I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

HENSTILLINGER

RÅDET

RÅDETS HENSTILLING

af 12. juli 2011

om Danmarks nationale reformprogram for 2011 og med Rådets udtalelse om Danmarks opdaterede konvergensprogram for 2011-2015

(2011/C 213/01)

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker [1], særlig artikel 9, stk. 3,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som har hørt Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og

som tager følgende i betragtning:

(1) Den 26. marts 2010 godkendte Det Europæiske Råd Kommissionens forslag til en ny strategi for vækst og beskæftigelse, Europa 2020, baseret på en øget koordinering af de økonomiske politikker, som vil fokusere på nøgleområder, hvor der skal gøres en særlig indsats for at øge Europas potentiale for bæredygtig vækst og konkurrenceevne.

(2) Den 13. juli 2010 vedtog Rådet en henstilling om de overordnede retningslinjer for medlemsstaternes og Unionens økonomiske politikker (2010-2014) og den 21. oktober 2010 en afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker [2], som tilsammen udgør de »integrerede retningslinjer«. Medlemsstaterne blev opfordret til at tage de integrerede retningslinjer i betragtning i deres nationale økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

(3) Den 12. januar 2011 vedtog Kommissionen den første årlige vækstundersøgelse, som markerer starten på en ny cyklus med økonomisk styring i EU og det første europæiske halvår med forudgående og integreret politisk samordning, som er forankret i Europa 2020-strategien.

(4) Den 25. marts 2011 tilsluttede Det Europæiske Råd sig prioriteterne for finanspolitisk konsolidering og strukturreformer (i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 15. februar og 7. marts 2011 og i forlængelse af Kommissionens årlige vækstundersøgelse). Det understregede behovet for at prioritere genopretning af sunde budgetter og finanspolitisk holdbarhed, nedbringelse af ledigheden ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer og nye bestræbelser på at øge væksten. Det opfordrede medlemsstaterne til at omsætte disse prioriteter til konkrete foranstaltninger, der skal medtages i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

[1] EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

[2] Opretholdt for 2011 ved Rådets afgørelse 2011/308/EU af 19. maj 2011 om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (EUT L 138 af 26.5.2011, s. 56).

(5) Den 25. marts 2011 opfordrede Det Europæiske Råd tillige de medlemsstater, der deltager i europluspagten, til at fremlægge deres tilsagn i så god tid, at de kan indgå i deres stabilitets- eller konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer.

(6) Den 9. maj 2011 afleverede Danmark sin 2011-opdatering af konvergensprogrammet for perioden 2011-2015 og sit nationale reformprogram for 2011. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.

(7) Baseret på vurderingen af det opdaterede konvergensprogram i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 er Rådet af den opfattelse, at det makroøkonomiske scenario, der danner grundlag for programmet, er plausibelt. Det bygger på nogle lidt gunstigere vækstantagelser for 2012 og fremover, men er overordnet set i overensstemmelse med Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2011. Målet for budgetstrategien i konvergensprogrammet er at få bragt underskuddet ned under referenceværdien på 3 % i 2013 svarende til Rådets henstilling af 13. juli 2010 og at nå den reviderede mellemfristede målsætning om, for det første, at den strukturelle budgetsaldo ikke må være under – 0,5 % af BNP i 2015 og, for det andet, at nå balance på finanserne i 2020. Tilpasningen i retning af denne målsætning er hensigtsmæssig. De målsætninger, der indgår i konvergensprogrammet, og som blev vedtaget af Folketinget i foråret 2010, anses for at være passende til at understøtte budgetmålene, og de vil udgøre en årlig finanspolitisk indsats på omkring 1 % af BNP i perioden 2011-2013. Danmark vil nå den reviderede mellemfristede målsætning inden for konvergensprogrammets horisont. Risiciene for budgetmålene er i det store og hele afbalancerede.

