



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 10. marts 2017
(OR. en)

5757/17

ECOFIN 53
UEM 16
SOC 57
EMPL 43
COMPET 55
ENV 84
EDUC 27
RECH 24
ENER 21
JAI 75

LOVGIVNINGSMÆSSIGE RETSAKTER OG ANDRE INSTRUMENTER

Vedr.: RÅDETS HENSTILLING om den økonomiske politik i euroområdet

RÅDETS HENSTILLING

af ...

om den økonomiske politik i euroområdet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 136, sammenholdt med artikel 121, stk. 2,

som henviser til henstillingen fra Europa-Kommissionen,

som henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelsen fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelsen fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Det økonomiske opsving i euroområdet varer ved, men er fortsat skrøbeligt. Der er sket betydelig fremgang i de seneste år: Siden 2015 er euroområdets bruttonationalprodukt (BNP) i faste priser tilbage på samme niveau som før krisen, og arbejdsløsheden er faldet til sit laveste niveau siden 2010-2011. Den samlede efterspørgsel er dog stadig svag, inflationen ligger et godt stykke under målet til trods for Den Europæiske Centralbanks meget lempelige pengepolitik, og væksten hæmmes af krisens eftervirkninger, bl.a. vedvarende makroøkonomiske ubalancer og en høj gældsætning i alle sektorer af økonomien, hvilket kræver en nedgearing og begrænser de midler, der er til rådighed til forbrug og investeringer. Vækstpotentialet i euroområdets økonomi har desuden længe været faldende, og denne tendens er blevet endnu mere udtalt med krisen. Til trods for tegn på forbedring skaber det vedvarende investeringsunderskud og den høje arbejdsløshed risiko for, at der lægges en yderligere dæmper på vækstudsigterne. Genskabelsen af balance i euroområdets økonomi er fortsat asymmetrisk, idet det kun er nettodebitorlande, der korrigerer deres ubalancer, hvilket resulterer i stigende overskud på de løbende poster. Inden for rammerne af den internationale aftale i G20 opfordres eurolandene til at benytte alle politiske instrumenter, herunder finanspolitiske og strukturelle – individuelt og kollektivt – for at opnå en stærk, holdbar, afbalanceret og inklusiv vækst.

- (2) Ambitiøse strukturreformer bør give mulighed for en let og effektiv omfordeling af menneskelige ressourcer og finansielle midler og således bidrage til at imødegå udfordringerne i forbindelse med den igangværende teknologiske og strukturelle omstilling. Der er behov for reformer, som skaber et gunstigt erhvervsklima, fuldfører det indre marked og fjerner investeringshindringerne. Disse bestræbelser er afgørende for at give produktiviteten og beskæftigelsen et løft, øge konvergensen og styrke vækstpotentialet og tilpasningsevnen for økonomien i euroområdet. Gennemførelsen af strukturreformer, som skaber velfungerende markeder med effektive prismekanismer, vil understøtte pengepolitikken ved at lette dens transmission til realøkonomien. Reforme, som fjerner investeringsflaskehalse og støtter investering, kan tjene et dobbelt formål ved at understøtte den økonomiske aktivitet på kort sigt og skabe kapacitet til langsigtet holdbar og inklusiv vækst. Reforme, som øger produktiviteten, er særlig vigtige for medlemsstater, der har et stort behov for nedgearing forbundet med en stor udlandsgæld, da hurtigere vækst bidrager til at mindske gælden i forhold til BNP. En forbedring af den prismæssige og ikkeprismæssige konkurrenceevne vil bidrage yderligere til at genskabe balancen over for udlandet i disse lande. Medlemsstater med store overskud på de løbende poster kan hjælpe med at genskabe balancen i euroområdet ved at indføre foranstaltninger, herunder strukturreformer, som gør det lettere at kanalisere de overskydende besparelser over i den indenlandske efterspørgsel, navnlig ved at styrke investeringerne. Den nuværende situation med lave rentesatser skaber også ekstra muligheder i denne henseende, navnlig i medlemsstater med et betydeligt finanspolitisk råderum.

