



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 25 november 2011 (1.12)
(OR. en)**

**17229/11
ADD 2**

**ECOFIN 804
SOC 1017
COMPET 534
EDUC 274
ENV 891
RECH 380
ENER 376
FISC 151**

FÖLJENOT

från: Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens
generalsekreterare

mottagen den: 25 november 2011

till: Uwe CORSEPIUS, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr: KOM(2011) 815 slutlig VOL. 3/5 - ANNEX II

Ärende: BILAGA
MAKROEKONOMISK RAPPORT
till MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA
OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN
Årlig tillväxtöversikt 2012

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2011) 815 slutlig VOL. 3/5 - ANNEX II.

Bilaga: KOM(2011) 815 slutlig VOL. 3/5 - ANNEX II



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.11.2011
KOM(2011) 815 slutlig

VOL. 3/5 - ANNEX II

BILAGA

MAKROEKONOMISK RAPPORT

till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Årlig tillväxtöversikt 2012

INLEDNING

EU:s ekonomiska tillväxt har tappat fart. Inom euroområdet förvärras situationen ytterligare av den offentliga skuldkrisen och svagheterna inom banksektorn. Dessa faktorer skapar tillsammans en ond cirkel. Bristen på förtroende på finansmarknaderna har skapat volatilitet och undergrävt tilltron även till andra marknader, vilket kraftigt påverkar de ekonomiska utsikterna. Efter flera år av kris återstår det mycket lite utrymme för makroekonomiska åtgärder för att stimulera tillväxten. I synnerhet finanspolitiken har i många länder begränsats av den höga kostnaden för finansiering från marknaden, i extremfallet en total strypning av sådan finansiering.

Mot denna bakgrund är åtgärder för att stärka tillväxten av yttersta vikt. En tillväxtfrämjande konsolidering av de offentliga finanserna (nedan *budgetkonsolidering*) är nödvändig med hänsyn till marknadens krav och de politiska utmaningar som följer av befolkningens ökande medelålder. En stabil banksektor och stärkta finansiella skyddsmekanismer för stater är särskilt viktiga för att begränsa den finansiella turbulensen och därmed förbättra förutsättningarna för tillväxt. För att öka den allmänna effektiviteten i EU:s ekonomi och öka dess förmåga att snabbt anpassa sig till förändringar har likaså strukturreformer en central roll. I en positiv dynamik skulle bättre tillväxtutsikter också gynna övriga mål genom förstärkt tilltro till ekonomin och ökad sysselsättning, vilket i sin tur bidrar till budgetkonsolideringen och till stabilitet i banksektorn, samtidigt som trycket på de mest utsatta länderna skulle lätta.

1. NY UPPFÖRSBACKE I EKONOMIN

Efter den globala finansiella och ekonomiska krisen har EU:s ekonomi sakta börjat återhämta sig. Tillväxten har förblivit dämpad, som ofta är fallet efter finansiella kriser, och skillnaderna mellan olika medlemsstater är betydande. Särskilt medlemsstater med stora ackumulerade obalanser har fått inleda smärtsamma men nödvändiga justeringar, vilket verkar hämmande på tillväxten. De medlemsstater som inte har belastats av några större obalanser har däremot kunnat dra fördel av den förbättrade situationen i omvärlden, och har noterat en stabil tillväxttakt (figur 1). Dessa skillnader har också återspeglats, och ibland även accentuerats, i arbetslöshetsstatistiken. Sammantaget har emellertid återhämtningen bara resulterat i en tämligen måttlig ökning av sysselsättningen. Detta återspeglar delvis en viss ”hamstring” av arbetskraftsreserver under lågkonjunkturen, men det måste ändå konstateras att sysselsättningstillväxten inte har varit tillräckligt stark för att på något påtagligt sätt minska den ihållande höga arbetslösheten.

Dessa variationer i tillväxten har bidragit till att minska vissa makroekonomiska obalanser, särskilt bytesbalansunderskott, men den ackumulerade skuldnivån har förblivit hög. Mot bakgrund av framför allt den minskade inhemska konsumtionen har de mest betydande korrigeringsarna noterats i de medlemsstater där de externa obalanserna var störst före krisen (figur 2). Vissa stora strukturella bytesbalansöverskott förefaller också gradvis börja krympa, vilket återspeglar en starkare inhemsk efterfrågan och en snabbt tilltagande import. Det krävs emellertid ytterligare anpassning i vissa medlemsstater, eftersom den totala skuldsättningsgraden är fortsatt hög och processen för att stärka konkurrenskraften i fråga om kostnader och priser har gått långsamt i flera medlemsstater (särskilt i euroområdet).

Figur 1: Externa obalanser och ekonomisk tillväxt, EU:s medlemsstater	Figur 2: Bytesbalans 2007 och 2011, EU:s medlemsstater (i procent av BNP)
<p>Källa: Kommissionens avdelningar</p>	<p>Källa: Kommissionens avdelningar</p>

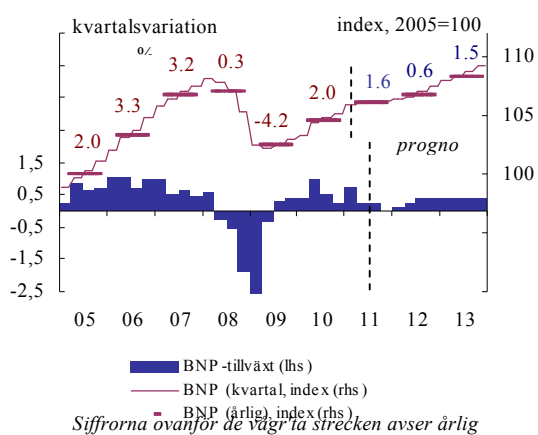
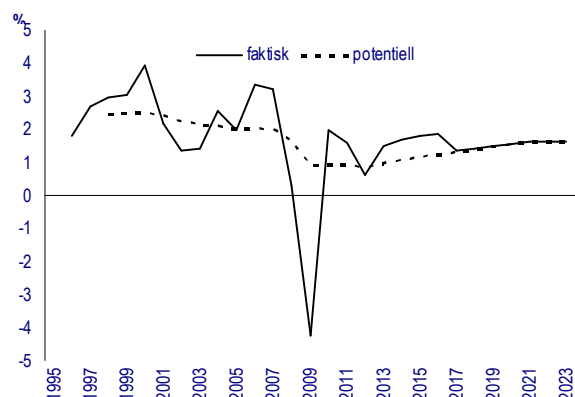
Obalanser i de offentliga finanserna är ett fortsatt problem. Under 2011 har en budgetkonsolidering inletts enligt överenskommelsen mellan medlemsstaterna i oktober 2009: EU:s samlade offentliga underskott har kunna minska med nästan 2 procentenheter från 6,6 % av BNP år 2010 till 4,7 % av BNP 2011. Detta hindrar dock inte att skuldsituationen fortfarande är en utomordentligt stor utmaning. Skuldsättningens andel av BNP i EU har ökat med mer än 20 procentenheter sedan 2007 och översteg 82 % 2011, vilket är den högsta nivå som uppmäts. Skuldnivån förväntas öka ytterligare till närmare 85 % av BNP 2012 innan den stabiliseras på denna nivå.

De finansiella spänningarna har ökat. Tvivel om hållbarheten i vissa euroländers offentliga skuldsättning har successivt urholkat investerarnas förtroende sedan början av sommaren. Detta har utlöst flera utbrott av ökad volatilitet på finansmarknaderna och en fortsatt kraftig ökning av räntespreaden i förhållande till riktmärket i de mest utsatta euroländernas offentliga upplåning (figur 3). Mer nyligen har spänningarna spritt sig ytterligare till andra medlemsstater, och räntenivåerna på statsobligationer har börjat stiga även för några medlemsstater med högsta kreditvärdering (AAA). Spänningarna har spridits till banksektorn, eftersom europeiska banker är de största innehavarna av europeiska statsobligationer. Slutligen har osäkerheten kring de politiska vägvalen för euroområdet och för USA i somras lett till skarpa korrigeringar på de globala finansmarknaderna, och läget på dessa marknader har förblivit spänt sedan dess (figur 4).

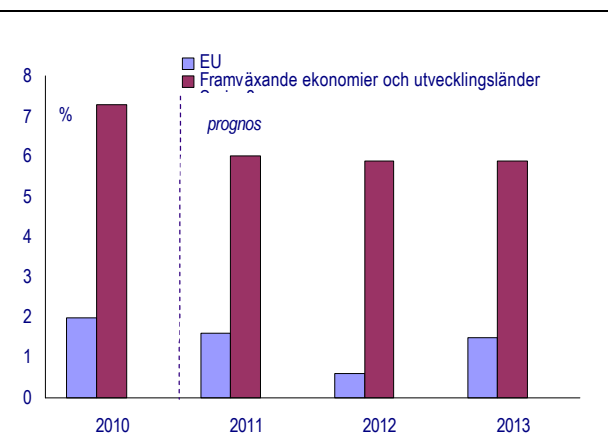
Figur 3: Avkastning på statsobligationer, utvalda medlemsstater i euroområdet	Figur 4: Indexutveckling på aktiemarknaden
Källa: Kommissionens avdelningar	Källa: Kommissionens avdelningar

Återhämtningen i EU:s ekonomi har nu stannat upp. Den finansiella turbulensen och den förväntade avmattningen i den globala konjunkturen har allvarligt undergrävt förtroendet för ekonomin som helhet, vilket påverkar såväl konsumtion som investeringar i negativ riktning. Tillväxten hämmas dessutom av de nödvändiga besparingarna i de offentliga finanserna. Även om resoluta politiska åtgärder för att lösa skuldskrisen i euroområdet bör kunna reparera förtroendet, kan tillväxten ändå inte förväntas återhämta sig snabbt. Villkoren för finansiering förväntas förbli en stötesten under en tid framöver, vilket även det hämmar investeringar. Behovet av att justera obalanser och minska lånenivån både inom den offentliga och den privata sektorn förväntas också hålla ner tillväxten en tid. Tillväxten i EU förväntas stanna av i början av 2012 och endast uppgå till 0,6 % för året som helhet (figur 5). Även sysselsättningstillväxten förväntas avstanna under 2012 och förbli svag under 2013. Mot bakgrund av de ogynnsamma jobbutsikterna har arbetslöshetens genomsnittliga varaktighet också ökat och det finns risk att en situation med hög arbetslöshet permanentas, vilket också kommer att försvaga arbetskraftens bidrag till den potentiella tillväxten.

