

Bruxelles, den 3.3.2021
COM(2021) 105 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion

Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion

1. Indledning

Udbruddet af covid-19-pandemien forårsagede en hidtil uset global folkesundhedskrise, som medførte en alvorlig nedgang i den økonomiske aktivitet. Medlemsstaterne har stået over for en dobbelt udfordring — de har skullet håndtere folkesundhedskrisen og samtidig støtte økonomien. Den stærke politiske reaktion på nationalt plan og EU-plan har afbødet krisens indvirkning på Europas økonomiske og sociale struktur. Den økonomiske afmatning og den finanspolitiske nødhjælp har resulteret i en kraftig stigning i statsunderskud og offentlig gæld.

I denne meddelelse redegør Kommissionen for sine overvejelser om, hvordan finanspolitikken kan koordineres på EU-plan ved at videreføre den samordnede tilgang til håndtering af pandemien og støtte økonomien og en bæredygtig genopretning, samtidig med at de offentlige finansers holdbarhed på mellemlang sigt opretholdes. Medlemsstaterne gennemfører i øjeblikket deres budgetter for 2021 og tilpasser midlertidige og målrettede foranstaltninger til deres landespecifikke forhold. I april forelægger de deres stabilitets- og konvergensprogrammer med en beskrivelse af deres finanspolitik på mellemlang sigt. I de kommende måneder vil medlemsstaterne efter ikrafttrædelsen af forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten forelægge deres genopretnings- og resiliensplaner, hvis gennemførelse i mange tilfælde kommer til at omfatte en betydelig finanseffekt finansieret af EU. Meddelelsen giver derfor medlemsstaterne brede retningslinjer for gennemførelsen af finanspolitikken i den kommende periode.

Den nuværende situation er stadig overordentlig usikker, men nogle af de udfordringer, som vores økonomier kommer til at stå over for, når de kommer ud af pandemien, er tydelige. Håndteringen af disse udfordringer kræver en koordineret og konsekvent politisk reaktion, der omfatter troværdige finanspolitiske strategier på mellemlang sigt for at støtte genopretningen, samtidig med at den finanspolitiske holdbarhed sikres.

Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpagten som reaktion på covid-19-pandemiens udbrud har gjort det muligt for medlemsstaterne at afvige fra de budgetkrav, der normalt gælder. Da klausulen ikke suspenderer procedurerne i pagten, vil Kommissionen fortsat gennemføre den årlige finanspolitiske overvågning. Denne meddelelse udstikker politiske retningslinjer for at lette samordningen af finanspolitikkerne og udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer. I meddelelsen gøres der rede for den korrekte udformning og kvalitet af de finanspolitiske foranstaltninger, deres effektivitet, deres gradvise tilpasning fra nødhjælp til mere målrettede foranstaltninger og deres eventuelle udfasning. Den indeholder også Kommissionens overvejelser vedrørende deaktivering eller fortsat aktivering af den generelle undtagelsesklausul. Endelig indeholder meddelelsen generelle indikationer om den overordnede finanspolitiske kurs på mellemlang sigt, herunder de finanspolitiske følger af tilskuddene under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Disse overvejelser vil indgå i ECOFIN-Rådets og Eurogruppens drøftelser og blive yderligere beskrevet i de finanspolitiske retningslinjer, som Kommissionen stiller forslag til i sin forårspakke vedrørende det europæiske semester, som offentliggøres i slutningen af maj 2021.

2. Den økonomiske situation og de økonomiske udsigter

Europa er stadig hårdt ramt, her et år efter at covid-19-pandemien ramte EU og den globale økonomi. Smittens genopblussen i efteråret 2020 og fremkomsten af mere smitsomme varianter har forværret den epidemiologiske situation og tvunget medlemsstaterne til at genindføre eller stramme inddæmningstiltag, der påvirker den økonomiske aktivitet.

Samtidig har de seneste måneder vist, at der er lys for enden af tunnelen. Den banebrydende udvikling af vacciner sidste efterår og starten på massevaccinationer i alle medlemsstater har skabt lysere udsigter på lidt længere sigt og givet næring til håbet om en tilbagevenden til en ny normalitet. Desuden er der opnået enighed om den flerårige finansielle ramme og Next Generation EU. Genopretnings- og resiliensfaciliteten er trådt i kraft, hvilket vil hjælpe medlemsstaterne med at sikre en bæredygtig genopretning.

Den europæiske økonomi ventes fortsat at udvise svaghedstegn ved slutningen af 2020 og begyndelsen af det nye år, men ifølge Kommissionens vinterprognose 2021 vil der igen komme gang i den europæiske vækst til foråret og i stigende grad i løbet af sommeren. Den økonomiske aktivitet blev mindre i fjerde kvartal af 2020, og undersøgelsesindikatorer peger på en lavere økonomisk aktivitet i begyndelsen af året. Fremskridt med vaccination af sårbare befolkningsgrupper ventes imidlertid at gøre det lettere at få sat gang i den økonomiske aktivitet. Den udenlandske efterspørgsel forventes at understøtte genopretningen i takt med de forbedrede udsigter for den globale økonomi. Alt i alt forventes væksten at stige til omkring 3¼ % i 2021 i EU og euroområdet efter en nedgang på ca. 6½ % i 2020. Efterhånden som genopretningen bider sig fast, forventes den årlige vækstrate for 2022 at ligge på omkring 4 % i EU og på 3¼ % i euroområdet. I EU og euroområdet forventer man nu, at det reale BNP når op på niveauet fra før krisen i andet kvartal af 2022. Det forventes dog ikke, at produktionen ved udgangen af 2022 er vendt tilbage til tendensen fra før krisen (figur 1 i tillægget)¹.

Genopretningen forventes at være ujævnt fordelt mellem landene. Den forventede hastighed i genopretningen afspejler forskelle i pandemiens alvor, inddæmningstiltagenes streghed og varighed, turismens og fritidsaktiviteternes relative betydning, økonomiens modstandsdygtighed og grundlag samt omfanget af og tidspunktet for indførelsen af politiske foranstaltninger. Nogle medlemsstater regner med at have indhentet deres produktionsniveau fra før krisen hen mod udgangen af 2021, mens andre ikke forventer at nå disse niveauer før udgangen af 2022.

Disse prognoser er behæftet med betydelig usikkerhed og høje risici, som primært hænger sammen med pandemiens udvikling og vaccinationskampagnernes succes (figur

¹ Tendensen for produktionen som beskrevet i Kommissionens vinterprognose 2020, dvs. før covid-19-udbruddet i EU.

2 i tillægget). På den positive side kan vaccinationsprocessen føre til en hurtigere lempelse af inddæmningstiltagene og dermed en hurtigere og mere robust genopretning. Desuden kan opsvingets styrke overraske i opadgående retning. En øget optimisme efter krisen kan frigøre en kraftigere akkumuleret efterspørgsel og igangsætte investeringsprojekter takket være historisk høje opsparinger i husholdningerne, lave finansieringsomkostninger og understøttende politikker. På den negative side kan pandemien vise sig at være mere langvarig eller alvorligere på kort sigt. Der er blandt andet risiko for, at nye og mere smitsomme varianter af coronaviruset kan forsinke ophævelsen af inddæmningstiltagene. Dette vil forsinke den forventede genopretning, hvilket vil skabe en risiko for at påføre europæisk økonomi og samfund varige skader som følge af den langvarige krise, i form af konkurser, stigende langtidsledighed og større ulighed. Der er en risiko for, at en for tidlig tilbagetrækning af den finanspolitiske støtte vil kunne bremse genopretningen og dermed forværre krisen i hele EU. Endelig kan forskellene mellem landene blive endnu større, hvilket vil være en hæmsko for det indre markeds funktion, forårsage effektivitetstab og i sidste instans blive selvforstærkende.

