



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 19.10.2021
COM(2021) 662 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG
SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

EU's økonomi efter covid-19: betydning for den økonomiske styring

1. Indledning

Kommissionen offentliggjorde en meddelelse om evalueringen af den økonomiske styring i EU i februar 2020. ^(1, 2) I meddelelsen blev der peget på en række styrker og svagheder ved rammen for økonomisk styring (tekstboks 1), og der blev indledt en offentlig debat om resultaterne af evalueringen. Denne debat blev dog afbrudt kort herefter, da der opstod et behov for at fokusere på de umiddelbare udfordringer som følge af udbruddet af covid-19. Kommissionen lovede, at den ville genoptage debatten, når der var kommet godt gang i genopretningen. ⁽³⁾ I mellemtiden har flere institutioner vedtaget rapporter om evalueringen: Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i september 2020, Regionsudvalget i december 2020 og Europa-Parlamentet i juli 2021. ⁽⁴⁾ Den Europæiske Revisionsret har også offentliggjort to særberetninger om gennemførelsen af EU's finanspolitiske regler. ⁽⁵⁾

I denne meddelelse ses der nærmere på, hvilken betydning de ændrede forhold som følge af covid-19-krisen har for den økonomiske styring, og den offentlige debat om revisionen af rammen relanceres. Meddelelsen supplerer vurderingen fra februar 2020 og følger i kølvandet på kommissionsformand Ursula von der Leyens melding om relanceringen af den offentlige debat i sin tale om Unionens tilstand, som blev holdt den 15. september 2021. Formålet med den offentlige debat er at skabe enighed om den videre vej frem i god tid inden 2023.

2. Mellem- til langsigtede økonomiske tendenser i EU

EU's økonomi stod allerede før covid-19-krisen over for flere strukturelle udfordringer af længere varighed. For det første var der risiko for, at et hurtigt aldrende samfund til trods for forbedringerne af arbejdsmarkedsresultaterne inden pandemien i sidste instans ville

⁽¹⁾ Samordningen af den økonomiske politik i EU er underlagt et omfattende regelværk. Det består af EU's finanspolitiske ramme (stabilitets- og vækstpakten, det europæiske semester og kravene til de nationale finanspolitiske rammer), proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og reglerne for programmerne for makrofinansiel bistand.

⁽²⁾ Europa-Kommissionen (2020), "[Evaluering af den økonomiske styring](#)" (COM(2020) 55 final af 5.2.2020).

⁽³⁾ Europa-Kommissionen (2021), "[Et år siden covid-19 brød ud: finanspolitisk reaktion](#)" (COM(2021) 105 final af 3.3.2021).

⁽⁴⁾ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om evaluering af den økonomiske styring ([EUT C 429 af 11.12.2020, s. 227](#)); Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse om evaluering af den økonomiske styring ([EUT C 37 af 2.2.2021, s. 28](#));

Europa-Parlamentets [beslutning af 8. juli 2021](#) om revision af de makroøkonomiske lovgivningsrammer for en bedre indvirkning på Europas realøkonomi og større gennemsigtighed i beslutningstagningen og den demokratiske ansvarlighed.

⁽⁵⁾ Den Europæiske Revisionsret (2016), "[Særberetning nr. 10/2016: Det kræver yderligere forbedringer at sikre, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gennemføres effektivt](#)"; og Den Europæiske Revisionsret (2018), "[Særberetning nr. 18/2018: Er det vigtigste mål for stabilitets- og vækstpaktens forebyggende del realiseret?](#)".

reducere arbejdsudbuddet og dermed EU's vækstpotentiale. For det andet udgjorde den svage produktivitetsvækst en hæmsko for økonomisk vækst, og EU haltede efter Kina og USA i den digitale omstillingsproces. For det tredje kom de ganske betydelige socioøkonomiske omkostninger ved klimaændringerne mere og mere til udtryk. Og endelig lagde de stigende uligheder i indkomst og formue, territoriale skævheder internt i og mellem medlemsstater og den ulige adgang til uddannelse og færdigheder en dæmper på den økonomiske vækst og et pres på EU's sociale grundlag.

Klimaudfordringerne og miljøforringelsen kræver en kraftig og hurtig indsats. Klimaændringerne og miljøforringelsen bliver stadig mere udtalte. Temperaturerne stiger, og lande rundt om i verden oplever katastrofale vejrphenomener med alarmerende hyppighed. Parisaftalens mål om at fastholde den globale opvarmning et godt stykke under 2 °C og fortsat bestræbe sig på at begrænse temperaturstigningen til 1,5 °C sammenlignet med det forindustrielle niveau risikerer ikke at blive overholdt, medmindre drivhusgasemissionerne reduceres dramatisk. ⁽⁶⁾ Omkring 1 million arter er udryddelsestruede, for manges vedkommende inden for de næste få årtier. ⁽⁷⁾ Denne udvikling kan blive en kilde til systemiske risici, hvis der ikke gøres noget ved den. Der er behov for vedvarende private og offentlige investeringer til at støtte den grønne omstilling (tekstboks 2) og afbøde dens virkninger for de allermest sårbare.

Vi undergår allerede en digital omstilling, men den bør accelereres. Covid-19-krisen har fremskyndet digitaliseringen af vores økonomier og samfund. Nedlukningerne har øget udbuddet af onlinetjenester og fremmet e-handelen. EU-borgerne har haft førstehåndserfaring med, hvordan fjernarbejde, telemedicin, onlinehandel og digitaliserede offentlige tjenester kan forbedre livskvaliteten og skabe bedre økonomiske resultater. En stor del af befolkningen har dog kun ringe digitale færdigheder og har haft vanskeligt ved at navigere i det nye digitale miljø, hvilket risikerer at skabe endnu større sociale skævheder. Krisen har blotlagt den kløft, der er mellem de digitalt dygtige virksomheder og dem, der endnu mangler at indføre digitale løsninger, ligesom den har fremhævet forskellene mellem velforbundne byområder og land- eller udkantsområder. Samtidig er den stigende mangel på digitale færdigheder, begrænsninger i den digitale infrastruktur, regeringernes og virksomhedernes forsinkede optag af nye teknologier samt den strategiske afhængighed af en række vigtige teknologier såsom halvledere også et klart eksempel på de hindringer, der undergraver EU's digitale ambitioner. EU er nødt til at træffe hurtige og ambitiøse foranstaltninger.

Det er vigtigt at styrke den socioøkonomiske modstandsdygtighed for at løfte Europas vækstpotentiale og jobskabelse og nå verdensmålene for bæredygtig udvikling. Modstandsdygtighed er evnen til ikke alene at kunne modstå og klare udfordringer, men også til at omstille sig på bæredygtig, retfærdig og demokratisk vis. Mindre modstandsdygtige medlemsstater, territorier og brancher har haft vanskeligt ved at modstå og reagere på

⁽⁶⁾ Det Mellemstatslige Panel om Klimaændringer (2021), "[Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#)". WG I's bidrag til den sjette hovedrapport.

⁽⁷⁾ Den Mellemstatslige Videnspolitikplatform vedrørende Biodiversitet og Økosystemydelser (2019), "[Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services](#)".

krisen. ⁽⁸⁾ Den svingende modstandsdygtighed i EU påvirker også den sociale, økonomiske og territoriale samhørighed såvel som konvergens i euroområdet og effektiviteten af den fælles pengepolitik. Velfungerende og veludformede aktive arbejdsmarkedspolitikker og socialsikringssystemer, investeringer i uddannelse og færdigheder og sunde offentlige finanser kan styrke modstandsdygtigheden og øge den potentielle vækst. Medlemsstaterne koncentrerer sig om at gennemføre sådanne nødvendige reformer i kølvandet på den globale finanskrisen, men reformtempoet aftog med tiden, og udviklingen har været meget uensartet på tværs af medlemsstater og politikområder. Den stærke indbyrdes afhængighed mellem vores økonomier i det indre marked og Den Økonomiske og Monetære Union understreger nødvendigheden af at samordne de nationale politikker. En fuld gennemførelse af 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling er fortsat et centralt element i styrkelsen af modstandsdygtigheden og gennemførelsen af den dobbelte omstilling.

