

VNEUS Blässar Maria(VNK)

11.02.2011

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Eurooppa-neuvoston 24.-25.3.2011 kokouksen valmistelut;

Komission tiedonanto: Vuotuinen kasvuselvytys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

EU/2011/0593

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys, joka koskee Komission tiedonantoa ”Vuotuinen kasvuselvytys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin”.

Eurooppa-neuvosto sopi viime vuonna uudesta Eurooppa 2020–strategiasta kasvun ja työllisyyden vauhdittamiseksi. Talouspolitiikan koordinaation ja Eurooppa 2020 -strategian toimeenpanoa varten Eurooppa-neuvosto sopi eurooppalaisesta ohjausjaksosta. Eurooppalainen ohjausjakso ajoittuu kunkin vuoden ensimmäiseen puoliskoon, jolloin jäsenvaltioiden vakaus- ja kasvusopimukseen perustuva raportointi ja Eurooppa 2020–strategian mukainen raportointi sovitetaan yhteen ja jäsenvaltioille annetaan ohjeita ja suosituksia ennen kansallisista talousarvioista päättämistä.

EU-ministerivaliokunta käsitteli asian 11.2.2011 pidetyssä kokouksessaan.

EU-asioiden valtiosihteeri

Kare Halonen

EU-erityisasiantuntija

Maria Blässar

LIITTEET VNEUS:n muistio,KOM(2011) 11 liitteineen fi,sv ja asiakirja 5644/11 fi,sv

Asiasanat	EU2020-strategia, Eurooppa-neuvosto, vakaus- ja kasvusopimus
Hoitaa	UM, VM, VNEUS
Tiedoksi	ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TH, TPK, VNK, YM

Valtioneuvoston EU-sihteeristö

PERUSMUISTIO

VNEUS2011-
00045

VNEUS Blässar Maria(VNK)

26.01.2011

Asia

EU; Eurooppa-neuvoston 24.-25.3.2011 kokouksen valmistelut;

Komission tiedonanto: Vuotuinen kasvuselvytys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc.nro:

U-tunnus/E-tunnus:

Valtioneuvoston EU-sihteeristö
10.2.2011

EU-ministerivaliokunta

1. Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe

Eurooppa-neuvosto sopi viime vuonna uudesta Eurooppa 2020 –strategiasta kasvun ja työllisyyden vauhdittamiseksi. Talouspolitiikan koordinaation ja Eurooppa 2020 -strategian toimeenpanoa varten Eurooppa-neuvosto sopi eurooppalaisesta ohjausjaksosta (*European Semester*).

Komission 12.1.2011 antama ensimmäisen vuotuinen kasvuselvytys käynnisti eurooppalaisen ohjausjakson. Kasvuselvytyksessä komissio määrittää kymmenen kiireellistä toimenpidettä, jotka jäsenvaltioiden ja EU:n on toteutettava vuosina 2011 ja 2012. Maaliskuun Eurooppa-neuvosto määrittelee kasvuselvytyksen perusteella tärkeimmät talous- ja työllisyyspoliittiset haasteet ja antaa jäsenvaltioille ohjausta. Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vakaus- tai lähentymisohjelmansa sekä kansalliset uudistusohjelmansa huhtikuun puolivälissä. Touko-kesäkuun vaihteessa komissio antaa maakohtaisia suosituksia, jotka neuvosto hyväksyy kesäkuussa. Maakohtaiset suositukset tulee huomioida kansallisessa politiikassa ja budjeteissa.

Puheenjohtajamaa Unkari on laatinut tiekartan eurooppalaisen ohjausjakson toteuttamiseksi. Ecofin-neuvosto antaa raportin kasvuselvytyksestä. Työllisyys-, sosiaali-, terveys- ja kuluttajaneuvosto laatii päätelmät. Puheenjohtajamaa toimittaa muiden relevanttien neuvostokokoonpanojen pääviestit yleisten asioiden neuvostolle, joka nostaa tärkeimmät kasvuselvytystä koskevat kysymykset maaliskuun Eurooppa-neuvoston käsittelyyn.

Tässä eduskunnalle laaditussa E-kirjelmässä EU-ministerivaliokunta ottaa kantaa komission kasvuselvitykseen ja arvioi eurooppalaisen ohjausjakson toimeenpanoa Unkarin puheenjohtajakaudella. Esitettyjä linjauksia käytetään pohjana 24.-25.3. pidettävän Eurooppa-neuvoston kokouksen valmisteluissa ja neuvotteluissa.

Käsittelijät(t):

VNEUS/ EU-erityisasiantuntija Maria Blässar p. 160 22154

VM/ Finanssineuvos Ilkka Kajaste p. 160 33184

TEM/ Työmarkkinaneuvos Kimmo Ruth p. 48173

2. SUOMEN KANTA

2.1. Eurooppalainen ohjausjakso

Suomi katsoo, että komission kasvuselvitys luo hyvän pohjan eurooppalaisen ohjausjakson jatkovalmistelulle. Kasvuselvityksessä on laajasti huomioitu talouspolitiikan ja työllisyyden suuntaviivat. Joiltakin osin kasvuselvitys menee kuitenkin selvästi pidemmälle kuin suuntaviivat. Tämä on luonnollista ja tärkeääkin, kun talous- ja rahoituskriisin syveneminen ja pitkittyminen, sen muuttuminen velkakriisiksi sekä työttömyyden kasvu otetaan huomioon.

Suomi tukee talouspolitiikan etukäteiskoordinoinnin ja seurannan vahvistamista EU:ssa. Eurooppalainen ohjausjakso pyrkii yhdenmukaistamaan Eurooppa 2020 –strategian ja kasvu- ja vakaussopimuksen raportoinnin ja käsittelyaikataulut. Näin saadaan makrotalouden mukautuksista, julkisen talouden vakauttamisesta ja rakennepoliittisista uudistuksista aikaisempaa yhteensopivampia.

Talouspolitiikan koordinaatiota koskeva lainsäädäntöpaketti, joka nojautuu komission ehdotuksiin ja puheenjohtaja Van Rompuyn työryhmän raporttiin liittyy olennaisesti kasvuselvitykseen ja eurooppalaisen ohjausjakson täytäntöönpanoon. Talouspolitiikan koordinaatiota koskevaa toimintaympäristöä pyritään muuttamaan olennaisesti siten, että ensi vaiheessa erityisesti euromaita koskevat pakotteet voidaan ottaa käyttöön. Kokonaan uutena elementtinä tavoitellaan sitä, että jäsenmaiden kokonaistaloudellisen epätasapainon uhkaan voidaan jatkossa puuttua.

Kasvuselvityksessä esitetään kymmenen toimenpidettä, jotka jäsenvaltioiden ja EU:n on toteutettava vuosina 2011 ja 2012. *Komission ehdottamat toimenpiteet ovat pääosin perusteltuja.* Toimenpiteiden tulisi olla markkinoiden näkökulmasta realistisia ja uskottavia, jotta niillä olisi vaikutusta valtioiden rahoituskustannuksiin. Kasvuselvityksessä kriisitietoisuus jää kuitenkin liian vähälle huomiolle. Osittain ehdotetut toimenpiteet ovat liian yleisellä tasolla eikä EU-maiden eriytynyt kehitys tule riittävästi huomioiduksi. Julkisen sektorin laatu, tehokkuus ja vaikuttavuus puuttuvat kokonaan. EU-alueen kasvunäkymät ovat komission mukaan kokonaisuuden kannalta myönteiset, mutta niihin liittyy huomattavia riskejä, jotka ovat seurausta huomattavista eroista jäsenvaltioiden taloustilanteissa ja vakaudessa, erityisesti euroalueen sisällä.

Maaliskuun Eurooppa-neuvostossa tulisi sopia, että jäsenmaat sitoutuvat kasvuselvityksessä esitettyjen toimenpiteiden toteuttamiseen. Tämän tulee näkyä jäsenvaltioiden konkreettisina suunnitelmina keväällä viimeisteltävissä kansallisissa uudistusohjelmissa. Sen lisäksi edistystä on saavutettava myös EU-tasolla (muun muassa lippulaivahankkeet ja EU:n avainpolitiikat). Jotta politiikkakoordinaation uskottavuutta voidaan vahvistaa, on erityisen tärkeää, että kasvuselvityksen lopussa esitetyt toimet tulosten varmistamiseksi toteutuvat. Suomi toimittaa kansallisen uudistusohjelmansa komissiolle huhtikuussa, mutta päivittää sen syksyllä eduskuntavaaleja seuraavan hallitusvaihdoksen takia.

Komissio myöhemmin keväällä esitettävien maakohtaisten suositusten merkitys korostuu kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän politiikan ohjausvälineenä, koska eri jäsenmaiden lähtökohdat ja kyky toimeenpanna yhdenmukaisia suuntaviivoja ovat erilaiset. Osuvat suositukset voivat vauhdittaa jäsenmaiden rakenneuudistuksia. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot asettavat lopullisissa kansallisissa ohjelmissaan riittävän haastavat tavoitteet, ja että maakohtaisia suosituksia käytetään tehokkaasti kannustamaan jäsenvaltioita tarpeellisiin uudistuksiin.

Olisi erityisen tärkeää, ettei nyt välttämättä jäätäisi odottamaan ensi kevääseen ja kesään, kun jäsenvaltiot määrittävät uusia korjaavia toimiaan vakaus- ja lähentymisohjelmissaan tai kansallisissa uudistusohjelmissaan. Sen sijaan uusista toimista olisi sovittava etupainotteisesti, jotta voidaan vastata markkinoiden odotuksiin korjaaviin toimiin ryhtymisestä. Vuonna 2010 keskusteltiin irtaantumisstrategioista. Se, että talouskasvun vahvistuminen on monilta osin varmistunut, tulisi nähdä mahdollisuutena ryhtyä toimenpiteisiin, joilla unioni- ja euroalueeseen kohdistuvaa luottamusta voidaan vahvistaa. Tähän liittyen on syytä painottaa paitsi julkista taloutta korjaavien toimien etupainotteisuutta, mutta myös niiden rakenteellisten uudistusten pikaisen täytäntöönpanon tarvetta, joilla on tarkoitus korjata jäsenvaltioiden kestävyysvajeita ja joita eri jäsenvaltioissa parhaillaan valmistellaan.

Tässä yhteydessä olisi annettava tunnustusta niille jäsenvaltioille, jotka ovat ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin, erityisesti julkisen talouden vakauden ja kestävyuden vahvistamiseksi, ja toteuttaneet tähän liittyviä rakenteellisia uudistuksia mm. eläkejärjestelmien osalta (mm. eläkeiän nostaminen).

2.2 Kasvun makrotaloudelliset edellytykset

Kasvuselvityksen tavoitteena on saada finanssipolitiikat vakaalle pohjalle julkisen talouden tiukan tervehdyttämisen avulla ja normalisoida rahoitusalan toiminta markkinoiden luottamuksen palauttamiseksi. Osana unionin omaksumaa kokonaisstrategiaa Eurooppa-neuvosto on antanut neuvoston tehtäväksi myös pysyvän kriisinhallintamekanismin aikaansaamisen. Markkinoiden uskoa huojuuttavat kuitenkin pääasiassa heikoimpien jäsenmaiden joukkovelkakirjamarkkinoihin liittyvät riskit ja hyvin epävarmat talousnäkymät. Kuten komissio toteaa, keskeinen tavoite on jäsenmaiden julkisen talouden vakauttaminen. Komission kanta onkin, että vuotuisen rakenteellisen alijäämän korjauksen tulee olla useimmissa jäsenmaissa selkeästi yli 0,5 % BKT:sta. Luottamuksen palauttaminen edellyttää myös rahoitusalan toiminnan normalisointia. Lisäksi työttömyyden nopea vähentäminen ja talouskasvun turvaaminen on välttämätöntä.

Suomi katsoo, että *julkisen talouden vakauttaminen on tavoitteena selkeä ja hyvin mitattavissa ja on välttämätön vastatoimi euroalueella meneillään olevalle velkakriisille*. Euroopan talouskasvun vakaus antaa sijaa konsolidoinnin vahvistamiselle. Julkistalouksien vahvistaminen vähentää makroepävakautteen liittyviä riskejä ja lisää luottamusta EU:n talouteen. Julkistalouden rahoitustasapainon vahvistamisen ohella makrotalouden akuuteimman epävakauden poistaminen edellyttää myös rahoitusalan tilanteen vahvistumista. Suomi katsoo, että komission suositus julkisten menojen kasvusta olisi voinut olla jopa kunnianhimoisempi.

2.3 Työmarkkinoiden elvyttäminen ja uusien työpaikkojen luominen

Suomi katsoo, että kasvuselvitys ja komission esitykset työllisyysuuntaviivoiksi ja yhteiseksi työllisyysraportiksi *luovat hyvän pohjan jäsenmaiden työllisyyspolitiikkojen toteutukselle ja tarvittaville uudistuksille*. Kasvuselvityksen linjaukset vero- ja etuusjärjestelmien kannustavuuden lisäämiseksi, verotuksen painopisteen siirtäminen pois työn verotuksesta ja pimeän työn torjumiseksi ovat kannatettavia työllisyyden kasvun vauhdittamiseksi. Suomi on tuonut aktiivisesti esille verokoordinaation merkitystä. Korkean tason veropolitiikkatyöryhmässä tehdään tärkeää työtä

talouspolitiikan koordinaatioon liittyvissä verokysymyksissä yhtäältä jäsenvaltioiden kesken ja toisaalta komission kanssa sisämarkkinoiden kehittämiseksi verotuksen osalta.

Suomi tukee lisätoimia myös työmarkkinoiden segmentaation vähentämiseksi, mutta ei tue komission ehdotusta korvata määräaikaisten työ sopimukset pysyvillä työ sopimuksilla. Kasvuselvityksessä jäsenmaita kehoitetaan myös yksinkertaistamaan ammattitutkintojen tunnustamista koskevia järjestelmiään kansalaisten, työntekijöiden ja tutkijoiden liikkuvuuden edistämiseksi. Suomi tukee liikkuvuuden edistämistä, mutta Suomen kanta mahdolliseen ehdotukseen ammattipätevyyden automaattisen tunnustamisen laajentamisesta on kuitenkin varauksellinen. Mahdolliset muutostarpeet tulee harkita meneillään olevan ammattipätevyysdirektiivin arvioinnin tulosten perusteella.

Lisäksi Suomi pitää tärkeänä työllisyyden yhteisraportin linjauksia, joilla lisätään työvoiman osaamista, työmarkkinoiden toimivuutta, työelämän laatua ja työn tekemisen houkuttelevuutta. Työmarkkinoiden joustoturva on edelleen ajankohtainen lähestymistapa näiden sekä tasapainoisen työsuhteturvan kehittämisessä. Työntekijöiden alueellista ja ammatillista liikkuvuutta tulee tukea aktiivisen työvoimapolitiikan keinoilla. Ikärakenteen muutoksesta johtuen työn tuottavuutta on parannettava panostamalla työelämän kehittämiseen koko työuran ajan. Näin tuetaan ihmisten pysymistä nykyistä pidempään työmarkkinoilla. Työllisyyden yhteisraportissa ehdotetun nuorten työntekijöiden palkkojen eriyttämisen sijasta on tarpeen vahvistaa toimia nuorten koulutustason nostamiseksi ja työmarkkinoille siirtymisen tukemiseksi. Työttömyysturvan mukauttaminen suhdannevaihtelujen mukaan ei liene tarkoituksenmukaista. Eurooppa 2020 –strategian asettamien tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää, että kaikki jäsenmaat asettavat riittävän haasteelliset kansalliset työllisyysaste-, koulutus- sekä sosiaalisen osallisuuden ja köyhyyden torjunnan tavoitteet.

Suomi katsoo, että tukemalla työllisyyttä vahvistetaan kasvun edellytyksiä ja torjutaan samalla köyhyyttä ja syrjäytymistä. Tasapainoinen ja riittävä sosiaaliturvan kokonaisuus, jossa verotus, maksut, etuudet, tulonsiirrot ja palvelut on sovitettu yhteen, kannustaa työnteekoon.

Suomi tukee komission ehdotusta viime vuonna hyväksytyjen työllisyysuuntaviivojen pitämisestä ennallaan.

2.4 Kasvuun etupainotteisesti tehokkain toimenpitein

Suomi yhtyy komission näkemykseen, että finanssipolitiikka voidaan saada vakaalle pohjalle ja työttömyyttä vähennettyä vain siten, että samalla pyritään tehokkaasti luomaan kasvua etupainotteisesti.

Suomi on tyytyväinen, että Euroopan unionin sisämarkkinat ja niiden kehittäminen tulee hyvin esiin komission kasvuselvityksessä. Komissio määrittää helmikuussa päättyvän julkisen kuulemisen jälkeen sisämarkkinapakettiin (*Single Market Act*) liittyvät toimet, joiden eteenpäin viemistä priorisoidaan lyhyellä aikavälillä. Näissä valinnoissa tulee keksittyä ennen muuta talouskasvun kannalta keskeisimpiin hankkeisiin.

Suomen keskeisimmät painotukset sisämarkkinoiden kehittämisessä liittyvät digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseen, sisämarkkinaoikeuden oikeaan toimeenpanoon, verokoordinaatioon, avoimen talouden mukaiseen teollisuuspolitiikkaan, sekä kansalaisten liikkuvuuden edistämiseen.

EU:n toimintaympäristöä on kehitettävä toteuttamalla digitaaliset sisämarkkinat. Merkittävä kasvupotentiaali jää tällä hetkellä hyödyntämättä, koska digitaalisten sisämarkkinoiden kehitystä haittaavat lukuisat esteet kuten verkkopalveluiden ja -sisältöjen markkinoiden hajanaisuus, teollis- ja tekijänoikeuslainsäädännön mukauttamisvaikeudet, luottamuksen ja yhteentoimivuuden puute, nopeiden tietoliikenneyhteyksien toivottua hitaampi kehittyminen sekä riittämätön digitaali osaaminen.