(8) For dansk økonomi startede afmatningen i 2007 samtidig med en korrektion på ejendomsmarkedet, som bidrog til indenlandske bankproblemer, der blev forværret som følge af et stigende antal tilfælde af insolvens og af stigende ledighed. Recessionen var alvorlig — outputtet faldt med 8 % fra efteråret 2007 til foråret 2009 — og ledighedsprocenten steg til 7,4 % i 2010. Beskæftigelsesfrekvensen faldt fra 79,8 % i 2008 til 76,1 % i 2010, og det var især de unge, der blev ramt. I 2009 begyndte et opsving i outputtet, og realvæksten i BNP nåede op på 2,1 % i 2010. Opsvinget har været drevet af en vedvarende indenlandsk efterspørgsel (også som følge af finanspolitisk ekspansion), en kraftig lagerstigning og det robuste opsving hos Danmarks vigtigste handelspartnere.

(9) Automatiske stabilisatorer og kriserelaterede foranstaltninger bevirkede, at den offentlige saldo vendte fra et overskud på 3,2 % af BNP i 2008 til et underskud på 2,7 % af BNP i 2009. På grundlag af Danmarks meddelelse fra foråret 2010 og Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2010 om, at budgetunderskuddet ville blive på mere end 5 % af BNP i 2010, blev der åbnet en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt stort underskud over for Danmark i juli 2010. Selv om der sidste år var uventede og midlertidige ekstraordinære gevinster fra pensionsbeskatningen, som førte til en stabilisering af budgetunderskuddet på 2,7 % af BNP, så forventes det ifølge Kommissionens tjenestegrenes prognose fra foråret 2011, at underskuddet vil stige igen til omkring 4 % af BNP i 2011, hvorfor det er nødvendigt med en fortsat ambitiøs konsolideringsindsats i 2012 og 2013 som planlagt. Dette indebærer en stringent implementering af de foranstaltninger, der blev vedtaget i konsolideringsaftalen fra 2010, og udgiftsstyring som fastsat i konvergensprogrammet for at sikre korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud i 2013. Når de holdes op mod den forventede vækst i det potentielle output på mellemlang sigt og under hensyntagen til de skønsmæssige foranstaltninger, synes fremskrivning af udgifterne at sikre en hensigtsmæssig tilpasning mod den reviderede mellemfristede målsætning. Ifølge Kommissionens seneste vurdering, synes risiciene for så vidt angår de offentlige finansers langfristede holdbarhed at være lave.

(10) Hvis budgetmålene skal kunne nås, er det vigtigt med en stram styring for at undgå tilbagevendende budgetoverskridelser hos kommuner og regioner. I de seneste 20 år har de offentlige udgifter hele tiden ligget over budgetmålene. Regeringen har allerede truffet nogle foranstaltninger, som skal afhjælpe problemet, og planlægger at indføre et nyt system til styring af udgifterne, der skal være underlagt uafhængig kontrol af Det Økonomiske Råd som beskrevet i konvergensprogrammet.

(11) Som følge af demografiske faktorer vil befolkningen i den erhvervsaktive alder (15-64 år) blive reduceret med omkring 1,5 % fra 2010 til 2025 og med næsten 5 % i 2040. På mellemlang sigt vil den økonomiske genopretning kunne føre til stramninger på arbejdsmarkedet, sådan som vi har set det i årene med højkonjunktur. Til trods for en allerede høj erhvervsfrekvens er der plads til at øge arbejdsudbuddet endnu mere. Efterlønsordningen er udbredt blandt de 60-64-årige, hvilket medfører en beskæftigelsesfrekvens for de 60-64-årige på kun 40 %. Desuden er 10 % af den erhvervsaktive del af befolkningen under 40 år enten på førtidspension eller i fleksjob (beskæftigelse med offentligt tilskud).