Covid-19-risen har øget disse udfordringer og deres presserende karakter. Håndteringen af udfordringer skaber ofte gode muligheder for omstilling, men det kræver også betydelige investeringer og reformer. Det er nødvendigt at øge investeringerne og sætte yderligere gang i reformer sammenlignet med tiden før covid, hvor niveauet for offentlige investeringer faldt til under det niveau, der skal til for at opretholde en stabil offentlig kapitalbeholdning i forhold til BNP, og en lang række reformer stadig manglede at blive gennemført.

Den nye flerårige finansielle ramme og NextGenerationEU, navnlig genopretnings- og resiliensfaciliteten, vil med en slagkraft på 2 000 mia. EUR hjælpe medlemsstaterne med at imødegå disse udfordringer. Gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten vil der blive ydet 338 mia. EUR i ikkertilbagebetalingspligtig støtte og op til 386 mia. EUR i lån (løbende priser) til støtte for investeringer og strukturreformer frem til 2026. Dertil kommer omkring 500 mia. EUR fra andre EU-fonde. ⁽⁹⁾ Denne omfattende finansiering vil hjælpe med at bringe medlemsstaterne tilbage på en vækstkurs og samtidig gøre deres økonomier mere robuste og bedre forberedt på fremtiden ved at støtte den grønne og den digitale omstilling. Midlerne suppleres af REACT-EU, som finansieres under NextGenerationEU. ⁽¹⁰⁾

3. Covid-19-krisens konsekvenser og betydning

3.1. Krisens konsekvenser

En markant økonomisk tilbagegang efterfulgt af en genopretning, der er kraftigere end ventet, men ulige fordelt.

Covid-19-pandemien medførte et alvorligt økonomisk tilbageslag, men der er kommet godt gang i genopretningen. Med pandemien fulgte en nedgang i den økonomiske aktivitet i EU af hidtil uset omfang i 2020. Takket være stærke politiske tiltag, en hurtig vaccineudrulning og, hvor det har været muligt, en gradvis lempelse af de pandemirelaterede

⁽⁸⁾ Europa-Kommissionen (2020), "[Strategisk fremsynsrapport 2020 — Med kurs mod et mere modstandsdygtigt Europa](#)", (COM(2020) 493 final af 9.9.2020).

⁽⁹⁾ Tallene omfatter national medfinansiering. Gennemførelsen af samhørighedspolitikken løber frem til 2029.

⁽¹⁰⁾ Gennem REACT-EU er der ydet yderligere 50,6 mio. EUR til at styrke fondene under samhørighedspolitikken i 2021 og 2022 til kriseafhjælpningsforanstaltninger og for at skabe bro til den langsigtede genopretningsplan under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

restriktioner steg væksten markant i foråret 2021. Den økonomiske udvikling over sommeren antyder, at vi i tredje kvartal fortsat vil registrere solid vækst, ikke mindst på grund af genåbningen af vores samfund og genoptagelsen af rejseaktiviteter. Den økonomiske aktivitet ventes derefter at forblive på et højt niveau i flere kvartaler og således skubbe økonomien i EU fra en genopretningsfase og over i en opsvingsfase. For mindst 19 medlemsstaters vedkommende ventes BNP i år at vende tilbage til niveauet i 2019, mens de øvrige medlemsstater ventes at nå et tilsvarende niveau i løbet af næste år. Samtidig steg EU's handel med varer med lande uden for EU markant i første halvdel af 2021. De økonomiske udsigter er imidlertid behæftet med stor usikkerhed og betydelige risici, som navnlig knytter sig til uvisheden med hensyn til den fremtidige udvikling i pandemien, inflationen, energipriserne, manglen på arbejdskraft og flaskehalsene i de internationale forsyningskæder.

De arbejdsmarkedsrelaterede konsekvenser er blevet afbødet af politiske støtteforanstaltninger. Beskæftigelsen faldt kun svagt set i forhold til det registrerede outputtab. Takket være en udbredt anvendelse af arbejdsfordelingsordninger og andre jobbevarende foranstaltninger, som blev understøttet af EU's nye instrument for midlertidig støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE), har tilpasningen primært været begrænset til et fald i antallet af arbejdstimer. Efterhånden som økonomien bedres, er arbejdsløshedssatserne begyndt at falde overalt i EU, og arbejdsløsheden ligger nu kun ½ procentpoint over niveauet før krisen. Der er dog stadig betydelige forskelle i beskæftigelsen mellem nogle regioner og brancher i EU sammenlignet med perioden før krisen, mens der er begyndt at opstå mangel på arbejdskraft i andre. På længere sigt ventes overgange mellem job, virksomheder og brancher at skabe visse gnidninger, idet nyoprettede job ofte kræver mere udviklede eller andre færdigheder end dem, der er gået tabt, og der vil være behov for hensigtsmæssige arbejdsmarkedspolitiske indgreb for at lette disse overgange.

Pandemirelaterede forstyrrelser har øget de eksisterende økonomiske, sociale og territoriale skævheder og gjort det vanskeligere at nå verdensmålene for bæredygtig udvikling. ⁽¹¹⁾ Pandemien har haft forskellige konsekvenser for medlemsstaterne og forskellige økonomiske aktiviteter ⁽¹²⁾ på grund af forskelle i sundhedssituationen, stramheden og varigheden af de afbødende foranstaltninger og forskelle i økonomiske strukturer. Lande med en stor grænseoverskridende turistsektor er blevet særlig hårdt ramt af rejserestriktionerne. Internt i landene er det særligt de ufaglærte og de unge såvel som de områder, der er afhængige af turisme og tjenester, som kræver personlig kontakt, der er blevet hårdest ramt. Overordnet set er forskellene mellem medlemsstater, regioner, brancher og generationer blevet større, om end i langt mindre grad end først ventet. Krisen har fremhævet det afgørende behov for at opretholde den frie bevægelighed for personer, varer, tjenesteydelser og kapital i det indre marked og behovet for at samarbejde for at gøre det indre marked mere modstandsdygtigt over for forstyrrelser.

⁽¹¹⁾ Europa-Kommissionen (2021), "[Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context — 2021 edition](#)".

⁽¹²⁾ Onlinetjenester og e-handel har oplevet fremgang som følge af nedlukningerne, mens andre brancher, f.eks. fremstilling af varige forbrugsgoder og godstransport, kun har oplevet et kortvarigt fald i omsætningen eller oven i købet stigninger. Til gengæld har de kontaktintensive sektorer lidt store tab og er kun langsomt ved at komme sig.

Den nødvendige politiske respons har ført til højere og mere heterogene gælds niveauer

De offentlige finanser blev hårdt ramt som følge af den alvorlige recession og den nødvendige politiske respons, og de finanspolitiske forskelle mellem medlemsstaterne er blevet større. Underskuddene og gældskvoterne er steget i alle medlemsstaterne, og det samlede underskud for EU steg fra 0,5 % af BNP i 2019 til ca. 7 % af BNP i 2020, mens den samlede gældskvote steg med 13 procentpoint af BNP til 92 % af BNP ved udgangen af 2020. ⁽¹³⁾ Både underskuddene og gældskvoterne ventes at forblive over niveauet fra før pandemien i de kommende år. Medlemsstater med store offentlige gælds niveauer har på grund af den alvorlige sundhedsmæssige situation, de foranstaltninger, der blev gennemført for at styrke folkesundheden, og strukturen af deres økonomi, herunder store grænseoverskridende turistsektorer, været blandt dem, der blev hårdest ramt af covid-19-krisens økonomiske følger. Disse medlemsstater har derfor registreret nogle af de største stigninger i gældskvoten. Foruden de direkte finanspolitiske stimuluspakker har regeringerne også ydet likviditetsstøtte til den private sektor på knap 20 % af BNP, hovedsagelig i form af offentlige garantier til virksomheder og skatteudsættelser. ⁽¹⁴⁾ Der har været stor forskel mellem medlemsstaterne, når det kommer til udnyttelse af garantierne. De eventuelle følger for de offentlige finanser afhænger af, hvorvidt der trækkes på garantierne.