Suomi katsoo, että *komission on ryhdyttävä ripeästi valmistelemaan kunnianhimoisia aloitteita*¹, jotta tavoite toimivien digitaalisten sisämarkkinoiden luomisesta 2015 mennessä voidaan saavuttaa:

- Kasvuselvityksessä mainitaan ehdotus teollis- ja tekijänoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta sääntelykehiksestä. Suomi pitää tärkeänä, että teollis- ja tekijänoikeuksia tarkastellaan kokonaisuutena.
- Suomi katsoo, että tulee pyrkiä EU:n laajuiseen tekijänoikeusjärjestelmään. Tähän tulee edetä asteittaisen harmonisoinnin kautta. EU:n tekijänoikeussääntelyä kehitettäessä tulisi edistää oikeusvarmuutta ja rajat ylittävien lisensiointijärjestelyjen toimivuutta.
- Kasvuselvityksessä mainittujen sähköiseen kaupankäynnin maantieteellisten rajoitusten poistamiseen liittyvien toimien tulee edistää vapaata kilpailua ja madaltaa markkinoille pääsyn kynnystä, ja siten hyödyttää niin kuluttajia kuin yrityksiä. Sähköisen kaupankäynnin toimintaedellytysten parantaminen onkin erityisen tärkeää. Esimerkiksi hyvitysmaksujärjestelmä tulisi ensisijaisesti korvata lisensiointiin ja oikeuksien sähköiseen hallinnointiin perustuvilla ratkaisulla. Mikäli tämä ei ole käytännön syistä mahdollista, Suomi kannattaa hyvitysmaksujärjestelmän Euroopan laajuista harmonisointia. Tärkeää on, että valmisteltavat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisesti kohdennettuja ja realistisesti toteuttamiskelpoisia.
- Julkisten tietoaaineistojen nykyistä parempi saatavuus ja rajat ylittävän hyödyntämisen helpottaminen avaisi uusia mahdollisuuksia kehittää innovatiivisia kaupallisia ja ei-kaupallisia palveluita, tehostaa julkishallinnon toimivuutta sekä parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.
- Suomi katsoo, että jo käynnistyneessä arvonlisäverotusjärjestelmän arvioinnissa on etsittävä ratkaisuja verotuskäytäntöjen yksinkertaistamiseksi myös sähköisen kaupankäynnin näkökulmasta.

Palvelusektorin merkitys talouden kasvuille tulee edelleen kasvamaan. Suomi pitää tärkeänä, että palveludirektiivin täytäntöönpanotoimia kaikissa jäsenvaltioissa jatketaan, ja että täytäntöönpanotoimien vaikutuksia seurataan. Suomi katsoo tarpeelliseksi, että komissio tarkastelee myös palvelusektoria analysoidessaan sisämarkkinoiden toimivuutta, ja ottaa huomioon eri alojen palveluiden kehittämistarpeet tehokkaiden palvelumarkkinoiden saavuttamiseksi. Näiden arvioiden pohjalta voidaan harkita uusia konkreettisia toimia, ml. lainsäädännön kehittäminen.

Suomen katsoo, että kauppapolitiikan rooli ja yhteys ulkoisen kilpailukykyyn vahvistamisessa on kytkettävä selkeästi osaksi laajempaa Eurooppa 2020 –strategiaa. Globaalin kilpailun kiristytessä on myös varmistettava, että johdonmukaisuutta sisäisten ja ulkoisten politiikkojen välillä vahvistetaan. Tämä koskee erityisesti sisämarkkina-, kauppa- ja innovaatiopolitiikan välistä yhteyttä. EU:n kauppastrategiassa tuodaan esiin selkeästi tarve vahvistaa ulkoisten ja sisäisten politiikkojen johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä. Kasvuselvityksessä olisi voitu tuoda selkeämmin esiin ulkomaankaupan roolia kilpailukykytekijänä globaalissa taloudessa ja sen yhteyttä muihin politiikkoihin.

Suomi tukee komission aikeita jatkaa työtään Dohan kierroksen loppuun saattamiseksi ja neuvottelujaan vapaakauppasopimuksista muun muassa Intian, Kanadan ja Mercosurin kanssa. Suomi pitää tärkeänä, että komissio pyrkii tehostamaan lainsäädännön lähentämistyötä EU:n keskeisten kumppanien kanssa. Sen sijaan Suomi suhtautuu varauksellisesti komission suunnitelmiin esittää uuden julkisia hankintoja koskevan kauppapoliittisen instrumentin perustamista. Tämä tarkoittaisi mahdollisuutta rajoittaa ulkomaisten yritysten osallistumista EU:n erittäin avoimille julkisten hankintojen markkinoille, mikäli EU:n yritykset eivät vastavuoroisesti pääse ao. kauppakumppanin hankintamarkkinoille. Vaarana on tarjonnan väheneminen ja hintojen nousu EU-markkinoilla sekä mahdollisesti ajautuminen protektionistiseen kierteeseen, joka pahimmillaan johtaisi julkisten markkinoiden avoimuuden vähenemiseen.

¹ Suomen yksityiskohtaiset tavoitteet digitaalisten sisämarkkinoiden kehittämiseksi on selostettu EU-ministerivaliokunnan 10.9.2010 hyväksymässä Mario Montin raporttia koskevassa muistiossa (E 41/2010 vp).

Suomi katsoo, että yksityistä pääomaa tulee käyttää kasvun vauhdittajana. Suomi pitää komission ehdotusta yksityisten rahoituslähteiden hyödyntämisestä EU:n talousarviosta rahoitettavien hankkeiden toteuttamisessa kannatettavana.

Suomi yhtyy komission näkemykseen, että energia on keskeinen kasvuun vaikuttava tekijä. Energian sisämarkkinoiden kehittäminen on oleellista talouskasvun kannalta. Energian uusittu sisämarkkinalainsäädäntö on pantava täytäntöön sovitun mukaisesti.

Energiatehokkuus on keskeinen tapa vähentää päästöjä, parantaa energiaturvallisuutta ja kilpailukykyä sekä tuottaa kustannussäästöjä. Suomi katsoo, että jäsenvaltioiden on sitouduttava energiatehokkuuden parantamiseen sekä päätöksiin uusista EU:n laajuisista toimenpiteistä. Suomi odottaa komissiolta kunnianhimoista energiatehokkuussuunnitelmaa. Olemassa olevan energiatehokkuutta parantavan EU-lainsäädännön (kuten eco-design ja energiamerkinnät) toimeenpanoa on nopeutettava. Energiatehokkuuteen on vaikuttava kaikilla osa-alueilla, erityisesti julkisen sektorin on otettava esimerkillinen asema. Tehostumista on tapahduttava kaikissa energiaketjun vaiheissa: tuotannossa, siirrossa ja jakelussa ja loppukulutuksessa. Myös energiateknologioihin panostaminen on kasvun kannalta olennaista sekä EU-tasolla että kansallisesti.

3. PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

3.1. Komission tiedonanto

Komission tiedonanto (KOM(2011) 11 lopullinen, 12.1.2011): *Vuotuinen kasvuselvitys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin* aloittaa EU:ssa talouden ohjausjakson. Komissio esittää kasvuselvityksessä kymmenen toimenpidettä, jotka EU:n ja jäsenmaiden on toteutettava vuosina 2011 ja 2012 Eurooppa 2020 -strategian pohjalta. Koska jäsenvaltiot ovat toisistaan riippuvaisia erityisesti euroalueella, toimien koordinointi neuvostossa on talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson keskeinen osa-alue. Komission kasvuselvitys toimitetaan Euroopan parlamentille ja muille toimielimille sekä kansallisille parlamenteille.

Kasvuselvitys on laadittu kattamaan koko EU, mutta sitä on mukautettava kunkin jäsenvaltion erityistilanteeseen. Komission mukaan tärkeimpänä tehtävänä on välttää EU:n joutuminen kestäättömän velkaantumisen, rahoitusmarkkinoiden häiriöiden ja alhaisen talouskasvun synnyttämään noidankehään. Ykköstavoitteena on saada finanssipolitiikat vakaalle pohjalle julkisen talouden tiukan tervehdyttämisen avulla ja normalisoida rahoitusalan toiminta. Toisena tavoitteena on työttömyyden nopea vähentäminen työmarkkinoita uudistamalla. Panostus näihin kahteen tavoitteeseen jää riittämättömäksi, ellei samalla pyritä tehokkaasti luomaan kasvua etupainotteisesti.

Komission ehdottamat toimenpiteet kattavat kolme osa-aluetta: makrotalouden vakauttamisen, työmarkkinoiden uudistamisen työllisyyden parantamiseksi ja kasvua tukevat toimet. Komissio katsoo, että tarvitaan myös eräitä muita toimenpiteitä, kuten Euroopan rahoitusvakaussäilytysmekanismien tarkistaminen. Lisäksi olisi edettävä velkakriisien ratkaisemiseen tarkoitettujen pysyvän mekanismin luomisessa, jotta markkinoille voidaan luoda varmuutta ja vakautta. Uuden Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin on vuodesta 2013 alkaen määrä täydentää uutta lujitetun taloushallinnan kehystä. Tavoitteena on saada aikaan tehokas ja kurinalainen talouden seuranta, johon sisältyy myös nykyisten rahoitusalan turvaverkkojen tehokkuuden tarkastelu.

I. Kasvun makrotaloudelliset edellytykset

1. Julkisen talouden tiukka tervehdyttäminen

EU:n kiireellisimpänä tehtävänä on nyt luottamuksen palauttaminen. On voitava välttää kestäättömän velkaantumisen, rahoitusmarkkinoiden häiriöiden ja alhaisen talouskasvun synnyttämä

noidankehä. Tarvitaan voimakkaampia tervehdyttämistoimia, jotka olisi toteutettava komission esittämien lujitettujen finanssipolitiikan sääntöjen pohjalta.

- Kaikkien jäsenvaltioiden, ja erityisesti niiden, jotka on otettu liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn, olisi pidettävä julkisten menojen kasvu tiukasti BKT:n keskimääräistä kasvusuuntausta pienempänä ja priorisoitava kestävä kasvua tukevia menoja esimerkiksi tutkimuksen ja innovaation sekä koulutuksen ja energian alalla.
- Niiden jäsenvaltioiden, jotka on otettu liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn, olisi esitettävä menoura ja laajat toimenpiteet, joiden avulla ne pyrkivät korjaamaan liiallisen alijäämän.
- Niiden jäsenvaltioiden, joilla on hyvin suuri rakenteellinen budjettialijäämä tai julkinen velka tai suuria rahoitusvaikeuksia, on toteutettava toimia etupainotteisesti vuonna 2011.
- Joissakin jäsenvaltioissa saattaa olla tarpeen kiristää verotusta. Välilliset verot edistävät kasvua tehokkaammin kuin välittömät verot, ja on parempi laajentaa veropohjaa kuin korottaa veroastetta. Aiheettomat tuet, jotka ovat esimerkiksi ympäristölle haitallisia, olisi poistettava.

2. Makrotalouden epätasapainotilojen korjaaminen

Vakavat ja jatkuvat makrotalouden epätasapainotilat lisäävät merkittävästi häiriöalttiutta varsinkin euroalueella. Monien jäsenvaltioiden on pyrittävä kohentamaan puutteellista kilpailukykyään nykyistä määrätietoisemmin.

- Niiden jäsenvaltioiden, joilla on suuri vaihtotaseen alijäämä ja runsaasti velkaa, olisi esitettävä konkreettisia korjaustoimia (näitä voisivat olla tiukka ja jatkuva palkkamalti sekä palkkaneuvottelujärjestelmien indeksointilausekkeiden tarkistaminen).
- Niiden jäsenvaltioiden, joilla on suuri vaihtotaseen ylijäämä, olisi selvitettävä kotimaisen kysynnän jatkuvan heikkouden syyt ja puututtava niihin (esimerkiksi jatkamalla palvelusektorin vapauttamista ja parantamalla investointiedellytyksiä).

3. Rahoitusalan vakauden turvaaminen

EU:n tasolla on edelleen vahvistettava sääntelykehystä, minkä lisäksi Euroopan järjestelmäriskikomitean ja vuoden 2011 alussa toimintansa aloittavien Euroopan valvontaviranomaisten on parannettava valvonnan laatua. Pankkien uudelleenjärjestelyä on nopeutettava, jotta voidaan turvata rahoitusvakaus ja tukea luottojen myöntämistä reaalityönteeseen.

- Uudelleenjärjestely on tärkeää erityisesti sellaisten pankkien osalta, jotka ovat saaneet huomattavia määriä valtion tukea. Uudelleenjärjestelyjen avulla voidaan palauttaa näiden pankkien pitkän aikavälin kannattavuus ja varmistaa luottokanavan asianmukainen toiminta. Sen sijaan koko pankkisektorille suunnattu julkinen rahoitustuki olisi vähitellen lakkautettava rahoitusvakauden turvaamiseksi.
- Tuoreen pankkien sääntelykehyksen (Basel III) mukaisesti pankkien on vähitellen vahvistettava pääomapohjaansa, jotta ne kestäisivät paremmin talouden häiriöitä. Komissio valmistelee myös kattavaa pankkialan kriisinratkaisukehystä. Lisäksi vuonna 2011 laaditaan entistä kunnianhimoisempi ja tiukempi EU:n laajuinen stressitesti.

II. Työmarkkinoiden elvyttäminen ja uusien työpaikkojen luominen

On erittäin tärkeää puuttua työttömyyteen ja estää pitkäaikainen syrjäytyminen työmarkkinoilta. Näyttää siltä, että EU jää työllisyyttä koskevasta tavoitteestaan nostaa työllisyys 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä 2–2,4 prosenttiyksikköä.

4. Työstä on tehtävä houkuttelevampaa

EU:n työttömyysluvut ovat korkeammat, työmarkkinoihin osallistuminen vähäisempää ja työaika lyhyempi kuin muualla maailmassa. Tilannetta olisi pyrittävä korjaamaan sitomalla koulutus ja työnhaku tiukemmin työttömyysetuuksiin.

- Kaikkien jäsenvaltioiden olisi asetettava etusijalle siirtyminen pois työn verottamisesta, jotta voidaan lisätä työvoiman kysyntää ja edistää kasvua.
- Talouden toisen palkansaajan osallistumista työmarkkinoille olisi tuettava veroetusjärjestelmien, joustavien työjärjestelyjen ja lastenhoitojärjestelyjen avulla. Pimeän työn tekemistä on vähennettävä entistä tehokkaammin.

5. Eläkejärjestelmät kaipaavat uudistamista

Julkisen talouden vakauttamista olisi tuettava eläkejärjestelmien uudistuksella, jotta niistä tulisi nykyistä kestävämpiä.

- Eläkeikää olisi nostettava elinajanodotteen mukaisesti myös niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole sitä vielä tehneet.
- Jäsenvaltioiden olisi asetettava varhaiseläkejärjestelmien supistaminen etusijalle ja käytettävä kohdennettuja kannustimia, jotta voidaan lisätä ikääntyneempien työntekijöiden työssäkäyntiä ja edistää elinikäistä oppimista.
- Jäsenvaltioiden olisi tuettava eläketulojen kasvattamiseen tähtääviä täydentäviä yksityisiä säästöjärjestelyjä.
- Väestökehitys huomioon ottaen jäsenvaltioiden olisi vältettävä sellaisten eläkejärjestelmiä koskevien toimien hyväksymistä, jotka saattaisivat vaarantaa eläkejärjestelmien pitkän aikavälin kestävyys ja niiden julkisen rahoituksen riittävyyden.
- Komissio tarkistaa ammatillisista lisäeläkkeistä annettua direktiiviä ja esittää uusia toimenpiteitä eläkkeistä vuonna 2010 esitetyn vihreän kirjan perusteella.

6. Työttömät takaisin työelämään

Elpymisen käynnistyessä työttömyysetuuksia olisi tarkistettava, jotta ne kannustaisivat työntekoon.

- Jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön etuuksia, joilla palkitaan työhönpalaaajia, ja kannustimia, joilla työttömiä rohkaistaan ryhtymään yrittäjiksi myöntämällä heille tukea tietty aika. Etuuksista voitaisiin myös tehdä ehdollisia sitomalla ne tiiviimmin kouluttautumiseen tai työnhakuun.
- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että työnteko on kannattavaa. Tätä varten on huolehdittava siitä, että tuloverotus (erityisesti alemmissa palkkaluokissa) ja työttömyysetuudet ovat keskenään johdonmukaisia.
- Jäsenvaltioiden on mukautettava työttömyyskorvausjärjestelmiään suhdannevaihteluun niin, että suojaa vahvistetaan talouden laskusuhdanteen aikana.

7. Turvallisuus ja jousto tasapainoon

Joissain jäsenvaltioissa työsuhdeturvaa koskeva lainsäädäntö tekee työmarkkinoista jäykät ja vaikeuttaa työmarkkinoille osallistumisen kasvua. Tällaista lainsäädäntöä olisi uudistettava. Samalla on vähennettävä koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä ja parantaa koulutustasoa, jotta voidaan edistää nuorten pääsyä työmarkkinoille.

- Jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön enemmän toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia, joilla korvattaisiin nykyiset määräaikaiset sopimukset ja epävarmat työsuhteet. Tämä parantaisi uusien työntekijöiden työllisyysnäkyä.
- Jäsenvaltioiden olisi yksinkertaistettava ammattitutkintojen tunnustamista koskevia järjestelmiään, koska se helpottaisi kansalaisten, työntekijöiden ja tutkijoiden vapaata liikkuvuutta.

III. Kasvuun etupainotteisesti tehokkain toimenpitein

Palvelu- ja tuotemarkkinoilla on toteutettava etupainotteisesti kiireellisiä rakenneuudistuksia liiketoimintaympäristön parantamiseksi. Jotta jäsenvaltiot voisivat säilyttää kilpailukykynsä maailmantaloudessa, niiden on toteutettava pikaisesti perusteellisia rakenneuudistuksia eurooppalaisen tutkimusalan osaamisen ja innovaatiokapasiteetin kehittämiseksi. Samalla on otettava huomioon eurooppalaisen teollisuuden tekninen kapasiteetti ja autettava pk-yrityksiä kasvamaan ja kansainvälistymään. EU:n uudistusten yhteydessä on myös hyödynnettävä uusia kasvun lähteitä tekemällä perinteisen resurssilähtöisen kehityksen rajoituksista uusia taloudellisia mahdollisuuksia hyödyntämällä resursseja entistä tehokkaammin. EU:n on myös hyödynnettävä etulyöntiasemaansa kilpailukykyisen ympäristöteollisuuden alalla.

8. Sisämarkkinoiden mahdollisuudet on hyödynnettävä

Sisämarkkinat voivat olla merkittävä kasvun perusta, kunhan jäljellä olevat esteet poistetaan viipymättä. Sisämarkkinoiden vahvistamiseksi komissio asettaakin sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa vuosina 2011–2012 etusijalle kasvua edistävät toimenpiteet.