(12) Der har været en faldende tendens i produktivitetsvæksten siden 1995, og en af de potentielle årsager er en svag uddannelsesindsats. Selv om Danmark fortsat bruger meget på sit uddannelsessystem, så er resultaterne kun gennemsnitlige på mange nøgleområder, og ungdomsuddannelsesniveauet i Danmark er det fjerdelaveste i EU. I 2009 var det kun 70,1 % af de 20-24-årige, der havde afsluttet en ungdomsuddannelse (over for et

gennemsnit for EU på 78,6 %) [1], og PISA-resultaterne er gennemsnitlige. Frafaldet på ungdoms- og erhvervsuddannelserne er relativt stort, og næsten 50 % af eleverne på de erhvervsfaglige uddannelser dropper ud. Derudover har omkring 20 % af de unge ikke færdiggjort deres uddannelse ud over grundskoleniveau 10 år efter at have forladt skolen. En forbedring af kvaliteten af uddannelsessystemet vil også kunne være med til at forhindre kommende ubalancer på arbejdsmarkedet med hensyn til færdigheder, idet det for øjeblikket ser ud til, at der vil blive et overskud af ufaglærte arbejdstagere og samtidig en mangel på faglærte arbejdstagere. Produktivitetsvæksten har været særlig svag inden for byggesektoren og servicesektoren. Det er især tilfældet inden for borgernær service, detailhandel, engroshandel og personlige tjenesteydelser, hvor konkurrencen inden for visse sektorer kan være lav, for eksempel fordi der er høje adgangsbarrierer for at komme ind på markedet, hvilket kan føre til en ikke-optimal ressourceallokering. Der er skrappe planlægningslove, og det begrænser mulighederne for produktivitet, som kan fremme stordriftsfordele i detailhandelen. Åbne offentlige indkøbsprocedurer dækker kun omkring 25 % af de offentlige indkøb, og derfor har regeringen iværksat en strategi, der skal øge konkurrencen inden for offentlige serviceydelser ved gradvis at øge offentlige indkøb i kommuner og regioner, og fastsat et nyt mål for kommunerne om, at 31,5 % af alle indkøb skal være offentlige i 2015.

(13) Husholdningernes gæld målt i forhold til BNP er den højeste i EU. Med opbygningen af gældsniveauerne, som tog fart med boomet på boligmarkedet mellem 2004 og 2007, er der opstået potentielle risici for økonomien og den finansielle stabilitet. Selv om disse risici er afdæmpet på grund af Danmarks raffinerede realkreditsystem og en overordnet set solid finansiel situation hos hovedparten af husholdningerne (aktiverne overstiger langt passiverne), er der efter korrektionen i boligpriserne kun blevet indført begrænsede foranstaltninger, som skulle lægge en dæmper på procykliske udsving i boligpriserne.

(14) Danmark har givet en række tilsagn i europluspagten. For at forbedre den finanspolitiske holdbarhed er der nået enighed om, at sanktionerne med hensyn til udgiftsstyring i kommunerne skal styrkes og regeringen har til hensigt at fremsætte et lovforslag om udgiftslofter. Beskæftigelsesforanstaltningerne fokuserer på at fremme beskæftigelsen ved at forlænge arbejdslivet ved hjælp af en tilbagetrækningsreform. For at fremme konkurrenceevnen er der en konkurrencepakke med konkrete initiativer, som primært er rettet mod byggesektoren og servicesektoren. Ud over disse tilsagn implementeres en medgiftsordning, som skal gøre det lettere at finde private løsninger for nødlidende banker og støtte den finansielle stabilitet. Sammen henviser disse tilsagn til de fire områder i pagten. Generelt set falder foranstaltningerne sammen med dem, der blev truffet til opfølgning af den årlige vækstundersøgelse, og der gøres fremskridt hen imod Europa 2020-målene, mest mærkbart på beskæftigelsesområdet. Der er ganske vist allerede blevet indført en del af de givne tilsagn, men der bør i nær fremtid implementeres vigtige foranstaltninger, som kan styrke budgetdisciplinen (i kommunerne) og fremme beskæftigelsen. Disse tilsagn er blevet vurderet og taget i betragtning i henstillingerne.