De offentlige gældskvoter er steget, men foranstaltninger til at øge vækstpotentialet i genopretnings- og resiliensplanerne vil støtte finanspolitisk holdbarhed. De høje gældskvoter ventes at være ved og ligge over niveauet før pandemien i omkring en tredjedel af medlemsstaterne i de næste ti år. ⁽¹⁵⁾ De vil stige yderligere, hvis der trækkes på de covid-relaterede garantier, eller renterne stiger. På længere sigt kan udgifter relateret til befolkningens aldring og klimaændringer også påvirke den finanspolitiske holdbarhed. Adskillige forhold kan dog støtte finanspolitisk holdbarhed: længere løbetider for gæld, relativt stabile finansieringskilder med et diversificeret og stort investorgrundlag og en positiv vækst-rente-forskel. Frem for alt ventes en vellykket gennemførelse af finanspolitiske og vækstfremmende reformer og investeringer under genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedsfondene, som støttes af Kommissionen gennem instrumentet for teknisk støtte, at understøtte den potentielle vækst, hvilket vil øge den finanspolitiske holdbarhed og sikre gunstige finansieringsvilkår.

Der er et akut investeringsbehov

Der er stort behov for investeringer, og genopretnings- og resiliensfaciliteten vil bidrage til at imødekomme dette frem til 2026. EU's engagement i den dobbelte omstilling, som tager udgangspunkt i den grønne pagt og den digitale strategi, kræver yderligere årlige private og offentlige investeringer på omkring 650 mia. EUR over de næste ti år (tekstboks 2). ⁽¹⁶⁾

⁽¹³⁾ Tallene stammer fra Kommissionens forårsprognose 2021.

⁽¹⁴⁾ Foranstaltningerne forhindrede likviditetsproblemer i at blive til solvensproblemer, samtidig med at de bidrog til, at banksektoren fortsat kunne yde lån til økonomien, og sikre gunstige finansieringsvilkår for alle økonomiske sektorer.

⁽¹⁵⁾ Knap to tredjedele af medlemsstaterne står ifølge Kommissionens klassificering over for mellemstore eller store holdbarhedsrisici på mellemlang sigt sammenlignet med en tredjedel før krisen. Europa-Kommissionen (2021), "[The 2021 Stability and Convergence Programmes: an Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance](#)."

⁽¹⁶⁾ Det anslåede investeringsbehov er baseret på den konsekvensanalyse, der ledsager revisionen af direktivet om vedvarende energi ([SWD\(2021\) 621](#)), og arbejdsdokumentet i pakken om NextGenerationEU ([SWD\(2020\) 98](#)).

Under pandemien er det blevet meget tydeligt, at der er behov for investeringer til at støtte den digitale omstilling og EU's åbne strategiske autonomi ⁽¹⁷⁾, og krisen har understreget behovet for sikre og hurtige internetforbindelser og adgang til digitale tjenester samt betydningen af digital uddannelse og digitale færdigheder i hele samfundet. Samtidig har den også gjort det klart, at der skal gøres noget ved EU's afhængighedsforhold, når det kommer til central digital kapacitet. Der er også behov for yderligere investeringer til at forbedre EU's økonomiske og sociale modstandsdygtighed, bl.a. inden for sundhed, uddannelse og opkvalificering, forskning, udvikling og innovation samt transport. Midlerne fra samhørighedsfondene vil fortsat hjælpe medlemsstaterne med at opfylde disse behov, mens genopretnings- og resiliensfaciliteten også vil støtte indsatsen gennem et miks af ikketilbagebetalingspligtig støtte og lånefinansiering, skønt denne finansiering er af midlertidig karakter. I sidste ende vil det for at sikre økonomisk og social modstandsdygtighed og opfylde målsætningerne for den dobbelte omstilling kræve en varig og betydelig stigning i både de offentlige og de private investeringer i medlemsstaterne, også efter 2026. Hvis disse presserende behov skal dækkes, vil det generelt også kræve en yderligere indsats for at fremme private investeringer, bl.a. ved at fuldføre kapitalmarkedsunionen. Endelig vil EU-klassificeringen af bæredygtige aktiviteter også hjælpe med at flytte private investeringer derhen, hvor behovet er størst set ud fra et klima- og miljømæssigt perspektiv.

Den finanspolitiske tilpasning oven på pandemien bør gå hånd i hånd med en forbedring af kvaliteten af de offentlige finanser. Støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten vil kun bidrage til genopretningen og løfte den potentielle vækst, hvis den finansierer *yderligere* produktive investeringer af høj kvalitet. Dvs. at de offentlige investeringer, som finansieres via genopretnings- og resiliensfaciliteten, bør komme oven i de sædvanlige nationalt finansierede investeringer. Derfor er det afgørende at fremme nationalt finansierede investeringer i den dobbelte omstilling og at styrke den økonomiske og sociale modstandsdygtighed. Hvis støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke fører til yderligere investeringer, vil underskuds- og gældskvoterne ganske vist stadig blive reduceret midlertidigt, men den vil ikke have en positiv virkning på den potentielle vækst på mellemlang til lang sigt, hvilket vil forringe sammensætningen af de offentlige udgifter. I de lande, hvor gældsniveauet er meget højt, vil nationalt finansierede investeringer kræve en klar udgiftsprioritering og en indsats for at forbedre de offentlige finansers sammensætning og kvalitet.

Den igangværende korrektion af makroøkonomiske ubalancer er blevet bremset

Krisen har ikke haft de samme konsekvenser for alle husholdninger og virksomheder, men understøttende politiske tiltag har afbødet chokket, også for banksektoren. For det første har antallet af tabte arbejdspladser generelt været begrænset, men er primært gået ud over ufaglærte og mellemkvalificerede arbejdstagere. Således er det også hovedsagelig unge arbejdstagere og andre nytilkomne på arbejdsmarkedet, der er blevet hårdest ramt. Denne

⁽¹⁷⁾ Europa-Kommissionen (2021), "Strategisk fremsynsrapport 2021 — EU's kapacitet og frihed til at handle" (COM(2021) 750 final af 8.9.2021).

udvikling kan føre til øget ulighed i vores samfund og kræve yderligere politiske tiltag rettet mod omskoling og opkvalificering. I Portoerklæringen af 8. maj 2021 bekræftede EU's stats- og regeringschefer deres fortsatte engagement i den europæiske søjle for sociale rettigheder som et grundlæggende element i genopretningen. For det andet har virksomhederne skullet optage flere lån for at dække deres behov for driftskapital, om end covid-19-krisen overordnet set ikke har ført til flere konkurser. ⁽¹⁸⁾ Støtteforanstaltningerne gøres stadig mere målrettede. I lyset af de tilbageværende sårbarheder bør udfasningen af støtteprogrammerne ske gradvist. For det tredje har bankerne takket være stærke kapitalprocenter og store likviditetsbuffer fortsat kunnet yde lån til økonomien. Suspensionen af udbyttebetalinger og visse reguleringsmæssige lempelser har også givet bankerne et pusterum. Stigningen i misligholdte lån er blevet holdt i ave, men der bør holdes nøje øje med aktivernes kvalitet. For det fjerde indebærer de dynamiske boligpriser og priser på finansielle aktiver yderligere risici.