- (3) En bedre koordinering af gennemførelsen af strukturreformer, herunder dem, der anbefales i de landespecifikke henstillinger, og dem, der kræves for at gennemføre Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU), kan have positive afsmittende virkninger i medlemsstaterne og øge reformernes positive virkninger på kort sigt. De tematiske drøftelser i Eurogruppen har vist sig at være et værdifuldt middel til at skabe en fælles forståelse af reformprioriteterne i euroområdet, udveksle bedste praksis og fremme reformgennemførelse og strukturel konvergens. Disse drøftelser bør fortsætte i Eurogruppen og styrkes, hvor det er muligt, bl.a. ved effektivt at udnytte de fælles principper og den fælles benchmarking, der er opnået enighed om. Disse drøftelser bør fortsætte, uden at det berører igangværende drøftelser i relevante rådssammensætninger, idet det anerkendes, hvor det er relevant, at fælles udfordringer og erfaringer er relevante for og vedrører hele Unionen. I medfør af Rådets henstilling om oprettelse af nationale produktivitetsråd¹ vedtaget den 20. september 2016, kan de nationale produktivitetsråd også bidrage til at fremme ejerskab og gennemførelse af de nødvendige reformer på nationalt plan.

¹ Rådets henstilling af 20. september 2016 om oprettelse af nationale produktivitetsråd (2016/C 349/01) (EUT C 349 af 24.9.2016, s. 1).

- (4) En stærk koordinering af de nationale finanspolitikker ud fra fælles regler er afgørende for at nå frem til en passende samlet finanspolitisk kurs og sikre en velfungerende monetær union. De fælles finanspolitiske regler har til formål at sikre gældsberedygtighed på nationalt plan og samtidig skabe plads til makroøkonomisk stabilisering. Den finanspolitiske kurs på nationalt plan såvel som for euroområdet samlet set skal således tilgodese den dobbelte målsætning om at sikre holdbarhed i de nationale offentlige finanser på lang sigt og makroøkonomisk stabilisering på kort sigt, både i de enkelte lande og i euroområdet som helhed. I den nuværende situation med stor usikkerhed, hvad angår opsvingets styrke og omfanget af det økonomiske råderum, skal finanspolitik i euroområdet, efter at pengepolitikken har givet sit betydelige bidrag, supplere denne med hensyn til at understøtte efterspørgslen, navnlig investeringer, og bevæge sig ud af den lave inflation under behørig hensyntagen til de fortsatte bekymringer om gældsberedygtigheden. Finanspolitikens effektivitet, herunder dens afsmittende virkninger på tværs af lande, styrkes af situationen med lave rentesatser. I sin meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med titlen "En positiv finanspolitisk kurs i Euroområdet" af 16. november 2016 finder Kommissionen, at det for 2017 under de nuværende omstændigheder vil være ønskeligt med en finanspolitisk ekspansion på op til 0,5 % af BNP i euroområdet.

I juli 2016 konkluderede Eurogruppen på grundlag af Kommissionens analyse, at den stort set neutrale samlede finanspolitiske kurs i 2017 sikrer en passende balance. I december 2016 understregede Eurogruppen, at det er vigtigt at finde en passende balance mellem behovet for at sikre bæredygtighed og behovet for at støtte investeringer for at styrke det skrøbelige opsving og derved bidrage til en mere afbalanceret politiksammensætning. Samtidig er statsgælden stadig stor, og der er fortsat behov for at sikre de offentlige financers holdbarhed på mellemlang sigt i en række medlemsstater. Det er derfor nødvendigt at sikre en passende differentiering af medlemsstaternes finanspolitiske indsats og tage hensyn til det finanspolitiske råderum og de afsmittende virkninger mellem eurolandene. De medlemsstater, som klarer sig bedre i forhold til deres finanspolitiske målsætninger, kan anvende deres gunstige budgetsituation til, afhængigt af forholdene i det enkelte land, yderligere at styrke deres indenlandske efterspørgsel og vækstpotentiale under hensyntagen til målet på mellemlang sigt, de nationale budgetrammer og de nationale krav.