- Kaikkien jäsenvaltioiden olisi pantava palveludirektiivi täytäntöön kokonaisuudessaan. Komissio arvioi parhaillaan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja mahdollisuuksia toteuttaa uusia kasvua edistäviä toimenpiteitä jatkamalla palvelusektorin avaamista kilpailulle.
- Jäsenvaltioiden olisi määritettävä ja poistettava asiantuntijapalveluja koskevat perusteettomat rajoitukset, kuten kiintiöt ja suljetut piirit, samoin kuin vähittäismarkkinoita koskevat rajoitukset, kuten aukioloaikoja ja vyöhykejakoja koskevat suhteettomat rajoitukset.
- Komissio esittää vuonna 2011 toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on poistaa sisämarkkinoiden maantieteellisesti määritellyt eroavuudet verkkokaupan alalla. Lisäksi se esittää teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan eurooppalaisen sääntelykehyksen.
- Komissio jatkaa työtään Dohan kierroksen loppuun saattamiseksi ja jatkaa neuvotteluja vapaakauppasopimuksista muun muassa Intian, Kanadan ja Mercosurin kanssa. Se tehostaa lainsäädännön lähentämistyötä EU:n keskeisten kumppanien kanssa ja pyrkii lisäämään symmetriaa julkisia hankintoja koskeville markkinoille pääsyn suhteen kehitysmaissa ja suurissa nopeasti kehittyvän markkinatalouden maissa.
- Vuonna 2011 esitetään säädösehdotuksia, jotka mahdollistavat nopean yhteentoimivien standardien vahvistamisen muun muassa tieto- ja viestintätekniikan alalla.
- Verotusta koskevia toimia olisi vietävä eteenpäin. Niiden avulla voidaan luoda merkittävää taloudellista potentiaalia ja edistää siten kasvua ja työpaikkojen luomista, vähentää hallinnollista raskautta ja poistaa sisämarkkinoiden jäljellä olevia esteitä. Valtioiden rajat ylittävää kauppaa tai investointeja vaikeuttavasta verokohtelusta olisi päästävä eroon. Komissio ehdottaa vuonna 2011 muun muassa alv-järjestelmän uudistamista. Tarkoituksena on ottaa käyttöön yhteinen yhtenäistetty yhtiöveropohja ja muotoilla rahoitusalan verotusta varten koordinoitu eurooppalainen lähestymistapa.

9. Yksityinen pääoma kasvun vauhdittajaksi

Tarvitaan innovatiivisia ratkaisuja, jotta suurempi osa EU:n ja ulkomaiden yksityisistä säästöistä saadaan nopeasti pyörittämään talouselämän rattaita.

- Komissio esittää EU:n joukkovelkakirjalainoihin liittyviä ehdotuksia, joiden avulla pyritään edistämään julkisen ja yksityisen rahoituksen keräämistä ensisijaisiin investointihankkeisiin erityisesti energian ja liikenteen sekä tieto- ja viestintätekniikan alalla.
- Helpottaakseen pk-yritysten rahoitusta ja uusien innovatiivisten yritysten perustamista komissio esittää ehdotuksia, joiden nojalla jossakin jäsenvaltiossa perustetut pääomasijoitusrahastot voivat toimia vapaasti kaikkialla EU:ssa. Lisäksi poistetaan valtioiden rajat ylittävää toimintaa edelleen haittaavat esteet verotuksen alalla.

10. Kustannustehokkaat energialähteet

Energia on keskeinen kasvuun vaikuttava muuttuja. Jäsenvaltioiden nykyiset suunnitelmat uhkaavat jäädä kauas jälkeen yleistavoitteesta, jonka mukaan energiatehokkuutta on parannettava 20 prosenttia.

- Jäsenvaltioiden olisi pantava sisämarkkinoiden kolmas energiapaketti nopeasti täytäntöön kokonaisuudessaan.
- Jäsenvaltioiden on kehitettävä energiatehokkuutta koskevia toimintamallejaan. Näin voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä ja luoda työpaikkoja rakennus- ja palvelualalla.
- Komissio esittää vuonna 2011 aloitteita, joiden avulla kehitetään liikenne-, energia- ja televiestintäinfrastruktuuria, jota tarvitaan todellisten yhdenmukaisesti sisämarkkinoiden luomiseen.
- Komissio laatii parhaillaan EU:n laajuisia standardeja energiatehokkaita tuotteita varten, jotta voidaan tukea innovatiivisten tuotteiden ja teknologioiden markkinoiden laajentamista.

3.2. Tiedonannon liitteet

Liitteessä 1: *Kertomus Eurooppa 2020 -ohjelman edistymisestä* tarkastellaan EU:n yleistavoitteiden saavuttamista, kansallisia uudistusohjelmaluonnoksia ja jäsenvaltioiden uudistusten etenemistä.

Liitteessä 2: *Makrotaloudellinen kertomus* kuvaillaan makrotalouden näkymiä ja määritetään toimet, joilla todennäköisemmin tuotetaan positiivisia, kasvua edistäviä vaikutuksia.

Liitteessä 3: *Yhteinen työllisyysraportti* tarkastellaan työllisyystilannetta ja työmarkkinoihin liittyviä toimia. Se on komission esitys vuosittaiseksi selvitykseksi, jonka komissio ja neuvosto laativat yhdessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

Komissio antoi kasvuselvityksen yhteydessä perussopimuksen 148 artiklan edellyttämällä tavalla *ehdotuksen neuvoston päätökseksi työllisyysuuntaviivoiksi*. Komissio esitti, että vuoden 2010 lokakuussa hyväksytyt työllisyysuuntaviivoja ei muutettaisi vuonna 2011, koska suuntaviivoissa asetetut tavoitteet ja painopisteet ovat edelleen perusteltuja, ja lokakuussa tehdyn päätöksen mukaan suuntaviivat on tarkoitus säilyttää pääosin muuttumattomina vuoteen 2014 saakka. Hyväksytyt työllisyysuuntaviivat ovat:

- suuntaviiva 7: naisten ja miesten työmarkkinaosuuden kasvattaminen, rakennetyöttömyyden vähentäminen ja työpaikkojen laadun edistäminen
- suuntaviiva 8: Työmarkkinoiden tarpeita vastaavan ammattitaitoisen työvoiman kehittäminen ja elinikäisen oppimisen edistäminen
- suuntaviiva 9: Koulutusjärjestelmien laadun ja toimivuuden parantaminen kaikilla tasoilla ja korkea-asteen tai vastaavaan koulutukseen osallistumisen lisääminen
- suuntaviiva 10: Sosiaalisen osallisuuden edistäminen ja köyhyyden torjuminen.

Työllisyysuuntaviivoissa on määritelty toiminnan painopisteet, joilla tähdätään Eurooppa 2020 -strategian työllisyysasetavoitteen, koulutustavoitteiden sekä sosiaalisen osallisuuden ja köyhyyden torjunnan tavoitteiden saavuttamiseen.

Asiasanat	energiatehokkuus, EU2020-strategia, julkinen talous, julkinen velka, kauppapolitiikka, sisämarkkinat, työmarkkinat, työvoiman vapaa liikkuvuus, työttömyys
Hoitaa	TEM, UM, VM, VNEUS

Tiedoksi

ALR, EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TH, TPK, TRAFI, VNK, YM



**EUROOPAN UNIONIN
NEUVOSTO**

**Bryssel, 25. tammikuuta 2011 (27.01)
(OR. en)**

5644/11

**CO EUR-PREP 3
POLGEN 5**

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Eurooppa-neuvosto – Etenemissuunnitelma talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson toteuttamista varten

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakohdassa mainittu puheenjohtajavaltion esittämä etenemissuunnitelma.

ETENEMISSUUNNITELMA TALOUSPOLITIIKAN EUROOPPALAISEN OHJAUSJAKSON TOTEUTTAMISTA VARTEN

Tässä etenemissuunnitelmassa esitetään konkreettisia ehdotuksia talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson ensimmäistä vaihetta varten (ensimmäisen vuotuisen kasvuselvityksen julkistamisesta maaliskuun Eurooppa-neuvostoon saakka). Toinen vaihe on viitteellinen, ja sitä voidaan täsmentää vasta maaliskuun Eurooppa-neuvoston jälkeen. Ensimmäisen eurooppalaisen ohjausjakson onnistuminen edellyttää, että jäsenvaltiot ja komissio pyrkivät kaikin tavoin suorittamaan tehtävänsä sovitussa ajassa, jotta ensimmäisen eurooppalaisen ohjausjakson päättyessä voidaan vahvistaa maakohtaiset toimintaohjeet vuoden 2011 puoliväliin mennessä.

ENSIMMÄINEN VAIHE: maaliskuun Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelu

12. tammikuuta: Komissio hyväksyy ensimmäisen vuotuisen kasvuselvityksensä

(Esitellään pysyvien edustajien komiteassa (Coreper II ja I) 14. tammikuuta yhdessä puheenjohtajavaltion laatiman talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson toteuttamista koskevan etenemissuunnitelman kanssa)

18. tammikuuta: Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto

- Vuotuisen kasvuselvityksen esittely ja näkemystenvaihto
- Kansallisia uudistusohjelmaluonnoksia koskeva näkemystenvaihto

31. tammikuuta: Yleisten asioiden neuvosto

- Maaliskuun Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelu
- Vuotuisen kasvuselvityksen esittely ja etenemissuunnitelman hyväksyminen

p.m. 4. helmikuuta: EUROOPPA-NEUVOSTO

14. helmikuuta: Koulutus-, nuoriso-, kulttuuri- ja urheiluneuvosto

- Kannanotto vuotuisen kasvuselvitykseen, erityisesti koulutustavoitteen ja asiaan liittyvän lippulaivahankkeen osalta

15. helmikuuta: Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto

- Makrotaloutta ja julkista taloutta koskeva ohjaus
- Neuvoston päätelmien antaminen

28. helmikuuta: Liikenne-, televiestintä- ja energianeuvosto (energia)

- Kannanotto vuotuisen kasvuselvitykseen sen pohjalta, miten Eurooppa 2020 -strategian tehokkuutta koskevan yleistavoitteen ja "Resurssitehokas Eurooppa" -lippulaivahankkeen osalta on edistytty

7. maaliskuuta: Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto

- Kannanotto vuotuisen kasvuselvitykseen, erityisesti työllisyystavoitteen ja köyhyyden vähentämistä koskevan tavoitteen osalta ja keskustelu asiaan liittyvistä lippulaivahankkeista
- Neuvoston päätelmien antaminen ja yhteisen työllisyysraportin hyväksyminen

10.–11. maaliskuuta: Kilpailukykyneuvosto

- Kannanotto vuotuisen kasvuselvitykseen erityisesti tutkimus- ja kehitystavoitteen osalta sekä innovointia ja teollisuutta koskevien lippulaivahankkeiden toteuttamisen osalta

14. maaliskuuta: Ympäristöneuvosto

- Kannanotto vuotuisen kasvuselvitykseen, myös sen osalta, miten on edistytty muun muassa yleistavoitteen (ilmastonmuutoksen torjuminen), resurssitehokasta Eurooppaa koskevan lippulaivahankkeen toteuttamisen, kestävyiden ja vihreän talouden osalta.

15. maaliskuuta: Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto

- Maaliskuun Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelu
 - Neuvoston selvitys: Yleiskatsaus – edistyminen vuotuisen kasvuselvityksen pohjalta

21. maaliskuuta: Yleisten asioiden neuvosto

- Maaliskuun Eurooppa-neuvoston kokouksen valmistelu
 - Ehdotus Eurooppa-neuvoston päätelmiksi
 - Puheenjohtajavaltion laatima yhteenveto, jossa esitetään keskeiset viestit neuvoston asiaankuuluvien kokoonpanojen työskentelyn pohjalta, toimitettavaksi Eurooppa-neuvostolle

24.–25. maaliskuuta: EUROOPPA-NEUVOSTO

- Päätelmien antaminen EU-tason ohjauksesta jäsenvaltioille vakaus- ja lähentymisohjelmista ja kansallisista uudistusohjelmista
- Eurooppalaisen ohjausjakson toisen vaiheen hahmottelu

TOINEN VAIHE: maaliskuun Eurooppa-neuvoston jälkeen

Huhtikuun puoliväli: Eurooppa-neuvoston antaman ohjauksen jälkeen jäsenvaltiot toimittavat lopulliset kansalliset uudistusohjelmansa sekä vakaus- ja lähentymisohjelmansa.

Toukokuun loppu – kesäkuu: Komissio esittää ehdotuksensa maakohtaisiksi lausunnoiksi ja maakohtaisiksi suosituksiksi.

p.m. 6. kesäkuuta: Työllisyys-, sosiaalipolitiikka-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvosto

p.m. 15. kesäkuuta: Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto

p.m. 24. kesäkuuta: EUROOPPA-NEUVOSTO



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 25 januari 2011 (27.1)
(OR. en)**

5644/11

**CO EUR-PREP 3
POLGEN 5**

NOT

från: Ordförandeskapet

till: Coreper/rådet

Ärende: Europeiska rådet

– Färdplan för den europeiska terminens genomförande

Delegationerna finner nedan ovannämnda färdplan, som lagts fram av ordförandeskapet.

FÄRDPLAN FÖR DEN EUROPEISKA TERMINENS GENOMFÖRANDE

Denna färdplan innehåller konkreta förslag för den första etappen (från och med offentliggörandet av den årliga tillväxtöversikten till och med Europeiska rådets möte i mars). Den andra etappen för den europeiska terminen är vägledande och kan endast utformas närmare efter Europeiska rådets möte i mars. För att den europeiska terminen ska bli framgångsrik krävs det att medlemsstaterna och kommissionen gör alla ansträngningar för att i god tid fullgöra sina uppgifter så att den första europeiska terminen ska kunna slutföras senast i mitten av 2011 genom godkännandet av landspecifika politiska riktlinjer.

FÖRSTA ETAPPEN: Förberedande av Europeiska rådets möte i mars

- 12 januari: Kommissionen ska anta sin första årliga tillväxtöversikt**
(Framläggande i Coreper II och I den 14 januari, tillsammans med ordförandeskapets färdplan för den europeiska terminens genomförande)
- 18 januari: Rådet (ekonomiska och finansiella frågor)**
- ? Framläggande av och diskussion om den årliga tillväxtöversikten
 - ? Diskussion om utkastet till nationella reformprogram
- 31 januari: Rådet (allmänna frågor)**
- ? Förberedelse inför Europeiska rådets möte i mars
 - ? Presentation av den årliga tillväxtöversikten och godkännande av färdplanen
- p.m. 4 februari: EUROPEISKA RÅDET**
- 14 februari: Rådet (utbildning, ungdom, kultur och idrott)**
- ? Reaktion på den årliga tillväxtöversikten, särskilt vad beträffar utbildningsmålet och det berörda flaggskeppsinitiativet

15 februari: Rådet (ekonomiska och finansiella frågor)

- ? Makroekonomisk och budgetmässig vägledning
- ? Antagande av rådets slutsatser

28 februari: Rådet (transport, telekommunikation och energi) (energi)

- ? Reaktion på den årliga tillväxtöversikten genom behandling av framstegen på väg mot Europa 2020-strategins överordnade mål om effektivitet och av framstegen med flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa"

7 mars: Rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor)

- ? Reaktion på den årliga tillväxtöversikten, särskilt när det gäller sysselsättning och målen för minskad fattigdom samt diskussioner om berörda flaggskeppsinitiativ
- ? Antagande av rådets slutsatser och den gemensamma sysselsättningsrapporten

10 - 11 mars: Rådet (konkurrenskraft)

- ? Reaktion på den årliga tillväxtöversikten, särskilt vad beträffar forsknings- och utvecklingsmålet samt genomförandet av flaggskeppsinitiativen avseende innovation och industri

14 mars: Rådet (miljö)

- ? Reaktion på den årliga tillväxtöversikten, bland annat framstegen mot det överordnade målet (klimatförändringar), genomförandet av flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa", hållbarhet, grön ekonomi osv.

15 mars: Rådet (ekonomiska och finansiella frågor)

- ? Förberedelse inför Europeiska rådets möte i mars
 - Rådets rapport: Allmän översikt över de framsteg som gjorts med utgångspunkt i den årliga tillväxtöversikten

21 mars: Rådet (allmänna frågor)

- ? Förberedelse inför Europeiska rådets möte i mars
 - Utkast till Europeiska rådets slutsatser
 - Ordförandeskapets sammanfattande rapport med huvudbudskap som grundar sig på det arbete som utförts i berörda rådskonstellationer inför dess översändande till Europeiska rådet

25–25 mars: EUROPEISKA RÅDET

- ? Antagande av slutsatser med EU-vägledning till medlemsstaterna om stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen
- ? Förslag till den europeiska terminens andra etapp

ANDRA ETAPPEN: Efter Europeiska rådets marsmöte

Mitten av april: På grundval av den vägledning som Europeiska rådet gett kommer medlemsstaterna att lägga fram sina slutliga nationella reformprogram tillsammans med sina stabilitets- och konvergensprogram

Slutet av maj–juni: Kommissionen ska lägga fram sina förslag till landspecifika yttranden och landspecifika rekommendationer.

p.m. 6 juni: Rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor)

p.m. 15 juni: Rådet (ekonomiska och finansiella frågor)

p.m. 24 juni: EUROPEISKA RÅDET

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.1.2011
KOM(2011) 11 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Vuotuinen kasvuseelvitys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Vuotuinen kasvuselvytys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin

Tausta

Tämä ensimmäinen vuotuinen kasvuselvytys aloittaa EU:ssa uuden taloushallinnan kauden ja ensimmäisen EU:n talouden ohjausjakson. EU on pyrkinyt ulos kriisistä määrätietoisin toimin, minkä ansiosta julkisen talouden heikkeneminen ja työttömyyden kasvu ovat jääneet lievemmiksi kuin muualla maailmassa. EU:n korkeatasoinen sosiaalinen suojelu on pehmentänyt kriisin pahimpia iskuja, mutta toisaalta alhainen tuottavuus hidastaa Euroopan talouden elpymistä.