En ambitiøs og hurtig gennemførelse af Next Generation EU-programmet, herunder dets RRF, vil sætte kraftigt skub i EU's økonomi. Efter den politiske aftale om genopretnings- og resiliensfaciliteten (RRF), der blev indgået i december 2020, har alle medlemsstater intensiveret udarbejdelsen af deres nationale genopretnings- og resiliensplaner. De fleste udkast til planer er endnu ikke medtaget i Kommissionens prognose. Når foranstaltningerne i de kommende genopretnings- og resiliensplaner gennemføres, kan den økonomiske genopretning i 2021 og 2022 vise sig at blive endnu stærkere end forventet på nuværende tidspunkt. Sideløbende med udarbejdelsen af deres genopretnings- og resiliensplaner bør medlemsstaterne også fremskynde programmeringen af deres midler under samhørighedspolitikken for 2021-2027, således at alle instrumenter er sammenhængende med hensyn til at støtte en bæredygtig, grøn og digital genopretning.

Forværringen af den sundhedsmæssige og den økonomiske situation i sidste kvartal af 2020 og starten af 2021 fik medlemsstaterne til at forlænge nødforanstaltningerne og yde supplerende finanspolitisk støtte. Samtidig var risikopræmierne for statsobligationer fortsat lave, til dels takket være en kombination af beslutsomme foranstaltninger fra EU's og medlemsstaternes side. Sidstnævnte omfatter en tæt koordinering af de politiske tiltag og den stærkt understøttende politiske kurs på både den finanspolitiske og den monetære side. En for tidlig tilbagetrækning af den finanspolitiske støtte i EU og i andre store økonomier (tekstboks 1), eller en ophævelse af forpligtelsen til at opretholde den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt kan ændre finansmarkedernes opfattelse.

Tekstboks 1: Finanspolitikker i resten af verden

Den globale finanspolitiske reaktion på covid-19-pandemien beløb sig til ca. 6 bio. EUR i direkte budgetstøtte i 2020 (tæt ved 7½ % af verdens BNP), hvoraf størstedelen kom fra G20-landene². Det er mere end dobbelt så meget som de midler, der blev afsat i forbindelse med

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic (januar 2021), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

den globale finanskrisen i 2008-2010. Den finanspolitiske støtte har afbødet pandemiens indvirkning på forbrug og produktion³, samtidig med at den har ført til en stigning i de offentlige underskud og den offentlige gæld. Baseret på prognoser, der blev udarbejdet umiddelbart før pandemiudbruddet, skønnes den globale offentlige gæld at være nået op på 98 % af verdens BNP ved udgangen af 2020⁴ sammenlignet med 84 % af BNP samme år. Yderligere udgifter i sundhedssektoren beløb sig til 800 mia. EUR, mens den direkte finanspolitiske støtte til husholdninger og virksomheder nåede op på næsten 5 bio. EUR.

Ud over de direkte finanspolitiske incitamenter afsatte regeringerne omkring 5 bio. EUR (ca. 6 % af verdens BNP) i likviditetsstøtteforanstaltninger til virksomheder og husholdninger, f.eks. kapitaltilførsler, lån, køb af aktiver eller gældsøvertagelser samt garantier. Eventuelle fremtidige virkninger af disse eventualforpligtelser for den offentlige gæld og det offentlige underskud afhænger af, i hvilket omfang den private sektor benytter sig af disse garantier, og i hvilken udstrækning de vil blive trukket på eller aktiveret.

Adgang til økonomisk overkommelig finansiering, velfærdsstatens størrelse og de respektive politiske råderum påvirkede udformningen af landespecifikke finanspolitiske tiltag. Lande med bredere sikkerhedsnet udvidede de eksisterende foranstaltninger, og deres politiske reaktion var forholdsvis mere baseret på automatiske stabilisatorer. I modsætning hertil måtte lande med mere begrænsede sikkerhedsnet indføre mere omfattende diskretionære finanspolitiske foranstaltninger. I 2020 vedtog USA f.eks. budgetforanstaltninger på næsten 17 % af BNP og likviditetsstøtte på 2,4 % af BNP, mens den amerikanske Kongres nu drøfter en ny pakke på 1,9 bio. USD (ca. 10 % af BNP). Et andet lovforslag, der forventes fremsat senere på året, vil fokusere på foranstaltninger til jobskabelse, forbedring af infrastruktur, bekæmpelse af klimaændringer og bekæmpelse af racemæssig ulighed.

På baggrund af en stram pengepolitik indførte Japan forholdsvis omfattende finanspolitiske incitamenter, der androg ca. 15½ % af BNP, i form af direkte finanspolitisk støtte og over 28 % af BNP i likviditetsstøtte. Kina ydede budgetstøtte på omkring 4½ % af BNP og likviditetsstøtte på over 1 % af BNP. I Det Forenede Kongerige tegnede budgetforanstaltninger og likviditetsforanstaltninger sig hver for over 16 % af BNP. Endelig afspejlede andelen af foranstaltninger for sundhedssektoren den epidemiologiske situation og forholdene generelt i sundhedssektoren, idet de samlede offentlige udgifter til sundhedsområdet varierede fra 0,1 % af BNP i Kina til over 5 % af BNP i Det Forenede Kongerige.

Generelt har de udviklede økonomier kunnet låne billigere end andre lande og dermed kunnet finansiere større pakker. De udviklede økonomier anvendte i gennemsnit ca. 24 % af BNP på finanspolitiske foranstaltninger, hvilket stod i skarp kontrast til 6 % i de nye vækstlande og under 2 % i lavindkomstlande.⁵ Støtte fra det internationale samfund gennem tilskud, finansiering på lempelige vilkår og gældslettelse er afgørende for at lette EU-partnerlandenes politiske reaktion.

³ International Monetary Fund – IMF (2021), World Economic Outlook Update, januar 2021.

⁴ International Monetary Fund – IMF (2021), Fiscal Monitor Update, januar 2021.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

3. De nationale finanspolitiske initiativer: håndtering af pandemien, opretholdelse af økonomien og støtte til en bæredygtig genopretning

Medlemsstaterne gennemførte en kraftig og hurtig finanspolitisk reaktion uden fortilfælde, hvis finanspolitiske foranstaltninger og likviditetsforanstaltninger skønnes at have afbødet faldet i BNP i 2020 med ca. 4,5 procentpoint⁶. Denne reaktion blev gjort lettere takket være den tidlige aktivering af den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpakten i marts 2020 og udnyttelse af den fulde fleksibilitet under EU's statsstøtteregler, navnlig gennem de i marts 2020 vedtagne midlertidige rammebestemmelser. Samlet set anslås den finanspolitiske støtte i EU — automatiske stabilisatorer og diskretionære foranstaltninger — i 2020 til at udgøre ca. 8 % af BNP, hvilket er betydeligt mere end den finanspolitiske støtte, der blev ydet i 2008-2009. Medlemsstaternes kriserelaterede diskretionære finanspolitiske foranstaltninger svarede til næsten 4 % af BNP i 2020 (tabel 1 i tillægget) ud over de allerede betydelige automatiske stabilisatorer, der anslås til ca. 4 % af BNP. Hovedparten af de diskretionære foranstaltninger bestod af yderligere udgifter (3,3 % af BNP). Dette omfattede nødudgifter til sundhedssektoren (0,6 % af BNP), f.eks. til at øge sundhedssystemernes kapacitet, levere værnemidler eller etablere test- og opsporingssystemer. Udgiftsforanstaltninger på andre områder (2,7 % af BNP) bestod i kompensation for indkomsttab til specifikke sektorer samt ordninger med nedsat arbejdstid og andre poster. Skattelempelsesforanstaltninger udgjorde yderligere 0,4 % af BNP. Medlemsstaterne ydede også betydelig likviditetsstøtte (ca. 19 % af BNP), hovedsagelig i form af offentlige garantier. Indtil videre er ca. en fjerdedel af de disponible garantier blevet udnyttet. I mange tilfælde skulle disse garantiordninger vurderes og godkendes af Kommissionen på grundlag af EU's statsstøtteregler, hvilket hurtigt skete i overensstemmelse med disse regler.