For eksempel er indbetalingen af garantier til Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017¹, en særlig effektiv måde for medlemsstater med finanspolitisk råderum til at maksimere virkningerne på realøkonomien og opsvinget i euroområdet. Medlemsstater med behov for yderligere finanspolitiske tilpasninger inden for rammerne af stabilitets- og vækstpaktens (SVP's) forebyggende del bør sørge for at opfylde SVP's krav for 2017. Under SVP's korrigerende del skal medlemsstaterne sikre en rettidig og holdbar korrektion af deres uforholdsmæssigt store underskud for at have finanspolitiske stødpuder til at kunne klare uforudsete omstændigheder. Medlemsstaterne bør føre finanspolitik i fuld overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakten og samtidig udnytte fleksibiliteten i de eksisterende regler bedst muligt. Strukture reformer, navnlig dem, der løfter produktiviteten, vil støtte væksten og forbedre de offentlige financers holdbarhed. Samtidig vil en betydelig forbedring af sammensætningen og forvaltningen af de nationale budgetter, både hvad angår indtægts- og udgiftssiden, ved at flytte midler over til materielle og immaterielle investeringer styrke budgetternes indvirkning på efterspørgslen på kort sigt og produktiviteten på længere sigt. Der er behov for effektive nationale finanspolitiske rammer for at styrke troværdigheden af medlemsstaternes politikker og hjælpe med at finde den rette balance mellem makroøkonomisk stabilisering på kort sigt, gældsberedygtighed og langsigtet vækst.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/1017 af 25. juni 2015 om Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, Det Europæiske Centrum for Investeringsrådgivning og Den Europæiske Portal for Investeringsprojekter og om ændring af forordning (EU) nr. 1291/2013 og (EU) nr. 1316/2013 — Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EUT L 169 af 1.7.2015, s.1).

- (5) Arbejdsmarkedene i euroområdet er fortsat i gradvis fremgang, og arbejdsløsheden falder støt. Langtidsledigheden og ungdomsarbejdsløsheden er dog stadig høj, og fattigdom, social udstødelse og ulighed udgør fortsat et alvorligt problem i flere medlemsstater. Trods reformfremskridt for at gøre arbejdsmarkedene mere robuste og øge deres tilpasningsevne er der stadig betydelige forskelle på tværs af euroområdet, som til stadighed skaber udfordringer for et velfungerende euroområde. Det kræver veludformede, fair og inklusive arbejdsmarkeder, sociale beskyttelsesordninger og skatte- og socialsikringssystemer at sikre en gnidningsløs og løbende omfordeling af arbejdskraft til mere produktive aktiviteter for at støtte integrationen eller reintegrationen af dem, som befinder sig mellem job eller er udelukket fra arbejdsmarkedet, mindske segmenteringen og fremme økonomisk og social konvergens, herunder ved at øge mulighederne for beskæftigelse af høj kvalitet. Dette vil også føre til en mere effektiv automatisk stabilisering og stærkere, holdbar og inklusiv vækst og beskæftigelse, som er vigtige elementer for at tackle de sociale udfordringer i euroområdet.

De nødvendige reformer omfatter bl.a.: i) ændringer af lovgivningen om jobbeskyttelse i retning af mere pålidelige kontraktlige ordninger, som skaber fleksibilitet og beskytter både arbejdstagere og arbejdsgivere, fremmer overgange på arbejdsmarkedet, forebygger et todelt arbejdsmarked og giver mulighed for at tilpasse arbejdskraftomkostningerne, når det er nødvendigt; reformbestræbelserne på dette område har været særlig intense i de seneste år, ii) styrkelse af kompetencer ved at forbedre resultaterne og effektiviteten af uddannelsessystemerne og de omfattende strategier for livslang læring og fokusere på behovene på arbejdsmarkedet, iii) effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker til at hjælpe ledige, herunder langtidsledige, tilbage på arbejdsmarkedet og øge erhvervsfrekvensen, og iv) moderne, holdbare og tilstrækkelige sociale beskyttelsessystemer, som reelt og effektivt bidrager til både social inklusion og integration på arbejdsmarkedet gennem hele livsforløbet. En omlægning af beskatningen væk fra arbejde, særligt for lavtlønnede, og sikring af retfærdige skattesystemer kan også forbedre resultaterne på arbejdsmarkedet. De eurolande, der har gennemført sådanne reformer, er mere robuste og udviser bedre beskæftigelsesmæssige og sociale resultater. Udformningen af sådanne reformer bør tage hensyn til deres potentielle sociale indvirkning.