Flere eksisterende sårbarheder er blevet endnu mere udtalte som følge af covid-19-krisen. De interne ubalancer relateret til stor offentlig og privat gæld er steget som følge af faldet i BNP i 2020 og de foranstaltninger, der er truffet til at håndtere covid-19-krisen. Den kraftige udvikling i boligpriserne og i realkreditgælden før pandemien fortsatte i nogle lande, mens underskuddene på betalingsbalancens løbende poster blev større i de lande, der er afhængige af turistindtægter. Samtidig er korrektionen af overskud på de løbende poster gået i stå. På sigt risikerer der at opstå nye ubalancer som følge af de strukturændringer, som covid-19-krisen har fremskyndet. Mangel på arbejdskraft, flaskehalse i de globale værdikæder og strategiske afhængighedsforhold kan påvirke de relative priser og konkurrenceevnen. Den hurtige digitale omstilling og ændringer i forbrugsmønstrene kan føre til kvalifikationsmismatch og friktionsarbejdsløshed, samtidig med at der opstår mangel på arbejdskraft.

3.2. Reaktion på krisen

Nationale politiske tiltag og fuld udnyttelse af fleksibiliteten i EU's lovgivningsmæssige rammer

Den ekstraordinære og koordinerede politiske respons på covid-19-krisen har hjulpet med at afbøde krisens konsekvenser. Kriseresponsen har været virkningsfuld både på nationalt plan og på EU-plan. Den har været koordineret og antaget forskellige komplementære former. Der blev hurtigt truffet beslutning om aktiveringen af stabilitets- og vækstpagtens generelle undtagelsesklausul, vedtagelsen af de midlertidige rammebestemmelser for statsstøtte (efterfølgende ændret adskillige gange for at tage hensyn til udviklingen i situationen og virksomhedernes behov), investeringsinitiativerne som reaktion på coronaviruset (som har skabt enestående fleksibilitet til at omdirigere midler under samhørighedspolitikken derhen, hvor behovet var størst) og oprettelsen af

⁽¹⁸⁾ Nogle virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder, har øget deres gearing som følge af krisen, hvilket har gjort dem mere sårbare og skabt et muligt behov for rekapitalisering.

nødinstrumenter såsom SURE. ⁽¹⁹⁾ Efterfølgende tiltag fra Kommissionens side og henstillinger fra Rådet har afspejlet behovet for nøje at samordne de økonomiske politikker gennem pandemien. Beslutsom handling på EU-plan sikrede udvikling, hurtigt indkøb og koordineret levering af covid-19-vacciner. Foruden indsatsen for at afbøde krisens konsekvenser har de specifikke midlertidige EU-instrumenter bidraget til at fremme genopretningen samt bæredygtig og inklusiv vækst. I den forbindelse har Kommissionens engagement i 2030-dagsordenen og verdensmålene for bæredygtig udvikling fungeret som rettesnor for ambitionerne om at sikre en bedre genopretning og ikke at lade nogen i stikken.

I en situation med alvorlig folkesundhedsmæssig og økonomisk krise formåede medlemsstaterne hurtigt at træffe omfattende finanspolitiske støtteforanstaltninger.

Den nationale respons blev lettet gennem en hensigtsmæssig udnyttelse af den fleksibilitet, der er indbygget i EU's rammer. EU-medlemsstaternes samlede finanspolitiske respons — inklusive automatiske stabilisatorer, som blev udløst af stærke sociale sikkerhedsnet — anslås at udgøre knap 19 % af BNP i perioden 2020-2022. ⁽²⁰⁾ Derudover har EU-medlemsstaterne ydet omfattende likviditetsstøtte til virksomheder i form af statsgarantier og skatteudsættelser. Pengepolitikken har suppleret de finanspolitiske tiltag. Denne fælles og koordinerede politiske respons har virket, eftersom covid-19-krisens følger for arbejdsløsheden, økonomiske og sociale skævheder, virksomhedskonkurser og omfanget af misligholdte lån har været langt mindre end først ventet.

Nye EU-instrumenter afbødte krisen konsekvenser

SURE har ydet afgørende støtte til de europæiske arbejdsmarkeder. Gennem dette hurtigoprettede sikkerhedsnet ydes der billige lån til medlemsstaterne, så de har kunnet støtte arbejdstagere og virksomheder under krisen. Det støtter også genopretningen og begrænser skaden på arbejdsmarkedet. EU har indtil videre godkendt SURE-lån for mere end 94 mia. EUR til 19 anmodende medlemsstater, hvoraf knap 90 mia. EUR allerede er blevet udbetalt. SURE har hjulpet med at beskytte mere end 31 millioner mennesker (herunder 8½ million selvstændige erhvervsdrivende) mod arbejdsløshed, og den har støttet mere end 2½ million virksomheder under pandemien. SURE-støttede nationale arbejdsmarkedsforanstaltninger har bidraget til at forhindre omkring 1½ million mennesker i at blive arbejdsløse i 2020 og bidrager til genopretningen. ⁽²¹⁾

Den Europæiske Centralbank har gennemført en bred vifte af pengepolitiske foranstaltninger, som også har støttet transmissionen af de finanspolitiske foranstaltninger. Den pengepolitiske respons bestod primært i yderligere opkøb af aktiver og tilrådighedsstillelse af likviditet til banker i euroområdet. For at give bankerne bedre

⁽¹⁹⁾ [EUT L 99 af 31.3.2020, s. 5](#). I april 2020 fik medlemsstaterne gennem investeringsinitiativet som reaktion på coronaviruset en umiddelbar tilførsel på mere end 20 mia. EUR fra EU's samhørighedsfonde, idet deres anvendelsesområde blev udvidet, hvilket gav mulighed for øjeblikkeligt at yde likviditet og skabe fleksibilitet i programændringerne. Dette gav mulighed for at mobilisere mere end 23 mia. EUR i krisestøtte til sundheds- og uddannelsessystemerne, små og mellemstore virksomheder og til beskyttelse af arbejdspladser og de mest sårbare grupper. Se <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

⁽²⁰⁾ Skønnene er baseret på den kumulative ændring i den primære budgetsaldo i 2020-2022 sammenlignet med 2019 og omfatter et konservativt skøn over indvirkningen af den ikketilbagebetalingspligtige støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁽²¹⁾ Europa-Kommissionen (2021), "[SURE: Et år senere](#)", COM(2021) 596 final af 22.9.2021.

mulighed for at udnytte disse muligheder traf Den Europæiske Centralbank også en række foranstaltninger til at lette kravene til sikkerhedsstillelse. Disse foranstaltninger har hjulpet med at opretholde gunstige finansieringsvilkår for alle sektorer af økonomien under pandemien, herunder regeringer, hvilket har understøttet den økonomiske aktivitet og sikret prisstabilitet på mellemlang sigt. Finanspolitikken og pengepolitikken gensidigt forstærkende virkninger har i høj grad bidraget til at afbøde krisens konsekvenser og støtter genopretningen.

Også andre instrumenter oprettet på EU- eller euroområdet har ydet et bidrag. Den Paneuropæiske Garantifond, som blev oprettet af Den Europæiske Investeringsbank-Gruppe, forventes at mobilisere op mod 200 mia. EUR (1,4 % af EU's BNP) i yderligere finansiering til støtte for små og mellemstore virksomheder. Pr. 31. august 2021 udgør den godkendte finansieringsvolumen 18 mia. EUR, som ventes at generere investeringer på omkring 144 mia. EUR. Der kan fortsat trækkes på den europæiske stabilitetsmekanismes instrument for pandemikrisehjælp, der råder over knap 240 mia. EUR (2,0 % af euroområdet BNP), og som også har understøttet tilliden til EU's politiske respons.

