

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

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

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 1

STATUSRAPPORT FOR EUROPA 2020

ÅRLIG VÆKSTUNDERSØGELSE

BILAG 1

STATUSRAPPORT FOR EUROPA 2020

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. FREMRYKNING AF VÆKSTFREMMENDE INITIATIVER

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

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

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

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

Flagskibsinitiativer og EU-instrumenter skal støtte indsatsen på medlemsstatsniveau

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

Kommissionen har allerede fremlagt de syv flagskibsinitiativer, som beskrives i Europa 2020-strategien². Hvert af flagskibsinitiativerne sigter på at løse specifikke problemer gennem nærmere angivne foranstaltninger på specifikke politikområder. Det vigtigste ved dem er, at de er tæt forbundne og støtter hinanden. Visse nøgleforanstaltninger har således relevans for flere flagskibsinitiativer. En ny ordning for intellektuel ejendomsret har eksempelvis relevans for "Innovation i EU", "En integreret industripolitik for en globaliseret verden" og "En digital dagsorden for Europa".

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

- I tråd med dette tilsagn har Kommissionen igangsat drøftelser om en kommende akt for det indre marked, som skal puste nyt liv i det indre marked og udnytte nye kilder til vækst³.
- Meddelelsen "Gennemgang af EU's budget" udstikker generelle retningslinjer og mulige måder, hvorpå 2020-strategiens prioriteter bedre kan afspejles i EU's udgiftspolitikker, således at EU-budgettet kan bidrage til at nå målene i Europa 2020⁴.
- Endelig skal nævnes meddelelsen "Handel, vækst og verdensanliggender. Handelspolitikken som et centralt element i EU's 2020-strategi", hvori det beskrives, hvordan handels- og investeringspolitik kan være en vigtig løftestang for vækst⁵.

Vækstprioriteter på EU-niveau

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

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

³ "På vej mod en akt for det indre marked", KOM(2010) 608 af 27.10.2010.

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

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

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

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

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

Forbedret infrastruktur på områderne vedvarende energi, transport- og informationsteknologi (særlig bredbåndsteknologi) kan fremme vækst og jobskabelse i overensstemmelse med de langsigtede mål om CO₂-reduktioner. I dette perspektiv kan innovative finansieringsløsninger, herunder EU-projektobligationer, styrke økonomiens tilpasningsevne.

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

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

Med hensyn til fastsættelse af standarder, er det meget vigtigt at være først på globalt plan. Derfor vil Kommission foreslå foranstaltninger, der fremskynder og moderniserer fastsættelsen af standarder i EU, herunder inden for ikt. Det er en særlig udfordring, fordi udviklingen sker så hurtigt og er så kompleks på ikt-området. Kommissionen agter også at udvikle specifikke standarder i hele EU med henblik på at støtte fremkomsten af et marked for innovative, ressourceeffektive produkter og teknologier med lav CO₂-udledning.

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

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

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

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

2. DE FØRSTE SKRIDT HEN IMOD EUROPA 2020-MÅLENE

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

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

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

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

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

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

2.1. *Beskæftigelse*

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

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

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

2.2. *Forskning og udvikling*

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

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

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

Et andet aspekt ved EU's resultater med hensyn til innovation er andelen af hurtigtvoksende, innovative virksomheder i økonomien⁶. Det er nødvendigt, at medlemsstaterne nu justerer de reformer, der skal fjerne hindringer for innovative virksomheders vækst, herunder forbedre rammebetingelserne og adgangen til finansiering.

2.3. Klima og energipolitik

Bæredygtig vækst opnås ved at skabe samfund og økonomier i EU med høj konkurrenceevne, stor ressourceeffektivitet og lav CO₂-udledning. Det er denne vision, der ligger til grund for det tredobbelte mål, der er fastlagt i Europa 2020: reducere drivhusgasemissionerne med mindst 20 % i forhold til 1990-niveauet eller med 30 %, hvis betingelserne er til stede, få bragt de vedvarende energikilders andel i det endelige energiforbrug i EU op på 20 % og øge energieffektiviteten med 20 %.

Der findes allerede nationale mål for vedvarende energikilder og nedbringelse af drivhusgasemissioner.

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

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

2.4. Uddannelse

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

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

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

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

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

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

2.5. Social inklusion/fattigdomsbekæmpelse

Vækst kan ikke være bæredygtig, hvis den ikke kommer alle samfundsgrupper til gode. Imidlertid er uligheden i det seneste tiår vokset i EU, og stadig flere oplever fattigdom og social udstødelse. Den økonomiske krise har på dramatisk vis øget antallet af mennesker, som lever eller risikerer at komme til at leve under fattigdomsgrænsen. At vende denne udvikling og sikre, at vækst og social samhørighed går hånd i hånd, er et af Europa 2020-strategiens vigtigste mål. EU's overordnede mål sigter på at nedbringe antallet af europæere, der lever under fattigdomsgrænsen med 25 %, så mindst 20 millioner mennesker kommer ud af fattigdom. Målet er fastsat på grundlag af tre indikatorer⁷, som afspejler de mange aspekter af fattigdom og udstødelse i EU. Målet udstrækker det oprindelige fattigdomsbegreb, der bygger på relativ indkomstfattigdom, til at dække ikke-materielle aspekter af fattigdom og udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Det afspejler endvidere de forskellige forhold og prioriteter i de enkelte medlemsstater.