- (6) Det er gået fremad med oprettelsen af bankunionen, men den er stadig ikke gennemført. I overensstemmelse med køreplanen fra juni 2016, som fastsat i Rådets konklusioner af 16. juni 2016, skal arbejdet med at gennemføre bankunionen fortsætte på områderne risikoreduktion og risikodeling, bl.a. skal der indføres en europæisk indskudsforsikringsordning, og den fælles bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond skal gøres operationel senest inden udløbet af fondens overgangsperiode, som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014¹. Selv om banksektoren i euroområdet generelt er blevet mere robust siden krisen, er der opstået et øget pres på bankerne som følge af en række faktorer, bl.a. den store andel af misligholdte lån, ineffektive forretningsmodeller og overkapacitet i nogle medlemsstater, som alt sammen fører til en lav rentabilitet og i nogle tilfælde truer levedygtigheden. Dette pres hæmmer bankernes evne til at yde lån til økonomien. Risiciene strækker sig også til realøkonomien, hvor niveauet for den offentlige og ikkefinansielle private gæld i nogle medlemsstater stadig er højt. Der er behov for en fortsat kontrolleret nedgearing i den private sektor ved at omlægge, afvikle og om nødvendigt omstrukturere gæld oparbejdet af levedygtige, men hårdt trængte skyldnere og ved at eftergive ikkebæredygtig gæld, så kapitalen kan omfordeles hurtigere og mere effektivt. I den forbindelse består nogle af de vigtigste elementer af en vellykket og væksthæmende nedgearingsproces i at sætte ind mod den stadig store andel af misligholdte lån og at følge de fælles principper for udformning af insolvensregler for virksomheder og husholdninger, herunder ved at forbedre de nationale rammer for insolvensbehandling og udenretslig tvistbilæggelse.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010 (EUT L 225 af 30.7.2014, s. 1).

- (7) Der er i løbet af 2016 gjort visse fremskridt med de initiativer, der blev præsenteret i de fem formænds rapport "Fuldførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union" af 22. juni 2015 udarbejdet af formanden for Europa-Kommissionen i tæt samarbejde med formændene for Det Europæiske Råd, Den Europæiske Centralbank, Eurogruppen og Europa-Parlamentet, bl.a. den større rolle, som euroområdet spiller i det europæiske semester, Rådets henstilling om nationale produktivitetsråd samt oprettelsen af det europæiske finanspolitiske råd i Kommissionens regi. Der arbejdes også på at øge gennemsigtigheden i de finanspolitiske regler og på at gøre dem mindre komplekse, og i november 2015 fremsatte Kommissionen desuden et forslag til en europæisk indskudsforsikringsordning. Derudover er der også mere almene udfordringer, der skal tages op i lyset af de fem formænds rapport. Kommissionen fremlagde den 1. marts 2017 en hvidbog om Europas fremtid, som også omfatter ØMU'ens fremtid. En aftale om en operationel vej frem kræver, at alle eurolandene og EU-institutionerne, såvel som landene uden for euroområdet, tager fælles ejerskab og arbejder for et fælles mål, da en stærk ØMU vil hjælpe med at tackle Unionens udfordringer på mere kraftfuld vis og også have positive virkninger for landene uden for euroområdet. I denne forbindelse er det vigtigt, at drøftelserne om gennemførelsen af ØMU'en føres på en åben og gennemsigtig måde af hensyn til medlemsstaterne uden for euroområdet og under fuld respekt for Unionens indre marked, og at relevante initiativer eventuelt er åbne for medlemsstaterne uden for euroområdet på et ensartet grundlag.