Vejen ud af krisen og forberedelser på fremtiden

Genopretnings- og resiliensfaciliteten vil fremme en investeringsrig genopretning og væksthæmmende reformer, øge den potentielle vækst og afbøde finanspolitiske udfordringer. En effektiv gennemførelse heraf vil gøre EU's økonomi mere bæredygtig, inklusiv, resilient og bedre forberedt på den dobbelte omstilling og samtidig hjælpe med at afbøde risikoen for socioøkonomiske skævheder. ⁽²²⁾ De foranstaltninger, der finansieres gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten med ikketilbagebetalingspligtig støtte, vil give mulighed for at finansiere investeringsprojekter af høj kvalitet og dække omkostningerne ved produktivitetsfremmende reformer, uden at underskuddene og gælden øges. Finansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten vil således bidrage til medlemsstaternes indsats for at støtte den økonomiske genopretning og fremme en højere potentiel vækst og gradvist forbedre deres underliggende budgetstilling. Den ikketilbagebetalingspligtige støtte under faciliteten og andre kilder til EU-finansiering, navnlig midlerne under samhørighedspolitikken, vil yde støtte svarende til omkring 0,5 % af BNP om året i 2021 og 2022. Overordnet set ventes de offentlige investeringer, der finansieres både fra nationale kilder og genopretnings- og resiliensfaciliteten, at stige til 3,5 % af BNP i både 2021 og 2022.

3.3. Betydning for revisionen af den økonomiske styring

Covid-19-krisen har yderligere fremhævet svaghederne ved rammen for økonomisk styring. Hovedkonklusionerne i Kommissionens evaluering af rammen for økonomisk styring er stadig relevante to år efter, at evalueringen blev offentliggjort (tekstboks 1). Krisen har gjort flere af dem endnu mere relevante. For det første er de offentlige gældskvoter steget yderligere, hvilket understreger udfordringerne i at reducere dem til et forsvarligt niveau på

⁽²²⁾ Tildelingen af ikketilbagebetalingspligtig støtte under faciliteten svarer til medlemsstaternes faktiske behov, således at medlemsstater med et forholdsvis lavt BNP pr. indbygger eller de, der er blevet hårdest ramt af krisen, får en større tildeling. På grund af allerede eksisterende udfordringer, som f.eks. en arbejdsløshed over gennemsnittet, er disse medlemsstater i større risiko for ikke at komme sig hurtigt oven på krisen.

en gradvis, varig og væksthæmrende måde. For det andet skal de offentlige investeringer holdes på et højt niveau i de kommende år, hvilket understreger, hvor vigtigt det er at sikre en god sammensætning og kvalitet af de offentlige finanser for at sikre bæredygtig og inklusiv vækst. For det tredje har en kontracyklisk diskretionær finanspolitik kombineret med midlertidige redskaber til at yde EU-budgetstøtte vist sig at være et godt middel til hurtigt og effektivt at afbøde virkningerne af denne ekstraordinære krise, hvilket understreger betydningen af at skabe finanspolitisk råderum i normale tider, som kan udnyttes i krisetider. For det fjerde har den effektive politiske respons understreget betydningen af en stærk politikkoordinering, såvel mellem forskellige politik- og finansieringsværktøjer som mellem EU og de nationale niveauer. For det femte har det hurtige kriseforløb vist, hvor vanskeligt det er at benytte indikatorer, der ikke kan observeres direkte, og at forsøge at tilrettelægge regler på en måde, så der tages hensyn til alle tænkelige forhold. For det sjette er korrektionen af makroøkonomiske ubalancer blevet afbrudt, og der er begyndt at opstå nye sårbarheder, hvilket understreger betydningen af hurtigt at forebygge og håndtere risici og skævheder. Den relancerede revision bør kombinere Kommissionens tidligere konklusioner i meddelelsen fra februar 2020 med de erfaringer, der er gjort med krisen. Det vil give mulighed for at reflektere over en ramme for den økonomiske styring, som fuldt ud kan hjælpe medlemsstaterne med at håndtere de makroøkonomiske udfordringer oven på covid.

EU's finanspolitiske regler

En af de vigtige udfordringer efter krisen vil være at nedbringe de høje og forskelligartede offentlige gældskvoter på en bæredygtig og væksthæmrende måde. Når de økonomiske forhold tilsiger det, er det vigtigt at genoptage nedbringelsen af de offentlige gældskvoter for at bevare sunde offentlige finanser, undgå vedvarende finanspolitiske skævheder mellem medlemsstater, opretholde gunstige finansieringsvilkår i den offentlige og den private sektor og forhindre episoder med markedspres, som kan have dyre afsmittende virkninger. En stærk økonomisk genopretning og langvarig økonomisk vækst er en forudsætning for en vellykket, vedvarende og holdbar nedbringelse af gældskvoterne. En overdrevent stor og hurtig nedbringelse af gældskvoterne vil kræve store sociale og økonomiske omkostninger og virke kontraproduktivt, navnlig i lyset af den stramme pengepolitik og risikoen for negative økonomiske senfølger, hvorimod det er vigtigt at sørge for en realistisk, gradvis og vedholdende nedbringelse af den offentlige gæld, også for at genopbygge bufferne før den næste nedgangsperiode.

Den koordinerede diskretionære finanspolitik stabiliserende rolle har vist sig at være afgørende under covid-19-krisen. Covid-19-krisen har fremhævet den positive rolle, som en kontracyklisk diskretionær finanspolitik og europæisk koordinering kan spille, når det kommer til at håndtere store økonomiske chok og begrænse deres sociale virkninger. Suppleret med de pengepolitiske tiltag, som ECB og de nationale centralbanker har truffet, og understøttet af aktiveringen af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul har den koordinerede og gensidigt accepterede finanspolitiske respons bidraget effektivt til at håndtere den umiddelbare udfordring relateret til det store økonomiske chok, idet den har indgydt tillid og mindsket risikoen for negative senfølger. Det er også et godt eksempel på, hvordan finanspolitikken kan have en stabiliserende rolle i den aktuelle situation med lave

renter. Evnen til at yde et finanspolitisk stimulus i nedgangstider kræver, at der opbygges finanspolitiske buffere i opgangstider. Ved at styrke de konjunkturudlignende elementer af EU's finanspolitiske rammer vil finanspolitikens mellemsigtede dimension blive styrket og dermed også den nationale finanspolitikens evne til at reagere på økonomiske udsving.

En vækstfremmende sammensætning af de offentlige finanser bør fremme investeringer og understøtte langvarig, bæredygtig og inklusiv vækst. De nationale budgetter vil skulle spille deres rolle i kombination med betydelig, men midlertidig støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. Den offentlige finansiering bør dog ikke erstatte eller fortrænge private investeringer, når der ikke er et markedssvigt. Generelt understreger det betydningen af de offentlige finansers kvalitet og sammensætning. Det bør omfatte en overvejelse af, hvilken rolle rammerne for økonomisk styring bør spille med hensyn til at fremme nationale investeringer og reformer. Der bør især fokuseres på at fremme grønne, digitale og resiliensfremmende offentlige investeringer i lyset af de langsigtede udfordringer, økonomien står over for.

Opfyldelsen af de overordnede mål om forenkling, stærkere nationalt ejerskab og bedre håndhævelse er fortsat yderst relevant. Selv om der i den nuværende finanspolitiske ramme er en vis grad af fleksibilitet og skønsbeføjelser som følge af en kompleks række fortolkningsbestemmelser, skal den effektive udøvelse af økonomisk dømmekraft i en regelbaseret ramme foregå på en gennemsigtig måde. Det kræver *enklere* finanspolitiske regler, som bygger på *observérbare* indikatorer til måling af overholdelsen. Det kræver også en overvejelse af, om et klart fokus på "grove politiske fejl" i traktatens forstand, som tager udgangspunkt i klart definerede målsætninger og større inddragelse af nationale institutioner, kan bidrage til en mere effektiv gennemførelse af overvågningsrammen. Disse målsætninger er indbyrdes forbundne. Navnlig vil en enklere ramme bidrage til større ejerskab, bedre kommunikation og medføre lavere politiske omkostninger ved håndhævelse og overholdelse.