Tuoreimpien ennusteiden mukaan näkyvissä on jo merkkejä talouden elpymisestä, joskin kehitys on vielä epätasaista. Rahoitusmarkkinat ovat edelleen alttiit heilahteluille, mutta reaalitytalous on eräinä vuosineljänneksinä osoittanut paranemisen merkkejä, mikä johtuu lähinnä viennin kasvusta maailmankaupan vilkastuessa. Tilanteeseen vaikuttavat kuitenkin edelleen useat epävarmuustekijät. Markkinoiden uskoa kasvun paluuseen huojuttavat tämän tästä takaiskut, jotka johtuvat varsinkin joukkovelkakirjamarkkinoihin liittyvistä riskeistä. Euroopan taloudet ovat suurten muutosten edessä. Rahoitusala ei ole vielä palautunut normaalitilaan, vaan sitä vaivaa yhä kuormituksen aiheuttama häiriöalttius ja riippuvuus valtion tukitoimista. Myöskään luottoehdot eivät ole vielä palautuneet normaaleiksi, ja useissa jäsenvaltioissa sekä kotitalouksien että yritysten lainataakka on edelleen liian raskas.

Kriisin vaikutus

Vaikka EU on reagoinut kriisiin ripeästi, sen vaikutukset ovat kauaskantoiset. Kriisin vuoksi taloudellinen toiminta on vähentynyt ja työttömyys lisääntynyt merkittävästi, tuottavuus on alentunut ja julkiset taloudet ovat heikentyneet huomattavasti. Vielä vuoden 2012 lopussa kokonaistuotannon odotetaan jäävän yhdessätoista jäsenvaltiossa kriisiä edeltävälle tasolle. Vuonna 2010 EU:n julkisen talouden kokonaisbruttovelka nousi euroalueella noin 85 prosenttiin ja koko EU:ssa 80 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Kriisin talousarviovaikutus tehostaa väestömuutoksen vaikutusta niin, että verotaakka kasvaa pitkällä aikavälillä noin 4,5 prosenttia suhteessa BKT:hen. Rakenteelliset heikkoudet, joihin ei puututtu ennen kriisiä, ovat nousseet esiin entistä selvemmin ja vaativat ratkaisua entistä kiireellisemmin.

Sosiaaliturvajärjestelmien antamasta suojasta huolimatta kriisin vaikutukset eurooppalaisiin yhteiskuntiin ovat olleet tuntuvat. Keskeinen ongelma on työttömyyden kasvu. Kaiken kaikkiaan 9,6 prosenttia työvoimasta on vailla työtä. Joissain maissa nuorisotyöttömyys on peräti 40 prosenttia. Arviolta 80 miljoonaa eurooppalaista elää köyhyysrajan alapuolella.

Taluskriisi oli maailmanlaajuinen, mutta sen vaikutukset ovat olleet eri puolilla maailmaa hyvin erilaiset. Työttömyys ja julkisen talouden alijäämä kasvoivat Yhdysvalloissa jyrkemmin kuin EU:ssa, mutta kriisi on syventänyt työvoiman tuottavuuskuilua EU:n ja Yhdysvaltojen välillä. Hinta- ja kustannuskilpailukyvyyn suhteen ilmenee edelleen ongelmia.

Nousevan talouden maissa kasvu on palautumassa nopeammin, mutta myös niistä osa kamppailee merkittävien taloushaasteiden kanssa. Siksi EU:n on kriisin yhteydessä pyrittävä ratkaisemaan määrätietoisesti myös globaaliin kilpailukykyynsä liittyvät ongelmat.

Tulevaisuudennäkymät

Kriisi saattaa vaikuttaa kasvupotentiaaliin pysyvästi. Keskipitkän aikavälin kasvupotentiaalin ennakoidaan jäävän Euroopassa vuoteen 2020 saakka alhaiseksi, noin 1,5 prosentin tasolle, ellei toteuteta rakenteellisia toimia, joiden avulla voidaan kaventaa erityisesti työn tuottavuuden eroa pääasiallisiin kilpailijoihimme nähden. Koska talouden elpyminen on luonteeltaan syklistä, se ei pysty yksinään antamaan sysäystä, joka tarvitaan Euroopan nostamiseksi takaisin ennen kriisiä vallinneeseen taloudelliseen tilanteeseen ja kertyneen alijäämän korjaamiseksi.

Jotta Euroopassa voitaisiin välttää taantuma, kestävä velkakehitys ja epätasapainon kasautuminen ja turvata sen sijaan kilpailukyky, on nopeutettava julkisen talouden tervehdyttämistä ja rahoitusalan uudistusta ja toteutettava rakenteelliset uudistukset etupainotteisesti.

Tätä varten Eurooppa-neuvosto on hyväksynyt Eurooppa 2020 -strategian, jossa uudelle kasvu-uralle asetetaan kunnianhimoiset tavoitteet¹. Alustavat tiedot siitä, miten jäsenvaltiot ovat saavuttaneet kansalliset tavoitteensa Eurooppa 2020 -strategiassa sovitulla viidellä alalla, osoittavat selkeästi, mitä toimia EU:n on toteutettava saavuttaakseen omat tavoitteensa.

Panemalla strategia täytäntöön kokonaisuudessaan voidaan edistää EU:n irtautumista kriisistä vahvistuneena, älykkäänä, kestäväenä ja osallistavana taloutena, jossa työllisyys, tuottavuus, kilpailukyky ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla. Näin syntyy 21. vuosisadan kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, johon markkinatoimijat, niin yritykset kuin kansalaisetkin, voivat luottaa entistä lujemmin.

Vuotuinen kasvuselvitys käynnistää talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson

Tässä tilanteessa EU on myös päättänyt uudistaa talouspolitiikan ohjausta. Tammikuussa 2011 käynnistyy ensimmäinen talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso tällä tiiviisti Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvällä vuotuisella kasvuselvityksellä.

Vuotuisessa kasvuselvityksessä tarkastellaan kootusti toimia, joiden avulla voidaan vahvistaa elpymistä lyhyellä aikavälillä, pysytellä EU:n tärkeimpien kilpakumppanien tahdissa ja valmistaa EU:ta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden toteuttamiseen.

Koska tilanne vaatii kiireellisiä toimia, komissio on päättänyt esittää kymmenen prioriteettitoimenpidettä. Komissio toteuttaa toimia eri politiikanaloilla, mm. kauppapolitiikan ja useiden sisäisten politiikkojen alalla. Näitä toimia ei kuitenkaan käsitellä tarkemmin tässä tiedonannossa, vaan komissio keskittyy tässä tarkastelemaan yhdenmukaistettua lähestymistapaa elpymiseen ja erityisesti Eurooppa 2020 -strategian puitteissa toteutettavia keskeisiä toimenpiteitä, jotka kattavat kolme osa-aluetta:

¹ Työllisyyden parantaminen, tutkimus- ja kehittämistoiminnan investointien lisääminen, ilmastonmuutosta ja energiaa koskevien tavoitteiden täyttäminen, kolmannen asteen ja sitä vastaavan koulutustason suorittamisen lisääminen ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen sekä sosiaalisen osallisuuden edistäminen köyhyyttä vähentämällä.

- julkisen talouden tiukka tervehdyttäminen makrotaloudellisen vakauden tehostamiseksi
- työmarkkinoiden uudistaminen työllisyyden parantamiseksi
- kasvua tukevat toimet.

Tämä ensimmäinen vuotuinen kasvuselvytys on laadittu kattamaan koko EU, mutta sitä on mukautettava kunkin jäsenvaltion erityistilanteeseen. Ehdotetut toimet ovat erityisen tärkeitä euroalueella, jota parhaillaan koettelee julkisen talouden velkakriisi. Julkisen talouden tervehdyttäminen, rakenteelliset uudistukset ja kasvua tukevat toimet muodostavat kattavan paketin, jonka avulla euroalue voi selviytyä kriisistä.

Kattavaan pakettiin tarvitaan myös eräitä muita toimenpiteitä, kuten Euroopan rahoitusvakausvälineen tarkistaminen. Komissio katsoo, että rahoitusvakausvälineen todellista rahoituskapasiteettia on vahvistettava ja sen toiminta-alaa laajennettava. Myös tämä vuotuinen kasvuselvytys tukee osaltaan euroalueella tarvittavaa kattavaa ratkaisua julkisen talouden velkakriisiin.

Lisäksi olisi edettävä velkakriisien ratkaisemiseen tarkoitetun pysyvän mekanismin luomisessa, jotta markkinoille voidaan luoda varmuutta ja vakautta. Uuden Euroopan rahoituksen vakautusmekanismin on vuodesta 2013 alkaen määrä täydentää uutta lujitetun taloushallinnan kehystä. Tavoitteena on saada aikaan tehokas ja kurinalainen talouden seuranta, johon sisältyy myös nykyisten rahoitusalan turvaverkkojen tehokkuuden tarkastelu.

Komission arvion pohjana oleva yksityiskohtaisempi analyysi esitetään tämän tiedonannon liitteinä annettavissa kolmessa kertomuksessa, joissa tarkastellaan myös Eurooppa 2020 -strategian alustavaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

I. KASVUN MAKROTALOUDELLISET EDELLYTYKSET

1. Julkisen talouden tiukka tervehdyttäminen

EU:n kiireellisimpänä tehtävänä on nyt luottamuksen palauttaminen. Tätä varten on voitava välttää kestäättömän velkaantumisen, rahoitusmarkkinoiden häiriöiden ja alhaisen talouskasvun synnyttämä noidankehä. Tulevan kasvun edellytyksenä on julkisten menojen ohjaaminen kestävälle uralle. Rakenteellisen rahoitusaseman vuotuinen korjaaminen noin 0,5 prosentilla suhteessa BKT:hen ei selvästikään riitä palauttamaan julkisten talouksien velkasuhdetta lähelle vaadittua 60 prosenttia. Tarvitaan voimakkaampia tervehdyttämistoimia, jotka olisi toteutettava komission esittämien lujitettujen finanssipolitiikan sääntöjen pohjalta.

- Kaikkien jäsenvaltioiden, ja erityisesti niiden, jotka on otettu liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn, olisi pidettävä julkisten menojen kasvu tiukasti BKT:n keskimääräistä kasvusuuntausta pienempänä ja priorisoitava kestävä kasvua tukevia menoja esimerkiksi tutkimuksen ja innovaation sekä koulutuksen ja energian alalla. Kaikkien jäsenvaltioiden olisi osoitettava, että niiden vakaus- tai lähentymisohjelma perustuu varovaisiin kasvu- ja tuloennusteisiin.
- Niiden jäsenvaltioiden, jotka on otettu liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn, olisi esitettävä menoura ja laajat toimenpiteet, joiden avulla ne pyrkivät korjaamaan liiallisen alijäämän.

- Niiden jäsenvaltioiden, joilla on hyvin suuri rakenteellinen budjettialijäämä tai julkinen velka tai suuria rahoitusvaikeuksia, on toteutettava toimia etupainotteisesti vuonna 2011. Siinä tapauksessa, että talouskasvu tai tulot osoittautuvat odotettua suuremmiksi, julkisen talouden tervehdyttämistä on nopeutettava.
- Joissakin jäsenvaltioissa saattaa olla tarpeen kiristää verotusta. Välilliset verot edistävät kasvua tehokkaammin kuin välittömät verot, ja on parempi laajentaa veropohjaa kuin korottaa veroastetta. Aiheettomat tuet, jotka ovat esimerkiksi ympäristölle haitallisia, olisi poistettava.

2. Makrotalouden epätasapainotilojen korjaaminen

Vakavat ja jatkuvat makrotalouden epätasapainotilat lisäävät merkittävästi häiriöalttiutta varsinkin euroalueella. Monien jäsenvaltioiden on pyrittävä kohentamaan puutteellista kilpailukykyään nykyistä määrätietoisemmin.

- Niiden jäsenvaltioiden, joilla on suuri vaihtotaseen alijäämä ja runsaasti velkaa, olisi esitettävä konkreettisia korjaustoimia (näitä voisivat olla tiukka ja jatkuva palkkamalti sekä palkkaneuvottelujärjestelmien indeksointilausekkeiden tarkistaminen).
- Niiden jäsenvaltioiden, joilla on suuri vaihtotaseen ylijäämä, olisi selvitettävä kotimaisen kysynnän jatkuvan heikkouden syyt ja puututtava niihin (esimerkiksi jatkamalla palvelusektorin vapauttamista ja parantamalla investointiedellytyksiä). Jos kotimainen kysyntä pysyy edelleen alhaisella tasolla jonkin politiikan tai markkinoiden toimintahäiriön vuoksi, olisi ryhdyttävä tarvittaviin korjaustoimiin.

3. Rahoitusalan vakauden turvaaminen

EU:n tasolla on edelleen vahvistettava sääntelykehystä, minkä lisäksi Euroopan järjestelmäriskikomitean (ESRB) ja vuoden 2011 alussa toimintansa aloittavien Euroopan valvontaviranomaisten on parannettava valvonnan laatua. Pankkien uudelleenjärjestelyä on nopeutettava, jotta voidaan turvata rahoitusvakaus ja tukea luottojen myöntämistä reaalityöelämään.

- Uudelleenjärjestely on tärkeää erityisesti sellaisten pankkien osalta, jotka ovat saaneet huomattavia määriä valtion tukea. Uudelleenjärjestelyjen avulla voidaan palauttaa näiden pankkien pitkän aikavälin kannattavuus ja varmistaa luottokanavan asianmukainen toiminta. Sen sijaan koko pankkisektorille suunnattu julkinen rahoitustuki olisi vähitellen lakkautettava rahoitusvakauden turvaamiseksi.
- Tuoreen pankkien sääntelykehyksen (Basel III) mukaisesti pankkien on vähitellen vahvistettava pääomapohjaansa, jotta ne kestäisivät paremmin talouden häiriöitä. Komissio valmistelee myös kattavaa pankkialan kriisinratkaisukehystä. Lisäksi vuonna 2011 laaditaan entistä kunnianhimoisempi ja tiukempi EU:n laajuinen stressitesti.

II. TYÖMARKKINOIDEN ELVYTTÄMINEN JA UUSIEN TYÖPAIKKOJEN LUOMINEN

On olemassa riski, että talous kääntyy kasvuun, mutta työpaikkoja ei synnykään kyllin dynaamisesti. Onkin erittäin tärkeää puuttua työttömyyteen ja estää pitkäaikainen syrjäytyminen työmarkkinoilta. Yksi Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistetuista EU:n viidestä

tavoitteesta on työllisyyden nostaminen 75 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Tällä hetkellä näyttää siltä, että EU jää tavoitteesta 2–2,4 prosenttiyksikköä. Tilannetta voidaan kuitenkin korjata hyväksymällä toimenpiteitä, joiden avulla luodaan uusia työpaikkoja ja lisätään työvoiman osallistumista työmarkkinoille. Kun otetaan huomioon EU:n väestön ikääntyminen ja muuhun maailmaan verrattuna suhteellisen alhainen työvoiman käyttö, tarvitaan uudistuksia, joilla edistetään taitojen hankkimista ja luodaan kannustimia tehdä työtä.

4. Työstä on tehtävä houkuttelevampaa

EU:n talouden suorituskykyä heikentää se, että työttömyysluvut ovat korkeammat, työmarkkinoihin osallistuminen vähäisempää ja työaika lyhyempi kuin muualla maailmassa. Pienituloisten palkansaajien, nuorten ja talouden toisten palkansaajien osallistuminen työmarkkinoille on huolestuttavan alhaisella tasolla. Heikoimmassa asemassa olevia uhkaa riski jäädä pitkiksi ajoiksi työelämän ulkopuolelle. Tilannetta olisi pyrittävä korjaamaan sitomalla koulutus ja työnhaku tiukemmin työttömyysetuuksiin.

- Kaikkien jäsenvaltioiden olisi asetettava etusijalle siirtyminen pois työn verottamisesta, jotta voidaan lisätä työvoiman kysyntää ja edistää kasvua.
- Talouden toisen palkansaajan osallistumista työmarkkinoille olisi tuettava veroetusjärjestelmien, joustavien työjärjestelyjen ja lastenhoitojärjestelyjen avulla. Pimeän työn tekemistä on vähennettävä entistä tehokkaammin tiukentamalla voimassa olevia sääntöjä ja tarkistamalla veroetusjärjestelmiä.

5. Eläkejärjestelmät kaipaavat uudistamista

Julkisen talouden vakauttamista olisi tuettava eläkejärjestelmien uudistuksella, jotta niistä tulisi nykyistä kestävämpiä.

- Eläkeikää olisi nostettava elinajanodotteen mukaisesti myös niissä jäsenvaltioissa, jotka eivät ole sitä vielä tehneet.
- Jäsenvaltioiden olisi asetettava varhaiseläkejärjestelmien supistaminen etusijalle ja käytettävä kohdennettuja kannustimia, jotta voidaan lisätä ikääntyneempien työntekijöiden työssäkäyntiä ja edistää elinikäistä oppimista.
- Jäsenvaltioiden olisi tuettava eläketulojen kasvattamiseen tähtääviä täydentäviä yksityisiä säästöjärjestelyjä.
- Väestökehitys huomioon ottaen jäsenvaltioiden olisi vältettävä sellaisten eläkejärjestelmiä koskevien toimien hyväksymistä, jotka saattaisivat vaarantaa eläkejärjestelmien pitkän aikavälin kestävyys ja niiden julkisen rahoituksen riittävyyden.
- Komissio tarkistaa ammatillisista lisäeläkkeistä annettua direktiiviä² ja esittää uusia toimenpiteitä eläkkeistä vuonna 2010 esitetyn vihreän kirjan perusteella.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/41/EY, annettu 3 päivänä kesäkuuta 2003, ammatillisia lisäeläkkeitä tarjoavien laitosten toiminnasta ja valvonnasta (EUVL L 235, 23.9.2003, s. 10).

6. Työttömät takaisin työelämään

Eurooppalaiset sosiaaliturvajärjestelmät ovat antaneet kansalaisille suojaa kriisin aikana. Elpymisen käynnistyessä työttömyysetuuksia olisi kuitenkin tarkistettava, jotta voidaan varmistaa, että ne kannustavat työntekoon. Näin voidaan välttää riippuvuus etuuksista ja tukea mukautumista suhdannevaihteluun.

- Jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön etuuksia, joilla palkitaan työhönpalajia, ja kannustimia, joilla työttömiä rohkaistaan ryhtymään yrittäjiksi myöntämällä heille tukea tietty aika. Etuuksista voitaisiin myös tehdä ehdollisia sitomalla ne tiiviimmin kouluttautumiseen tai työnhakuun.
- Jäsenvaltioiden on varmistettava, että työnteko on kannattavaa. Tätä varten on huolehdittava siitä, että tuloverotus (erityisesti alemmissa palkkaluokissa) ja työttömyysetuudet ovat keskenään johdonmukaisia.
- Jäsenvaltioiden on mukautettava työttömyyskorvausjärjestelmiään suhdannevaihteluun niin, että suojaa vahvistetaan talouden laskusuhdanteen aikana.