- (8) Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse er blevet hørt om de beskæftigelsesmæssige og sociale aspekter af denne henstilling,

HENSTILLER, at eurolandene i perioden 2017-2018 træffer foranstaltninger inden for Eurogruppen, på egen hånd og i fællesskab i Eurogruppen, med henblik på at:

1. Føre politikker, som understøtter holdbar og inklusiv vækst på kort og lang sigt, og som styrker tilpasningsevnen, genskabelsen af balance og konvergens; prioritere reformer, som øger produktiviteten, skaber et bedre institutionelt miljø og erhvervsklima, fjerner investeringsflaskehalse og støtter jobskabelse. Medlemsstater med underskud på de løbende poster eller med en stor udlandsgæld bør øge produktiviteten og samtidig begrænse enhedslønomkostningerne. De medlemsstater, der har store overskud på de løbende poster, bør have som hovedprioritet at træffe foranstaltninger, herunder strukturreformer og investeringsfremme, der hjælper med at styrke deres indenlandske efterspørgsel og vækstpotentiale.

2. Tilstræbe en passende balance i finanspolitikken mellem behovet for at sikre holdbarhed og behovet for at støtte investeringer, der kan styrke opsvinget og dermed bidrage til en passende samlet finanspolitisk kurs og en mere afbalanceret politiksammensætning. De medlemsstater, som ifølge Kommissionens vurdering, er i risiko for ikke at opfylde deres forpligtelser i henhold til stabilitets- og vækstpakken i 2017, bør på dette grundlag i tide træffe supplerende foranstaltninger for at overholde kravene. Omvendt opfordres de medlemsstater, som har klaret sig bedre i forhold til deres målsætninger på mellemlang sigt, til fortsat at prioritere investeringer for at sætte gang i potentiel vækst, dog under hensyntagen til de offentlige financers holdbarhed på lang sigt. De medlemsstater, som forventes i det store og hele at opfylde kravene i stabilitets- og vækstpakten i 2017, bør sikre, at pagtens krav opfyldes i deres nationale budgetprocesser; føre finanspolitik i fuld overensstemmelse med stabilitets- og vækstpakten og samtidig udnytte fleksibiliteten i de eksisterende regler bedst muligt. Overordnet set bør medlemsstaterne forbedre de offentlige financers sammensætning ved at skabe bedre plads til materielle og immaterielle investeringer og sikre velfungerende nationale finanspolitiske rammer.

3. Gennemføre reformer, der fremmer konkurrenceevne, jobskabelse, jobkvalitet, robusthed og økonomisk og social konvergens, og som understøttes af en effektiv arbejdsmarkedsdialog. Disse bør kombinere: i) pålidelige ansættelseskontrakter, som skaber fleksibilitet og beskytter både arbejdstagere og arbejdsgivere, ii) effektive uddannelsessystemer af høj kvalitet og omfattende strategier for livslang læring, som er målrettet behovene på arbejdsmarkedet, iii) effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker til støtte for erhvervsfrekvensen, iv) moderne, holdbare og tilstrækkelige sociale beskyttelsessystemer, som reelt og effektivt bidrager til social inklusion og integration på arbejdsmarkedet gennem hele livsforløbet; flytte skatten væk fra arbejde, særligt for lavtlønnede og i de medlemsstater, hvor den omkostningsrelaterede konkurrenceevne ligger under gennemsnittet i euroområdet, og gøre denne flytning af skat budgetneutralt i lande uden finanspolitisk råderum.
4. I overensstemmelse med køreplanen fra juni 2016 fortsætte arbejdet med at gennemføre bankunionen på områderne risikoreduktion og risikodeling, bl.a. indføre en europæisk indskudsforsikringsordning og gøre den fælles bagstopper for Den Fælles Afviklingsfond operationel senest inden udløbet af fondens overgangsperiode; udvikle og gennemføre en effektiv strategi for hele euroområdet som supplement til tilsynsindsatsen for at imødegå risiciene for manglende levedygtighed i banksektoren, herunder hvad angår den store andel af misligholdte lån, ineffektive forretningsmodeller og overkapacitet. Medlemsstater med stor gæld i den private sektor bør fremme en velordnet nedgearing.

5. Gøre fremskridt med gennemførelsen af ØMU'en i fuld respekt for Unionens indre marked og på åben og gennemsigtig vis af hensyn til medlemsstaterne uden for euroområdet; gøre yderligere fremskridt med de igangværende initiativer og det igangværende arbejde vedrørende de mere langsigtede spørgsmål om ØMU'en under behørig hensyntagen til Kommissionens hvidbog om Europas fremtid.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne
Formand