Den 20. juli 2020 henstillede Rådet til medlemsstaterne at træffe alle nødvendige foranstaltninger for effektivt at håndtere pandemien samt støtte økonomien og genopretningen. På længere sigt anbefalede det også, at medlemsstaterne, når de økonomiske forhold tillader det, fører en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsigtig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en bæredygtig gældssituation, samtidig med at investeringerne øges.

Medlemsstaternes foranstaltninger har vist sig at være effektive til at beskytte arbejdspladser. Nationale initiativer til støtte for nedsat arbejdstid beskyttede omkring 20 % af beskæftigelsen i EU. Medlemsstaterne gør omfattende brug af finansiel støtte i form af gunstige lån under støtten til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) til finansiering af ordninger med nedsat arbejdstid og lignende foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagere og selvstændige⁷. Foranstaltningerne omfattede en lang række programmer, blandt andet skulle eksisterende ordninger gøres mere fleksible for at støtte jobskifte, kvalifikationer opgraderes, og ekstraordinære erhvervsuddannelseskurser indføres

⁶ Se: Ajourførte skøn fra Kommissionen baseret på simuleringsanalysen hos P. Pfeiffer, Roeger W. og in't Veld, J. (2020), "The COVID-19 pandemi in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response", ECFIN Discussion Paper 127, juli 2020.

⁷ Rådets forordning (EU) 2020/672 om oprettelse af et europæisk instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE) som følge af covid-19-udbruddet. Finansiell bistand på 100 mia. EUR i form af lån til de medlemsstater, der anmoder herom.

som et alternativ til nedsat arbejdstid. Disse statsstøttede ordninger reducerer virksomhedernes lønomkostninger, samtidig med at de giver arbejdstagerne en bedre indkomstkompensation i forhold til den sædvanlige arbejdsløshedsunderstøttelse. De bidrager også til at bevare arbejdspladser og afbøde yderligere nedgang i antallet af arbejdspladser, husholdningernes disponible indkomst og den indenlandske efterspørgsel. Disse ordninger har vist sig at være meget effektive. Arbejdsløsheden i EU steg således kun marginalt i 2020 trods det store fald i den økonomiske aktivitet. Denne stigning var meget lavere end den, der normalt ses ud fra det historiske forhold mellem arbejdsløshed og BNP-vækst (figur 3 i tillægget). Desuden svingede arbejdsløsheden i EU markant mindre end i USA (figur 4 i tillægget). Beskæftigelsesstøtteordninger er mest effektive i lande med veletablerede nationale ordninger. Lande, der indførte sådanne ordninger under pandemien, kan have oplevet en noget mindre afbødende virkning på arbejdsløsheden.

Vigtig likviditetsstøtte forhindrede, at likviditetsproblemer udviklede sig til solvensproblemer. Erhvervssektoren led under krisen, og mange økonomisk sunde virksomheder med levedygtige forretningsmodeller blev presset ud i økonomiske vanskeligheder. Følgerne af krisen varierede på tværs af brancher og belastede især virksomheder i servicesektoren, som er mere direkte afhængige af social kontakt. Foranstaltningerne omfattede kapitaltilførsler, åbning af kreditlinjer, ydelse af offentlige lånegarantier, udsættelse af rentebetalinger og udsættelse eller annullering af visse skatter og bidrag til sociale ordninger samt insolvensrelaterede foranstaltninger⁸. Kommissionen anslår, at uden statslige støtteforanstaltninger (ud over ordninger med nedsat arbejdstid) eller ny låntagning ville en fjerdedel af EU's virksomheder have oplevet likviditetsproblemer inden udgangen af 2020 efter at have opbrugt deres kapitalbuffere. Statslige kreditgarantier og udskydelse af tilbagebetaling af lån har indtil videre forhindrede en stigning i antallet af misligholdte lån. Administrative forsinkelser, udskydelse af tilbagebetaling af lån og midlertidig lempelse af konkursreglerne førte til, at færre virksomheder gik konkurs i 2020 end året før.

Den diskretionære finanspolitiske støtte forventes gradvist at blive udfaset som følge af ophævelsen eller udløbet af nødforanstaltninger. Mange medlemsstater har for nylig genovervejet tidsplanen for ophævelse af nødforanstaltningerne på grund af pandemiens udvikling og fortsatte restriktioner for social kontakt, hvilket bekræfter behovet for fortsat fleksible nationale finanspolitiske foranstaltninger. Samlet set forventes virkningen af covid-19-relaterede foranstaltninger i øjeblikket at beløbe sig til ca. 2,6 % af BNP i 2021 og ca. 0,6 % af BNP i 2022. Desuden vil de automatiske stabilisatorer fortsat støtte økonomien.

Medlemsstaternes udkast til budgetplaner for 2021 var generelt i overensstemmelse med den finanspolitiske henstilling. I efteråret 2020 vurderede Kommissionen eurolandenes udkast til budgetplaner for 2021 på grundlag af en kvalitativ vurdering af de finanspolitiske foranstaltninger, herunder deres målrettede og midlertidige karakter. De fleste af foranstaltningerne i udkastene til budgetplaner understøtter den økonomiske aktivitet i en

⁸ Herunder foranstaltninger såsom suspension af (skyldneres) forpligtelser og (kreditorers) mulighed for at indgive konkursbegæring eller moratorier for tvangsfuldbyrdelse af krav eller opsigelse af kontrakter samt afbrydelse af retssager. En oversigt over medlemsstaternes insolvensforanstaltninger findes på https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-da.do?init=true.

situation med stor usikkerhed. I de fleste medlemsstater var de fremlagte foranstaltninger for det meste midlertidige. Nogle af foranstaltningerne i enkelte medlemsstaters udkast til budgetplaner syntes imidlertid ikke at være midlertidige eller modsvaret af udligningsforanstaltninger. Siden vurderingen af udkastene til budgetplaner for 2021 har medlemsstaterne truffet foranstaltninger med en yderligere direkte budgetvirkning på 1,0 % af EU's BNP i 2021, næsten alle på udgiftssiden. Yderligere udgifter til sundhedsområdet og til ordninger med nedsat arbejdstid anslås til hver at udgøre 0,2 % af BNP. De ekstra udgifter omfatter også forskellige støtteordninger for kriserammede virksomheder, herunder støtte til særligt berørte sektorer.

4. EU's politiske reaktion: optimal udnyttelse af den generelle undtagelsesklausul og Next Generation EU

I marts 2020 aktiverede EU den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpagten, således at der blev mulighed for midlertidigt at afvige fra de normale finanspolitiske regler i en situation med alvorlig økonomisk tilbagegang i EU. Kommissionen foreslog at aktivere den generelle undtagelsesklausul, så EU fortsat kan reagere hurtigt, effektivt og koordineret på den hurtigt skiftende krise. Specifikke bestemmelser i EU's finanspolitiske regler giver mulighed for en koordineret og velordnet midlertidig afvigelse fra de normale krav for alle medlemsstater i en situation med generel krise. For pagtens forebyggende del hedder det specifikt i artikel 5, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1466/97, at *"i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag for euroområdet eller Unionen som helhed, kan medlemsstaterne midlertidigt tillades at fravige den tilpasningssti i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, der er omhandlet i tredje afsnit, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare"*. Kommissionen fandt, at den generelle undtagelsesklausul ikke ophæver pagtens procedurer, men aktiveringen af den vil gøre det muligt for Kommissionen og Rådet at træffe de nødvendige politiske samordningsforanstaltninger inden for pagtens rammer, samtidig med at de budgetkrav, der normalt gælder, fraviges.