Till den nuvarande avmattningen ska också läggas de långsiktiga svagheter i den europeiska tillväxten. Även om det har skett en betydande konvergens i fråga om inkomstnivåer inom Europa har EU under de senaste 25 åren inte längre knäppt in på USA:s försprång. Finanskrisen har ytterligare försvagat EU:s redan måttliga tillväxtpotential. Enligt kommissionens beräkningar kan EU och i synnerhet euroområdet under de kommande tio åren förväntas förlora ytterligare mark i förhållande till USA i fråga om tillväxt och produktivitet. Under tio år framåt förväntas den genomsnittliga årliga tillväxten i EU bli 1 procentenhet lägre än motsvarande tillväxt under det senaste decenniet, och endast nå 1 ¼ % (figur 6).

Figur 5: BNP-utveckling i reala termer, EU**Källa:** Kommissionens avdelningar**Figur 6: Potentiell och faktisk produktionstillväxt, EU****Källa:** Kommissionens avdelningar

Tyngdpunkten i världsekonomin håller på att förskjutas mot framväxande och mycket dynamiska ekonomier, vilket ytterligare kommer att skärpa konkurrensen globalt sett. De framväxande ekonomiernas roll har ökat snabbt under senare år, och denna utveckling förväntas fortsätta. Även om några av dessa ekonomier också har drabbats hårt av krisen har de återhämtat sig snabbt (figur 7). Deras nuvarande utvecklingsstrategier bygger i väsentlig grad på export, och även om en sådan modell inte är hållbar på obestämd tid och vissa gradvisa omfördelningar kan förväntas på längre sikt bör det ändå förväntas att tendensen mot allt intensivare konkurrens i världsekonomin kommer att fortsätta att öka under överskådlig framtid. De framväxande ekonomiernas exportsammansättning har tenderat att förändras successivt i riktning mot mer avancerade produkter, och de har ibland även rönt framgångar i sektorer där Europa traditionellt har haft en konkurrensfördel. Med tanke på den förväntade nedgången i den globala ekonomin innebär detta att den yttre miljön kommer att utgöra en allt större utmaning både på kort och på lång sikt om inte EU kan förbättra sin konkurrenskraft.

Figur 7: Real BNP-tillväxt i EU och i framväxande ekonomier

Källa: Kommissionens avdelningar

Farliga kedjereaktioner har uppstått i den europeiska ekonomin.

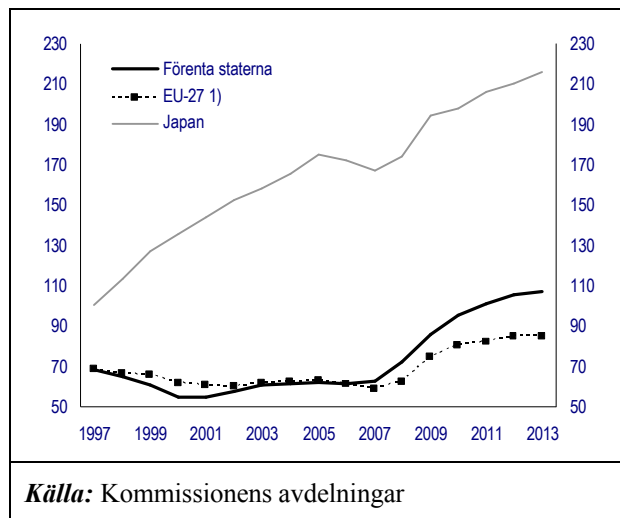
För det första har investerarnas oro för de långsiktiga effekterna av den höga offentliga skuldsättningen i Europa utlöst nationella skuldkriser och lett till ökande spänningar inom banksektorn, som sitter på stora volymer av statsobligationer. Belastningen på banksektorn utgör i sin tur en ytterligare ökning av risken vid utlåning till stater eftersom investerarna förväntar sig att det är de enskilda medlemsstaterna som i sista hand måste rädda sina utsatta banker och finansinstitut. För det andra leder dessa spänningar tillsammans med obalanser i några av medlemsstaterna till att utlåningen måste minska både i den privata och den offentliga sektorn, vilket hämmar tillväxten, och de sämre tillväxtutsikterna gör i sin tur skuldsituationen mer ohållbar. Slutligen leder spänningarna på marknaderna till högre räntor på den statliga upplåningen, vilket ytterligare undergräver de offentliga finansernas hållbarhet.

Faktorerna bakom denna onda cirkel måste givetvis angripas som en helhet, men tillväxten spelar en särskilt framträdande roll. För att säkerställa en hållbar finanspolitik och återuppbygga förtroendet inom den europeiska banksektorn antog Europeiska rådet en övergripande reformstrategi den 26 oktober. Tillväxt är en central del av denna strategi, eftersom den har potential att mildra alla de övriga problemen utan att skapa negativa bieffekter, inte minst genom att ökad tillväxt skapar bättre förutsättningar för att återbetala skulder i framtiden. Därför kommer också förväntningar om bättre tillväxt att återställa förtroende och återupprätta stabiliteten på finansmarknaderna. Företag med bättre utsikter börjar investera igen. Förutom att tillväxt på så sätt kan bryta den onda cirkeln är den också en oumbärlig ingrediens i den europeiska sociala modell som byggdes upp under den europeiska ekonomins ”gyllene decennier”. Att bibehålla nuvarande nivå av socialt skydd kommer helt enkelt att bli omöjligt om tillväxten fortsätter följa den nuvarande trenden.

2. TILLVÄXTFRÄMJANDE BUDGETKONSOLIDERING – OFFENTLIGA UTGIFTER OCH INKOMSTER

Offentliga medel spelade en avgörande stabiliserande roll under den globala krisen, men priset blev högre skuldsättning. Sedan krisens början 2007 har de genomsnittliga offentliga skuldnivåerna i EU ökat från 59 % av BNP 2007 till uppskattningsvis 82,5 % av BNP 2011. Denna ökning beror på ett antal faktorer. För det första ledde nedgången i den ekonomiska aktiviteten under krisen till ökade underskott i de offentliga finanserna genom att de automatiska stabilisatorerna tilläts dämpa lågkonjunktorens effekter. Samtidigt ledde den exceptionellt djupa ekonomiska krisen till att den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa, en samordnad plan för finanspolitiska åtgärder för att stödja ekonomin, lanserades av Europeiska kommissionen i december 2008. Några medlemsstater tvingades också att bevilja riktat stöd till finansinstitut för att skydda finanssystemet.

Figur 8: Offentlig skuldsättning i EU, Förenta staterna och Japan (% av BNP)



Den förväntade skuldökningen är inte utan motstycke vare sig historiskt sett eller jämfört med andra avancerade ekonomier idag. Finansiella kriser har ofta utgjort en tung börda på de offentliga finanserna, då de lett till stora och bestående ökningar av skuldkvoten. Den pågående krisen har också medfört en kraftig ökning av den offentliga skuldsättningen i Europa, men det är värt att notera att skuldnivån har varit ännu högre i andra avancerade ekonomier, såsom USA och Japan, än i EU (figur 8).

Det finns dock flera försvårande faktorer i dagens situation som hotar hållbarheten i EU:s skuldsättning.

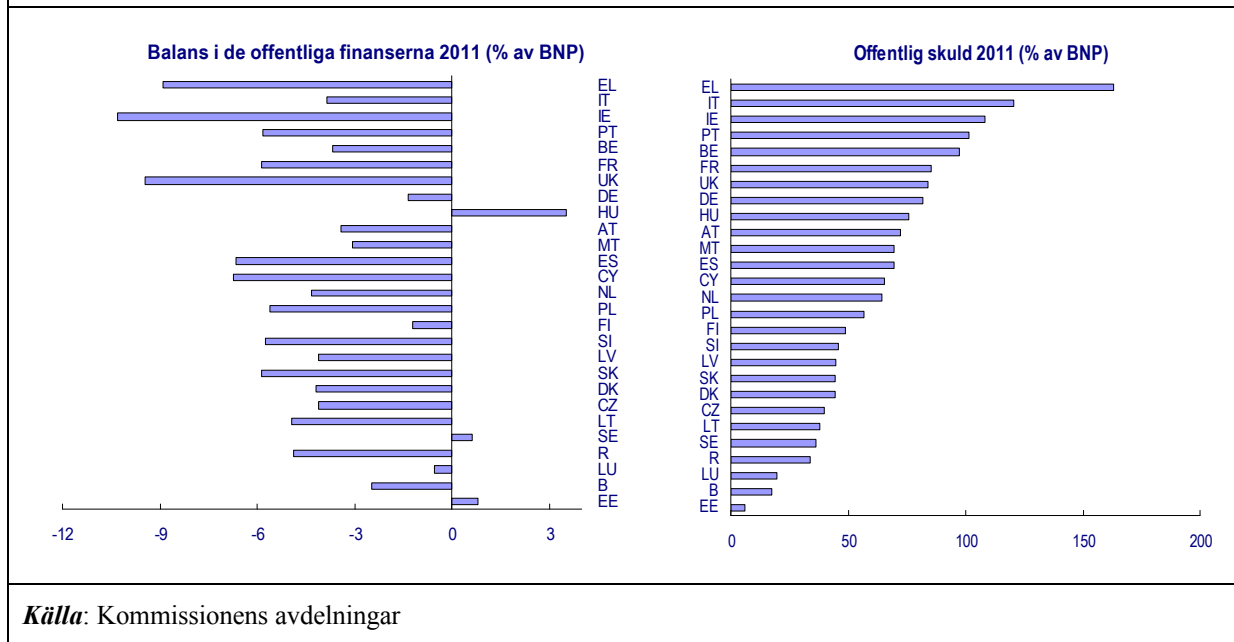
- **För det första är skuldnivåerna högre än tidigare, och detta gäller särskilt vissa medlemsstater** (figur 9). År 2007 uppgick bruttoskulden till över 60 % av BNP i nio EU-länder, medan den överskred 100 % av BNP i Grekland och Italien. Medan den genomsnittliga förväntade ökningen av skuldkvoten mellan 2007 och 2013 uppgår till ca 25 procentenheter av BNP finns det stora variationer mellan länder, med ökning på mer än 96 procentenheter i Irland, 90 procentenheter i Grekland och 40 procentenheter i Spanien, Portugal och Förenade kungariket.
- **För det andra kommer de kostnader som följer av befolkningens stigande medelålder att bli en allt större börda för de offentliga finanserna.** Med nuvarande politik beräknas de åldersrelaterade offentliga utgifterna i genomsnitt i EU att öka med ca 4 ¾ procentenheter av BNP under de kommande femtio åren, särskilt i form av pensioner, hälso- och sjukvård och långtidsvård. Även här skiljer sig dock situationen avsevärt mellan medlemsstaterna, både när det gäller demografiska prognoser, tillväxtpotential och utformning av pensions- och välfärdssystemen. Dessutom påverkas utsikterna av det allmänna tillståndet i varje lands offentliga finanser, liksom av dess externa konkurrenskraft.
- **För det tredje är marknadstrycket intensivare än någonsin tidigare.** Mot bakgrund av de dämpade tillväxtutsikterna har man på finansmarknaderna hyst allvarliga tvivel om hållbarheten i de offentliga finanserna i vissa medlemsstater i euroområdet, vilket har lett till högre räntor på den statiga upplåningen och alla de negativa spridningseffekter och ”onda cirklar” som beskrivs i föregående avsnitt.