7. Turvallisuus ja jousto tasapainoon

Joissain jäsenvaltioissa työllisyysturvaa koskeva lainsäädäntö tekee työmarkkinoista jäykät ja vaikeuttaa työmarkkinoille osallistumisen kasvua. Tällaista lainsäädäntöä olisi uudistettava niin, että voidaan vähentää vakinaisten työntekijöiden ylisuojelua ja antaa sen sijaan suojelua niille, jotka jäävät työmarkkinoilla marginaaliin tai kokonaan niiden ulkopuolelle. Samalla on erittäin tärkeää vähentää koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä ja parantaa koulutustasoa, jotta voidaan edistää nuorten pääsyä työmarkkinoille.

- Jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön enemmän toistaiseksi voimassa olevia työsopimuksia³, joilla korvattaisiin nykyiset määräaikaisten sopimukset ja epävarmat työsuhteet. Tämä parantaisi uusien työntekijöiden työllisyysnäköymiä.
- Jäsenvaltioiden olisi yksinkertaistettava ammattitutkintojen tunnustamista koskevia järjestelmiään, koska se helpottaisi kansalaisten, työntekijöiden ja tutkijoiden vapaata liikkuvuutta.

III. KASVUUN ETUPAINOTTEISESTI TEHOKKAIN TOIMENPITEIN

EU voi saavuttaa Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistetut kestävä ja osallistava kasvua koskevat kunnianhimoiset tavoitteensa, jos palvelu- ja tuotemarkkinoilla toteutetaan etupainotteisesti kiireellisiä rakenneuudistuksia liiketoimintaympäristön parantamiseksi. Jotta jäsenvaltiot voisivat säilyttää kilpailukykyänsä maailmantaloudessa, niiden on toteutettava pikaisesti perusteellisia rakenneuudistuksia eurooppalaisen tutkimusalan osaamisen ja innovaatiokapasiteetin kehittämiseksi niin, että ideat muuntuvat tuotteiksi ja palveluiksi, jotka vastaavat nopeasti kasvavien markkinoiden kysyntään. Samalla on otettava huomioon eurooppalaisen teollisuuden tekninen kapasiteetti ja autettava pk-yrityksiä kasvamaan ja

³ Komissio on ehdottanut tätä Eurooppa 2020 -lippulaivahanketta koskevassa tiedonannossaan ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen” – KOM(2010) 682 lopullinen/2, 26.11.2010.

kansainvälistymään. EU:n uudistusten yhteydessä on myös hyödynnettävä uusia kasvun lähteitä tekemällä perinteisen resurssilähtöisen kehityksen rajoituksista uusia taloudellisia mahdollisuuksia hyödyntämällä resursseja entistä tehokkaammin. EU:n on myös hyödynnettävä etulyöntiasemaansa kilpailukykyisen ympäristöteollisuuden alalla.

Kuten sisämarkkinoiden toimenpidepakettia koskevassa tiedonannossa jo todettiin, sisämarkkinat voivat olla merkittävä kasvun perusta, kunhan jäljellä olevat esteet poistetaan viipymättä. Sisämarkkinoiden vahvistamiseksi komissio asettaakin sisämarkkinoiden toimenpidepaketissa vuosina 2011–2012 etusijalle kasvua edistävät toimenpiteet, kuten jäljempänä esitetään.

8. Sisämarkkinoiden mahdollisuudet on hyödynnettävä

Sisämarkkinoilla on yhä esteitä, jotka vaikeuttavat markkinoillepääsyä ja yrittäjyyttä. Valtioiden rajat ylittävien palvelujen osuus on vain 5 prosenttia BKT:sta, eli alle kolmannes tavarakaupasta. Vain 7 prosenttia kuluttajista tekee ostoksia verkossa, koska erilaiset rajoitukset vaikeuttavat valtioiden rajat ylittävän verkkokaupan kehittämistä.

- Kaikkien jäsenvaltioiden olisi pantava palveludirektiivi täytäntöön kokonaisuudessaan. Komissio arvioi parhaillaan direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja mahdollisuuksia toteuttaa uusia kasvua edistäviä toimenpiteitä jatkamalla palvelusektorin avaamista kilpailulle.
- Jäsenvaltioiden olisi määritettävä ja poistettava asiantuntijapalveluja koskevat perusteettomat rajoitukset, kuten kiintiöt ja suljetut piirit, samoin kuin vähittäismarkkinoita koskevat rajoitukset, kuten aukioloaikoja ja vyöhykejakoja koskevat suhteettomat rajoitukset.
- Komissio esittää vuonna 2011 toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on poistaa sisämarkkinoiden maantieteellisesti määritellyt eroavuudet verkkokaupan alalla. Lisäksi se esittää teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan eurooppalaisen sääntelykehiksen, joka on sähköisen kaupankäynnin ja digitaalisen teollisuuden kehittämisessä keskeinen tekijä.
- Komissio jatkaa työtään Dohan kierroksen loppuun saattamiseksi ja jatkaa neuvotteluja vapaakauppasopimuksista muun muassa Intian, Kanadan ja Mercosurin kanssa. Se tehostaa lainsäädännön lähentämistyötä EU:n keskeisten kumppanien kanssa ja pyrkii lisäämään symmetriaa julkisia hankintoja koskeville markkinoille pääsyn suhteen kehitysmaissa ja suurissa nopeasti kehittyvän markkinatalouden maissa.
- Vuonna 2011 esitetään säädösehdotuksia, jotka mahdollistavat nopean yhteentoimivien standardien vahvistamisen muun muassa tieto- ja viestintätekniikan alalla.
- Verotusta koskevia toimia olisi vietävä eteenpäin niiden arkaluonteisuudesta huolimatta. Niiden avulla voidaan luoda merkittävää taloudellista potentiaalia ja edistää siten kasvua ja työpaikkojen luomista, vähentää hallinnollista rasitusta ja poistaa sisämarkkinoiden jäljellä olevia esteitä. Valtioiden rajat ylittävää kauppaa tai investointeja vaikeuttavasta verokohtelusta olisi päästävä eroon. Komissio ehdottaa vuonna 2011 muun muassa alv-järjestelmän uudistamista. Tarkoituksena on ottaa käyttöön yhteinen yhtenäistetty yhtiöveropohja ja muotoilla rahoitusalan verotusta varten koordinoitu eurooppalainen lähestymistapa. Verotukseen liittyvien toimien edistyminen edellyttää myös työverotuksen

vähentämistä välttämättömään vähimmäismäärään sekä energiaverotusta koskevan eurooppalaisen kehyksen mukauttamista EU:n energia- ja ilmastonmuutostavoitteisiin.

9. Yksityinen pääoma kasvun vauhdittajaksi

Tarvitaan innovatiivisia ratkaisuja, jotta suurempi osa EU:n ja ulkomaiden yksityisistä säästöistä saadaan nopeasti pyörittämään talouselämän rattaista.

- Komissio esittää EU:n joukkovelkakirjalainoihin liittyviä ehdotuksia, joiden avulla pyritään edistämään julkisen ja yksityisen rahoituksen keräämistä ensisijaisesti investointihankkeisiin erityisesti energian ja liikenteen sekä tieto- ja viestintätekniikan alalla. Nämä innovatiiviset rahoitusvälineet sisältyvät myös seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskeviin komission ehdotuksiin.
- Helpottaakseen pk-yritysten rahoitusta ja uusien innovatiivisten yritysten perustamista komissio esittää ehdotuksia, joiden nojalla jossakin jäsenvaltiossa perustetut pääomasijoitusrahastot voivat toimia vapaasti kaikkialla EU:ssa. Lisäksi poistetaan valtioiden rajat ylittävää toimintaa edelleen haittaavat esteet verotuksen alalla.

10. Kustannustehokkaat energialähteet

Energia on keskeinen kasvuun vaikuttava muuttuja, sillä energian hinta on yritysten toiminnassa olennainen kustannustekijä. Myös kotitalouksille energialasku on merkittävä menoerä, josta huolehtiminen voi olla alhaisen tulotason kuluttajille erityinen haaste. Jäsenvaltioiden nykyiset suunnitelmat uhkaavat jäädä kauas jälkeen Eurooppa 2020 -strategiassa vahvistetusta yleistavoitteesta, jonka mukaan energiatehokkuutta on parannettava 20 prosenttia. Tämän seurauksena monilla aloilla ja alueilla saatetaan menettää mahdollisuus kasvuun ja uusien työpaikkojen luomiseen.

- Jäsenvaltioiden olisi pantava sisämarkkinoiden kolmas energiapaketti nopeasti täytäntöön kokonaisuudessaan.
- Jäsenvaltioiden on kehitettävä energiatehokkuutta koskevia toimintamallejaan. Näin voidaan saavuttaa merkittäviä säästöjä ja luoda työpaikkoja rakennus- ja palvelualalla.
- Komissio esittää vuonna 2011 aloitteita, joiden avulla kehitetään liikenne-, energia- ja televiestintäinfrastruktuuria, jota tarvitaan todellisten yhdenmukisten sisämarkkinoiden luomiseen.
- Komissio laatii parhaillaan EU:n laajuisia standardeja energiatehokkaita tuotteita varten, jotta voidaan tukea innovatiivisten tuotteiden ja teknologioiden markkinoiden laajentamista.

Tulosten varmistaminen

Vuosien 2011 ja 2012 tärkeimpänä tehtävänä on välttää EU:n joutuminen kestävämmän velkaantumisen, rahoitusmarkkinoiden häiriöiden ja alhaisen talouskasvun synnyttämään noidankehään. Tämän vuotuisen kasvuselvityksen ykköstavoitteena on saada finanssipolitiikat vakaalle pohjalle julkisen talouden tiukan tervehdyttämisen avulla ja normalisoida rahoitusalan toiminta. Toisena tavoitteena on työttömyyden nopea vähentäminen työmarkkinoita uudistamalla. Panostus näihin kahteen ensisijaiseen tavoitteeseen jää kuitenkin hedelmättömäksi, ellei samalla pyritä tehokkaasti luomaan kasvua etupainotteisesti.

Edellä mainitut toimet vaikuttavat myönteisesti myös julkisen talouden vakauttamistoimiin, koska niiden ansiosta voidaan kasvattaa verotuloja, vähentää sosiaalisista tulonsiirroista aiheutuvia julkisia menoja ja pienentää tulevien makrotaloudellisten epätasapainotilojen muodostumiseen liittyvää riskiä. Rakenteellisista uudistuksista on hyötyä jo lyhyellä aikavälillä. Tuote- ja työvoimamarkkinoiden uudistukset tuovat muassaan sekä tuottavuuteen että työllisyyteen liittyviä etuja.

Kauppa on voimakas kasvun moottori. EU:n tavaroiden ja palvelujen viennille on olemassa valtava potentiaali, joka on vielä hyödyntämättä. Maailmankaupan romahtaminen on kuitenkin vaikuttanut merkittävästi Euroopan vientiin. Eräiden jäsenvaltioiden viennin alalla saavuttamat myönteiset tulokset osoittavat kuitenkin, että menestyminen maailmanmarkkinoilla on kiinni paitsi hintakilpailukyvyistä myös laajemmista tekijöistä kuten erikoistumisesta tietyille aloille, innovaatioista ja kilpailukykyä tukevasta osaamisesta.

Komissio esittää tässä ensimmäisessä vuotuisessa kasvuselvityksessä kymmenen toimenpidettä, jotka EU:n on toteutettava vuosina 2011 ja 2012 Eurooppa 2020 -strategian pohjalta. Se ehdottaa, että Eurooppa-neuvostossa sovittaisiin, että jäsenvaltioiden on sitouduttava näiden kymmenen toimenpiteen toteuttamiseen. Koska jäsenvaltiot ovat toisistaan riippuvaisia erityisesti euroalueella, toimien koordinointi neuvostossa on talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson keskeinen osa-alue.

Jäsenvaltioiden olisi esitettävä Eurooppa-neuvoston ohjeiden pohjalta huhtikuun puoliväliin mennessä keskipitkän aikavälin finanssipoliittisia strategioita koskevat kansalliset sitoumuksensa vakaus- tai lähentymisohjelmansa puitteissa. Lisäksi niiden olisi esitettävä kansallisissa uudistusohjelmissaan toimenpiteet, jotka ovat tarpeen kattavan kriisiratkaisun toteuttamiseksi Eurooppa 2020 -strategian pohjalta. Neuvosto antaa ensi kesään mennessä komission suositusten perusteella maakohtaiset toimintaohjeet, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon vuoden 2012 talousarvioiden valmistelussa ja kasvupolitiikkojen täytäntöönpanossa. Poliitiikan koordinoinnin yhdenmukaisen lähestymistavan hengessä neuvosto tarkastelee julkista taloutta ja kasvua koskevia strategioita rinnan, arvioiden niiden tavoitteenasettelua ja johdonmukaisuutta sekä niiden vaikutuksia EU:n tasolla, ottaen huomioon jäsenvaltioiden keskinäisen riippuvuuden euroalueella.

Komissio ehdottaa, että Eurooppa-neuvosto tarkastelisi tulevaisuuden kokouksissaan säännöllisesti strategian täytäntöönpanoa, jotta mahdolliset ongelmat niin jäsenvaltioiden kuin EU:nkin tasolla voitaisiin havaita ajoissa ja sopia ripeästi korjaustoimista. Eurooppa-neuvosto voisi toteuttaa jo seuraavassa kokouksessaan tässä tiedonannossa esitettyjen ehdotusten pohjalta konkreettisia toimia, joiden avulla voidaan tukea ja nopeuttaa etupainotteisen talouskasvun toteuttamiseen tähtääviä toimia ja sopia aikataulu kriisin vuoksi toteutettavien kattavien toimien toteuttamista varten. Viimeksi mainittujen osalta Eurooppa-neuvosto onkin jo vahvistanut kaksi määräaika: pysyvä Euroopan rahoituksen vakautusmekanismia koskeva työ on määrä saattaa päätökseen maaliskuuhun mennessä ja säädöspaketti EU:n taloushallinnan tehostamiseksi kesäkuuhun mennessä. Tällä välin uuden stressitestin tulosten julkaiseminen antaa osviittaa siitä, millaista strategiaa pankkialan korjaustoimien loppuunsaattamisessa olisi noudatettava.

Tämä ensimmäinen vuotuinen kasvuselvitys toimitetaan myös Euroopan parlamentille ja muille toimielimille sekä kansallisille parlamenteille.

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.1.2011
KOM(2011) 11 lopullinen

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 1

KERTOMUS EUROOPPA 2020 -STRATEGIAN EDISTYMISESTÄ

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 1

KERTOMUS EUROOPPA 2020 -STRATEGIAN EDISTYMISESTÄ

Vuotuisen kasvuseelvityksen antaminen tänä vuonna merkitsee ensimmäisen EU-ohjausjakson alkamista ja se esitetään Euroopan unionin käännekohdassa. Eurooppa on hitaasti elpymässä kaksi vuotta sitten alkaneesta taantumasta. Toipuminen on voimakkaampaa ja nopeampaa, vaikka joukkovelkakirjamarkkinoilla on vielä epävarmuutta ja rahoitusala yhä korjataan ja uudistetaan.

Kun talousnäkymät alkavat parantua, on aika toteuttaa päättäväisiä toimia. Euroopan palautuminen kriisistä ei ole koskaan tarkoittanut palaamista vanhaan toimintamalliin. Kriisi paljasti Euroopan talouden perusluonteiset heikkoudet ja kasvavan sisäisen epätasapainon. Kestävään ja työpaikkoja luovaan kasvuun perustuva toipuminen on mahdollista ainoastaan, jos ratkaistaan rakenteelliset heikkoudet ja jos Eurooppa voi hyödyntää kriisiä käynnistääkseen talousrakenteensa perusteellisen muutoksen.

Vaikka Eurooppa hillitsi ja otti vastaan kriisin vaikutukset muuta maailmaa paremmin, sen palautuminen maailmanlaajuisesta kriisistä saattaa olla hitaampaa. Kriisi on lisännyt entisestään työvoiman tuottavuuskuilua Yhdysvaltoihin nähden. Hinta- ja kustannuskilpailukyvyssä on edelleen ongelmia. Nopeasti kehittyvän talouden maiden talous on alkanut kasvaa EU:n taloutta nopeammin, vaikka joillakin niistä on myös suuria taloudellisia haasteita.

Eurooppa 2020 on EU:n ja sen jäsenvaltioiden laatima ohjelma, joka *”auttaa Eurooppaa selviämään kriisistä entistä vahvempana sekä sisäisesti että kansainvälisellä tasolla”*¹. Euroopan selviäminen kriisistä edellyttää koordinoitua ja kattavaa uudistusohjelmaa, johon kuuluu julkisen talouden vakauttaminen, vakaat makrotaloudelliset olosuhteet ja etusijan antaminen kasvua edistäville toimenpiteille.

EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhteisesti vastuussa välttämättömien, mutta vaikeiden, rakenteellisten pitkän aikavälin uudistusten toteuttamisesta ja samanaikaisesti julkisen talouden sekä makrotaloudellisten olosuhteiden vakauttamisesta.

Euroopan on tehostettava uudistusten ja talouspoliittisten toimien koordinoitua sen varmistamiseksi, että makrotalouden mukautukset, julkisen talouden vakauttaminen ja poliittiset uudistukset ovat yhteensopivia. Vaikka julkisen talouden vakauttaminen on olennaisen tärkeä kasvun edellytys, se ei yksinään riitä. Ennakoivien toimintatapojen puuttuessa mahdollinen kasvu jää tulevana vuosikymmenenä heikoksi. Kasvuun vaikuttaa olennaisesti tuotannonalojen ja yritysten, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, toimintaympäristö. Ilman kasvua julkisen talouden vakauttaminen on vielä suurempi haaste.

¹ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 17.6.2010.