Stærke nationale finanspolitiske rammer kan bidrage til en effektiv ramme for økonomisk styring. Under covid-19-krisen formåede de nationale finanspolitiske rammer, herunder de nationale uafhængige finanspolitiske institutioner, hurtigt at tilpasse sig de nye forhold. Det antyder, at det er værd at overveje at styrke deres roller. Der er imidlertid stor forskel på de uafhængige finanspolitiske institutioners retlige mandater, præstationer og ressourcer, hvilket nødvendiggør en ensretning efter bedste praksis i alle medlemsstaterne under hensyntagen til forskellene i det nationale institutionelle setup. Andre aspekter, der også bør ses nærmere på, omfatter strategier til fremme af mellemfristet og grøn budgettering, forvaltningen af offentlige investeringer samt metoder til bedre at afspejle de risici, der følger af klimaændringerne, i budgetplanlægningen.

Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Det er vigtigt atter at fokusere på at skabe konvergens mellem medlemsstaterne. Ved at forebygge og korrigere makroøkonomiske ubalancer øger medlemsstaterne deres evne til at reagere på chok, samtidig med at det understøtter økonomisk konvergens. Der bør arbejdes på at forhindre opbygningen af interne og eksterne sårbarheder, hvilket vil hjælpe med at konsolidere genopretningen og styrke væksten på lang sigt. Krisens asymmetriske virkninger og de øgede skævheder (om end mindre udtalte end ventet) understreger betydningen af at

nedbringe såvel underskud på de løbende poster som vedvarende store overskud. Det er også vigtigt at nedbringe de eksterne ubalancer for at skabe positive efterspørgselsspillovereffekter mellem medlemsstaterne, navnlig inden for euroområdet i lyset af den stramme pengepolitik.

En velfungerende makroudbalanceprocedure kan være en hjælp. I lyset af muligheden for at der opstår nye ubalancer som følge af de strukturelle forandringer, der er forårsaget af covid-19-krisen, er det vigtigt, at overvågningsrammen giver mulighed for hurtigt at afsløre opbygningen af ubalancer, så de kan afhjælpes på et tidligt tidspunkt. Makroudbalanceproceduren kan også fremme den multilaterale dialog om makroøkonomiske udfordringer og støtte politikkoordineringen, ligesom det var tilfældet med medlemsstaternes hurtige og fælles reaktion på covid-19-krisen. Multilateral dialog styrker det nationale ejerskab til de politiske tiltag, der er nødvendige for at tackle de konstaterede sårbarheder. Siden makroudbalanceproceduren blev indført, har mange medlemsstater med tiden formået effektivt at reducere størrelsen af deres ubalancer. I nogle tilfælde varer ubalancerne imidlertid ved, hvilket giver anledning til nøjere at overveje, hvordan makroudbalanceproceduren, og herunder også proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer, kan udformes på en måde, så den øger det nationale ejerskab og den politiske fremdrift.

Der findes adskillige overvågningssystemer, som delvist overlapper hinanden, men de indbyrdes forbindelser er ikke altid blevet udnyttet til fulde. Det forhold at makroudbalanceproceduren og stabilitets- og vækstpakten er blevet en integreret del af det europæiske semester, har hjulpet med at styrke samspillet mellem disse overvågningssystemer. Der er imidlertid stadig mulighed for at få dem til at spille endnu bedre sammen, samtidig med at det undgås, at der skabes overlap mellem dem, når der både skal sættes ind over for makroøkonomiske ubalancer, potentielle vækstudfordringer og risici mod den finanspolitiske holdbarhed. Desuden er der ved overvågningen inden for rammerne af makroudbalanceproceduren muligvis ikke taget tilstrækkeligt hensyn til samspillet mellem økonomiske udfordringer, der er under udvikling, navnlig relateret til klimaændringerne og andre miljørelaterede udfordringer.

Erfaringer fra genopretnings- og resiliensfaciliteten

De erfaringer, der er gjort med EU's vellykkede politiske kriserespons, og navnlig med rammen for og styringen af genopretnings- og resiliensfaciliteten, kan udgøre et relevant bidrag til revisionen af rammen for økonomisk styring. Parlamentet og Rådet vedtog på forslag fra Kommissionen en politik- og styringsramme for genopretnings- og resiliensfaciliteten, der sigter mod at få fælles EU-målsætninger til at udmønte sig i koordinerede tiltag på medlemsstatsniveau. ⁽²³⁾ Medlemsstaterne har udformet deres nationale genopretnings- og resiliensplaner (og de deri indbefattede reformer og investeringer) således, at de tackler landespecifikke udfordringer og afspejler EU's politiske prioriteter. Kommissionen har på grundlag af disse planer haft konstruktive og intense

⁽²³⁾ EU's politiske prioriteter er opdelt i seks politiksjøer, der bør fungere som grundlag for gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten: grøn omstilling, digital omstilling, intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, produktivitet og konkurrenceevne, social og territorial samhørighed, sundhed og økonomisk, social og institutionel resiliens og politikker for den kommende generation, børn og unge.

politiske drøftelser med medlemsstaterne, hvilket har ført til en bedre gensidig forståelse af udfordringerne og de politiske prioriteter på medlemsstats- og EU-niveau. Disse drøftelser har hjulpet med at opbygge tillid og ejerskab og ventes at munde ud i transformative reformer og investeringer. Resultatet af drøftelserne er afspejlet i et kommissionsforslag til Rådets gennemførelsesafgørelse, hvori de aftalte reformer og investeringer er fastsat, og som Rådet efterfølgende har vedtaget.

En gennemsigtig evaluerings- og overvågningsramme øger den gensidige tillid og vil understøtte gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Der vil blive foretaget overvågning og evalueringer af gennemførelsen på grundlag af specifikke milepæle og mål, som medlemsstaterne har foreslået, og Kommissionen og Rådet har godkendt. Genopretnings- og resiliensfaciliteten udgør med sin resultatbaserede karakter og omfattende overvågnings- og kontrolmekanismer en sammenhængende strategi til støtte for reformer og offentlige investeringer samt til at øge den potentielle vækst med henblik på at håndtere den dobbelte omstilling. I hver national plan skal 37 % af de tildelte midler afsættes til klimatiltag og 20 % til det digitale område. ⁽²⁴⁾ Overvågningen af disse mål skaber troværdighed om genopretnings- og resiliensfacilitetens klimamål og digitale mål. Faciliteten vil desuden bidrage til gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder takket være de midler, der afsættes til beskæftigelse og sociale foranstaltninger, og den vil fremme lige muligheder for alle.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten følger en tilsagnsbaseret tilgang til politikkoordinering, der bygger på et stærkt nationalt ejerskab til politikudformningen og resultaterne, hvilket ventes at fremme gennemførelsen af aftalte reformer og investeringer. Denne tilgang tager hensyn til den kompleksitet, der følger af, at diverse nationale mål og EU-mål forfølges simultant i en kontekst, der er kendetegnet ved forskelligartede socioøkonomiske strukturer og nationale præferencer. Den understøtter ejerskab og tillid. De store omvæltninger i begyndelsen af pandemien (og selv inden da) har illustreret vanskelighederne ved at udforme omfattende regler, der kan favne alle tænkelige scenarioer. Disse problematikker er også relevante for den økonomiske styring. Set ud fra et finanspolitisk perspektiv er det for at sikre en troværdig ramme nødvendigt, at målene om finanspolitisk holdbarhed, makroøkonomisk stabilisering og offentlige finanser af høj kvalitet alle medtages allerede på planlægningsstadiet, hvilket vil medføre veltilrettelagte tilpasningsstier. Under hensyntagen til erfaringerne fra genopretnings- og resiliensfaciliteten bør der i forbindelse med revisionen af rammen for økonomisk styring ses på, hvordan der bedst sikres nationalt ejerskab, gensidig tillid, en effektiv gennemførelse af de vigtigste målsætninger for rammen og et samspil mellem de økonomiske og den finanspolitiske dimension.