Det finns därför inget realistiskt alternativ till att genomföra en genomgripande och trovärdig finanspolitisk exitstrategi. Principerna för en sådan strategi har överenskommit av Ekofinrådet och bygger på att konsolideringen bör samordnas inom EU samt att man bör ta hänsyn till den specifika situationen i varje land. Man enades om att konsolideringen i alla EU-länder skulle inledas senast 2011, medan några länder ålades att börja tidigare. Lika viktigt var att man enades om att EU:s medlemsstater skulle skärpa sina nationella bestämmelser för budgetens utveckling och vidta strukturella åtgärder för att stärka den potentiella BNP-tillväxten och därigenom stödja de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt.

Vi kan nu konstatera att den överenskomna strategin har gett resultat, och att konsolideringen är på gång. Enligt de budgetplaner som medlemsstaterna lagt fram i 2011 års uppdateringar av stabilitets- och konvergensprogrammen förutses att underskottet i de offentliga finanserna i EU ska sjunka under 3 % av BNP 2013. Genomförandet av dessa budgetplaner pågår. De offentliga finanserna i EU började redan förbättras något under 2010 med stöd av den ökande tillväxten och de första konsolideringsåtgärderna. En mer märkbar förbättring har noterats 2011 till följd av vittomfattande konsolideringsinsatser i nästan alla EU:s medlemsstater. Ytterligare framsteg förväntas 2012 och – med oförändrad politik – 2013, om än i något långsammare takt. Dessa allmänna trender döljer dock betydande skillnader mellan länderna. För närvarande är 23 medlemsstater föremål för förfarandet vid

alltför stora underskott, varav fem omfattas av ett program för finansiellt stöd¹. Vissa medlemsstater gör goda framsteg mot en snabb och varaktig korrigerings av sina alltför stora underskott, medan andra uppvisar brister och måste intensifiera sina ansträngningar för att uppnå de finanspolitiska målen (figur 9, tabell 1).

Figur 9: Offentliga underskott och skuldsättning 2011, EU:s medlemsstater (procent av BNP)



Källa: Kommissionens avdelningar

Långsiktig hållbarhet är för närvarande den viktigaste faktorn som påverkar den ekonomiska stabiliteten. Fram till mitten av 2011 kunde den finanspolitiska exitstrategin genomföras mot bakgrund av en återhämtning i den ekonomiska aktiviteten. Under nästa år förväntas emellertid tillväxten stanna av. Med tanke på den svåra turbulensen på marknaden för statsobligationer torde de flesta medlemsstater inte längre kunna tillåta sig ökade underskott, eftersom finanspolitisk åtstramning nu står i fokus. Detta är särskilt fallet för de medlemsstater som följs extra noga av marknaden och som uppvisar stora makroekonomiska obalanser (figur 10). Otillräcklig konsolidering riskerar att medföra högre riskpremier, vilket i sin tur skulle vara mycket negativt för de ekonomiska utsikterna.

¹ Grekland, Irland, Portugal, Lettland (där EU:s betalningsbalansstöd enligt planerna ska upphöra i januari 2012) och Rumänien (som har ett förebyggande program).

Tabell 1: Offentliga sektorns nettoutlåning (procent av BNP) enligt kommissionens höstprognos 2011; tidsfrister för de länder som omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott

	2011	2012	2013	Tidsfrist för korrigerig
Belgien	-3.6	-4.6	-4.5	2012
Tyskland	-1.3	-1.0	-0.7	2013
Estland	0.8	-1.8	-0.8	Omfattas ej
Irland	-10.3	-8.6	-7.8	2015
Grekland	-8.9	-7.0	-6.8	2014
Spanien	-6.6	-5.9	-5.3	2013
Frankrike	-5.8	-5.3	-5.1	2013
Italien	-4.0	-2.3	-1.2	2012
Cypern	-6.7	-4.9	-4.7	2012
Luxemburg	-0.6	-1.1	-0.9	Omfattas ej
Malta	-3.0	-3.5	-3.6	2011
Nederländerna	-4.3	-3.1	-2.7	2013
Österrike	-3.4	-3.1	-2.9	2013
Portugal	-5.8	-4.5	-3.2	2013
Slovenien	-5.7	-5.3	-5.7	2013
Slovakien	-5.8	-4.9	-5.0	2013
Finland	-1.0	-0.7	-0.7	Omfattas ej
Bulgarien	-2.5	-1.7	-1.3	2011
Tjeckien	-4.1	-3.8	-4.0	2013
Danmark	-4.0	-4.5	-2.1	2013
Lettland	-4.2	-3.3	-3.2	2012
Litauen	-5.0	-3.0	-3.4	2012
Ungern	3.6	-2.8	-3.7	2011
Polen	-5.6	-4.0	-3.1	2012
Rumänien	-4.9	-3.7	-2.9	2012
Sverige	0.9	0.7	0.9	Omfattas ej
Förenade kungariket	-9.4	-7.8	-5.8	2014/15
EU	-4.7	-3.9	-3.2	-
Euroområdet	-4.1	-3.4	-3.0	-

Källa: Kommissionens avdelningar

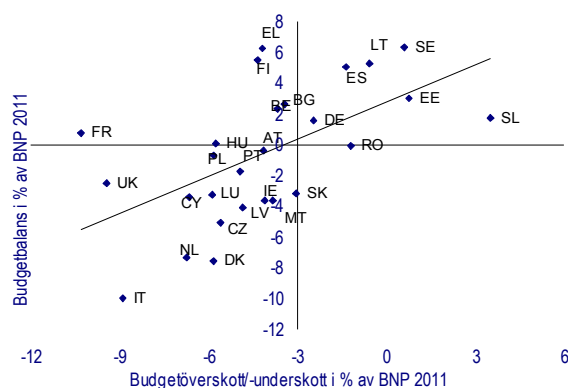
Konsolideringsansträngningarna bör därför differentieras mellan olika länder. Denna princip har också bekräftats av Ekofinrådet, som vid sitt möte den 4 oktober 2011 enades om att de olika förhållanden som råder i olika medlemsstater när det gäller de offentliga finanserna och den makroekonomiska risken bör ta sig uttryck i en individuell anpassning av konsolideringstakten. Särskilt gäller följande:

- Medlemsstater som omfattas av program för finansiellt stöd eller som följs särskilt noggrant av marknaderna bör lägga sig vinn om att även fortsättningsvis uppnå de finanspolitiska mål som man enats om även om de makroekonomiska förhållandena ändras.
- Medlemsstater som uppvisar betydande brister i anpassningen inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott eller som har ett stort underskott bör öka sina konsolideringsansträngningar. Begränsade negativa revideringar av det makroekonomiska scenariot bör inte leda till förseningar i korrigeringen av det alltför stora underskottet.

- Medlemsstater som inte uppvisar ett alltför stort underskott och som följer en lämplig anpassningsbana i riktning mot de medelfristiga målen kan låta sin finanspolitik spela sin konjunkturdämpande och stabiliserande roll fullt ut så länge deras offentliga finansers hållbarhet på medellång sikt inte hotas.

I det nuvarande ekonomiska läget är det särskilt viktigt att se till att konsolideringsplanerna på såväl inkomst- som utgiftssidan utformas så att de kortsiktiga negativa effekterna på tillväxten begränsas.

Figur 10: Obalanser i de offentliga finanserna samt externa obalanser, EU:s medlemsstater



Källa: Kommissionens avdelningar

Enligt erfarenheterna brukar utgiftsbaserad konsolidering ge bäst effekt, men utgifternas kvalitet och sammansättning är också viktig:

- När nedskärningar måste ske i sådana utgifter som påverkar produktionen, framför allt kapitalinvesteringar, bör man skydda finansieringen av de projekt som ger mest påtagliga effekter, så att den negativa inverkan på tillväxtpotentialen minimeras.
- De offentliga utgifternas effektivitet i en given utgiftskategori skiljer sig åt mycket mellan medlemsstaterna, men också inom ett och samma land. Detta ger ett potentiellt

utrymme för förbättringar. Om standarden på de minst effektiva enheterna kan höjas kan detta skapa stora besparingar utan att volymen av offentliga tjänster behöver skäras ned.

