering af alle relevante faktorer tage hensyn til, at overholdelse af gældsreduktionsmålet vil indebære en for krævende fremrykket finanspolitisk indsats, der risikerer at bringe væksten i fare. Kommissionen mener derfor ikke, at det er berettiget at overholde gældsreduktionsmålet under de nuværende ekstraordinære økonomiske forhold. Samtidig vil udviklingen i gæld og underskud fortsat blive overvåget, og Kommissionen vil revurdere, om det er relevant at foreslå at indlede procedurer i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i efteråret 2022.

4. Status over evalueringen af den økonomiske styring

I oktober 2021 relancerede Kommissionen den offentlige debat om revisionen af EU's ramme for økonomisk styring og opfordrede de øvrige institutioner og alle andre vigtige interessenter til at deltage. Debatten er i gang og bygger på både Kommissionens syn på effektiviteten af den ramme for økonomisk overvågning, der blev fremlagt i februar 2020, og erfaringerne fra covid-19-krisen. Den offentlige debat om EU's finanspolitiske ramme fokuserer på udfordringen med at opnå en gradvis, vedvarende og vækstfremmende gældsreduktion til forsvarlige niveauer, behovet for at opretholde offentlige investeringer på et højt niveau i de kommende år, bl.a. i forbindelse med den dobbelte omstilling og for at øge modstandsdygtigheden, betydningen af, at de offentlige finanser er godt sammensat og af høj kvalitet, og behovet for en kontracyklisk finanspolitik og for i den finanspolitiske kontekst at skabe plads til stabilisering, betydningen af en stærk politisk koordinering mellem de forskellige politiske værktøjer og mellem EU og de nationale niveauer og behovet for at forenkle EU-rammen og sikre en effektiv håndhævelse af EU's finanspolitiske ramme. Debatten foregår i forskellige fora, bl.a. på særlige møder eller workshoper og gennem en onlineundersøgelse. Denne inklusive debat inddrager bl.a. borgerne og en bred vifte af interessenter, herunder navnlig arbejdsmarkedets parter, den akademiske verden, andre EU-

⁽¹²⁾ De pågældende relevante faktorer er anført i artikel 2 i forordning (EF) nr. 1467/97. I princippet kan en underskudsbaseret procedure kun undgås, hvis det uforholdsmæssigt store underskud er midlertidigt, ekstraordinært og tæt på referenceværdien.

institutioner og -organer samt nationale regeringer og parlamenter. Onlineundersøgelsen blev afsluttet den 31. december 2021. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at analysere de modtagne bemærkninger og vil fremlægge en sammenfattende rapport i marts 2022. Samarbejdet med interessenter om, hvordan rammen for økonomisk styring kan gøres mere effektiv, fortsætter for at skabe konsensus om dens fremtid.

Den igangværende debat giver også medlemsstaterne mulighed for at reflektere over styringsrammens centrale mål, dens funktionsmåde og nye udfordringer, der skal tages i betragtning. Drøftelserne finder hovedsagelig sted i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg og Udvalget for Økonomisk Politik, men også på ministerplan i Økofinrådet og blandt euroområdet medlemmer i Eurogruppen for så vidt angår specifikke aspekter af euroområdet. Drøftelserne afholdes om et begrænset antal centrale temaer i overensstemmelse med de udfordringer, der blev identificeret i meddelelsen fra oktober 2021, og de vigtigste emner i den offentlige debat. Der er bl.a. tale om den offentlige gælds bæredygtighed og vækstfremmende gældsreduktion, beskyttelse af offentlige investeringer og den finanspolitiske rammes rolle med hensyn til at fremme offentlige investeringer og reformer i lyset af omstillingen til en grøn, digital og modstandsdygtig EU-økonomi, overvejelser om erfaringerne fra reaktionen på covid-19-krisen (herunder genopretnings- og resiliensfaciliteten), kontracykliske finanspolitikker og muligheden for på kort sigt at skabe plads til stabilisering og hvordan man kan forenkle den finanspolitiske ramme og opnå stærkere nationalt ejerskab og bedre håndhævelse. Spørgsmålet om de potentielle langsigtede konsekvenser, som invasionen af Ukraine vil have for modstandsdygtigheden og sikkerheden, er også blevet rejst. Derudover er der drøftelser blandt euroområdet medlemmer om specifikke aspekter af euroområdet. I de kommende måneder er der planlagt yderligere drøftelser med centrale interessenter (f.eks. Det Europæiske Finanspolitiske Råd) og med akademikere/eksperter. Der er i øjeblikket planlagt afsluttende drøftelser i juli, både på ministerplan i Økofinrådet og blandt euroområdet medlemmer i Eurogruppen.