(15) Kommissionen har vurderet konvergensprogrammet og det nationale reformprogram, herunder tilsagnene under europluspagten. Den har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Danmark, men også til, i hvor høj grad de er i overensstemmelse med EU's regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i EU, ved at der fra EU-niveau ydes bidrag til kommende nationale beslutninger. I lyset heraf mener Kommissionen, at der er behov for en fortsat og ambitiøs finanspolitisk konsolideringsindsats i 2011 og fremover. Der bør også træffes yderligere foranstaltninger for at øge udbuddet af arbejdskraft endnu mere ved at begrænse tidlig tilbagetrækning og fokusere på særlige grupper, for at forbedre kvaliteten i uddannelserne, for at styrke konkurrencen i nøglesektorer og for yderligere at stabilisere ejendomsmarkedet.

(16) På baggrund af denne vurdering og under hensyntagen til Rådets henstilling af 16. juli 2010 i medfør af artikel 126, stk. 7, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har Rådet undersøgt 2011-opdateringen af Danmarks konvergensprogram, og Rådets udtalelse [2] afspejles især i henstilling 1), nedenfor. Under hensyntagen til Det Europæiske Råds konklusioner af 25. marts 2011 har Rådet gennemgået Danmarks nationale reformprogram,

HENSTILLER, at Danmark i perioden 2011-2012 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. Gennemføre finanspolitiske konsolideringsforanstaltninger i 2011, 2012 og 2013 og sikre årlig finanspolitisk indsats på 0,5 % af BNP i perioden 2011-2013 som planlagt og korrigere det uforholdsmæssigt store underskud senest i 2013 i overensstemmelse med Rådets henstilling under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Derefter, sikre, som planlagt, en hensigtsmæssig tilpasning mod den mellemfristede målsætning. Fremskynde reduktionen af det offentlige underskud, hvis de økonomiske

[1] Selv om det bemærkes, at elever i Danmark generelt er ældre når de begynder deres uddannelse, end i andre medlemsstater og dermed også afslutter en ungdomsuddannelse i en højere alder end 24 år. I gruppen af 25-34-årige har 85 % afsluttet mindst en ungdomsuddannelse.

[2] Jf. artikel 9, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

betingelser viser sig at blive bedre end forventet i øjeblikket. Styrke udgiftsstyringen ved at vedtage bindende flerårige udgiftslofter for kommuner, regioner og stat, som er i overensstemmelse med de overordnede mellemsigtede almindelige budgetmål.

2. Tage yderligere skridt til at øge det langsigtede udbud af arbejdskraft, med henblik på at styrke beskæftigelsen og de offentlige finansers holdbarhed, ved at implementere den nyligt besluttede reform af efterlønsordningen, ved at gennemføre en reform af førtidspensionen og ved i højere grad at målrette tilskudsordninger (fleksjobordningen) mod de mest sårbare grupper.

3. Fremskynde gennemførelsen af reformer for at forbedre kvaliteten i uddannelsessystemet. Nedbringe frafaldsprocenterne, især i den erhvervsfaglige uddannelsessektor, og forøge antallet af lærepladser.

4. Tage skridt til at fjerne hindringer for konkurrencen, især i borgernær service og detailsektoren, ved at revidere planlægningslovgivningen og åbne for indkøb i kommuner og regioner.

5. Samtidig med at den igangværende stabilisering af ejendomsmarkedet efter den seneste priskorrektion understøttes, overveje en præventiv indsats for at styrke den mellemsigtede stabilitet på boligmarkedet og det finansielle system, herunder en gennemgang af realkreditsystemets og ejendomsskattesystemets funktion.

Udfærdiget i Bruxelles, den 12. juli 2011.

På Rådets vegne

J. VINCENT-ROSTOWSKI

Formand