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

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

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

3. NATIONALE REFORMPROGRAMMER

3.1. *Udkast til nationale reformprogrammer*

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

- Et makroøkonomisk scenarie på mellemlang sigt. Alle udkast til nationale reformprogrammer indeholder et makroøkonomisk scenarie og vier de makroøkonomiske hindringer for vækst særlig opmærksomhed, ikke mindst på skatteområdet.
- De nationale mål, der udmønter hovedmålene i Europa 2020. De fleste udkast til nationale reformprogrammer indeholdt disse mål (se ovenfor).
- En angivelse af de vigtigste hindringer for vækst og jobskabelse. I de fleste tilfælde peger udkastene til nationale reformprogrammer på de samme hindringer for vækst som Udvalget for Økonomisk Politik i juni 2010 og Beskæftigelsesudvalget i oktober 2010. I visse tilfælde blev der herudover medtaget visse andre problemer.
- De vigtigste foranstaltninger med henblik på at fremskynde væksthæmmende initiativer. I næsten ingen af udkastene omtales fremrykning af strukturreformer med henblik på væksthæmmende på mellemlang til lang sigt.

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

- Langt de fleste medlemsstater står over for betydelige finanspolitiske problemer i forbindelse med nedbringelsen af de strukturelle underskud, nedbringelsen af ofte høje gældskvoter og styringen af omkostningerne til den øgede ældreandel i befolkningen. I mange lande kan bedre skattekontrol styrke de offentlige finanser og de institutionelle rammer og dermed bidrage til bæredygtighed
- De fleste medlemsstater fremhævede behovet for at sikre en stabil og velfungerende finansiel sektor, der kan varetage finansiel formidling uden statsstøtte. Problemerne på

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

- Alle medlemsstater finder det relevant at løse problemerne med konkurrenceevne og ubalancer på betalingsbalancens løbende poster, særlig for at ØMU'en kan fungere gnidningsløst. Dette afspejles af foranstaltninger, der skal afhjælpe ubalancer inden for euroområdet, f.eks. styrkelse af den indenlandske efterspørgsel, relative løn- og pristilpasninger, større lønfleksibilitet og reallokering af ressourcer til handelssektoren fra andre sektorer.
- Alle medlemsstater peger på behovet for at forbedre beskæftigelsesfrekvens og/eller ansættelsesvilkår, løse problemerne med dårligt fungerende dele af arbejdsmarkedet, segmenteringer af arbejdsmarkedet, utilstrækkelig erhvervsmæssig og geografisk mobilitet, utilstrækkelige incitamenter til at arbejde samt udelukkelse af forskellige aldersgrupper.
- De fleste medlemsstater erkender også, at der er problemer med produktivetsforbedringer og foranstaltninger med henblik på at lette skiftet til produktion og eksport med højere merværdi. Problemerne vedrører også større kapitalinvesteringer, sikring af et effektivt forskriftsmæssigt erhvervsklima, effektivitet i forvaltningen samt konkurrencefremme.
- Endelig erkender medlemsstaterne, at der er behov for større innovationskapacitet og større investeringer i menneskelig kapital med henblik på at øge vækstpotentialet og begrænse mismatch-problemerne på arbejdsmarkedet.

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

3.2. Samarbejde om de endelige nationale reformprogrammer

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

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

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

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

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

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

- overslag over potentiel og faktisk outputvækst på mellemlang sigt, dvs. (mindst) fire år. De makroøkonomiske scenarier, der fremlægges i programmerne i 2011, skal derfor omfatte perioden frem til 2014
- ambitiøse og realistiske mål, der omfatter alle EU's fem overordnede mål og køreplaner for, hvordan målene skal nås, rækkende frem til 2020. I 2014 udarbejdes en midtvejsevaluering
- mere detaljeret beskrivelse af de langsigtede foranstaltninger, der rækker ud over dem, der allerede er under forberedelse, herunder en sammenhængende plan for reformer af forsknings- og innovationssystemer på grundlag af en analyse af den enkelte medlemsstats styrker og svagheder⁸
- de budgetmæssige virkninger af reformer, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, nærmere oplysninger om medlemsstaternes fremskridt med og planer om at anvende strukturfondene til støtte for vækstfremmende investeringer
- foranstaltninger, der skal afhjælpe flaskehalsproblemer, der bremser væksten, herunder detaljer om tidshorisont, forventede virkninger og budgetmæssige konsekvenser. Foranstaltningerne vedrører kilder til og rammebetingelser for vækst og kan bl.a. omfatte støtte inden for det indre marked, erhvervsklima, vækst og internationalisering af små og mellemstore virksomheder, strukturreformer på tjenestemarkederne (f.eks. servicedirektivet), skabelse af et digitalt samfund og en digital økonomi, bedre forhold for forbrugerne osv. Gevinsterne, særlig produktivitetsgevinsterne, ved øget anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi er velkendte, og det berettiger i mange tilfælde til målrettede politiske foranstaltninger

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

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

4. KONKLUSION

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

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

Hvordan der kan ske en tilbagevenden til finanspolitisk disciplin og makroøkonomisk stabilitet, samtidig med at der gennemføres strukturreformer, er en af de vigtigste problemstillinger i "det europæiske halvår". På grundlag af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i marts vil Kommissionen pr. juni 2011 foretage en vurdering af de nationale reformprogrammer samt stabilitets- og/eller konvergensprogrammerne, rette landespecifikke henstillinger til medlemsstaterne ud fra de integrerede retningslinjer for Europa 2020 og udstikke retningslinjer for finanspolitikker i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten⁹. Rådet vedtager henstillingerne og Rådets udtalelse om stabilitets- og konvergensprogrammerne i juli 2011. Derefter er det op til EU at handle og medlemsstaterne at omsætte henstillinger og udtalelser til konkrete beslutninger, når de fastlægger deres nationale budgetter for 2012 i andet halvår af 2011.

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

Bilag:
Foreløbige mål for Europa 2020¹⁰

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

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

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

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

¹³ Anslået bidrag til EU-målet.

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

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