På grundlag af den igangværende offentlige debat og drøftelserne med medlemsstaterne vil Kommissionen udstikke retningslinjer for mulige ændringer af rammen for økonomisk styring med det formål at opnå en bred konsensus om den videre vej frem i god tid inden 2023. Efter Kommissionens opfattelse peger den aktuelle status i drøftelserne på en række centrale spørgsmål, hvor man med yderligere og mere konkret arbejde vil kunne bane vej for en ny konsensus om EU's fremtidige finanspolitiske ramme.

- **Det er afgørende at sikre gælds bæredygtigheden og fremme bæredygtig vækst gennem investeringer og reformer, for at EU's finanspolitiske ramme kan blive en succes.** Det er afgørende at sikre finanspolitisk holdbarhed ved at reducere høje offentlige gældskvoter på en realistisk, gradvis og vedvarende måde. EU's finanspolitiske ramme bør tilskynde til vellykkede strategier for gældsreduktion på mellemlang sigt med fokus på finanspolitisk konsolidering, kvaliteten og sammensætningen af de offentlige finanser og fremme af vækst. Rammen bør være i overensstemmelse med de aktuelle og fremtidige udfordringer og bl.a. spille en passende rolle med hensyn til at bidrage til at opretholde et hensigtsmæssigt investeringsniveau. De offentlige investeringer skal holdes på et højt niveau i de

kommende år, hvilket understreger, hvor vigtigt det er at fremme en god sammensætning og kvalitet af de offentlige finanser for at sikre bæredygtig og inklusiv vækst. EU's finanspolitiske ramme bør spille en passende rolle med hensyn til at tilskynde til nationale investeringer og reformer, idet der lægges særlig vægt på at sikre sammenhæng mellem investerings- og reformpolitikker i medlemsstaterne og mellem nationale mål og EU-mål.

- **Det synes at være en lovende tilgang at fokusere mere på udsigterne på mellemlang sigt i EU's finanspolitiske overvågning.** Medlemsstaternes finanspolitiske resultater bør fortsat overvåges hvert år, og de positive elementer i den multilaterale finanspolitiske samordning bør bevares. Inden for rammerne af klare retningslinjer på EU-plan kan større råderum for medlemsstaterne til at fastlægge og gennemføre deres finanspolitiske tilpasningsplan på mellemlang sigt og indarbejde deres investerings- og reformdagsordener i deres finanspolitiske kurs samtidig styrke ejerskabet og dermed overholdelsen af reglerne.
- **Det bør drøftes yderligere, hvilken indsigt der kan hentes fra udformningen, forvaltningen og driften af genopretnings- og resiliensfaciliteten.** Der bør fokuseres på erfaringer med hensyn til forbedring af ejerskab, gensidig tillid, håndhævelse og samspillet mellem de økonomiske og finanspolitiske dimensioner og EU-dimensionen og den nationale dimension. Genopretnings- og resiliensfaciliteten følger en tilsagnsbaseret tilgang til politikkoordinering, der bygger på et stærkt nationalt ejerskab til politikudformning og resultater og er baseret på forudgående vejledning til medlemsstaterne om investerings- og reformprioriteter, og denne tilgang bør tages op til overvejelse. Det europæiske semester bør fortsat være referencerammen for gennemførelsen af integreret overvågning og samordningen af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne i EU.
- **Forenkling, stærkere nationalt ejerskab og bedre håndhævelse er centrale mål.** Den nuværende ramme er baseret på variabler, som ikke kan observeres, er følsomme over for ændringer og påvirkes af konjunkturforskel. Den indeholder også et komplekst sæt fortolkningsbestemmelser, herunder forskellige fleksibilitetsbestemmelser, som gør anvendelsen af rammen kompleks og hæmmer gennemsigtigheden. Der er behov for enklere finanspolitiske regler, hvor der på EU-niveau anvendes en enkelt operationel regel med observerbare indikatorer, f.eks. et nettoudgiftsaggregat, til vurdering af overholdelsen. Dette omfatter også en overvejelse af, om et klart fokus på "grove politiske fejl" i traktatens forstand, kan bidrage til en mere effektiv gennemførelse af rammen. Disse målsætninger er indbyrdes forbundne. En enklere ramme vil navnlig forbedre EU-budgetovervågningens læsbarhed og vil dermed bidrage til klarere kommunikation, øget ejerskab og bedre overholdelse og håndhævelse. Hvis medlemsstaterne får større råderum med hensyn til udformningen af de finanspolitiske linjer, bør der desuden findes en balance med en mere stringent håndhævelse af rammen fra Kommissionens og Rådets side i tilfælde af manglende overholdelse.