Det europæiske semester vil også fremover danne grundlaget for gennemførelsen af integreret overvågning og samordningen af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne i EU. Det europæiske semester har vist sit værd, når det kommer

⁽²⁴⁾ Foruden klimamålet skal de enkelte foranstaltninger overholde princippet om ikke at gøre væsentlig skade på miljømålene, hvilket påvises gennem en evaluering som fastsat i den tekniske vejledning, Kommissionen har offentliggjort.

til at forbedre samordningen af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne. Det vil dog skulle tilpasses til de nye udfordringer, der opstår som følge af den grønne og den digitale omstilling, og til behovet for øget modstandsdygtighed. Det europæiske semester, som rækker langt bredere, vil komplementere gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne, der sætter reform- og investeringsdagsordenen for de kommende år. De to forløb er uløseligt forbundne, så de eksisterende synergier udnyttes bedst muligt, og der skabes mindst muligt overlap.

Emner til debat

Der lægges 11 centrale spørgsmål op til offentlig debat, hvilket også fremgår af den ajourførte onlineundersøgelse. I lyset af erfaringerne med den retlige ramme, der eksisterede før covid-19-udbruddet (tekstboks 1), krisens konsekvenser og de ovennævnte udfordringer er de ni spørgsmål, der dannede grundlaget for den offentlige høring, som blev lanceret med Kommissionens meddelelse fra februar 2020 ⁽²⁵⁾, blevet suppleret med yderligere to spørgsmål, mens et af spørgsmålene er blevet omformuleret en anelse:

Nyt spørgsmål: I hvilket omfang kan udformningen, styringen og anvendelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten bidrage med nyttig viden med hensyn til økonomisk styring gennem øget ejerskab, gensidig tillid, håndhævelse og samspil mellem den økonomiske og den finanspolitiske dimension?

Nyt spørgsmål: Bør rammen for økonomisk styring tage hensyn til andre udfordringer end dem, der hidtil er afdækket, set i lyset af hvordan covid-19-krisen har ændret vores økonomier?

Omformuleret spørgsmål: Hvordan kan rammen (herunder stabilitets- og vækstpagten, proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og mere generelt det europæiske semester) bedst sikre en hensigtsmæssig og koordineret politisk respons på EU-plan og nationalt plan set i lyset af covid-19-krisens vidtrækkende konsekvenser og de nye politikværktøjer, der er blevet iværksat som reaktion herpå?

4. Konklusioner

Kommissionen opfordrer de øvrige institutioner og alle andre interesserede parter til at deltage i den offentlige debat om revisionen af den økonomiske styring. Kommissionen ser frem til en inklusiv debat med Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, Den Europæiske Centralbank, nationale centralbanker, nationale regeringer og parlamenter såvel som en lang række interesserede parter, bl.a. arbejdsmarkedets parter, den akademiske verden, civilsamfundsorganisationer, uafhængige finanspolitiske institutioner og nationale produktivitetsråd. Debatten vil foregå i forskellige fora, bl.a. på særlige møder, workshopper eller seminarer og gennem en onlineundersøgelse. Onlineundersøgelsen er igen blevet sat i gang, og borgere, organisationer og offentlige myndigheder opfordres til at indsende deres bidrag senest den 31. december 2021. ⁽²⁶⁾ Kommissionens særlige websted om økonomisk styring vil fungere som samlepunkt for

⁽²⁵⁾ Europa-Kommissionen (2020), "[Evaluering af den økonomiske styring](#)" (COM(2020) 55 final af 5.2.2020).

information om de forskellige lyttearrangementer, som Kommissionen vil afholde. ⁽²⁷⁾ Kommissionen vil desuden foretage en evaluering af den feedback, der modtages ved andre arrangementer, som organiseres af interesserede parter rundt omkring i EU.

Det er vigtigt at nå bredt ud og involvere så mange som muligt for at opbygge bred konsensus. Alle medlemsstaterne, EU-institutionerne og vigtige interesserede parter har et fælles ansvar for, at overvågningsrammen fungerer effektivt. Den offentlige debat vil hjælpe med at opbygge konsensus blandt alle. Dette er afgørende for en effektiv økonomisk styring i Unionen. Kommissionen vil gennem sine initiativer fremme dialog og gensidig forståelse blandt interesserede parter med henblik på at fastlægge en kurs for det videre forløb, som støttes af flest muligt.

Kommissionen vil tage alle de synspunkter, der indsamles under debatten, med i betragtning. I første kvartal 2022 vil Kommissionen udsende vejledning om finanspolitikken for den kommende periode med henblik på at lette samordningen af finanspolitikken og udarbejdelsen af medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogrammer. Denne vejledning vil afspejle den globale økonomiske situation såvel som den specifikke situation i de enkelte medlemsstater samt drøftelserne om rammerne for den økonomiske styring. Kommissionen vil i god tid inden 2023 fremlægge udkast til mulige ændringer af rammen for økonomisk styring med henblik på at opnå bred enighed om den videre vej frem.

⁽²⁶⁾ Benyt følgende link: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

⁽²⁷⁾ Se også: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

Tekstboks 1: Sammenfatning af meddelelsen fra februar 2020 om evalueringen af den økonomiske styring

Meddelelsen fra februar 2020 indeholdt en vurdering af effektiviteten af rammen for økonomisk styring med hensyn til at opfylde de vigtigste målsætninger herfor, nemlig i) at sikre holdbare offentlige finanser og bæredygtig vækst samt undgå makroøkonomiske ubalancer, ii) at skabe en integreret ramme for overvågning, der muliggør en tættere samordning af de økonomiske politikker, navnlig i euroområdet, og iii) at fremme makroøkonomisk konvergens i EU.

I meddelelsen blev det konkluderet, at rammen for økonomisk styring har bidraget til at nedbringe den offentlige gæld, korrigere makroøkonomiske ubalancer, støtte gradvis konvergens i medlemsstaternes økonomiske resultater og støtte en bedre samordning af de økonomiske politikker. Der blev imidlertid også peget på udfordringer relateret til medlemsstaternes lave potentielle vækst, vedvarende lav inflation samt vedvarende store offentlige gældsniveauer i visse medlemsstater. Der blev desuden slået til lyd for, at rammen for overvågning skal bidrage til at tackle de allermest presserende aktuelle og fremtidige økonomiske, demografiske og miljømæssige udfordringer.

Den finanspolitiske ramme

Rammen for finanspolitisk overvågning har tilskyndet medlemsstaterne til at genoprette sunde budgetstillinger ved at reducere deres underskud og mindske gældskvoterne. Rammens forebyggende del har dog fungeret mindre godt end den korrigerende del. Den samlede gæld i forhold til BNP begyndte at falde i 2015, men gælden udviklede sig meget forskelligt i medlemsstaterne. Rammen formåede ikke at sikre en tilstrækkelig differentiering af medlemsstater med markant forskellige budgetstillinger, holdbarhedsrisici eller andre sårbarheder.