- Behovet av att prioritera rätt utgifter och effektivisera utgifterna på alla förvaltningsnivåer kräver att man utvecklar lämpliga institutionella verktyg inom ramen för budgetförvaltningen, t.ex. översyn av utgifterna, programbudgetering eller resultatbudgetering. Rättsviseskal bör också tas med i beräkningen, för att garantera en rimlig fördelning av nedskärningarna.

Samtidigt bör skattebestämmelsernas struktur och utformning vidareutvecklas på ett sätt som bättre gynnar tillväxten. Skattereformer kan tjäna två syften: För det första kan de underlätta konsolideringen av de offentliga finanserna i de medlemsstater där det finns utrymme för ökning av skatteintäkterna, som ett komplement till utgiftskontrollen. För det andra kan de stödja tillväxten genom ändringar i skattestrukturen eller genom att enskilda skatter ges en bättre utformning, t.ex. så att de stärker incitamenten att arbeta, producera, investera eller effektivisera resursanvändningen. När det gäller beskattningsstrukturen bör man särskilt lyfta fram följande:

- Medlemsstater med hård beskattning av arbete bör, särskilt när det gäller utsatta grupper som lågutbildade och andraförsörjare, överväga en skatteväxling i riktning mot skatter som är mindre skadliga för tillväxten, såsom konsumtions-, fastighets- eller miljöskatter. En omfördelning av skatten på arbete mellan olika inkomstnivåer kan också övervägas.
- Medlemsstater med höga bolagsskatter bör undvika att höja dessa ytterligare, särskilt i nuläget då investeringsnivån är tämligen låg.

- För att främja arbetskraftens rörlighet och en effektiv fördelning av bostadsbeståndet kan man överväga en omläggning av bostadsbeskattningen genom att successivt gå ifrån transaktionsskatter och ersätta dem med periodiskt återkommande skatter.
- Genom att sänka inkomstskatterna för personer och företag samt att, i linje med mervärdesskattedirektivet, begränsa momsundantag och nedsätta momssatser kommer man att kunna bredda skatteunderlaget, vilket kan möjliggöra såväl ökade skatteinkomster som nedsättning av vissa skattesatser där detta gynnar tillväxten.
- I många medlemsstater behöver incitamenten för privat skuldsättning minskas genom förändringar i företagsbeskattningen och behandlingen av bostadslån vid beräkningen av inkomstskatt för privatpersoner.
- I flertalet medlemsstater kan beskattningen göras miljövänligare genom att man fasar ut dolda skattesubventioner.
- Medlemsstater där det råder svag skattedisciplin bör effektivisera sin skatteförvaltning och arbeta för att bättre förebygga skatteflykt.
- Om man kan minska den administrativa börda som skattebestämmelserna utgör kan detta även tjäna till att förbättra företagsklimatet. Detta kan ske genom t.ex. tydligare regler, mindre komplexa skattelagar och tillämpningsbestämmelser och förenklade betalningsrutiner.
- Medlemsstaterna uppmanas att fullt ut utnyttja de instrument som finns för att underlätta samarbete mellan skatteförvaltningar, och därigenom hjälpas åt att identifiera och utbyta bästa praxis inom EU, effektivisera skatteuppbörden och minska kostnaderna för att efterleva skattebestämmelserna.

Det är viktigt att snabbt inleda reformer för att ta itu med de utmaningar som den åldrande befolkningen innebär för de offentliga finanserna. Det har gjorts avsevärda framsteg under det senaste decenniet när det gäller reformer av välfärdssystemen (pensionssystem, hälso- och sjukvård), men mycket mer behöver göras. I den förra årliga tillväxtöversikten lyftes pensionsreformer fram som ett område där man bör vidta omedelbara politiska åtgärder. I flera länder, där pensionsreformer ännu inte har inletts och där en stor ökning av utgifterna för pensioner förväntas i framtiden, behöver "pensionslöftena" anpassas efter vad resten av ekonomin kan förväntas bära. Med tanke på de kostnadsökningar som kan förväntas som en följd av den åldrande befolkningen behöver dessutom hälso- och sjukvårdssystemen göras mer kostnadseffektiva och långsiktigt hållbara, och ges en ökad inriktning på förebyggande.

Man behöver också höja pensionsåldern för att bättre anpassa den till en ökad medellivslängd. En höjd pensionsålder skulle kompensera för den pågående trenden mot ökad medellivslängd som ännu inte beaktats i pensionssystemen. Genom att anpassa pensionsåldern efter medellivslängden skulle man således kunna förbättra balansen mellan antalet år i arbetslivet och antalet år som pensionär. För att möjliggöra för och uppmuntra människor att arbeta längre behöver reformerna av pensionssystemen kompletteras med åtgärder som gör det lättare för äldre arbetstagare att integreras på arbetsmarknaden, samt åtgärder som främjar aktivitet och god hälsa hos äldre människor. Även bestämmelser om skatter och bidrag bör anpassas så att de ger incitament att stanna kvar längre i arbetslivet.

Medlemsstaterna håller nu på att genomföra sina landsspecifika rekommendationer för att förbättra de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Olika länder har dock gått snabbare fram och visat mer beslutsamhet än andra. Av de 17 medlemsstater som blev föremål för rekommendationer på detta område har 12 vidtagit åtgärder, bland annat genom att inleda reformer av pensionssystemen och genom att öka incitamenten för äldre arbetstagare att stanna kvar på arbetsmarknaden. Ett viktigt steg framåt har varit de överenskommelser mellan offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter som syftar till att höja den lagstadgade pensionsåldern och koppla den till den förväntade medellivslängden. Men trots att sådana överenskommelser finns på dagordningen i ett antal länder har förhandlingarna kunnat fullbordas bara i några få medlemsstater. Vidare har insatserna för att övervaka tillgången till invaliditetspensioner och reformera försäkringssystemen för långtidsvård varit begränsade.

Trovärdiga finanspolitiska ramar och effektiva övervakningsmekanismer kommer att stärka de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt. Den aktuella motsättningen mellan de offentliga finansernas stabiliserande roll på kort sikt och investerarnas oro över huruvida vissa medlemsstaters skuldsättning är hållbar skulle kunna dämpas med hjälp av trovärdiga åtaganden om finanspolitisk hållbarhet. Om marknadernas förväntningar kan tryggas genom en trovärdig anpassningsplan på medellång sikt skulle investerarnas oro för kortsiktiga fluktuationer i vissa finanspolitiska aggregat minska, och det skulle på så sätt också lämnas större utrymme för stabiliseringspolitik. De nationella finanspolitiska ramarna är tillsammans med en effektiv övervakning av finanspolitiken från EU:s sida av avgörande betydelse för att åstadkomma en sådan utveckling.

Vissa genomgripande förändringar av stabilitets- och tillväxtpakten kommer att effektivisera den finanspolitiska övervakningen. För att stärka tillsynen kommer ett paket bestående av sex förslag till lagstiftning om ekonomisk övervakning som föreslogs av kommissionen i september 2010 att träda i kraft i slutet av året. De kommer att innebära en förstärkt rättslig ram för EU:s ekonomiska övervakning och samordning från och med 2012. Den nya lagstiftningen kommer att innebära en väsentlig förändring i det sätt på vilket den ekonomiska övervakningen genomförs i EU. Men det krävs också ett snabbt och strikt genomförande av paketet om man ska kunna förankra marknadens förväntningar, avhjälpa makroekonomiska obalanser och lägga grunden till en varaktig ekonomisk tillväxt (ruta 1).

Ett nytt direktiv om minimikrav för nationella budgetramar kan komma att bidra till att förbättra budgetprocessen på nationell nivå. Kvaliteten på de institutionella bestämmelser och procedurbestämmelser som styr finanspolitiken i varje land, till exempel skattebestämmelser, fleråriga ramar för finanspolitiken och bestämmelser om oberoende institutioner, kan avsevärt påverka budgetutfallet. Reformerna som skulle kunna drivas fram av direktivet har således potential att förbättra finanspolitiken på nationell nivå och samtidigt främja respekten för bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Medlemsstaterna bör arbeta för dess genomförande genom att anta lämpliga reformer på de områden som omfattas av direktivet. Medlemsstater i euroområdet har ett särskilt intresse av att påskynda införlivandet av direktivet med den nationella lagstiftningen, och det är positivt att oktober månads överenskommelse vid eurotoppmötet även går utöver minimikraven. I detta sammanhang kan nämnas att inhemska finanspolitiska regler som nyligen skrivits in i vissa euroländers författningar (t.ex. Spaniens) är striktare än bestämmelserna i direktivet.

Hittills har de landsspecifika rekommendationerna för att förbättra de finanspolitiska ramarna följts med olika framgång i olika länder. Sammanlagt elva medlemsstater har fått landsspecifika rekommendationer på detta område. Rekommendationerna spänner över en rad olika frågor, däribland skatteförvaltningens och skatteuppbördens effektivitet, införandet av fleråriga budgetregler och utgiftstak, aktiveringen av skuldbromsmekanismer, rollen för oberoende finanspolitiska råd samt frågor som rör budgetstatistik och insyn i allmänhet. I detta skede har endast fem av tio medlemsstater gjort tydliga framsteg. De länder som gjort framsteg har t.ex. infört regler om balanserad budget eller skuldbromsregler, ökat befogenheterna för centrala skattemyndigheter i syfte att göra budgetplaneringen mer förutsebar och inrättat eller förstärkt sina oberoende finanspolitiska råd. Där åtgärder håller på att införas befinner man sig som regel i ett tidigt skede av lagstiftningsprocessen, men det handlar i alla fall om steg i rätt riktning.