Kesäkuussa 2010 kokoontunut Eurooppa-neuvosto otti käyttöön käsitteen ”EU-ohjausjakso”, jossa tarkastellaan makrotalouden kehitystä ja Eurooppa 2020 -ohjelman mukaisia rakenneuudistuksia. EU-ohjausjakso on ajanjakso kunkin vuoden ensimmäisellä puoliskolla, jolloin jäsenvaltioiden vakaus- ja kasvusopimukseen perustuva raportointi ja Eurooppa 2020 -strategian mukainen raportointi sovitetaan yhteen ja jäsenvaltioille annetaan ohjeita ja suosituksia ennen kansallisia talousarvioista päättämistä. Tällä vahvistetaan talouspolitiikan etukäteiskoordinoitua ja seurantaa EU:ssa ja mahdollistetaan EU:n yhteisestä toimintasuunnitelmasta ja kansallisen tason räätälöidyistä toiminnaista saatavien etujen yhdistäminen. Tällä tavoin EU voi oppia kansallisen tason kehityksestä ja jäsenvaltiot voivat sisällyttää eurooppalaisen näkökulman ja opastuksen osaksi seuraavan vuoden kansallisia politiikkojaan.

Tämän uuden politiikan koordinoituprosessin mukaisesti komissio antaa joka vuosi vuotuisen kasvuselvityksen, jossa se arvioi EU:n tärkeimpiä taloudellisia haasteita ja suosittelee toimia niihin vastaamiseksi. Selvitykseen perustuen kevään Eurooppa-neuvosto antaa ohjeita tärkeimpiin haasteisiin vastaamiseksi. Jäsenvaltiot ottavat kyseiset ohjeet huomioon valmistellessaan keskipitkän aikavälin talousarviostrategioitaan vakautus- tai lähentymisohjelmissaan ja vahvistaessaan kansallisissa uudistusohjelmissaan Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi ja kasvun esteiden poistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Molemmat asiakirjat annetaan samanaikaisesti huhtikuun puolivälissä. EU-ohjausjakson päättymisvaiheessa neuvosto antaa komission suosituksesta maakohtaiset ohjeet ennen kesää. Jäsenvaltiot voivat siten ottaa ne huomioon valmistellessaan seuraavan vuoden talousarvioitaan.

Ensimmäisellä EU-ohjausjaksolla vuotuisessa kasvuselvityksessä keskitytään huomioihin toiminnaista, joita jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti toteutettava. Huomioita tukeva tarkastelu on jaettu kolmeen osaan.

1. ETUSIJAN ANTAMINEN KASVUA TEHOSTAVILLE ALOITTEILLE

Toimet jäsenvaltioiden tasolla ovat olennaisen tärkeitä ”menetetyn vuosikymmenen” välttämiseksi...

EU:n makrotaloudellista ja työvoimamarkkinoiden tilannetta koskeva selvitys osoittaa, että jäsenvaltioiden on vuosina 2011 ja 2012 toimittava, jotta vältetään hidas ja vähän työpaikkoja luova kasvu (nk. menetetty vuosikymmen). Ensisijaisesti olisi rikottava kestävämmän velkataakan, rahoitusmarkkinoiden häiriintymisen ja alhaisen talouskasvun muodostama noidankehä joissakin jäsenvaltioissa. Ensiksi on saatava finanssipolitiikka takaisin raiteilleen, suojeltava kasvu lisääviä politiikkoja ja saatava rahoitusala tervehtymään nopeasti, jotta talous saadaan toipumaan. Toiseksi on vähennettävä työttömyyttä nopeasti ja pantava täytäntöön tehokkaita työmarkkinauudistuksia, joilla luodaan lisää ja parempia työpaikkoja. Kyseiset toimet ovat tehokkaita vain, jos niitä tuetaan samanaikaisesti talouskasvun käynnistämiseksi tehtävillä laaja-alaisilla ponnisteluilla.

Onnistuneisiin uudistuksiin kuuluvat työvoima- ja tuotemarkkinoiden toiminnan parantaminen, innovaatioiden edistäminen ja Euroopassa tapahtuvan liiketoiminnan edellytysten parantaminen. Tämä lisää yksityisen sektorin investointeja, mikä puolestaan auttaa parantamaan julkista taloutta. Työmarkkinoiden osalta uudistuksissa olisi keskityttävä lisäämään tiettyjen ryhmien osallistumista työmarkkinoille ja tehostamaan työmarkkinoiden toimintaa. Kyseisillä politiikoilla olisi myös positiivinen vaikutus julkisen talouden

vakauttamiseen, sillä tuloksena olisivat suuremmat verotulot ja alhaisemmat sosiaalisista tulonsiirroista johtuvat kustannukset. Poliitiikat auttaisivat myös vähentämään makrotaloudellisen epätasapainon riskiä tulevaisuudessa. Rakenneuudistukset voivat saada aikaan merkittäviä etuja myös lyhyellä aikavälillä. Toimintaedellytysten parantaminen sekä tuotemarkkinoiden ja työmarkkinoiden uudistukset vaikuttavat tuotannon kasvuun ja työllisyyden parantumiseen.

Lippulaiva-aloitteet ja EU:n välineet on otettava käyttöön kansallisten toimien tukemiseksi

EU:n tason toimet edistävät myös kasvua järkevillä, kestävillä ja osallistavilla tavoilla. Komissio on laatinut kunnianhimoisen toimintasuunnitelman, joka toteutetaan seitsemän lippulaiva-aloitteen avulla sekä rinnakkaistoimilla, jotka koskevat strategiaa tukevia horisontaalisia politiikkoja.

Komissio on esittänyt kyseiset seitsemän lippulaiva-aloitetta Eurooppa 2020 -strategiassa². Kussakin lippulaiva-aloitteessa käsitellään tiettyjä kysymyksiä ja ne sisältävät tiettyihin politiikan aloihin liittyviä toimia. Niiden todellinen merkitys on siinä, että ne liittyvät kiinteästi toisiinsa ja tukevat toisiaan. Joitakin tärkeimpiä kysymyksiä, kuten uuden immateriaalioikeuksia koskevan järjestelmän tarvetta, käsitellään eri lippulaiva-aloitteissa, kuten tässä esimerkissä lippulaiva-aloitteissa Innovaatiunioni, Teollisuuspolitiikka ja Digitaalistrategia.

Eurooppa 2020 -strategian toteutuminen riippuu myös kaikkien EU:n välineiden tehokkaasta käyttämisestä ja keskittämisestä tukemaan uudistuksia. Sen vuoksi strategiassa kehoitetaan tehostamaan sisämarkkinoita, EU:n talousarviota ja ulkoisen taloudellisen toiminnan välineitä ja kohdentamaan niitä niin, että ne tukevat Eurooppa 2020 -tavoitteiden saavuttamista:

- kyseisen sitoumuksen mukaisesti komissio on käynnistänyt keskustelun sisämarkkinoiden toimenpidepaketista sisämarkkinoiden elvyttämiseksi ja uusien kasvulähteiden löytämiseksi³;
- tiedonannossa EU:n talousarvion kokonaistarkastelusta annetaan yleisiä suuntaviivoja ja mahdollisia vaihtoehtoja sille, miten EU:n talousarviosta voidaan tukea Eurooppa 2020 -tavoitteita tavalla, jossa otetaan paremmin huomioon EU:n menopolitiikkaa koskevat strategian päätavoitteet⁴;
- tiedonannossa ”Kauppa, kasvu ja maailmanpolitiikka: Kauppapolitiikka Eurooppa 2020 -strategian kulmakivenä” esitetään, kuinka kauppa ja investointipolitiikka voivat olla kasvun tärkeimpiä vetureita⁵.

Kasvun painopistealueet EU:n tasolla

Eurooppa 2020 -strategiassa esitetään lukuisia integroituja politiikan uudistuksia, jotka on pantava täytäntöön tulevina vuosina. Koska talouden elpymisen ja työpaikkojen luomisen nopeuttaminen on sekä mittava että kiireellinen haaste, EU:n toimet vuosina 2011 ja 2012 on keskitettävä sellaisten toimenpiteiden käyttöön ottamiseen, joilla voidaan antaa kaikkein suurinta tukea jäsenvaltioiden uudistustoimille, jotka eivät vaadi suuria julkisia investointeja

² Euroopan digitaalistrategia (KOM(2010) 245 lopullinen/2, 19.5.2010), Nuoret liikkeellä (KOM(2010) 477, 15.9.2010), Innovaatiunioni (KOM(2010) 546, 6.10.2010), Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka (KOM(2010) 614, 28.10.2010), Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma: Eurooppa tähtää täystyöllisyyteen (KOM(2010) 682, 23.11.2010), Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle (KOM(2010) 758, 16.12.2010). Lippulaiva-aloite Resurssitehokas Eurooppa esitetään vuoden 2011 tammikuun lopussa.

³ Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti (KOM(2010) 608, 27.10.2010).

⁴ EU:n talousarvion kokonaistarkastelu (KOM(2010) 700, 19.10.2010).

⁵ Kauppa, kasvu ja maailmanpolitiikka: Kauppapolitiikka Eurooppa 2020 -strategian kulmakivenä (KOM(2010) 612, 9.11.2010).

ja joilla on suurin vaikutus kasvuun ja työpaikkojen luomiseen. Sen vuoksi komissio keskittyy muutamisiin ensisijaisiin EU:n tason toimiin, joilla pyritään tehostamaan kasvua. Kyseisistä toimenpiteistä, jotka on valittu lippulaiva-aloitteisiin sisältyvistä politiikoista, saadaan todennäköisesti selkeitä taloudellisia etuja lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä ja ne voidaan ottaa nopeasti käyttöön. Esimerkiksi etusijalle olisi asetettava sisämarkkinoiden vieminen uuteen vaiheeseen hyödyntämällä täysin palvelualaa, houkuttelemalla yksityisiä pääomasijoituksia nopeasti kasvaviin innovatiivisiin yrityksiin, modernisoimalla standardien laatimista ja immateriaalioikeuksia koskevia järjestelmiä sekä luomalla kustannustehokasta energiantarjontaa. Komissio ehdottaa myös toimenpiteitä alv:n, yhteisen yhtenäistetyin yhtiöveropohjan ja energiaverotuksen aloilla yritysten verotusympäristön parantamiseksi, kaksinkertaisen verotuksen torjumiseksi ja EU:n ilmasto- ja energiaohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kun otetaan huomioon palvelualojen ja niiden muille aloille antaman panoksen merkitys, on selvää, että aiempaa vahvemmat palveluiden sisämarkkinat voivat edistää huomattavasti EU:n talouksien kasvua ja työpaikkojen luomista. Palveludirektiivin täysimääräisellä täytäntöönpanolla lisätään kilpailua, modernisoidaan sääntelykehystä ja edistetään merkittäviä rakenneuudistuksia. Palveluiden sisämarkkinoita olisi kehitettävä lisää.

Avoimempia ja tehokkaampia julkisia hankintoja edistävillä toimenpiteillä voidaan huomattavasti vähentää julkisen sektorin kustannuksia ja edistää kilpailua asianomaisilla markkinoilla. Tuloksena olevien säästöjen tehokkaalla käytöllä voi olla huomattavia makrotaloudellisia etuja. Paremmasta pääsystä kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille voidaan myös saada lisäetuja Euroopassa.

Paremmat kestäväen energian, liikenteen ja tietotekniikan (erityisesti laajakaistateknologian) infrastruktuurit voivat edistää kasvua ja työpaikkojen luomista hiilidioksiidipäästöjen pitkän aikavälin vähentämistavoitteiden mukaisesti. Tältä osin innovatiivinen rahoitus, mukaan luettuina hankkeiden rahoittamiseen tarkoitetut EU:n joukkovelkakirjalainat, voi auttaa talouden mukautumiskyvyn parantamisessa.

Mikrotalouden tasolla kilpailun lisääntyminen liikenteen ja energian aloilla voisi johtaa talouden tehostumiseen, koska markkinoille tulisi uusia toimittajia, hinnat alenisivat ja innovaatiot tekisivät työvoiman ja pääoman käytöstä järkevämpää. Makrotalouden tasolla kyseiset toimenpiteet voisivat johtaa taloudellisen toiminnan lisääntymiseen. Tämä johtuu siitä, että liikenteen ja energian aloilla saaduilla eduilla voi olla vaikutusta talouden muihin osa-alueisiin, koska ne ovat merkittävä tekijä muiden alojen tuotantokustannuksissa.

Yksityisen sektorin innovaatiot ja teknologinen kehitys liittyvät suurelta osin teollisuuteen ja tuotantoon, joiden tuotteet muodostavat pääosan EU:n viennistä. Niiden elpyminen on olennaisen tärkeää talouden kasvun kannalta. Samanaikaisesti hyvin toimivat ympäristöhyödykkeiden ja -palveluiden sisämarkkinat tarjoavat huomattavia mahdollisuuksia kasvuun, innovaatioihin ja työpaikkojen luomiseen.

Standardien laatimisen osalta on tärkeintä olla maailmanlaajuisesti edelläkävijä. Sen vuoksi komissio ehdottaa toimenpiteitä eurooppalaisten standardien laadinnan nopeuttamiseksi ja modernisoimiseksi esimerkiksi tieto- ja viestintätekniikan osalta. Tieto- ja viestintätekniikan nopeasti kehittyvällä, yhteenliitettyjen järjestelmien alalla tämä on erityinen haaste. Komissio kehittää myös EU:n laajuisia erityisstandardeja, joilla edistetään innovatiivisten, resurssitehokkaiden ja vähähiilisten tuotteiden ja teknologioiden markkinoiden syntymistä.

Rajatyöttävien liiketoimien helpottamiseksi sisämarkkinoilla komissio tekee vuonna 2011 myös ehdotuksen eurooppalaista sopimusoikeutta koskevan käyttäjäystävällisen säädöksen hyväksymiseksi. Yritykset ja kuluttajat voivat soveltaa kyseistä säädöstä liiketoimiinsa sisämarkkinoilla. Komissio tekee lisäksi ehdotuksen asetukseksi, jolla yksinkertaistetaan velan perimistä ulkomailta muun muassa takavarikointimääräysten avulla. Näin EU:n nykyinen tilanne, jossa ainoastaan 37 prosenttia ulkomaisesta velasta pystytään perimään takaisin, saataisiin korjattua.

Nykytilanteessa verkossa saatavilla olevaa sisältöä ei voida aina laillisesti saada käyttöön unionin sisällä maiden rajojen yli. Sen vuoksi komissio esittää eurooppalaisen immateriaalioikeuksia koskevan kehityksen laatimista sähköisen kaupankäynnin ja erityisesti digitaalisten tuotannonalojen edistämiseksi.

Rahoituksen saannin alalla erityisesti pienille ja keskisuurille yrityksille ja uusille innovatiivisille yrityksille tarkoitetut toimet, kuten riskipääomapassi, jolla pyritään poistamaan erilaisista kansallisista säännöistä johtuvia rajatyöttäviä esteitä, kuten veroesteitä, voivat vaikuttaa yritysten perustamiskustannusten alenemiseen siten, että riskipreemiot ovat alemmat. Tämä edistää innovaatioita. Komissio tarkastelee myös sitä, miten houkutella ulkomaisia pitkäaikaissijoituksia EU:hun.

2. ENSIMMÄISET TOIMET EUROOPPA 2020 -STRATEGIAN TAVOITTEIDEN SAAVUTTAMISEKSI

Kesäkuussa 2010 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin Eurooppa 2020-strategia ja sen viisi EU:n yleistavoitetta. Eurooppa-neuvostossa kehoitettiin jäsenvaltioita toimimaan ”näiden poliittisten prioriteettien panemiseksi täytäntöön kansallisella tasolla. Niiden olisi tiiviissä vuoropuhelussa komission kanssa ja lähtötilanteensa ja kansalliset olosuhteensa huomioon ottaen viimeisteltävä nopeasti kansalliset tavoitteensa kansallisten päätöksentekomenettelyjensä mukaisesti. Niiden olisi myös määritettävä tärkeimmät kasvun pullonkaulat ja esitettävä kansallisissa uudistusohjelmissaan, miten ne aikovat ratkaista ne”.

Syksyllä 2010 jäsenvaltiot laativat tiiviissä yhteistyössä komission kanssa kansallisia tavoitteita ja kehittivät strategioita niiden täytäntöönpanemiseksi. Jäsenvaltioita kehoitettiin esittämään marraskuun puoliväliin mennessä luonnos kansallisesta uudistusohjelmastaan ja ilmoittamaan siinä suunnitellut kansalliset tavoitteensa ja tarvittavat uudistukset kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja pitkäaikaisten kasvun esteiden poistamiseksi. Kukin jäsenvaltio asettaa omat Eurooppa 2020 -strategian mukaiset tavoitteensa. Tällä tavoin varmistetaan, että kansalliset tavoitteet ovat ”poliittisesti omia” eli että niistä käydään poliittista keskustelua maan sisällä.

Jäsenvaltiot ovat kahta lukuun ottamatta asettaneet itselleen kansalliset tavoitteet. Joissakin tapauksissa ne esittivät vain väliaikaisia tai laadullisia tavoitteita. Koska kyseessä oli alustava ohjelmaversio, jotkin tavoitteista esitettiin voimassa olevien toimintalinjojen mukaisesti vaihteluväleinä tai vähimmäistavoitteina.

Vaikka kansallisissa uudistusohjelmaluonnoksissa esitetyistä alustavista tiedoista ei voida tehdä lopullisia johtopäätöksiä, joitakin yleisiä suuntauksia on havaittavissa. On olemassa riski, että kansallisten tavoitteiden taso asetetaan matalaksi ja keskitytään liikaa lyhyen aikavälin tavoitteisiin, jolloin koko ajanjakson vuoteen 2020 asti kattavat uudistukset jäävät vähälle huomiolle. Tavoitteiden tarkoitus ei ole pelkästään lukumääräinen. Niiden tarkoituksena on kannustaa jäsenvaltioita vaatimaan itseltään mitattavissa olevaa edistystä

olennaisen tärkeillä aloilla, jotka on tiivistetty viidessä yleistavoitteessa. Useimmissa tapauksissa alustavien kansallisten tavoitteiden tarkastelu yhdessä osoittaa, että EU ei pysty vielä saavuttamaan Eurooppa-neuvoston hyväksymiä EU:n yleistavoitteita. On ymmärrettävää, että joillekin jäsenvaltioille voi olla vaikeaa sitoutua kunnianhimoisiin tavoitteisiin taloudellisesti epävarmana aikana. Pitkän aikavälin kansallisten uudistusohjelmien tarkoituksena on kuitenkin esittää suunnitelma, jossa otetaan huomioon tämänhetkiset olosuhteet samalla, kun pyritään saavuttamaan asianmukainen tulos ajanjakson lopulla. Koska kyseessä on uuden lähestymistavan ensimmäinen vuosi ja useilla jäsenvaltioilla on vaikeuksia asettaa kunnianhimoisia tavoitteita aikana, jolloin julkista taloutta on vakautettava, komissio ehdottaa välivaiheen tarkastelua vuonna 2014. Näin EU voi analysoida, voidaanko haluttu edistystaso saavuttaa, ja toteuttaa tarvittaessa lisätoimenpiteitä.