I maj 2020 vedtog Kommissionen rapporter i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde for samtlige medlemsstater undtagen Rumænien, som allerede var genstand for en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. I disse rapporter vurderes medlemsstaternes opfyldelse af underskudskriteriet i 2020 på grundlag af deres planer eller Kommissionens forårsprognose 2020. For nogle medlemsstaters vedkommende vurderedes også overholdelsen af gældskriteriet i 2019. Som følge af medlemsstaternes politiske reaktion på covid-19-krisen lå deres forventede underskud i 2020 generelt over tærsklen på 3 % af BNP. Kommissionen nåede frem til den konklusion, at der på nuværende tidspunkt ikke bør træffes afgørelse om, hvorvidt medlemsstaterne skal underkastes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Dette var begrundet i den ekstraordinære usikkerhed, der er opstået som følge af covid-19-udbruddets makroøkonomiske og finanspolitiske konsekvenser, herunder med hensyn til udformningen af en troværdig finanspolitisk kurs.

Efter Kommissionens opfattelse bør afgørelsen om deaktivering eller fortsat anvendelse af den generelle undtagelsesklausul baseres på en samlet vurdering af økonomiens

tilstand i henhold til kvantitative kriterier. De økonomiske udsigter er fortsat meget usikre og giver ikke mulighed for klart at vurdere, hvornår den alvorlige økonomiske tilbagegang i EU eller euroområdet ophører. Deaktiveringen af klausulen bør være betinget af EU's og eurorådets økonomiske situation i erkendelse af, at det vil tage tid for økonomien at vende tilbage til mere normale forhold. Forskellige indikatorer kan overvejes, men har også begrænsninger:

- Skøn over forskellen mellem det faktiske og det potentielle output er et fællestræk ved EU's finanspolitiske regler, men der hersker særlig stor usikkerhed på nuværende tidspunkt på grund af den alvorlige økonomiske chok og dets unikke karakteristika
- Kvartalsvise eller selv årlige økonomiske vækstrater giver kun en delvis forståelse af økonomiens tilstand, idet de stærke økonomiske vækstrater i 2021-2022 bekræfter genopretningens styrke på baggrund af det hidtil usete fald i BNP i 2020 og de deraf følgende alvorlige konsekvenser
- Arbejdsmarkedsindikatorer, såsom den registrerede arbejdsløshedsprocent, kan give et misvisende billede af de økonomiske forhold på grund af den massive brug af ordninger med nedsat arbejdstid, ufrivilligt deltidsarbejde og det forhold, at arbejdsmarkedsindikatorerne reagerer med en forsinkelse på den økonomiske udvikling
- Det økonomiske aktivitetsniveau i EU eller euroområdet sammenlignet med niveauet fra før krisen er en mere velegnet indikator til at gøre status over genopretningen⁹.

Niveauet for den økonomiske aktivitet i EU eller euroområdet i forhold til niveauet før krisen (udgangen af 2019) bliver derfor et centralt kvantitativt kriterium for Kommissionen, når den skal vurdere, om den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat anvendes. Ifølge Kommissionens vinterprognose for 2021 forventes EU's BNP at nå op på 2019-niveauet i midten af 2022. De nuværende foreløbige indikationer tyder derfor på, at den generelle undtagelsesklausul fortsat vil blive anvendt i 2022, og at den vil blive deaktiveret fra 2023. Kommissionen vil vurdere deaktiveringen eller den fortsatte anvendelse af den generelle undtagelsesklausul som led i sin forårspakke for det europæiske semester på grundlag af Kommissionens forårsprognose 2021. Der vil fortsat blive taget hensyn til landespecifikke situationer efter deaktiveringen af den generelle undtagelsesklausul. Hvis en medlemsstat ikke er nået op på det samme niveau af økonomisk aktivitet som før krisen, vil al den eksisterende fleksibilitet i stabilitets- og vækstpakten blive udnyttet fuldt ud, navnlig i forbindelse med forslag til finanspolitiske retningslinjer.

EU-foranstaltninger uden fortilfælde har støttet og suppleret de nationale finanspolitiske reaktioner. Gennem SURE-instrumentet ydes der billige lån til medlemsstaterne for at hjælpe dem med at støtte arbejdstagerne. I 2020 godkendte Rådet i alt 90 mia. EUR i SURE-støtte til 18 medlemsstater, og endnu en medlemsstat ansøgte i februar 2021. Den Europæiske Investeringsbank har oprettet et sikkerhedsnet for virksomheder, mens den europæiske stabilitetsmekanismes støtteinstrument under pandemikrisen giver medlemsstaterne et sikkerhedsnet for at støtte finansiering af sundhedssektoren samt

⁹ Det Europæiske Finanspolitiske Råd foreslog også en sådan tilgang. Se: European Fiscal Board (2020), "Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021", juli 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf.

omkostninger i forbindelse med behandling og forebyggelse som følge af covid-19-pandemien. Next Generation EU, herunder genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil sikre en bæredygtig, jævn, inklusiv og retfærdig genopretning. Endelig blev midlerne under samhørighedspolitikken kanaliseret derhen, hvor behovet var størst, gennem investeringsinitiativet som reaktion på coronaviruset plus¹⁰. EU's politiske reaktion omfattede også vedtagelsen af midlertidige rammebestemmelser for at sætte medlemsstaterne i stand til at udnytte den fulde fleksibilitet, der er fastsat i statsstøttere reglerne, til at understøtte økonomien i forbindelse med covid-19-udbruddet. De blev senere ændret for at øge mulighederne for offentlig støtte til forskning, afprøvning og fremstilling af produkter, der er relevante for at bekæmpe pandemien, beskytte arbejdspladser og understøtte økonomien yderligere. Senere blev de udvidet for at muliggøre rekapitalisering og efterstillet gæld med henblik på at yde yderligere støtte til små virksomheder og for at tilskynde til private investeringer. For nylig blev de midlertidige rammebestemmelser forlænget indtil udgangen af 2021, visse støtteløfter blev hævet, og det blev tilladt at konvertere visse tilbagebetalingspligtige instrumenter til direkte tilskud. Som reaktion på de økonomiske konsekvenser af pandemien traf Den Europæiske Centralbank en bred række af pengepolitiske foranstaltninger, navnlig iværksættelse af opkøbsprogrammet på foranledning af den pandemiske nødsituation og tilvejebringelse af yderligere likviditet gennem målrettede langfristede markedsoperationer. Disse foranstaltninger bidrager til under pandemien at opretholde gunstige finansieringsvilkår for alle sektorer i økonomien, hvorved den økonomiske aktivitet understøttes og prisstabiliteten på mellemlang sigt sikres.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten vil støtte medlemsstaternes bestræbelser på at øge vækstpotentialet gennem strukturreformer og investeringer og samtidig bidrage til den grønne og den digitale omstilling. Gennem faciliteten ydes der 312,5 mia. EUR i støtte, der ikke skal tilbagebetales, og lån på op til 360 mia. EUR til medlemsstaterne, og de er rettet mod de økonomier, der er hårdest ramt af pandemiens økonomiske konsekvenser. Faciliteten vil bidrage til at afbøde risikoen for forskelle i de økonomiske og sociale forhold inden for euroområdet og i EU. Facilitetens samlede omfang er muliggjort af en gældsudstedelse uden fortilfælde i EU. Videreførelsen af fordelene ved fordelagtige finansieringsmuligheder i Next Generation EU vil ligeledes afhænge af kvaliteten af udgifterne og EU-medlemsstaternes evne til at gennemføre deres planer i praksis, herunder ved at etablere effektive strukturer, der kan absorbere store og fremrykkede EU-midler. Konsekvens mellem medlemsstaternes finanspolitiske planlægning på mellemlang sigt og deres investeringer og reformer under genopretnings- og resiliensfaciliteten er også en vigtig forudsætning for en vellykket udnyttelse af EU's støtte under Next Generation EU.