I meddelelsen blev det understreget, at medlemsstaterne finanspolitikker fortsat var procykliske. På grund af en manglende central finanspolitisk kapacitet med stabiliserende egenskaber havde der været begrænset mulighed for at styre den finanspolitiske kurs i euroområdet. Den finanspolitiske ramme havde desuden hverken formået at sikre et tilstrækkeligt niveau af offentlige investeringer i perioder med finanspolitisk konsolidering eller mere væksthæmmende offentlige finanser. I meddelelsen blev der også peget på kompleksiteten af EU's finanspolitiske regler, herunder de mange indikatorer og anvendelsen af ikke-observerbare variable. Rammen var desuden ikke gennemsigtig, og den overdrevne kompleksitet hæmmede ejerskabet og forudsigeligheden. Endelig havde udviklingen af nationale finanspolitiske rammer og oprettelsen af uafhængige finanspolitiske institutioner øget det nationale ejerskab til finanspolitisk disciplin. Der kunne imidlertid konstateres store forskelle i de nationale rammer på tværs af medlemsstaterne.

Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Med makroubalanceproceduren blev overvågningsrammen udvidet, men der blev ikke skabt et tilstrækkeligt samspil mellem makroubalanceproceduren og stabilitets- og vækstpagten. F.eks. kunne der være blevet skabt bedre forbindelse mellem finanspolitisk holdbarhed og makroøkonomiske ubalancer. Samtidig var der i forbindelse med overvågningen inden for rammerne af makroubalanceproceduren ikke taget tilstrækkeligt hensyn til vekselvirkningen med nye økonomiske udfordringer, navnlig i forbindelse med klimaændringer og andre miljørelaterede udfordringer. Selv om makroubalanceproceduren havde bidraget til at øge opmærksomheden på makroøkonomiske ubalancer, havde den ikke ført til vedvarende reformer i de medlemsstater, hvor ubalancerne varer ved. Makroubalanceproceduren havde i højere grad bidraget til at reducere underskuddene på de løbende poster end til at reducere de

vedvarende og store overskud. Eftersom makroudbalanceproceduren var blevet indført i en situation, hvor der allerede fandtes ubalancer, var det endnu usikkert, om den ville kunne forhindre opbyggelsen af nye ubalancer, sårbarheder eller risici.

Medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet

I begyndelsen af 2010 blev der udviklet mekanismer til ydelse af finansiell bistand til medlemsstater i euroområdet, som oplever problemer med hensyn til finanspolitisk stabilitet, hvilket førte til oprettelsen af den europæiske stabilitetsmekanisme. Selv om alle de medlemsstater i euroområdet, som modtog finansiell bistand, har formået at komme tilbage på markederne og opnået rimelige finansieringssatser, kan der fremadrettet rettes et større fokus på det nationale ejerskab til programmerne såvel som på gennemsigtheden og ansvarligheden.

Tekstboks 2: Behov for grønne og digitale investeringer

Det ekstra behov for private og offentlige investeringer, som den dobbelte omstilling og de politiske målsætninger fører med sig, anslås at beløbe sig til knap 650 mia. EUR om året indtil 2030. ⁽¹⁾ Den grønne omstilling tegner sig for 520 mia. EUR om året, eller 80% af behovet, og knap 60 % heraf går til klima- og energipolitik.

Den grønne omstilling

Klimaomstillingen vil uundgåeligt medføre, at en del af det eksisterende kapitalapparat bliver hurtigere udtjent. Det betyder ikke nødvendigvis, at der vil ske et fald i væksten, men det vil formodentlig medføre ændringer af vækstens sammensætning, idet der vil skulle afsættes flere midler til investeringer og færre til forbrug. ⁽²⁾

Behovet for investeringer i energi- og transportsektorerne anslås at beløbe sig til omkring 390 mia. EUR om året. ⁽³⁾ Stigningen på mere end 50 % i forhold til den hidtidige tendens skyldes primært klima- og energipolitikkerne om at dekarbonisere vores økonomi, men afspejler også energi- og transportbehovet i en økonomi i vækst. ⁽⁴⁾ Det svarer i gennemsnit til en stigning på omkring 2,1 procentpoint i energi- og transportinvesteringerne i forhold til BNP sammenlignet med den hidtidige tendens. Det omfatter investeringer i elnettet, kraftværker, industriedler og i produktion og distribution af nye brændstoffer samt investeringer i bygningsisolering, energirenovering og omkostninger ved køb af køretøjer og andre investeringer i transportsektoren. ⁽⁵⁾ Investeringsbehovet inden for transportinfrastruktur er delvist omfattet. ⁽⁶⁾ Disse skøn tager ikke hensyn til fremtidige behov for klimatilpasning såsom investeringer med henblik på at gøre eksisterende aktiver mere modstandsdygtige over for klimaændringer eller øgede omkostninger som følge af mere ekstreme vejrfænomener.

For de øvrige miljøområder anslås investeringsbehovet for at nå de politiske målsætninger at ligge på omkring 130 mia. EUR om året. Dette skøn afspejler behovet for investeringer på miljøpolitiske områder, f.eks. miljøbeskyttelse, herunder biodiversitet, ressourceforvaltning og cirkulær økonomi. ⁽⁷⁾

En stor del af investeringerne vil komme fra den private sektor, men de offentlige investeringer vil også skulle øges.

Digital omstilling

Det overordnede investeringsbehov for at nå målene for digital omstilling i EU anslås at udgøre omkring 125 mia. EUR om året. ⁽⁸⁾ Dette beløb omfatter behovet for investeringer i kommunikationsnet, udvikling af digitale færdigheder samt udvikling af central digital kapacitet og teknologi såsom cloud, halvledere og kunstig intelligens, men omfatter ikke digitaliseringen af offentlige tjenester og visse andre dimensioner.

⁽¹⁾ De anslåede investeringsbehov relateret til de forskellige politikker stammer fra forskellige kilder og afspejler forskellige tilgange (jf. fodnote 3, 7 og 8), og de giver et fingerpeg om størrelsesordenen.

⁽²⁾ Pisani-Ferry, J. (2021), "Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant", PIIE Policy Brief 21-20, august 2021.

⁽³⁾ Jf. de konsekvensanalyser, der knytter sig til 55 %-forslagene, bl.a. konsekvensanalysen til revisionen af direktivet om vedvarende energi ([SWD\(2021\) 621 final](#)).

⁽⁴⁾ I perioden 2021-2030 vil der skulle investeres omkring 1 mia. EUR i energi- og transportsektorerne. Disse skøn afspejler det omfang af investeringer, der skal til for at opfylde økonomiens energi- og transportbehov, samt et øget investeringsbehov som følge af højere klima- og miljøpolitiske ambitioner. Skønnene omfatter lavere forventede omkostninger til energi- og transportteknologier såsom omkostninger til vedvarende energi og batterier. 650 mia. EUR kommer fra transportsektoren og svarer primært til omkostningerne ved køb af køretøjer. Det omfatter køretøjer, der købes af private husstande, som normalt bogføres som et varigt gode i de nationale regnskaber og ikke som en investering.

⁽⁵⁾ Investeringsbehovet er fastlagt ud fra en model for delvis ligevægt for energi- og transportsystemerne. Opgørelserne omfatter investeringer i nye aktiver eller ny kapacitet, herunder udskiftning af eksisterende aktiver sidst i deres økonomiske levetid. Udskiftningen af eksisterende aktiver kan ske hurtigere som følge af et politisk valg, f.eks. udfasning af elproduktionskapacitet baseret på fossile brændstoffer, eller på grund af ændrede markedsforhold, som gør det uøkonomisk

at anvende dem.

- (6) De omfatter investeringer i ladestandere eller tankstationer, men omfatter f.eks. ikke investeringer i jernbane- eller vejinfrastruktur.
- (7) Europa-Kommissionen (2020), "Staff Working Document accompanying the Next Generation EU package", [SWD \(2020\) 98](#).
- (8) Ibid.