Seuraavassa jaksossa annetaan alustava katsaus ohjelmaluonnosten kansallisista tavoitteista, jotka esitetään liitteenä olevassa taulukossa. Huhtikuuhun 2011 mennessä kaikkien jäsenvaltioiden odotetaan sitoutuvan täsmällisiin kansallisiin tavoitteisiin, jotka kattavat kaikki viisi EU:n yleistavoitetta. Ensi vuodesta lähtien vuotuisessa kasvuselvityksessä seurataan yleistavoitteiden toteutumista tarkemmin ja raportoidaan lopullisista kansallisista tavoitteista.

2.1. Työllisyys

EU:n yleistavoite on 75 prosentin työllisyys vuoteen 2020 mennessä 20–64-vuotiaiden naisten ja miesten osalta. Tavoite on saavutettavissa lisäämällä nuorten ja iäkkäiden sekä alhaisen ammattitaidon omaavien työntekijöiden osallistumista työmarkkinoille sekä integroimalla paremmin lailliset maahanmuuttajat. Alhainen työvoimaosuus on yksi Euroopan tärkeimmistä pitkäaikaisista rakenteellisista heikkouksista. Ennen kriisiä Euroopan työllisyysaste oli useita prosentteja alhaisempi kuin Yhdysvalloissa ja Japanissa. Kriisi on pahentanut työttömyystilannetta dramaattisesti, kun taas väestönmuutokset uhkaavat yhä pienentää saatavissa olevaa työvoimaa. Työvoimaosuuden lisäämisellä olisi huomattava vaikutus Euroopan tulevaan kasvuun.

Kansallisten uudistusohjelmien luonnosten tarkastelu osoittaa, että jäsenvaltiot ovat ottaneet omakseen kyseisen tavoitteen ja useimmat niistä ovat alkaneet ratkaista työmarkkinoiden pullonkauloja. Useimmat jäsenvaltiot ovat valinneet tarkan tavoiteprosentin, mutta useat maat (Itävalta, Belgia, Kypros, Italia ja Slovakia) ovat ehdottaneet vaihteluväliä. Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät ole vielä asettaneet virallista kansallista tavoitetta. Ehdotettujen tavoitteiden prosenttimäärät vaihtelevat 62,9 prosentista (Malta) 80 prosenttiin (Ruotsi).

Jos kaikki jäsenvaltiot voisivat saavuttaa kansalliset tavoitteensa tai vaihteluvälinsä mukaisen vähimmäistavoitteen vuoteen 2020 mennessä, EU:n keskimääräinen työllisyysaste kansalliset tavoitteet asettaneissa jäsenvaltioissa olisi 72,4 prosenttia. Jos kaikki jäsenvaltiot voisivat saavuttaa vaihteluvälinsä enimmäistavoitteen, EU:n keskimääräinen työllisyysaste olisi 72,8 prosenttia. Toisin sanoen tämänhetkisten kansallisten työllisyystavoitteiden perusteella koko EU:n 75 prosentin tavoitteesta jäisi puuttumaan 2,2–2,6 prosenttia.

2.2. Tutkimus ja kehitys

Euroopassa investoidaan erityisesti yksityisiä resursseja Yhdysvaltoja ja muita kehittyneitä talouksia vähemmän ja myös varainkäytön tehokkuus on vähäisempää. Kyseinen kuilu vaikuttaa kielteisesti kasvunäkymiin erityisesti suurimman kasvupotentiaalnin omaavilla

aloilla. Eurooppa 2020 -tavoitteet edellyttävät tutkimukseen ja kehitykseen tehtävien investointien edellytysten parantamista, ja tavoitteena on nostaa yksityisten ja julkisten investointien yhteenlaskettu taso vähintään 3 prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Kaikkien alustavien kansallisten tavoitteiden aggregoitu taso on 2,7 tai 2,8 prosenttia bruttokansantuotteesta, mikä on alle tutkimukseen ja kehitykseen tehtävien investointien odotetun 3 prosentin tason. Luku on kuitenkin merkittävä erityisesti tämänhetkisessä finanssipoliittisessa tilanteessa. Jotkut jäsenvaltiot ovat ryhtyneet lisäämään huomattavasti julkisia investointejaan tutkimukseen, innovaatioihin ja koulutukseen, koska kyseiset investoinnit edistävät tulevaa kasvua. Jotkut jäsenvaltiot esittivät korkeita mutta kuitenkin realistisia tavoitteita, vaikka tutkimukseen ja kehitykseen tehtävien yksityisten investointien osuuden varmistaminen onkin vaikeaa.

EU:n innovaatiokykyyn läheisesti liittyvä toinen näkökohta on nopeasti kasvavien innovatiivisten yritysten osuus⁶. Jäsenvaltioiden on aloitettava uudistustensa suuntaaminen esteiden poistamiseen innovatiivisten yritysten kasvun tieltä toimintaedellytyksiä ja rahoituksen saantia parantamalla.

2.3. Ilmastotoimet ja energia

Kestävän kasvun saavuttaminen merkitsee eurooppalaisen talouden ja yhteiskunnan muuttumista kilpailukyiseksi, resurssitehokkaaksi ja vähähiiliseksi. Kyseinen tulevaisuudennäkymä on Eurooppa 2020 -strategiassa asetetun kolmiosaisen tavoitteen perustana: kasvihuonekaasupäästöjä on vähennettävä vähintään 20 prosentilla vuoden 1990 tasosta tai 30 prosentilla, jos olosuhteet ovat oikeat, uusiutuvien energianlähteiden osuus on nostettava 20 prosenttiin EU:n energian loppukäytöstä ja energiatehokkuutta on lisättävä 20 prosentilla.

Uusiutuvia energianlähteitä ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevat kansalliset tavoitteet ovat jo olemassa.

Kansallisten uudistusohjelmien luonnoksista käy ilmi, että jäsenvaltiot ovat tässä vaiheessa olleet haluttomia asettamaan energiatehokkuutta koskevia tavoitteita. Jotkut jäsenvaltiot eivät esittäneet kyseistä tavoitetta koskevia tietoja lainkaan, kun taas toiset ilmaisivat kansalliset tavoitteensa eri menetelmiä käyttäen. Näiden erojen ja epätäydellisten tietojen vuoksi on kiireesti selvennettävä niitä tavoitteita, jotka kaikkien jäsenvaltioiden on saavutettava.

Alustava arvio osoittaa kuitenkin, että kumulatiivisilla toimilla saavutettava energiankulutuksen väheneminen (alle 10 prosenttia) jäisi huomattavasti EU:n kokonaistavoitteesta energiankulutuksen vähentämiseksi 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Tämä on huolestuttavaa, sillä energiatehokkuus on kustannustehokkain tapa vähentää päästöjä, parantaa energiavarmuutta ja kilpailukykyä, tehdä energiankulutus edullisemmaksi sekä luoda työpaikkoja. Voimassa olevat ja suunnitellut toimenpiteet ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi eivät myöskään ole vielä riittäviä yleistavoitteiden saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä.

⁶ Komissio kehittää asiaa koskevaa indikaattoria Eurooppa-neuvoston pyynnöstä – KOM(2010) 546, 6.10.2010, s. 29.

2.4. Koulutus ja ammatillinen koulutus

Innovaatioiden ja kasvun edistäminen edellyttää myös ammattitaitoista ja koulutettua työvoimaa. Hyvän ammattitaidon omaava väestö on myös olennaisen tärkeä väestönmuutoksen ja sosiaalisen osallisuuden haasteisiin vastaamiseksi Euroopassa. Laadukkaaseen koulutukseen, ammattikoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen investoiminen on sen vuoksi olennaisen tärkeä osa järkevää, kestävää ja osallistavaa kasvua.

Eurooppa 2020 -strategiassa asetetaan kaksiosainen koulutustavoite: vuoteen 2020 mennessä 18–24-vuotiaista koulun olisi keskeyttänyt alle 10 prosenttia ja vähintään 40 prosenttia EU:n nuorista aikuisista (30–34-vuotiaat) olisi suorittanut korkea-asteen tai vastaavan tason koulutuksen. Kansallisten uudistusohjelmien luonnosten tarkastelu osoittaa, että huomiota on kiinnitetty enemmän tämänhetkisten haasteiden tarkasteluun ja niihin vastaamiseen kuin konkreettisten uudistussuunnitelmien ja -toimien määrittämiseen. Useimmista kansallisista uudistusohjelmista ei käy selväksi, otetaanko kuvatut toimenpiteet käyttöön Eurooppa 2020 -strategian johdosta tai onko ne vähintäänkin mukautettu vastaamaan strategian ensisijaisia tavoitteita.

Kansallisissa uudistusohjelmaluonnoksissa on asetettu kansalliset tavoitteet koulun keskeyttämisen vähentämisen ja korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden määrän lisäämisen osalta. Poikkeuksen muodostavat Yhdistynyt kuningaskunta (joka ei asettanut tavoitteita) ja Alankomaat (joka asetti tavoitteen koulun keskeyttämisen vähentämisen osalta, mutta ei korkea-asteen koulutuksen suorittamisen osalta).

Koulun keskeyttämisen vähentämisen osalta jotkut jäsenvaltiot ovat asettaneet erittäin kunnianhimoisia tavoitteita, mutta kokonaisuutena katsoen Eurooppa jää todennäköisesti kuitenkin jälkeen 10 prosentin tavoitteesta vuoteen 2020 mennessä. Kun otetaan huomioon kansallisissa uudistusohjelmaluonnoksissa asetetut tavoitteet mutta ei maita, jotka eivät vielä ole määrittäneet tavoitteita (Yhdistynyt kuningaskunta molempien tavoitteiden osalta, Alankomaat korkea-asteen koulutuksen osalta), koulun keskeyttäneiden määrä vuonna 2020 olisi 10,5 prosenttia eli Euroopan yhteistä 10 prosentin tavoitetta ei saavutettaisi. Absoluuttisina lukuina ilmaistuna tämä merkitsisi, että vuonna 2020 koulutuksensa keskeyttäneiden eurooppalaisnuorten määrä olisi 200 000 henkilöä suurempi kuin asetettu tavoite.

Samoin nyt esitetyt kansalliset korkea-asteen koulutuksen tavoitteet eivät ole riittäviä vuoden 2020 yleistavoitteen saavuttamiseksi. Korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuus olisi vuoteen 2020 mennessä 37,3 prosenttia, mikä merkitsee sitä, että yhteinen eurooppalainen 40 prosentin tavoite jää saavuttamatta. Absoluuttisina lukuina ilmaistuna tämä merkitsisi, että korkea-asteen koulutuksen suorittaneita 30–34-vuotiaita olisi vuonna 2020 noin 800 000 vähemmän kuin jos 40 prosentin tavoite saavutettaisiin.

2.5. Sosiaalinen osallisuus / köyhyyden torjunta

Kasvu ei voi olla kestävää, jos sen edut eivät ulotu yhteiskunnan kaikkiin osiin. Epätasa-arvo Euroopassa on kuitenkin lisääntynyt viime vuosikymmenenä ja yhä useammat ihmiset kärsivät köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä. Talouskriisi on dramaattisesti lisännyt köyhyysrajan alapuolelle pudonneiden tai sitä koskevan uhan alla elävien ihmisten määrää. Kyseisen suuntauksen kääntäminen ja sen varmistaminen, että kasvu ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus nivoutuvat yhteen, on yksi Eurooppa 2020 -strategian tärkeimmistä tavoitteista. EU:n yleistavoitteena on, että köyhyysrajan alapuolella elävien EU:n kansalaisten

määrää vähennetään 25 prosenttia, jolloin 20 miljoonaa ihmistä pääsisi köyhyydestä. Tavoite määritellään kolmen indikaattorin⁷ perusteella, jotka kuvastavat köyhyyden ja syrjäytyneisyyden monitahoisuutta Euroopassa. Tavoite laajentaa alkuperäisen suhteellisen tuloköyhyyden käsitettä kattamaan köyhyyden muun kuin rahallisen ulottuvuuden ja tilanteet, joissa työmarkkinoilta on syrjäydytty. Se kuvastaa myös tilanteiden ja ensisijaisten painopistealueiden erilaisuutta jäsenvaltioissa.

Alustava tarkastelu osoittaa, että suhteellinen köyhyys on yhä suuri haaste useimmissa EU-maissa. Elintason parantaminen voi edistää merkittävästi köyhyyden ja syrjäytyneisyyden vähenemistä maissa, joiden BKT henkeä kohti on alhaisempi ja joissa on vakavaa aineellista puutetta. Työmarkkinoilta syrjäytymisen torjunta on olennaisen tärkeä tavoite kaikissa maissa, myös niissä, joissa on kehittyneet sosiaaliturvajärjestelmät ihmisten suojelemiseksi suhteellisen hyvin tuloköyhyydeltä, mutta jotka tarjoavat heikkoja kannustimia ja/tai vähän tukea vaikeimmin työmarkkinoilta syrjäytyneiden työmarkkinoille osallistumiselle.

Suurin osa maista on asettanut tavoitteita kansallisissa uudistusohjelmaluonnoksissaan, vaikka tavoitteet eivät vielä täytä Eurooppa-neuvoston vaatimuksia. Useimmat jäsenvaltiot ovat käyttäneet kolmea sovittua indikaattoria EU:n tavoitteiden määrittämiseksi. Ne tunnustavat siten, että köyhyyden torjunta kaikissa sen ulottuvuuksissa edellyttää laajoja strategioita. Tavoitetaso olisi kuitenkin asetettava korkeammalle, jotta se kuvastaisi tavoitteiden välisiä yhteyksiä ja erityisesti työvoimaosuuden lisäämisen ja köyhyyden vähentämisen välistä yhteyttä. Useat maat eivät vielä ole asettaneet tavoitteitaan. Kyseisten maiden on kiireesti saatettava prosessi päätökseen.

3. KANSALLISET UUDISTUSOHJELMAT

3.1. Kansallisten uudistusohjelmien luonnokset

Eurooppa 2020 -tavoitteet ovat keskeinen osatekijä kansallisissa uudistusohjelmissa, joiden tulisi sisältää aiempaa paljon laajempi ja kattavampi uudistusstrategia. Jäsenvaltioita pyydettiin toimittamaan uudistusohjelmiensa luonnokset 12. marraskuuta 2010 mennessä ja sisällyttämään niihin seuraavat neljä osaa:

- Keskipitkän aikavälin makrotaloudellinen skenaario: kaikissa kansallisten uudistusohjelmien luonnoksissa esitetään makrotalouden skenaario ja kiinnitetään erityistä huomiota kasvun makrorakenteellisiin esteisiin erityisesti finanssipolitiikan alalla.
- Kansalliset tavoitteet, jotka perustuvat Eurooppa 2020 -strategian yleistavoitteisiin: näitä oli useimmissa kansallisten uudistusohjelmien luonnoksissa (ks. edellä).
- Kasvun ja työllisyyden suurimpien esteiden kartoitus: kansallisten uudistusohjelmien luonnoksissa yleensä vahvistettiin talouspoliittisen komitean kesäkuussa 2010 ja työllisyyskomitean lokakuussa 2010 toteamat kasvun esteet. Joissakin tapauksissa ohjelmaluonnoksissa mainittiin muutamia muitakin ongelmia.
- Tärkeimmät toimenpiteet kasvua edistävien aloitteiden ”etupainottamiseksi”: luonnoksissa ei juurikaan käsitelty mahdollisuutta aikaistaa rakenneuudistuksia kestävän kasvun edistämiseksi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

⁷ Köyhyysriskiaste, vakava aineellinen puute ja vaikeasti alityöllistetyissä kotitalouksissa elävät.

Kansallisten uudistusohjelmien luonnokset ovat yksityiskohtaisuudeltaan ja valmisteluasteeltaan erilaisia: osa niistä on muita täydellisempiä ja edistyneempiä. Yleisesti ottaen uudistusohjelmaluonnoksissa ei oteta asianmukaisesti huomioon potentiaaliseen kasvuun ja työllisyyteen kohdistuvia paineita. Jäsenvaltioiden esittämät makrotalouden skenaariot ovat usein kovin optimistisia komission arvioon verrattuna. Samalla niiden työllisyysennusteet ovat liian pessimistisiä, sillä niihin vaikuttavat lyhyen aikavälin negatiiviset tekijät. Kansallisten uudistusohjelmien luonnosten alustava tarkastelu toi esiin seuraavat keskeiset seikat:

- Suurimmalla osalla jäsenvaltioista on edessään merkittäviä julkistaloudellisia haasteita, jotka liittyvät rakenteellisten alijäämien supistamiseen, korkean velkasuhteen alentamiseen ja väestön ikääntymisestä aiheutuvien kustannusten kurissa pitämiseen. Monissa maissa kestävyyttä parantaisi julkisen talouden laadun ja institutionaalisen kehyksen vahvistaminen finanssipoliittista valvontaa parantamalla.
- Useimmat jäsenvaltiot korostivat, että tarvitaan vakaata ja hyvin toimivaa rahoitusalaa, joka pystyy hoitamaan rahoituksen välityksen ilman valtion tukea. Tämän alan haasteisiin kuuluvat kotitalouksien ylivelkaantuminen, tehokkaan viranomaisvalvonnan varmistaminen ja hyvin toimiva pankkisektori.
- Kilpailukyvyistä huolehtiminen ja puuttuminen vaihtotaseen epätasapainoon on tärkeää kaikille jäsenvaltioille mutta erityisesti talous- ja rahaliiton (EMU) moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Euroalueella on tämän vuoksi ryhdytty toimiin alueen sisäisen epätasapainon vähentämiseksi esimerkiksi vahvistamalla kotimaisen kysynnän edellytyksiä, mukauttamalla suhteellisia palkkoja ja hintoja, lisäämällä palkkojen joustavuutta ja siirtämällä resursseja suljetulta sektorilta avoimelle sektorille.
- Kaikki jäsenvaltiot ovat myös maininneet tarpeen parantaa työmarkkinoille osallistumista ja/tai työnteon edellytyksiä ja puuttua työmarkkinoiden heikkoon toimintaan ja niiden lohkoutumiseen, riittämättömään ammatilliseen ja alueelliseen liikkuvuuteen, riittämättömiin työnteon kannustimiin ja eri ikäryhmien syrjäytymiseen.
- Useimmat jäsenvaltiot tunnustivat myös haasteet, jotka liittyvät tuottavuuden parantamiseen ja siihen, että helpotetaan siirtymistä kohti korkeamman lisäarvon tuotantoa ja vientiä; kyse on pääomainvestointien lisäämisestä, liiketoiminnan sääntelykehyksen toimivuuden varmistamisesta, hallinnon tehostamisesta ja kilpailun edistämisestä.
- Jäsenvaltiot totesivat lisäksi, että on tarpeen edistää innovointivalmiuksia ja lisätä investointeja inhimilliseen pääomaan, jotta kasvupotentiaalia voitaisiin lisätä ja työmarkkinoiden tarjonnan ja kysynnän epäsuhdetta vähentää.