Modelbaserede simuleringer fremhæver den betydelige vækstvirkning af Next Generation EU. EU's BNP anslås at blive øget med næsten 2 % på kort og mellemlang sigt og med 1 % på lang sigt ud fra den antagelse, at alle tilskud og halvdelen af lånene anvendes til at øge produktive offentlige investeringer¹¹. Højere investeringer forventes at sætte skub i den kortsigtede efterspørgsel og den potentielle vækst på mellemlang sigt. Eftersom

¹⁰ EUT L 99 af 31.3.2020, s. 5.

¹¹ Se: Commission Economic Forecast, Autumn 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf, Ajourføring af de oprindelige modelsimuleringer, der blev fremlagt i Europa-Kommissionen (2020), "Identifying Europe's recovery needs" (SWD(2020) 98 final).

rentesatserne ligger på den effektive nedre grænse, er risikoen for, at de finanspolitiske incitamenter fortrænger de private investeringer begrænset. Et højere BNP vil også have en gunstig indvirkning på gældskvoterne, især i medlemsstater med stor gæld, med det deraf følgende fald i risikopræmier, der stimulerer det private forbrug og private investeringer. Endelig skaber den koordinerede karakter af de finanspolitiske incitamenter positive afsmittende virkninger på væksten som følge af øgede eksportmuligheder inden for EU.

Udrulningen af genopretnings- og resiliensfaciliteten har betydelige konsekvenser for de nationale finanspolitikker. De udgifter, der finansieres af faciliteten, vil skabe en betydelig finanseffekt i de kommende år. De udgifter, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten i form af støtte, der ikke skal tilbagebetales, vil gøre det muligt at finansiere investeringsprojekter af høj kvalitet og dække omkostningerne ved produktivitetsfremmende reformer uden at føre til større underskud og gæld. Finansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten vil således bidrage til, at medlemsstaterne understøtter den økonomiske genopretning, fremmer en højere potentiel vækst og gradvist forbedrer deres underliggende budgetstilling. Denne mulighed er særligt vigtig for medlemsstater med mindre finanspolitisk råderum eller stor offentlig gæld, som bør holde fast i en forsigtig finanspolitik. Hvis absorptionen af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten lykkes, vil de yderligere udgifter, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, skabe en betydelig finanseffekt i de kommende år, som vil aftage efter de første år med fremrykning af investeringer fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Ved udformningen af deres finanspolitiske strategier på mellemlang sigt bør medlemsstaterne tage hensyn til dette samspil mellem genopretnings- og resiliensfaciliteten og nationalt finansierede udgifter for at udnytte mulighederne (se også afsnit 5). Godkendelsen af afgørelsen om egne indtægter er en forudsætning for finansieringen af genopretnings- og resiliensfaciliteten gennem Next Generation EU. Medlemsstaterne bør tage alle nødvendige skridt til at sikre en hurtig godkendelse i overensstemmelse med deres nationale krav.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten har til formål at tilskynde medlemsstaterne til at gøre de offentlige udgifter og indtægter mere vækstoffremmende. For at dette kan ske, bør offentlige investeringer finansieret af genopretnings- og resiliensfaciliteten, som ikke skal tilbagebetales, lægges oven i de eksisterende investeringsniveauer. Kun hvis denne støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten finansierer yderligere produktive investeringer af høj kvalitet, vil den bidrage til genopretningen og øge den potentielle vækst, navnlig når den kombineres med strukturreformer. Hvis denne støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten derimod ikke fører til en stigning i investeringerne, vil den kun midlertidigt reducere underskuds- og gældskvoterne, men ikke have en positiv virkning på den potentielle vækst på mellemlang til lang sigt og risikere at føre til en ringere sammensætning af de offentlige udgifter. Desuden er det ekstra finanspolitiske råderum, som genopretnings- og resiliensfaciliteten giver, midlertidigt og har derfor ikke til formål at finansiere yderligere tilbagevendende udgifter. I stedet bør nye permanente foranstaltninger modsvares af nationale finansieringskilder, som kan opretholdes over tid.

Medlemsstaterne bør sikre, at deres genopretnings- og resiliensplaner omfatter reformer og investeringer, der understøtter genopretningen og styrker den økonomiske og sociale modstandskraft. I overensstemmelse med den forordning, der er aftalt med Europa-Parlamentet og Rådet, bør medlemsstaterne effektivt tackle alle eller en væsentlig del af de udfordringer, der er identificeret i de relevante landespecifikke henstillinger, herunder

dem, der bidrager til bæredygtige offentlige finanser på mellemlang sigt¹². Gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger vil også støtte genopretningen og øge modstandsdygtigheden. På indtægtssiden kunne dette omfatte foranstaltninger til at styrke skatteopkrævningen og håndhævelsen af skattelovgivningen, udvide beskatningsgrundlaget og foretage vækstfremmende skatteomlægninger, som bl.a. mindsker skattetrykket på arbejdskraft og støtter miljø- og klimamål. På udgiftssiden kan dette omfatte foranstaltninger til at styrke forvaltningen af de offentlige finanser og foretage udgiftsanalyser, hvilket kan føre til en meningsfuld omlægning af udgifterne til mere produktive anvendelser. Det kan også omfatte foranstaltninger til at sikre de sociale velfærdssystemers bæredygtighed, f.eks. gennem reformer, der øger beskæftigelsesfrekvensen og mindsker risikoen for, at covid-19-krisen fører til højere langtidsledighed eller et fald i deltagelsen på arbejdsmarkedet hvilket også er af betydning i lyset af den aldrende befolkning. Endelig er foranstaltninger, der fjerner unødvendige hindringer for investeringer og forretningsaktiviteter, vigtige for at bevare sunde offentlige finanser gennem øget økonomisk vækst, samtidig med at de ofte ikke medfører budgetomkostninger.

5. Retningslinjer for en koordineret finanspolitik

Koordinering af de nationale finanspolitikker er afgørende for at understøtte opsvinget i et usikkert miljø med en stram pengepolitik. I forbindelse med henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet nåede Rådet til enighed om, at finanspolitikken fortsat bør være understøttende i alle medlemsstater i euroområdet gennem hele 2021¹³. Politiske foranstaltninger bør skræddersys til de landespecifikke forhold og være rettidige, midlertidige og målrettede. Medlemsstaterne bør fortsætte med at koordinere indsatsen for effektivt at tackle pandemien, understøtte økonomien og støtte en bæredygtig genopretning. Når de epidemiologiske og økonomiske forhold tillader det, bør nødforanstaltninger udfases, samtidig med at krisens sociale og arbejdsmarkedsmæssige virkninger bekæmpes. I Rådets konklusioner om rapporten om varslingsmekanismen, der blev vedtaget i januar 2021, opfordrede man til yderligere målrettede og midlertidige foranstaltninger til støtte for opsvinget under hensyntagen til eksisterende og nye risici for den makroøkonomiske stabilitet. Disse koordinerede retningslinjer for gennemførelsen af finanspolitikken i medlemsstaterne og på EU-plan gælder fortsat fuldt ud.