Samordningen av den ekonomiska politiken kommer att behöva stärkas ytterligare, särskilt i euroområdet. Den europeiska planeringsterminen och de sex lagförslagen ("six-pack") ger redan en solid ram för styrningen på detta område. Trots detta finns det ännu behov av och utrymme för att ytterligare stärka denna ram, inklusive dess gemenskapsdimension. Det behövs ett starkare euroområdesperspektiv i planeringen, genomförandet och efterhandsbedömningen av medlemsstaternas insatser för starkare samordning av den ekonomiska politiken. Detta bör ta sig uttryck i allt striktare övervakning (vilket kommer att medföra större begränsningar i den nationella budgetpolitiken och ekonomiska politiken), närhelst en medlemsstat avviker från den linje man enats om för tillsynspolitiken. Kommissionen har i detta sammanhang ytterligare förstärkt rollen för kommissionsledamoten med ansvar för ekonomiska och monetära frågor, som har blivit kommissionens vice ordförande för ekonomiska och monetära frågor och euron. En enda, sammanhållen ram för den ekonomiska styrningen som bygger på gemenskapsmetoden är vägen framåt.

Ruta 1. Sex lagförslag om bättre ekonomisk styrning i EU ("six-pack")

Den ekonomiska och finansiella krisen har blottat väsentliga brister i EU:s ekonomiska styrning.

Som ett led i en genomgripande respons på krisen framlade kommissionen den 29 september 2010 sex lagstiftningsförslag för att förbättra den ekonomiska styrningen: tre förslag till förordningar som ska stärka stabilitets- och tillväxtpakten, två förslag till förordningar om ett nytt förfarande för att förebygga och korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser samt ett förslag till rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk.

Genom de sex lagförslagen införs ett antal viktiga förändringar i sättet att utöva ekonomisk övervakning. Förfarandet vid alltför stora underskott ska till exempel nu kunna inledas inte bara på grundval av ett alltför stort årligt underskott utan också på basis av skuldsättningens utveckling i de länder där skuldkvoten överstiger 60 % av BNP, varvid länderna blir skyldiga att minska sin skuldsättning i linje med ett numeriskt riktmärke. En ny mekanism för övervakning av makroekonomiska obalanser – förfarandet vid alltför stora obalanser – syftar till att förebygga och åtgärda makroekonomiska obalanser. Det är en form av varningssystem där man bland annat sammanställer en "resultattavla" för olika indikatorer och utför djupgående undersökningar av länder som bedöms vara i riskzonen. Verkställigheten av reglerna inom stabilitets- och tillväxtpakten och det nya förfarandet vid alltför stora obalanser kommer att förstärkas, inte bara genom successivt skärpta ekonomiska påföljder för medlemsstater i euroområdet som inte följer reglerna utan också genom en utökad användning av "omvänd kvalificerad majoritet" vid omröstningar. Enligt detta röstningssystem kan en rekommendation från kommissionen eller förslag till rådet antas såvida inte en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna röstar emot den. Det nya direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk ska garantera att nationella finanspolitiska ramar uppfyller ett antal grundläggande krav och därigenom förbättrar medlemsstaternas förmåga att fullgöra de finanspolitiska skyldigheter som följer av stabilitets- och tillväxtpakten.

Efter intensiva förhandlingar har rådet och Europaparlamentet nått en överenskommelse om de föreslagna rättsakterna, som nu väntas kunna träda i kraft kring mitten av december 2011.

Politiska prioriteringar

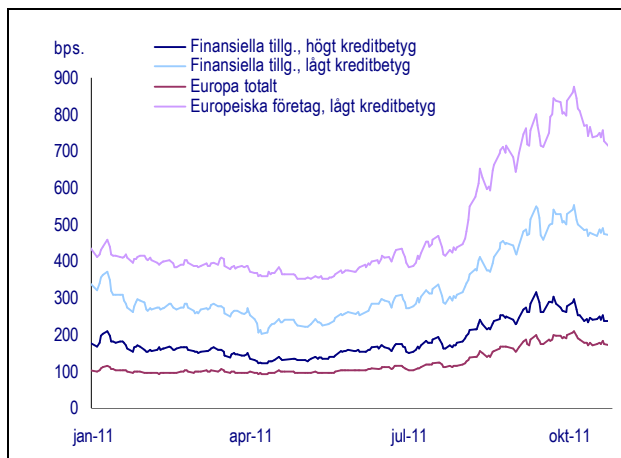
För att hantera de utmaningar som beskrivs ovan behövs det insatser särskilt inom följande områden under 2012–2013:

- Budgetkonsolideringen bör fortsätta i en differentierad takt.
- Man bör särskilt se till att de finanspolitiska anpassningarna utformas på ett sätt som gynnar tillväxten. Medan justeringar på utgiftssidan i allmänhet är att föredra bör man slå vakt om de utgifter som är tillväxtfrämjande. I allmänhet bör man eftersträva en kvalitativ förbättring av utgifterna.
- Beskattningsstrukturens effekter på tillväxten bör vägas in.
- Pensionsreformer måste inledas eller, om de redan inletts, genomföras fullt ut. Höjning av pensionsåldern skulle på kort sikt vara en prioritering som kan ge många fördelar.
- De sex antagna rättsakterna ("six-pack"), inklusive bestämmelserna i direktivet om nationella budgetramverk, bör genomföras fullt ut och så snabbt som möjligt. Medlemsstaterna i euroområdet bör bygga vidare på detta och utan dröjsmål uppfylla sina åtaganden om att även gå längre än direktivets krav. Man bör också snabbt anta kommissionens förslag om att ytterligare förstärka styrningen inom euroområdet.

3. ATT BRYTA DEN ONDA CIRKELN INOM FINANSSEKTORN

Den negativa återkopplingen mellan banksektorn och nationalstaternas finanser har varit den faktor som mest har ökat påfrestningarna under den rådande krisen. Såsom beskrivs i avsnitt 1 har den onda cirkel som uppstått mellan å ena sidan banksektorn, å andra sidan marknaderna för statsobligationer, skapat tvivel bland investerarna om stater och bankers förmåga att klara av sina räntor och avbetalningar. Detta har i sin tur lett till höga lånekostnader både för stater och finansinstitut, kostnader som på medellång sikt blir ohållbara (figur 11). För att bryta den onda cirkeln måste man utöver de åtgärder som diskuterats i tidigare avsnitt samtidigt förstärka banksektorn och skapa trovärdiga och kraftfulla skyddsmekanismer för banker och stater.

Figur 11: iTraxx – risken för skuldnedskrivning, finansinstitut och övergripande



Anm.: Indikatorn sammanfattar räntespreaden för de mest likvida kreditswapparna med höga kreditbetyg på eurokreditmarknaden och utgör referensen för det pris investerare måste betala för att skydda sina obligationer mot risken för betalningsinställelse. Ökningen tyder på att investerare har börjat ägna mer uppmärksamhet åt banker som finansierar statsskuld i det land de är baserade eller har stor exponering mot de länder som omfattas av finansiella stödprogram eller länder dit förtroendekrisen spridit sig.

Källa: Kommissionens avdelningar

Ett väl fungerande finanssystem och en robust banksektor är nödvändiga för att stödja återhämtningen och för att finansiera den långsiktiga tillväxten. Det överdrivna finansiella risktagande som ledde till den globala krisen har undergrävt finanssektorns trovärdighet och dess roll i ekonomin. Sektorn drabbades hårt under krisen och ett sammanbrott kunde undvikas endast genom tillskott av offentliga medel. Detta hindrar inte att finanssektorn spelar en avgörande roll i en marknadsekonomi genom att över tiden matcha behov hos geografiskt spridda sparare och låntagare och på så sätt bidra till finansieringen av realekonomin. I Europa spelar banksektorn en central roll i detta avseende genom att låna ut till företag och hushåll. Det är därför av yttersta vikt att slutföra den pågående ”reparationen” av bankernas finanser och omstruktureringen av

banksektorn för att skydda förutsättningarna för en hållbar återhämtning.

Många åtgärder har vidtagits både av den offentliga och den privata sektorn för att återställa lönsamheten i EU:s finanssektor. I överensstämmelse med EU:s regler för statligt stöd tog det offentliga stödet främst form av kapitaltillskott. Syftena var att täcka tidigare förluster och förbättra bankernas förmåga att klara av svåra omständigheter i framtiden. Därutöver beviljades garantier för att återställa förtroendet inom hela sektorn och för att återuppliva kapitalmarknadsfinansieringen för banker. Tillgången till nödvändiga offentliga medel på villkor som är förenliga med den inre marknaden underlättades av de särskilda krisregler för statligt stöd till finansinstitut som kommissionen införde 2008–2009. Även om vissa framsteg har gjorts tack vare dessa politiska åtgärder förblev situationen bräcklig, och förtroendet återställdes aldrig helt. Tre på varandra följande EU-omfattande stresstester sedan 2009 har misslyckats med att övertyga investerarna om kvaliteten på bankernas balansräkningar i EU, även om bankerna antingen i förväg eller som en respons på stresstesterna betydligt har förbättrat såväl volymen som kvaliteten på sitt kapital. Med tanke på de fortsatta svagheterna i banksektorn har kommissionen för avsikt att förlänga tillämpningen av krisreglerna om statligt stöd även efter 2011.

Regleringen och tillsynen av sektorn har stärkts, och bör spela en viktig roll för att återställa förtroendet för finansmarknaden. Sedan början av 2011 har tre nya europeiska tillsynsmyndigheter arbetat för att främja konvergens i tillsynen av banker, marknader, försäkringar och pensioner. Dessa myndigheter bedriver ett nära samarbete med den nya Europeiska systemrisknämnden, som ansvarar för makrotillsyn av det finansiella systemet. Den 20 juli 2011 antog kommissionen också ett lagstiftningspaket för att stärka regleringen av banksektorn. Genom förslaget införlivas innehållet i Basel III-avtalet i gemenskapslagstiftningen. Basel III är den internationella standard för bankernas kapital som överenskommit på G20-nivå. Förslaget innehåller krav på att banker ska förfoga över ett större kapital av högre kvalitet för att stå emot framtida chocker. Det innehåller också ett förslag till en enda europeisk regelbok för banktillsyn, vilken ska bidra till att förbättra både insynen och tillsynsreglernas verkställighet. För att stärka bankernas motståndskraft och bättre

förebygga konkurser behövs det på sikt ett EU-övergripande ramverk för krishantering för finansinstitut.