5. Næste skridt

I denne meddelelse udstikkes der foreløbige finanspolitiske retningslinjer for 2023, som vil blive ajourført efter behov, senest som led i forårspakken for det europæiske semester i maj 2022. De fremtidige retningslinjer vil fortsat afspejle den globale økonomiske situation såvel som den specifikke situation i de enkelte medlemsstater samt drøftelserne om rammen for den økonomiske styring. Udviklingen i de økonomiske udsigter vil blive overvåget nøje og taget behørigt i betragtning. Medlemsstaterne opfordres til at følge disse retningslinjer i deres stabilitets- og konvergensprogrammer.

Tillæg

Liste over yderligere tabeller, der skal indgå i medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer. Obligatoriske oplysninger er angivet med fed skrift.

Tabel over genopretnings- og resiliensfacilitetens indvirkning på programmets fremskrivninger — LÅN

Den i programmet fremskrevne likviditet fra lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (% af BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Udbetalinger fra EU af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten							
Tilbagebetalinger til EU af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten							
Udgifter finansieret af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (% af BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aflønning af ansatte D.1							
Forbrug i produktionen P.2							
Udbetalinger på socialområdet D.62 + D.632							
Renteudgifter D.41							
Subsidier, der skal betales D.3							
Løbende overførsler D.7							
LØBENDE UDGIFTER I ALT							
Faste bruttoinvesteringer P.51g							
Kapitaloverførsler D.9							
SAMLEDE KAPITALUDGIFTER							
Andre omkostninger finansieret af lån fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (% af BNP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fald i skatteindtægter							
Andre omkostninger med indvirkning på indtægterne							
Finansielle transaktioner							

Tabel over genopretnings- og resiliensfacilitetens indvirkning på programmets fremskrivninger — TILSKUD

Indtægter fra tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (% af BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten som medtaget i indtægtsfremskrivningerne							
Kontantudbetalinger fra EU af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten							
Udgifter finansieret af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (% af BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Aflønning af ansatte D.1							
Forbrug i produktionen P.2							
Udbetalinger på socialområdet D.62 + D.632							
Renteudgifter D.41							
Subsidier, der skal betales D.3							
Løbende overførsler D.7							
LØBENDE UDGIFTER I ALT							
Faste bruttoinvesteringer P.51g							
Kapitaloverførsler D.9							
SAMLEDE KAPITALUDGIFTER							
Andre omkostninger finansieret af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (% af BNP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Fald i skatteindtægter							
Andre omkostninger med indvirkning på indtægterne							
Finansielle transaktioner							

Tabel over beholdningen af garantier vedtaget/meddelt i henhold til programmet

Foranstaltninger	Vedtagelsesdato	Maksimumsbeløb for eventualforpligtelse r (% af BNP)	Anslået anvendelse (% af BNP)
Som reaktion på covid-19			
	Subtotal		
Andet			
	Subtotal		
I alt			

Bemærk: Denne tabel erstatter tabel 7 i adfærdskodeksen inden for stabilitets- og vækstpagten.