På denne baggrund bør finanspolitikken i den kommende periode bygge på en række centrale overvejelser. For det første er samordning af budgetpolitikkerne fortsat afgørende i forbindelse med medlemsstaternes forelæggelse af stabilitets- og konvergensprogrammer samt genopretnings- og resiliensplaner. For det andet bør finanspolitikken fortsat være fleksibel og tilpasse sig udviklingen, når det er nødvendigt. For det tredje bør det undgås, at den finanspolitiske støtte trækkes for tidligt tilbage. Finanspolitikken er et effektivt redskab, især i et usikkert miljø. Risikoen ved en tidlig tilbagetrækning er større end risikoen ved at holde fast i støtteforanstaltningerne for længe. En for tidlig tilbagetrækning vil føre til et

¹² EUT L 57 af 18.2.2021, s. 17.

¹³ (Kommende) Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet. Den aftalte tekst findes på: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/da/pdf>.

skævt samlet policy mix i en situation, hvor pengepolitikken sandsynligvis vil fungere på eller tæt på den effektive nedre grænse i nogen tid fremover. For det fjerde bør finanspolitiske foranstaltninger, når sundhedsrisiciene mindskes, gradvis bevæge sig i retning af mere målrettede foranstaltninger, der fremmer en robust og holdbar genopretning. For det femte bør finanspolitikken tage hensyn til virkningerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Endelig bør finanspolitikken tage hensyn til opsvingets styrke og overvejelser vedrørende den finanspolitiske holdbarhed. Medlemsstaterne bør som led i en glidende og gradvis tilbagetrækning af den politiske støtte og på det rette tidspunkt føre en finanspolitik, der sigter mod at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og samtidig øge investeringerne.

Disse overvejelser har konsekvenser for gennemførelsen af finanspolitikken i den nærmeste fremtid, navnlig med hensyn til udformningen af foranstaltninger, den samlede finanseffekt og behovet for at tage hensyn til forskellige situationer i medlemsstaterne. De vil blive yderligere beskrevet som en del af vejledningen i den kommende forårspakke vedrørende det europæiske semester.

Udformning af finanspolitiske støtteforanstaltninger

Støtteforanstaltninger bør være rettidige, midlertidige og målrettede. Finanspolitiske foranstaltninger bør maksimere støtten til genopretningen uden at foregribe fremtidige finanspolitiske forløb. Med støtteforanstaltninger bør man derfor undgå at skabe en permanent byrde for de offentlige finanser. Når medlemsstaterne indfører permanente foranstaltninger, bør de finansiere dem solidt for at sikre budgetneutralitet på mellemlang sigt.

Når sundhedsrisikoen mindskes, bør støtteforanstaltningerne gå fra nødhjælp til mere målrettede foranstaltninger, der fremmer en modstandsdygtig og bæredygtig genopretning. Det er afgørende, at foranstaltningerne bevarer deres effektivitet over tid, og at de trækkes gradvis tilbage. Foranstaltningernes kvalitet vil være meget vigtig for effektivt at kunne støtte økonomien med begrænsede finanspolitiske ressourcer. Efterhånden som inddæmningstiltagene ophæves, og den økonomiske aktivitet normaliseres, bør den fortsatte finanspolitiske støtte bevæge sig i retning af at minimere negative langsigtede økonomiske virkninger og sikre en hurtig omfordeling af ressourcerne. Samtidig skal regeringerne i gang med at tackle eftervirkningerne af krisen, herunder den høje offentlige og private gæld samt de sociale og arbejdsmarkedsmæssige konsekvenser.

Efterhånden som økonomien og de enkelte sektorer bevæger sig ind i genopretningsfasen, bør myndighederne øge beskæftigelsesincitamenterne for arbejdstagerne. Politikkerne bør omstilles fra at beskytte eksisterende arbejdstagerrelationer til at øge jobmulighederne for arbejdsløse og inaktive personer samt støtte overgangen fra kriserelaterede arbejdsløshedsordninger eller ordninger med nedsat til andre beskæftigelsesmuligheder inden for fremtidssikrede sektorer. Foranstaltninger, der mindsker risikoen for højere strukturel arbejdsløshed, omfatter statslige programmer for uddannelse, opkvalificering og omskoling samt målrettede forlængelser af ordninger med nedsat arbejdstid for at støtte jobskifte samt veludformede midlertidige ansættelsesincitament.

Målrettede støtteforanstaltninger bør hjælpe levedygtige, men stadig sårbare virksomheder med at genåbne og tilpasse deres forretningsmodeller. Likviditetsstøtten bør gradvist trækkes tilbage for at sikre, at akkumulerede forpligtelser ikke fører til

solvensproblemer. For solvente, men likviditetsbelastede virksomheder, der forventes at lide under de midlertidige virkninger af covid-19-krisen, er det afgørende at opretholde støtten for at forebygge insolvensproblemer. Målrettede og midlertidige virksomhedsskattenedsættelser eller løntilskud kan fortsat være berettigede i specifikke tilfælde. Finansieringen til levedygtige virksomheder bør diversificeres yderligere i retning af egenkapital og anden kapital (hybride løsninger). Man kunne overveje at tilskynde til tilvejebringelse af kapital fra den private sektor (f.eks. skattefradrag for at styrke kapitalen i levedygtige virksomheder med solvensproblemer) eller blanding af privat og offentlig solvensstøtte.

I takt med opsvinget bør man i finanspolitikken prioritere højere offentlige og private investeringer og dermed støtte omstillingen til en grøn og digital økonomi. Disse investeringer bør udvælges klogt og kobles sammen med reformer for at maksimere deres virkning. Betydelige yderligere investeringer bør tage fat på strategiske politiske mål, nemlig at styrke produktiviteten, bidrage til at nå det nye klimamål for 2030 og målene i den europæiske grønne pagt, opgradere den digitale kapacitet og andre investeringer, hvor der findes stærke positive afsmittende virkninger. En vellykket genopretningsstrategi vil også omfatte investeringer, der fremmer social inklusion og integration af kønsaspektet, navnlig gennem uddannelse og opkvalificering, samt regional samhørighed. Midler, der modtages gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten til gennemførelse af reformer og investeringer, vil også bidrage til disse mål.

Overvejelser om den samlede finanseffekt

Den samlede finanseffekt, der udspringer af de nationale budgetter og genopretnings- og resiliensfaciliteten, skal fortsat være understøttende i 2021 og 2022. Omfanget af den finanseffekt, som genopretnings- og resiliensfaciliteten giver, skal udtrykkeligt tages i betragtning i den nationale budgetplanlægning, da den ikke afspejles i de sædvanlige parametre for evaluering af den finanspolitiske kurs. Efterhånden som genopretnings- og resiliensfaciliteten kommer godt i gang, vil de sædvanlige indikatorer, der normalt anvendes til den finanspolitiske overvågning, undervurdere finanseffekten for økonomien. Udgifter, der finansieres med tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, udgør en finanseffekt, der ikke vil føre til større underskud eller højere gæld. Denne yderligere finanseffekt vil være særlig vigtig for de medlemsstater, hvor finansieringen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er størst i forhold til BNP eller de samlede offentlige investeringer.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten udgør en enestående mulighed for at forbedre den underliggende budgetstilling uden at kvæle væksten. Finanseffekten og den højere potentielle vækst som følge af foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten medfører gensidige fordele. Efterhånden som sundhedsrisiciene aftager og nødforanstaltningerne udfases, giver udrulningen af investeringer og reformer inden for rammerne af genopretnings- og resiliensfaciliteten medlemsstaterne mulighed for at forbedre deres underliggende budgetstilling på mellemlang sigt og samtidig støtte vækst og jobskabelse. Det er derfor af afgørende betydning, at medlemsstaterne anlægger et integreret syn på de nationale beslutninger om udgifter og indtægter ved at indarbejde genopretnings- og resiliensfaciliteten i deres mellemfristede budgetstrategier.