Nyligen godkände Europeiska rådet ett "bankpaket" med åtgärder för att ytterligare stärka banksektorn. Paketet bygger på ett förslag från Europeiska bankmyndigheten och ingår i en övergripande plan för att återställa förtroendet på marknaderna och bekämpa den nationella skuldkrisen inom euroområdet. Det paket man enats om innehåller två huvuddelar: i) ett på EU-nivå samordnat garantisystem för att stödja bankernas tillgång till kapital över tiden, och ii) åtgärder för att stärka bankernas kapitalpositioner för att på så sätt skapa en starkare kapitalbuffert för banksystemet i EU. Nationella tillsynsmyndigheter ombads att samarbeta med bankerna och att utforma strategier för kapitaltillskott som inte skulle äventyra kredittillväxten i ekonomin. Nytt kapital bör i första hand begäras från privata källor. Om detta inte är möjligt får offentliga medel skjutas till, först från nationella källor och som en sista utväg från den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF). Det är av största vikt att paketet genomförs inom den överenskomna tidsramen. Det kommer också att kräva en hög grad av samordning på EU-nivå mellan tillsynsmyndigheter och regeringar för att planen ska fungera som det är tänkt.

Det förstärkta EFSF kommer att begränsa negativa spridningseffekter mellan stater och inom finanssektorn. De senaste åren har tydligt visat att rent nationella strategier för att hantera krisen inte är effektiva och inte heller är förenliga med den höga graden av finansiell och ekonomisk integration i EU, och detta gäller i särskilt hög grad euroområdet. Även om de mest omedelbara åtgärderna handlar om att stärka staters och bankers finansiella ställning just nu, behöver man också utveckla instrument på EU-nivå för att på sikt skapa effektiva finansiella skyddsmekanismer för finansinstitut och stater. Mot denna bakgrund enades euroområdets stats- och regeringschefer den 21 juli 2011 om att förbättra effektiviteten i EFSF – och den framtida europeiska stabilitetsmekanismen ESM – genom att förse dem med nya instrument som gör det möjligt för dem att i) agera på grundval av ett förebyggande program, ii) finansiera rekapitalisering av finansinstitut genom utlåning även till andra stater än dem som omfattas av program för finansiellt stöd, och iii) intervensera på de primära och sekundära statsobligationsmarknaderna. Den 26 oktober 2011 beslutade sedan Europeiska rådet att genom hävstångsmekanismer utvidga EFSF:s kapacitet. Man angav två alternativa möjligheter, utan att utesluta att båda kan komma att användas: i) tillhandahålla kreditförstärkning vid ny statlig upplåning, och ii) kombinera resurser från privata och offentliga finansinstitut och investerare.

Ett snabbt genomförande och ett väl fungerande samarbete mellan myndigheter är avgörande för att strategin ska lyckas. Det är kraftfulla åtgärder man har enats om när det gäller EFSF och ESM, men det är lika viktigt att de nu också genomförs utan dröjsmål så att de nya instrumenten kan börja användas direkt. Samtidigt bör man anstränga sig för att nå en överenskommelse om upprättandet av ESM så snabbt som möjligt, eftersom dess stabilare, kapitalbaserade struktur skulle avhjälpa vissa brister i den nuvarande stabiliseringsfaciliteten (EFSF). Om man i fråga om strategierna för att ta itu med den nuvarande krisen kan uppvisa en effektiv samordning mellan medlemsstaterna och ett bra samarbete mellan de myndigheter som ansvarar för finanspolitik respektive monetär politik skulle detta också stärka förtroendet för EU:s förmåga att återställa stabiliteten. En konsekvent kommunikation är av avgörande betydelse i detta sammanhang.

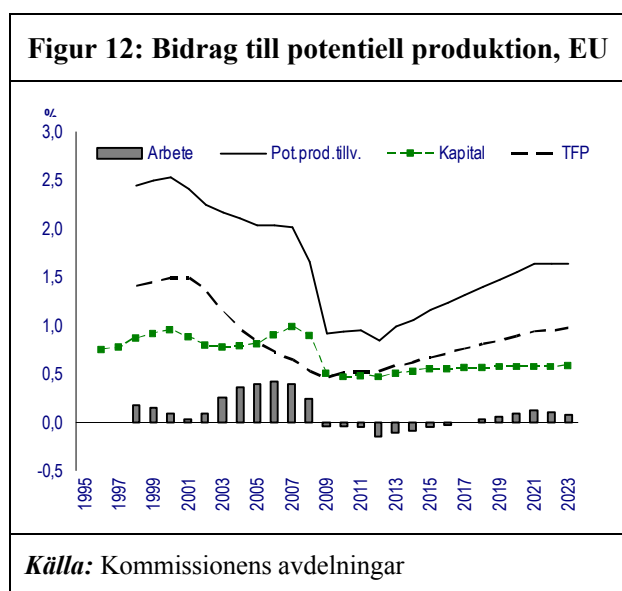
Man har gjort betydande framsteg med de landsspecifika rekommendationerna om finanssektorn, även om genomförandet inte gått lika långt i alla de berörda medlemsstaterna. Det är totalt åtta medlemsstater som har fått landsspecifika

rekommendationer på detta område. Flera länder har vidtagit åtgärder för att ytterligare förstärka ramarna för tillsynen, göra framsteg med den pågående omstruktureringen av banker och stärka konkurrensen inom sektorn, samt för att stödja en ökad tillgång till riskkapitalfinansiering. I ett fåtal fall bedöms de anmälda handlingsplanerna vara otillräckliga och/eller bara delvis genomförda. De risker och osäkerheter som beskrivs ovan bör anses motivera mer kraftfulla åtgärder, särskilt där det finns risk för stora negativa spridningseffekter.

Politiska prioriteringar:

- Alla politiska initiativ inom finansområdet måste riktas in på det centrala strategiska målet att bryta sambanden mellan statskuldkrisen och finanssektorn.
- Kapaciteten hos EFSF och ESM bör maximeras genom lämpliga hävstångsmekanismer, inom ramen för fördragets bestämmelser.
- Eftersom vissa medlemsstater inte har det finanspolitiska utrymme som krävs för att stödja sina finanssektorer bör det utformas mekanismer för att stödja medlemsstater och öka EU-samordningen av dessa insatser.
- Lagstiftningen om kapitalkrav bör antas och genomföras snabbt, parallellt med att ett EU-ramverk för krishantering för finansinstitut utarbetas. Man bör också arbeta för att begränsa konsekvenserna av reformerna i banksektorn på kreditgivningen till real ekonomin.

4. STRUKTURREFORMER FÖR ATT STÖDJA TILLVÄXTEN OCH KORRIGERA OBALANSER



Tillväxtfrämjande strukturreformer måste sättas högt på den politiska dagordningen.

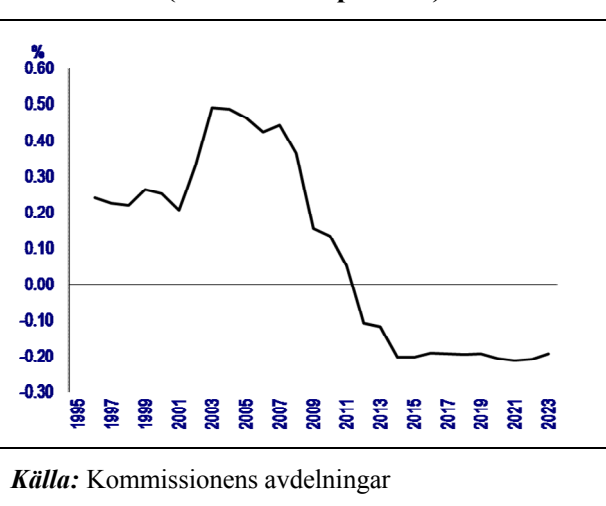
Europas långsiktiga tillväxtpotential har saktat efter jämfört med andra avancerade ekonomiers, och har ytterligare försvagats genom finanskrisen (figur 12). Samtidigt som tillväxtutsikterna på kort sikt har försämrats är de makroekonomiska – särskilt finanspolitiska – medlen till stor del uttömda eftersom de nu måste fokuseras på att garantera stabiliteten, såsom förklarats i tidigare avsnitt. Ett ambitiöst program för strukturreformer kan vända dessa utsikter i en mer positiv riktning genom att öka tillväxtpotentialen, motverka problemet med stora skillnader i konkurrenskraft och underlätta anpassningen. Strukturreformer är

viktiga både för enskilda medlemsstater och för EU som helhet (se bilaga I om framstegen med Europa 2020-strategin).

Lyckade strukturreformer kan öka tillväxtpotentialen och hantera makroekonomiska obalanser. De förbättrar ekonomins effektivitet, inklusive resurseffektiviteten, och ökar

därmed den produktionsnivå som ekonomin kan producera vid full sysselsättning. Dessutom påskyndar de i allmänhet den faktiska tillväxttakten. Reformerna kan också öka ekonomiernas förmåga till anpassning, eftersom de underlättar den nödvändiga omfördelningen av arbetskraft och kapital mellan olika sektorer. De spelar också en nyckelroll för att hantera makroekonomiska obalanser. Trots noterade minskningar i obalanserna är fortfarande betydande anpassningar nödvändiga i vissa medlemsstater. Strukturella problem, t.ex. i fråga om konkurrenskraft eller efterfrågans hållbarhet, bidrog till uppbyggnaden av obalanser före krisen. Strukturella reformer som angriper dessa bakomliggande problem är således avgörande för att säkerställa en välavvägd anpassning, förebygga att nya obalanser byggs upp i framtiden och samtidigt ge utrymme för en ökad tillväxt.

Figur 13: Befolkning i arbetsför ålder, EU (tillväxttakt i procent)



Med hänsyn till rådande demografiska prognoser i EU behövs det reformer som på ett bestående sätt ökar sysselsättningsgraden. Andelen arbetsför befolkning i EU har visat en nedåtgående trend, vilken förväntas fortsätta (figur 13). Ett av målen för Europa 2020-strategin är att den nuvarande sysselsättningsgraden på 69 % ska öka till 75 % år 2020, för att delvis motverka den trendmässiga utvecklingen. Samtidigt har krisen lett till kraftiga öknings av arbetslösheten, vilka riskerar att bli bestående. Mot denna bakgrund bör man ge hög politisk prioritet åt reformer för att stödja skapandet av arbetstillfällen, bekämpa arbetslöshet och slå vakt om

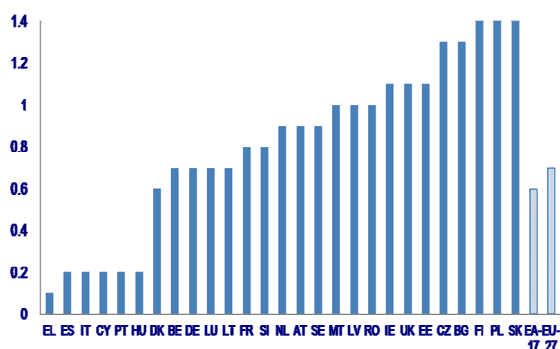
arbetskraftsdeltagandet. Det finns skäl att dra lärdom av framgångsrika arbetsmarknadsreformer i vissa medlemsstater och att utbyta sådan god praxis som lett till ökad sysselsättning och minskad arbetslöshet före krisen.

Ökad produktivitet bör prioriteras med tanke på att den både underlättar anpassningen och ökar förutsättningarna för produktionstillväxten. Mot bakgrund av de rådande demografiska trenderna kommer ökad produktivitet att vara den viktigaste källan till tillväxt per capita under de kommande årtiondena. En jämförelse av produktivitetstrenderna i olika medlemsstater tyder dock på att det finns betydande utrymme för förbättringar i flera länder (figur 14). Det är viktigt att notera att bland de möjliga källorna till tillväxt har ökad kapitalintensitet och ökad sysselsättning endast tillfälliga effekter på produktionen. Produktivitetsoökningar kan däremot upprätthållas över tiden, om de beror på innovation och tekniska förbättringar. Informations- och kommunikationsteknik (IKT) är en mycket viktig drivkraft för tillväxten, och förklarar som regel ungefär hälften av produktivitetsoökningen i moderna ekonomier. I sådana fall är produktivitetstillväxten också förenlig med ökad sysselsättning.

Produktivitetstillväxt kan också bidra till att varaktigt stärka bytesbalansen. Produktivitetsförbättringar inom den tredje sektorn (den sektor som inte är exponerad för internationell handel, såsom de flesta tjänster) kan bidra till att minska det inhemska inflationstrycket, inklusive på priserna för insatsvaror och annan input till exportsektorn, vilket i sin tur stärker den senares konkurrenskraft. En förbättrad produktivitet inom

tjänstesektorn ger utrymme för en överföring av resurser till exportsektorn, vilket är nödvändigt för en varaktig anpassning. Dessa källor till anpassning är särskilt viktiga för länder med externa underskott. Samtidigt stimulerar en högre produktivitetstillväxt den inhemska efterfrågan i den utsträckning denna har begränsats av marknadsmisslyckanden eller brister i politiken. Detta är särskilt relevant för länder som uppvisar överskott men där den inhemska efterfrågan är svag.

Figur 14: Prognos för produktivitetstillväxt 2010–2020, EU:s medlemsstater, årsgenomsnitt



Källa: Kommissionens avdelningar, kommittén för ekonomisk politik

Arbetet med att stärka produktiviteten kan medföra olika stora svårigheter för olika medlemsländer (figur 14). Medan behovet av produktivitetsökningar spänner över hela EU, är det särskilt angeläget för vissa medlemsstater. Framför allt gäller detta länder med stora externa obalanser. För dem ger produktivetsförbättringar ett särskilt mervärde genom att underlätta en minskning av dessa obalanser, men tendensen är samtidigt att deras produktivitet ligger efter andra medlemsstaters.

En effektiv anpassning av arbetskraftskostnaderna är av avgörande betydelse för att minska obalanser och motverka den kraftiga ökningen av

arbetslösheten. Detta är av särskilt stor betydelse i euroområdet, eftersom kostnads- och prisanpassning är det enda sättet att åstadkomma nominella justeringar i en valutaunion. En sådan anpassning har redan inletts, men måste fortsätta för att minska inre obalanser (hög och ihållande arbetslöshet, strukturella hinder för den privata, inhemska efterfrågan) samt yttre faktorer (gradvis försämring av konkurrenskraft som inverkar negativt på bytesbalansen). Det är således viktigt att ta hänsyn till dessa mål vid lönesättning.

Det nuvarande makroekonomiska läget kräver särskilt noggrant och selektivt utformade strukturella åtgärder. Mot bakgrund av en avtagande tillväxt och finansiella spänningar måste man prioritera reformer som kan påverka tillväxten positivt redan på kort sikt och som orsakar minsta möjliga kostnader i budgeten. Reform av regelverk och öppnande av skyddade sektorer uppfyller i stor utsträckning dessa villkor.

Rättviseskäl bör också beaktas i reformplanerna. Efter år av dämpad tillväxt och smärtsam anpassning i vissa länder har den försvagade återhämtningen i ekonomin oundvikligen konsekvenser för sysselsättningen och den sociala strukturen i Europa. Vissa grupper, bland annat ungdomar och lågutbildade, har drabbats särskilt hårt. Vid utformningen av reformer bör därför även rättvisaspekter vägas in. Man behöver därför säkra en adekvat finansiering och lämplig utformning av de sociala skyddsnäten, särskilt i länder där social utestängning håller på att bli ett allvarligt problem.

Bättre fungerande offentliga institutioner kommer att medföra betydande effektivitetsvinster. I många medlemsstater finns det utrymme för att effektivisera offentliga tjänster och att öka insynen i och kvaliteten på den offentliga förvaltningen, till exempel i

form av en ökad användning av e-förvaltning. Genom att hantera de befintliga bristerna skulle man förena målen att konsolidera de offentliga finanserna och förbättra konkurrenskraften och tillväxtutsikterna. Systemen för att uppbära skatt har särskilt i vissa medlemsstater varit en akilleshäl i arbetet för finanspolitisk konsolidering, men även i andra medlemsstater skulle förbättringar på detta område medverka till en rättvisare fördelning av anpassningsbördan. Effektiva konkurrens- och marknadstillsynsmyndigheter och ett väl fungerande rättsväsen är också viktiga faktorer för att skapa ett bra företagsklimat och därmed förbättra ekonomins konkurrenskraft.

Med tanke på omfattningen av de kommande ekonomiska utmaningarna är det tydligt att EU:s ekonomi behöver genomgripande strukturella förändringar. Detta innebär att resurser successivt behöver börja överföras till mer dynamiska företag och sektorer, både inom och över nationsgränserna. Omfördelningen av resurser är särskilt viktig för länder med stora obalanser, där resurser successivt kan behöva överföras till de sektorer som är exponerade för internationell handel. Detta innebär att vissa verksamheter i vissa länder måste fasas ut för att lämna utrymme för nya företag med högre produktivitet. I detta sammanhang måste man särskilt fokusera på arbetskraftens rörlighet mellan företag och sektorer, men också mellan regioner och länder. Lämpliga prissignaler skulle underlätta denna rörlighet, och lönebildningsmekanismerna bör därför anpassas på så sätt att löneökningarna korrekt avspeglar produktivitetens utvecklingen på lokal nivå och sektornivå. Utbildningsväsendet måste också kunna erbjuda de möjligheter till vidareutbildning och omskolning som behövs för att underlätta rörligheten.

Framstegen med genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna för att stärka konkurrensen på tjänstemarknaderna och inom nätverksindustrierna har generellt sett varit blygsamma. Detta är en besvikelse både med tanke på konkurrensens betydelse för att stärka produktivitet, konkurrenskraft och tillväxt och med tanke på de stora fördelar som skulle följa av kraftfulla reformer på dessa områden. Av de tolv medlemsstater som fick rekommendationer i konkurrensfrågor har sju vidtagit vissa åtgärder. Många av dessa åtgärder har dock tenderat att bara gå halva vägen och har i allmänhet varit otillräckliga för att uppnå målen. I rekommendationerna från juni 2011 uppmanades medlemsstaterna bland annat att stärka konkurrensen på konsumentmarknader, undanröja omotiverade begränsningar i utövandet av vissa reglerade yrken och hantverk, att reformera regelverk, stärka konkurrensen inom nätverksindustrierna och förbättra konkurrensmyndigheternas administrativa kapacitet. Som svar på uppmaningarna har vissa medlemsstater gett ytterligare befogenheter åt de organ som övervakar prisutvecklingen för energinät, tagit fram rapporter från relevanta organ och ingått vissa politiska överenskommelser som kan utgöra grund för framtida lagstiftningsåtgärder.

Man bör fortsätta reformerna för att bättre anpassa löneökningarna till utvecklingen av arbetskraftens produktivitet. Till de åtgärder som vidtagits i vissa medlemsstater hör avtal mellan arbetsmarknadens parter om nya ramar för löneförhandlingar, vilka ska underlätta flexibilitet och kontrakt på företagsnivå, och ny lagstiftning som ska begränsa den totala lönekostnaden i den offentliga sektorn, bland annat genom införandet av pensionsavgifter för offentliganställda. Hittills har man gjort små framsteg när det gäller reform av systemen för löneindexering och minimilöner. I fråga om avtalsbestämmelser och reglerna för anställningsskydd har vissa åtgärder vidtagits, men det är för tidigt att dra slutsatser om deras effekter när det gäller målet att undanröja segmenteringen av arbetsmarknaden.