Hensyntagen til forskellige situationer i medlemsstaterne

Med henblik på en gradvis normalisering af den økonomiske aktivitet i anden halvdel af 2021 bør medlemsstaternes finanspolitik gøres mere differentieret i 2022. Medlemsstaternes finanspolitik bør tage hensyn til status for genopretningen, risiciene for den finanspolitiske holdbarhed og behovet for at mindske de økonomiske, sociale og territoriale forskelle:

- En øget differentiering af den finanspolitiske vejledning til medlemsstaterne bør gå hånd i hånd med en overordnet understøttende finanspolitisk kurs i 2022, så det undgås, at den finanspolitiske støtte trækkes tilbage for tidligt. En for tidlig tilbagetrækning ville være en politisk fejl med negative konsekvenser for den økonomiske aktivitet (både indenlands og i andre medlemsstater) og for tilliden. Det ville skabe risiko for negative følger for den sociale og økonomiske struktur og gøre det vanskeligere at gennemføre de prioriterede reformer, der vil bidrage til at styrke EU's økonomiske og sociale modstanddygtighed og regional samhørighed. I betragtning af behovet for at støtte en bæredygtig genopretning i EU bør medlemsstater med lave bæredygtighedsrisici målrette deres budgetter mod at fastholde en understøttende finanspolitik i 2022 under hensyntagen til indvirkningen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten
- Bæredygtighedsrisiciene er steget som følge af krisens alvorlige konsekvenser. De meget højere gældskvoter og den negative indvirkning på væksttenden som følge af krisen vil sandsynligvis føre til mindre gunstige udviklingsforløb på mellemlang sigt¹⁴. Lave rentesatser skaber gunstige finansieringsvilkår for alle medlemsstater, så de kan afholde udgifter, der kan sætte skub i den potentielle vækst og undgå fælden med lav vækst og høj gæld. Der er behov for troværdige finanspolitiske strategier på mellemlang sigt for at forankre forventningerne. Alt i alt bør medlemsstater med høje gældsniveauer føre en forsvarlig finanspolitik, samtidig med at de nationalt finansierede investeringer fastholdes, mens tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten anvendes til at finansiere yderligere investeringsprojekter af høj kvalitet
- Alle medlemsstater bør fokusere på sammensætningen og kvaliteten af de offentlige finanser, såvel på indtægts- som udgiftssiden af budgettet. De bør også prioritere finanspolitiske strukturreformer, der vil bidrage til at finansiere offentlige politiske prioriteter og bidrage til de offentlige finansers bæredygtighed på lang sigt.

For perioden efter 2022 bør finanspolitikken fortsat tage hensyn til opsvingets styrke og overvejelser vedrørende den finanspolitiske holdbarhed. En ændring af den finanspolitiske fokus i retning af at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt på det rette tidspunkt, herunder ved at udfase støtteforanstaltningerne, vil bidrage til at sikre finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt. Dette bør gøres på en sådan måde, at det afbøder de sociale og arbejdsmarkedsmæssige virkninger af krisen og bidrager til social bæredygtighed.

¹⁴ Se: Europa-Kommissionen (2020), "Debt Sustainability Monitor 2020", februar 2021, https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en.

6. Konklusioner og næste skridt

Medlemsstaterne forventes at forelægge stabilitets- og konvergensprogrammer, der tager hensyn til de landespecifikke henstillinger for 2020, den årlige strategi for bæredygtig vækst, Rådets henstilling om den økonomiske politik i euroområdet og de politiske retningslinjer i denne meddelelse. Medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner bør være i fuld overensstemmelse med disse politiske retningslinjer.

Da den generelle undtagelsesklausul ikke suspenderer procedurerne i stabilitets- og vækstpakten, vil Kommissionen vurdere stabilitets- og konvergensprogrammerne og foreslå landespecifikke finanspolitiske retningslinjer som led i det europæiske semesters forårspakke. De foreslåede finanspolitiske retningslinjer vil overholde stabilitets- og vækstpakten, samtidig med at fleksibiliteten i denne udnyttes fuldt ud for at sikre, at den finanspolitiske samordning tager højde for den ekstraordinære situation, som pandemien har givet anledning til. På grundlag af ovenstående betragtninger vil Kommissionens forslag til finanspolitiske retningslinjer overvejende være kvalitative og desuden indeholde et differentieret kvantificeret element som en del af retningslinjerne på mellemlang sigt. Finanseffekten af genopretnings- og resiliensfaciliteten, en forbedring af den underliggende budgetstilling og gennemførelsen af reformer og investeringer for at fremme den potentielle vækst er faktorer, der gavner hinanden gensidigt. Dette vil blive taget i betragtning i de foreslåede politiske retningslinjer.

I maj 2020 nåede Kommissionen frem til den konklusion, at man ved den skillevej ikke skulle træffe afgørelse om, hvorvidt medlemsstaterne skulle underkastes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Som i foråret 2020 planlægger Kommissionen at udarbejde rapporter i henhold til artikel 126, stk. 3. I denne forbindelse vil Kommissionen tage højde for den store usikkerhed, den aftalte finanspolitiske reaktion på covid-19-krisen og Rådets henstillinger for 2021. Kommissionens fremgangsmåde vil blive bekræftet i forårspakken vedrørende det europæiske semester på grundlag af resultaterne for 2020 og medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer.

Som led i det europæiske semesters forårspakke og efter en dialog mellem Rådet og Kommissionen vil Kommissionen også vurdere, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul i stabilitets- og vækstpakten skal deaktiveres eller fortsat anvendes. Efter Kommissionens opfattelse bør afgørelsen om, hvorvidt den generelle undtagelsesklausul skal deaktiveres eller fortsat anvendes i 2022, baseres på en samlet vurdering af økonomiens tilstand i henhold til kvantitative kriterier. Det centrale kvantitative kriterium bliver produktionsniveauet i EU eller euroområdet sammenlignet med niveauerne før krisen. De nuværende foreløbige indikationer tyder på, at den generelle undtagelsesklausul fortsat vil blive anvendt i 2022, og at den vil blive deaktiveret fra 2023.

Når genopretningen har bidt sig fast, har Kommissionen til hensigt at genoptage den offentlige debat om rammerne for økonomisk styring. I Kommissionens gennemgang fra februar 2020 identificerede man anerkendte udfordringer i forbindelse med de finanspolitiske

rammer og gennemførelsen heraf¹⁵. Selv om det samlede underskud og den samlede gæld faldt, var den offentlige gæld fortsat meget høj i nogle medlemsstater forud for den nuværende krise. Den finanspolitiske kurs i medlemsstaterne havde ofte været procyklisk, både i gode og dårlige tider, som følge af, at man henholdsvis ikke opbyggede tilstrækkelige stødpuder i nogle perioder eller ikke i tilstrækkelig grad udnyttede det finanspolitiske råderum i andre. Sammensætningen af de offentlige finanser var heller ikke blevet mere vækst- og investeringsfremmende. I tilfælde af voldsomme økonomiske chok var evnen til at styre den finanspolitiske kurs i euroområdet blevet hæmmet af manglen på forsvarlige politikker i opgangstider og var fortsat begrænset, så længe den udelukkende var baseret på samordning af de nationale finanspolitikker, idet der ikke fandtes nogen central finanspolitisk stabiliseringskapacitet. Desuden er rammen blevet stadig mere kompleks.

Pandemien har i væsentlig grad ændret konteksten for den offentlige debat med højere gælds- og underskudsniveauer samt betydelige produktionstab, øgede investeringsbehov og den dermed forbundne indførelse af nye politiske redskaber på EU-plan. Desuden blev den generelle undtagelsesklausul anvendt for første gang i forbindelse med gennemførelsen af den finanspolitiske overvågning. Krisen har derfor understreget relevansen og betydningen af mange af de udfordringer, som Kommissionen forsøgte at drøfte og tage op i den offentlige debat. Genoptagelsen af den offentlige høring om rammerne for økonomisk styring vil gøre det muligt for Kommissionen at overveje disse udfordringer og drage erfaringer. I lyset af covidkrisen og behovet for at fokusere på genopretnings- og resiliensfaciliteten og den umiddelbare politiske reaktion er genoptagelsen imidlertid stillet i bero.

¹⁵ Se: Europa-Kommissionen (2020), "Economic governance review", februar 2020, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

Tillæg

Tabel 1: Oversigt over nationale finanspolitiske foranstaltninger som reaktion på covid-19-pandemien

EU-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mia. EUR	% af BNP	mia. EUR	% af BNP	mia. EUR	% af BNP
Initiativer fra medlemsstaterne¹						
A. Foranstaltninger med direkte budgetvirkning²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Udgift	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Sundhedssektoren	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Andet	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Indtægt	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatiske stabilisatorer³	± 4					
C. Likviditetsforanstaltninger uden direkte budgetvirkning	2505,9	18,9				
1. Udskudt skat	206,5	1,6				
2. Offentlige garantier (tilgængelige rammer)⁴	1877,0	14,2				
eventualforpligtelser)	456,0	3,4				
3. Andre	422,4	3,2				

¹ De inkluderede beløb dækker virkningerne af nationalt finansierede foranstaltninger minus finansiering fra f.eks. EU-initiativer

² Foranstaltningernes virkning i stigninger i forhold til 2019 i periodiseringsmæssig forstand (ESA2010). BNP-prognoser er baseret på Kommissionens vinterprognose 2021.

³ Virkningerne af de automatiske stabilisatorer skønnes som restbeløb efter fradrag af de skønnede virkninger af finanspolitiske foranstaltninger fra ændringen i primærsaldoen

⁴ Tallene henviser til de maksimale involverede offentlige midler, hvis alle de tilgængelige garantier udnyttes. Garantier til EU-instrumenter og instrumenter på internationalt plan er ikke medtaget. For Tyskland er størrelsen af de tilgængelige garantiordninger medtaget, eftersom den samlede garantiramme i praksis er ubegrænset.

EU-19	2020		2020-2021		2020-2022	
	mia. EUR	% af BNP	mia. EUR	% af BNP	mia. EUR	% af BN
Initiativer fra medlemsstaterne¹						
A. Foranstaltninger med direkte budgetvirkning²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,
1. Udgift	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,
1. a) Sundhedssektoren	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,
1. b) Andet	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,
2. Indtægt	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,
B. Automatiske stabilisatorer³	± 4					
C. Likviditetsforanstaltninger uden direkte budgetvirkning	2164,8	19,2				
1. Udskudt skat	112,3	1,0				
2. Offentlige garantier (tilgængelige rammer)⁴	1790,9	15,9				
eventualforpligtelser)	448,4	4,0				
3. Andre	261,5	2,3				

¹ De inkluderede beløb dækker virkningerne af nationalt finansierede foranstaltninger minus finansiering fra f.eks. EU-initiativer

² Foranstaltningernes virkning i stigninger i forhold til 2019 i periodiseringsmæssig forstand (ESA2010). BNP-prognoser er baseret på Kommissionens vinterprognose 2021.

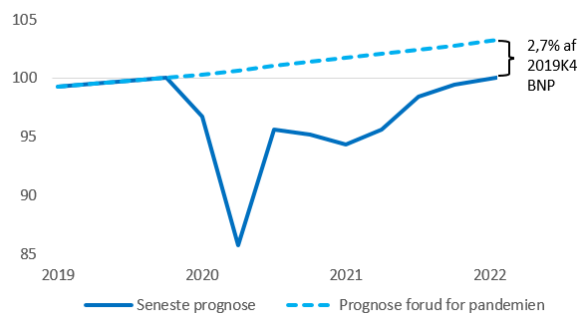
³ Virkningerne af de automatiske stabilisatorer skønnes som restbeløb efter fradrag af de skønnede virkninger af finanspolitiske foranstaltninger fra ændringen i primærsaldoen

⁴ Tallene henviser til de maksimale involverede offentlige midler, hvis alle de tilgængelige garantier udnyttes. Garantier til EU-instrumenter og instrumenter på internationalt plan er ikke medtaget. For Tyskland er størrelsen af de tilgængelige garantiordninger medtaget, eftersom den samlede garantiramme i praksis er ubegrænset.

Kilde: Europa-Kommissionens vinterprognose 2021

Figur 1: **BNP i faste priser i EU, 2019-2022 (indeks, 2019K4 = 100)**

Figur 1: BNP i faste priser i EU, 2019-2022 (indeks, 2019K4=100)

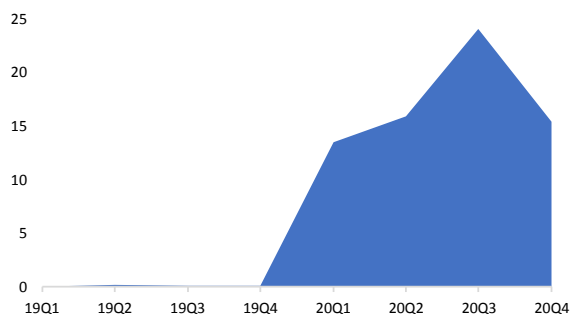


Kilder: Europa-Kommissionens vinterprognoser for 2020 og 2021.

Bemærk: Prognosen forud for pandemien for 2022 fås ved at ekstrapolere de kvartalsvise vækstrater for 2021.

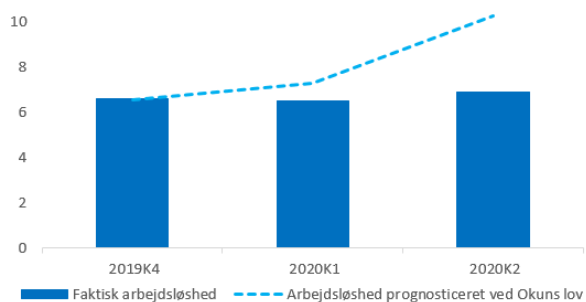
Kilde: Europa-Kommissionens vinterprognoser for 2020 og 2021.

Figur 2: **Usikkerhedsindeks for verden under pandemien, 2010K1-2020K4**



Kilde: Ahir, Bloom og Furceri, "The World Unsecurity Index", mimeo.

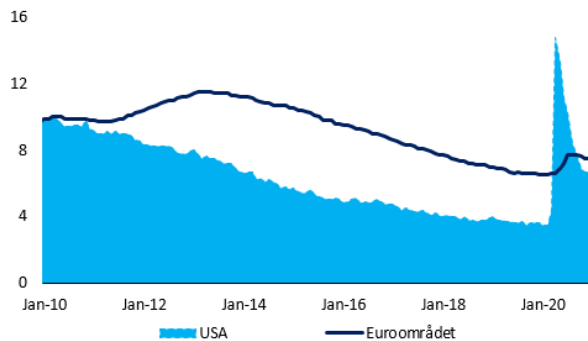
Figur 3: **Faktisk arbejdsløshed og Okuns prognose i EU, 2019K4-2020K2 (%)**



Bemærk: Okuns lov er en empirisk observeret sammenhæng mellem arbejdsløshed og BNP-vækst i faste priser.

Kilde: Europa-Kommissionen baseret på Eurostats arbejdsstyrkestatistikker og nationalregnskaber.

Figur 4: **Arbejdsløshedsprocent i EU og USA, januar 2010-december 2020 (%)**



Kilde: Eurostat.