Politiska prioriteringar

För att man ska kunna hantera de utmaningar som beskrivs ovan fordras det insatser särskilt inom följande områden under 2012–2013:

- Strukture reformer måste ges hög prioritet, eftersom de har potential att stärka tillväxten redan på kort sikt utan att medföra någon stor påfrestning på de offentliga finanserna.
- Man bör särskilt prioritera reformer som främjar produktivitetstillväxt, eftersom sådana reformer även har en positiv inverkan på produktionstillväxten och underlättar anpassningen genom att arbetskraftsbehovet reduceras. De är av särskilt stor betydelse för medlemsstater som uppvisar makroekonomiska obalanser.
- Det krävs också reformer på arbetsmarknaderna, och särskilt i fråga om lönesättningsmekanismer, för att anpassa arbetskraftskostnaderna och därmed underlätta en reducering av såväl de makroekonomiska obalanserna som arbetslösheten. Man bör även prioritera reformer av skatte- och bidragssystemen samt åtgärder för att göra lagstiftningen om anställningsskydd mindre rigid. Syftet med sådana förändringar är att stödja skapandet av arbetstillfällen, minska segmenteringen av arbetsmarknaden och underlätta anpassningen.
- Effektivare offentliga institutioner – särskilt för beskattning och marknadstillsyn och inom rättsväsendet – kan vara ett enkelt sätt att stödja budgetkonsolideringen och samtidigt förbättra konkurrenskraften.
- För att underlätta strukturförändringar där resurser successivt överförs till dynamiska sektorer och verksamheter med hög produktivitet behövs det åtgärder för att underlätta sådan omfördelning mellan företag och sektorer, regioner och länder. Varje land behöver utforma lämpliga strategier för att främja arbetskraftens rörlighet och uppbyggnaden av humankapital. En strikt tillämpning av konkurrenspolitiken både på EU-nivå och på nationell nivå skulle bidra till detta.

Bilaga: Urval av makroekonomiska indikatorer [inklusive indikatorer enl. europluspaketen

	Tillväxt och sysselsättning						Konkurrenskraft							Offentliga finanser						Finansiell stabilitet			
	BNP per capita (PPS)	Framskrivnen BNP-tillväxt	Sysselsättningsgrad	Långtidsarbetslöshet*	Ungdomsarbetslöshet (<25)*	Arbetskraftsdeltagande	Nominell enhetsarbetskostnad*			Nominell lön per anställd*		Bytesbalans*	Exportens marknadsandel (varor + tjänster)*	Offentlig skuld*	Budgetunderskott (-) / överskott (+)*	Skatte-tryck totalt (inkl. soc. avg.)	Hållbarhetsindikator (S2)*	Genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden	Medellivslängd*	Privat skuldsättning*	Nödlidande lån	Långsiktig räntespread gentemot Tyskland	Avkastning på eget kapital
							Hela ekonomin	Tjänster	Tillverkning	Offentlig sektor	Privat sektor												
	Index EU-27=100	Årlig förändring	Aldersgrupp 15-64	% av aktiv befolkning	% av aktiv befolkning	%	Årlig förändring	Årlig förändring	Årlig förändring	Årlig förändring	Årlig förändring	% av BNP	Förändr. %	% av BNP	% av BNP	Total skatt i % av BNP	Högre nivå = sämre hållbarhet	2009 el. senaste uppgift	Efter 60 års ålder	% av BNP	%	Procentenheter	%
2010	2012	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	Juni 2010	September 2011	Juni 2010
BE	119	0,9	62,0	4,1	22,4	67,7	0,0	0,2	:	0,6	:	1,5	-3,8	96,2	-4,1	45,4	5,7	61,6	:	234	4,0	2,1	9,9
DE	117	0,8	71,1	3,2	9,9	76,6	-1,1	0,7	-7,9	1,9	2,3	5,7	-3,1	83,2	-4,3	39,8	4,0	62,2	23,5	127	2,5	:	2,2
IE	127	1,1	60,0	6,7	27,8	69,5	-6,9	2,1	:	-1,2	-1,9	0,5	-9,4	94,9	-31,3	30,3	13,0	64,1	23,5	341	14,7	6,7	-41,2
EL	88	-2,8	59,6	5,7	32,9	68,2	-1,6	-2,6	11,4	-6,3	-1,6	-10,1	-10,8	144,9	-10,6	32,8	13,3	61,5	23,9	123	6,1	16,0	-4,7
ES	100	0,7	58,6	7,3	41,6	73,4	-2,6	-0,5	:	0,5	:	-4,6	-5,9	61,0	-9,3	32,9	10,6	62,3	25,0	225	3,8	3,4	11,0
EE	64	3,2	61,0	7,7	32,9	73,8	-5,6	-5,7	-18,5	-2,2	-1,0	3,6	0,0	6,7	0,2	33,9	3,4	62,6	20,9	:	10,0	:	-11,8
FR	107	0,6	63,8	3,9	23,3	70,5	0,7	:	:	:	:	-1,7	-6,4	82,3	-7,1	44,0	3,9	60,0	:	:	4,6	0,8	9,2
IT	100	0,1	56,9	4,1	27,8	62,2	-0,3	0,4	-4,8	1,3	:	-3,5	-4,4	118,4	-4,6	42,6	2,0	60,1	:	:	7,2	3,9	4,0
CY	97	0	69,7	1,3	17,8	74,4	1,4	:	:	:	:	-7,8	:	61,5	-5,3	36,3	11,4	62,8	:	:	4,3	5,2	10,0
LU	274	1	65,2	1,3	16,1	68,2	1,7	:	:	:	:	7,7	-2,1	19,1	-1,1	36,3	8,7	59,4	23,8	254	:	0,4	8,7
MT	83	1,3	56,1	3,2	12,9	60,3	-0,8	:	:	0,6	:	-3,9	0,0	69,0	-3,6	33,8	7,9	60,3	24,1	:	5,6	2,3	8,8
NL	133	0,5	74,7	1,2	8,7	78,2	-0,8	-0,8	:	1,1	:	6,6	-1,5	62,9	-5,1	39,0	6,9	63,5	23,6	223	0,2	0,5	6,8
AT	126	0,9	71,7	1,1	8,8	75,1	-0,3	1,0	-5,4	1,4	:	3,0	-6,7	71,8	-4,4	43,9	4,8	60,9	23,8	274	3,0	0,8	4,9
PT	81	-3	65,6	6,3	22,4	74,0	-1,2	:	:	:	:	-10,0	-7,0	93,3	-9,8	34,7	9,8	62,6	:	248	2,8	9,5	7,7
SI	86	1	66,2	3,2	14,7	71,5	0,3	0,8	-5,9	2,0	3,3	-0,8	-5,6	38,8	-5,8	37,6	9,9	59,8	23,1	127	:	3,0	2,3
SK	74	1,1	58,8	9,2	33,6	68,7	-1,3	-3,6	-3,5	3,8	2,9	-3,5	0,0	41,0	-7,7	28,4	9,4	58,8	19,9	:	3,8	2,4	9,6
FI	116	1,4	68,1	2,0	21,4	74,5	-1,5	1,2	-7,8	2,1	11,2	1,8	-5,3	48,3	-2,5	42,1	3,0	61,7	23,7	178	1,0	0,5	6,8
BG	44	2,3	59,7	4,8	23,2	66,5	0,8	-0,4	7,5	3,6	5,8	-1,3	0,0	16,3	-3,1	27,2	3,5	64,1	19,0	169	14,9	3,5	7,4
CZ	82	0,7	65,0	3,0	18,3	70,2	-0,7	-0,7	-6,7	1,8	1,7	-3,1	1,3	37,6	-4,8	34,7	6,6	60,5	21,2	:	7,5	1,2	17,2
DK	125	1,4	73,4	1,4	13,8	79,5	-1,1	-0,5	:	2,8	:	5,6	-6,5	43,7	-2,6	34,7	2,3	62,3	22,4	245	3,6	0,2	2,2
LV	52	2,5	59,3	8,4	34,5	73,2	-10,2	-10,5	-12,3	-7,0	-5,2	3,0	0,0	44,7	-8,3	27,6	6,1	62,7	19,6	141	16,1	3,8	-34,3
LT	58	3,4	57,8	7,4	35,1	70,5	-7,3	-7,8	-6,8	-5,6	0,2	1,5	7,7	38,0	-7,0	27,7	6,9	59,9	19,8	81	16,1	3,2	-16,7
HU	63	0,5	55,4	5,5	26,6	62,4	-3,2	-0,3	-8,4	-1,6	0,5	1,1	-1,6	81,3	-4,2	37,1	3,3	59,3	19,8	155	8,2	5,8	8,7
PL	62	2,5	59,3	3,0	23,7	65,6	2,2	:	8,6	:	:	-4,7	1,9	54,9	-7,8	31,8	2,7	59,3	21,2	74	6,4	3,9	9,4
RO	45	2,1	58,8	2,5	22,1	63,6	1,7	2,5	:	-1,5	:	-4,0	0,0	31,0	-6,9	28,1	8,6	64,3	:	:	7,2	5,6	6,8
SE	123	1,4	72,7	1,5	25,2	79,5	-1,7	1,0	-12,8	3,1	2,3	6,7	2,4	39,7	0,2	46,3	1,0	64,3	:	230	:	0,0	8,7
UK	114	0,6	69,5	2,5	19,6	75,5	1,7	:	:	:	:	-2,5	-0,3	79,9	-10,3	37,2	9,9	63,0	:	215	2,0	0,6	6,8
EA	108	0,5	64,1	4,3	20,9	71,4	-0,8	:	:	:	:	0,1	:	80,2	-6,2	40,1	5,5	61,2	:	:	:	2,3	:
EU	100	0,6	64,1	3,9	21,1	71,0	-0,4	:	:	:	:	-0,2	:	85,4	-6,6	39,5	6,0	61,4	:	:	:	2,1	:

* Variabler som nämns i texten om europluspaketen i Europeiska rådets slutsatser från mars 2011
Källor: Kommissionens avdelningar, Eurostat, ECB