Kansallisten uudistusohjelmien luonnoksissa esitetyt politiikat eivät kuitenkaan tässä vaiheessa tarjoa selkeää vastausta edessä oleviin merkittäviin makrotaloudellisiin haasteisiin ja kasvun pullonkauloihin. Niissä viitataan usein kanaviin, joiden kautta haasteisiin voitaisiin vastata, eikä niinkään konkreettisiin toimenpiteisiin. Julkisen talouden vakauttamistoimenpiteitä esiteltiin yksityiskohtaisemmin, kun taas rakenneuudistuksiin, joilla voitaisiin vauhdittaa kasvua keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, kiinnitettiin vain vähän huomiota. Monissa uudistusohjelmaluonnoksissa esitetään katsaus niistä suunnitelluista toimenpiteistä, joiden avulla jäsenvaltiot pystyisivät saavuttamaan kansalliset tavoitteensa. Toimenpideluetteloihin oli kuitenkin usein sisällytetty toimenpiteitä, jotka oli joko jo toteutettu tai joiden toteutus oli jo pitkällä. Toimenpidesuunnitelmat on usein esitetty melko

yleisellä tasolla kertomatta juurikaan yksityiskohtia toimenpiteiden täsmällisestä luonteesta, täytäntöönpanon aikataulusta, ennakoituista vaikutuksista, osittaisen tai epäonnistuneen täytäntöönpanon riskistä, kustannuksista ja EU:n rakennerahastojen käytöstä. Poikkeuksena olivat rahoitustukea saavien jäsenvaltioiden ohjelmat, joissa suunnitellut toimenpiteet esitettiin yksityiskohtaisemmin.

3.2. Lopullisten kansallisten uudistusohjelmien laatimiseen liittyvä yhteistyö

Kansallisten uudistusohjelmien luonnosten toimittamisen ja lopullisten uudistusohjelmien valmistumisen väliin jäävä aika käytetään komission ja jäsenvaltioiden välisiin keskusteluihin ja vertaisarviointiin neuvostossa. Työllisyyskomitea teki kansallisten uudistusohjelmien luonnosten työllisyysosista vertaisarvioinnin marraskuussa 2010 ja talouspoliittinen komitea tarkasteli makrotaloudellisia osia horisontaalisessa arvioinnissaan joulukuussa.

Kun tämä vuotuinen kasvuselvytys, jossa annetaan yleisiä ohjeita jäsenvaltioille kansallisten uudistusohjelmien viimeistelyä varten, on hyväksytty, komissio ottaa uudelleen yhteyttä jäsenvaltioihin käydäkseen niiden kanssa kahdenkeskisiä keskusteluja uudistusohjelmien viimeistelystä tässä annettujen ohjeiden ja kunkin jäsenvaltion erityisolosuhteiden pohjalta.

Samanaikaisesti olisi saatava päätökseen kansalliset kuulemiset, jotta voitaisiin varmistaa eri osapuolten vahva sitoutuminen kansallisiin uudistusohjelmiin. Näiden kuulemisten myötä valmisteluihin olisi poliittisten toimijoiden (kansalliset parlamentit, alueelliset ja paikalliset viranomaiset) lisäksi saatava mukaan työmarkkinaosapuolia ja muita sidosryhmiä. Kansallisten uudistusohjelmien luonnoksia on vain harvoissa tapauksissa jo käsitelty eri tasoilla. Osa jäsenvaltioista ilmoitti aloittavansa kuulemiset ennen uudistusohjelmansa viimeistelyä, mutta useimmat eivät ole antaneet mitään tietoja kuulemisprosessista.

On huolestuttavaa, että keskipitkän ja pitkän aikavälin kasvua edistäviin rakenneuudistuksiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota. Vakauttamisstrategiat saattavat olla tuomittuja epäonnistumaan ilman tällaisia kasvua lisääviä politiikkoja.

Tavoitteena on saada lopullisista kansallisista uudistusohjelmista sellaisia kohdennettuja uudistusohjelmia, joihin jäsenvaltiot ja eri toimijat jäsenvaltioissa sitoutuvat poliittisesti samalla, kun niissä noudatetaan tiettyjä yhteisiä kriteerejä, jotka tuottavat synergiaetuja ja mahdollistavat paremman seurannan. Lopullisten kansallisten uudistusohjelmien tulisi sisältää erityisesti seuraavat osatekijät:

- arviot potentiaalisen ja tosiasiallisen tuotannon keskipitkän aikavälin kasvusta (vähintään) neljän vuoden ajanjaksolta. Vuoden 2011 ohjelmissa esitettyjen makrotalouden skenaarioiden olisi näin ollen ulotuttava vuoteen 2014;
- kunnianhimoisia ja realistisia tavoitteita, jotka kattavat kaikki viisi EU:n yleistavoitetta, sekä vuoteen 2020 ulottuvat suunnitelmat niiden saavuttamiseksi ja väliarviointi vuonna 2014;
- yksityiskohtaisempia tietoja pitkän aikavälin toimenpiteistä, joiden valmistelua ei ole vielä aloitettu, mukaan luettuna johdonmukainen suunnitelma tutkimus- ja

innovaatiojärjestelmien uudistamiseksi jäsenvaltion vahvuuksia ja heikkouksia koskevan analyysin pohjalta⁸;

- uudistusten talousarviovaikutukset sekä tarvittaessa tarkempia tietoja suunnitelmista käyttää rakennerahastoja kasvua edistävien investointien tukemiseen ja tältä osin kansallisessa tasolla saavutetusta edistymisestä;
- kasvun pullonkaulojen poistamiseen tähtäävät toimenpiteet sekä niihin liittyen tiedot aikataulusta, ennakoituista vaikutuksista ja talousarviovaikutuksista. Nämä toimenpiteet kohdistuvat kasvutekijöihin tai kasvun edellytyksiin ja niihin voivat kuulua esim. toimenpiteet, joilla tuetaan sisämarkkinoita, liiketoimintaympäristöä, pk-yritysten kasvua ja kansainvälistymistä, palvelumarkkinoiden rakenneuudistuksia (esim. palveludirektiivi), digitaaliyhteiskuntaan ja -talouteen siirtymistä, kuluttajien tilanteen parantamista jne. Tieto- ja viestintäteknologian laajemman käytön edut erityisesti tuottavuuden kannalta ovat hyvin tiedossa ja siksi se kannattaa usein sisällyttää kohdennettuihin poliittisiin toimenpiteisiin;
- tiedot eri sidosryhmien osallistumisesta ja osuudesta. Tässä yhteydessä olisi mainittava myös tiedotustoimet, joilla uudistusohjelmia pyritään tuomaan lähemmäksi sidosryhmiä ja kansalaisia, sekä jäsenvaltioiden uudistusten toteuttamisen seurantaan varten perustamat järjestelmät.

4. PÄÄTELMÄT

Edistymisen seuranta ja arviointi on tämän ensimmäisen vuotuisen kasvuselvityksen yhteydessä erityisen haasteellista, koska Eurooppa 2020 -strategia otettiin käyttöön vasta hiljattain. Strategian hyväksymistä ja sen vahvistamista Eurooppa-neuvoston kokouksessa kesäkuussa 2010 seuranneina kuukausina EU-tason toimissa keskityttiin luonnollisestikin strategian kehityksen muotoiluun ja sen seitsemän lippulaivahankkeen käynnistämiseen. Jäsenvaltiot ovat puolestaan aloittelemassa omien uudistusohjelmiansa toteuttamista. Koska kyse on Eurooppa 2020 -strategian ensimmäisestä täytäntöönpanokierroksesta ja siten uudenlaisesta toiminnasta, jäsenvaltiot esittivät kansallisista uudistusohjelmistaan ensin luonnokset ja toimittavat lopulliset asiakirjat huhtikuussa 2011.

Aihekohtainen tarkastelu osoittaa, että samalla kun julkistalouden vakauttamisen kiireellisyys ja tarve palauttaa järjestys rahoitus- ja pankkialalle ovat yleisesti tiedossa, epätasapainon korjaamiseksi ja kasvun ja työpaikkojen luomisen uudelleen käynnistämiseksi tarvittavien uudistusten määrittämiseen on panostettu paljon vähemmän. Sama pätee myös alustaviin kansallisiin tavoitteisiin, jotka osoittavat, että EU tuskin pystyy saavuttamaan sovittuja EU-tason yleistavoitteita. Alustavien tietojen mukaan ero ei kuitenkaan ole niin suuri, etteikö sitä voitaisi kuroa umpeen tulevien vuosien päättävällä toiminnalla. Nyt ensimmäisinä vuosina on tärkeintä, että kehitys kohti kunnianhimoisia tavoitteita saadaan liikkeelle kaikissa jäsenvaltioissa, olipa niiden lähtökohta mikä tahansa. Rakenneuudistuksissa edistyminen olisi seuraavina kuukausina asetettava etusijalle. Tämä edellyttää kansallisen tason toimia ja kasvua edistävien toimenpiteiden etupainottamista lippulaivahankkeissa tämän vuotuisen kasvuselvityksen keskeisten kohtien mukaisesti.

⁸ Jäsenvaltioita kannustetaan hyödyntämään tässä analyysissä lippulaiva-aloitteen Innovaatiunioni yhteydessä kehitettyä itsearviointivälinettä (KOM(2010) 546 lopullinen).

EU-ohjausjakson pääkohteina ovat julkisen talouden kurinalaisuuden ja makrotalouden vakauden palauttamiseen tähtäävät toimet yhdessä rakenneuudistusten kanssa. Komissio arvioi maaliskuun Eurooppa-neuvoston päätelmien perusteella kansalliset uudistusohjelmat ja vakaus- ja/tai lähentymisohjelmat kesäkuuhun 2011 mennessä, esittää jäsenvaltioille Eurooppa 2020 -strategian yhdenmukaiset suuntaviivojen perusteella maakohtaisia suosituksia ja tarjoaa finanssipolitiikkaa koskevaa ohjausta vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti⁹. Neuvosto hyväksyy suositukset ja antaa lausuntonsa vakaus- ja lähentymisohjelmista heinäkuussa 2011. Tämän jälkeen EU:n on toimittava, ja jäsenvaltioiden on puolestaan tehtävä näiden suositusten ja lausuntojen pohjalta konkreettisia päätöksiä vahvistaessaan vuoden jälkipuoliskolla vuoden 2012 talousarvionsa.

⁹ Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2010, jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (2010/410/EU), ja neuvoston päätös, annettu 21 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (2010/707/EU). Nämä muodostavat yhdessä Eurooppa 2020 -strategian yhdenmukaiset suuntaviivat.

Liite:
Alustavat Eurooppa 2020 -tavoitteet¹⁰

Jäsenvaltioi- den tavoitteet ohjelma- luonnoksissa	Työllisyysaste (%)	T&K prosentteina BKT:stä	Päästövähennys- tavoitteet (suhteessa vuoden 2005 tasoon) ¹¹	Uusiutuva energia	Energiatehokkuus – energian- kulutuksen vähennys (Mtoe) ¹²	Koulun keskeyttämi- nen (%)	Korkea- asteen koulutus (%)	Köyhyyden vähentäminen (henkilömääränä ilmaistuna) ¹³
AT	77–78 %	3,76 %	– 16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (mukaan lukien ISCED 4a, joka on nyt n. 12 %)	235 000
BE	71–74 %	2,6–3,0 %	– 15 %	13 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	9,5–10 %	46–48 %	330 000–380 000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,2	11 %	36 %	260 000 (500 000)
CY	75–77 %	0,5 %	– 5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	18 000
CZ	75 %	2,70	9 %	13 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	5,5 %	32 %	30 000
DE	75 %	3 %	– 14 %	18 %	37,7	Alle 10 %	42 % (mukaan lukien ISCED 4, joka on nyt 11,4)	330 000 (660 000)
DK	78,5 %	3 %	– 20 %	30 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Alle 10%	40 %	22 000

¹⁰ Lopulliset kansalliset tavoitteet vahvistetaan huhtikuussa 2011 esitettävissä kansallisissa uudistusohjelmissa.

¹¹ Kansalliset päästöjen vähentämistavoitteet, jotka on määritelty päätöksessä 2009/406/EY (nk. vastuunjakopäätös), koskevat päästökauppajärjestelmään kuulumattomia päästöjä. Päästökauppajärjestelmän piiriin kuuluvia päästöjä vähennetään 21 prosenttia vuoden 2005 tasoon verrattuna. Päästöjen kokonaisvähennys on 20 prosenttia suhteessa vuoden 1990 määriin.

¹² Olisi huomattava, että kansallisissa ennusteissa on saatettu käyttää myös eri perusvuotta tai -vuosia säästöjä arvioitaessa.

¹³ Arvioitu osuus EU:n tavoitteesta.

EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (vain loppukäyttö)	9,5 %	40 %	49 500
EL	70 %	2 %	– 4 %	18 %	5,4	10 %	32 %	450 000
ES	74 %	3 %	– 10 %	20 %	25,2	15 %	44 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa
FI	78 %	4 %	– 16 %	38 %	4,21	8 %	42 %	150 000
FR	75 %	3 %	– 14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 vuoteen 2015 mennessä
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	10 %	30,3 %	450 000–500 000
IE	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	– 20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186 000
IT	67–69 %	1,53 %	– 13 %	17 %	27,9	15–16 %	26–27 %	2 200 000
LT	72,8 %	1,9 %	17 %	23 %	0,74 (vain loppukäyttö)	9 %	40 %	170 000
LU	73 %	2,6 %	5 %	11 %	0,19 (vain loppukäyttö)	Alle 10 %	40 %	3 000
LV	73 %	1,5 %	– 16 %	40 %	0,67	13,4 %	34–36 %	121 000
MT	62,9 %	0,67 %	14 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6 560
NL	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	1 %	14 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Määrän vähentäminen 25 000:een (9 prosenttiin)	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa
PL	71 %	1,7 %	19 %	15 %	13,6	4,5 %	45 %	1 500 000–2 000 000
PT	75 %	2,7–3,3 %	– 17 %	31 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	10 %	40 %	200 000
RO	70 %	2 %	4 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580 000

SE	80 %	4 %	13 %	49 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	10 %	40–45 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa
SI	75 %	3 %	17 %	25 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	5,1 %	40 %	40 000
SK	71–73 %	0,9–1,1 %	5 %	14 %	1,08 (vain loppukäyttö)	6 %	30 %	170 000
UK	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	– 16 %	15 %	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Ei tavoitetta kansallisessa ohjelmassa	Nykyinen lasten köyhyyden vähentämistavoite
Arvio EU:n osalta	72,4–72,8 %	2,7–2,8 %	– 20 % (suhteessa vuoden 1990 tasoon)	20 %	Alle 10 %	10,5 %	37,3 %	
EU:n yleistavoite	75 %	3 %	– 20 % (suhteessa vuoden 1990 tasoon)	20 %	20 %:n lisäys energiatehokkuuteen	10 %	40 %	20 000 000

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.1.2011
KOM(2011) 11 lopullinen

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 2

MAKROTALOUDELLINEN KERTOMUS

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 2

MAKROTALOUDELLINEN KERTOMUS

Jäsenvaltioiden vuosina 2011–2012 toteuttamilla toimilla on keskeinen merkitys, kun pyritään välttämään ns. menetetty vuosikymmen. Poliitiikan painopisteet, ajoitus ja sisältö on määritettävä kansallisten olosuhteiden perusteella, ja toimia toteutettaessa on otettava huomioon julkisen talouden kestävyysriskit ja tarve korjata liiallinen epätasapaino. Ensimmäiseksi on katkaistava joissakin jäsenvaltioissa syntynyt noidankehä, joka on johtanut kestäättömällä tasolla olevaan julkiseen velkaan, rahoitusmarkkinoiden häiriöihin ja hitaaseen talouskasvuun. Marraskuussa 2010 toimitetuissa kansallisten uudistusohjelmien luonnoksissa todetaan, että makrotaloudelliset haasteet on viipymättä ratkaistava yhdennetyllä lähestymistavalla, mutta asianmukaisia toimintavaihtoja ei juurikaan ehdoteta.

Tässä tausta-asiakirjassa pyritään määrittämään toimet, joilla todennäköisemmin tuotetaan positiivisia makrotaloudellisia vaikutuksia. Jäsenvaltiot voisivat harkita toimien toteuttamista tulevien kahden vuoden aikana. Ensimmäisessä jaksossa kartoitetaan tilannetta analysoimalla ennen kriisiä syntyneitä epätasapainoja ja rakenteellisia heikkouksia sekä sitä ympäristöä, jossa joudutaan elämään selviytyttyämme lamasta, jonka vertaista ei ole koettu 1930-luvun suuren lamakauden jälkeen. Toisessa jaksossa keskitytään siihen, kuinka julkinen talous saadaan taas kestäväälle pohjalle. Kolmannessa jaksossa käsitellään rahoitusalan nopeaa tervehdyttämistä. Viimeisen jakson teeman muodostavat kiireelliset rakenneuudistukset, joilla palautetaan makrotalouden tasapaino ja saadaan kasvun veturit uuteen vauhtiin.

1. EUROOPPA VASTAA POIKKEUKSELLISIIN HAASTEISIIN

Euroopan talous on hitaasti toipumassa lamasta, joka oli pahin vuosikymmeniin. Talouskriisin vuoksi talouden toimeliaisuus supistui huomattavasti EU:ssa, miljoonia työpaikkoja menetettiin ja kansalaisten elämä vaikeutui suuresti. Erityisen selvästi tulivat esiin ennen kriisiä olemassa olleet talouden rakenteelliset heikkoudet, joihin ei ollut asianmukaisesti paneuduttu.

EU:n taloudessa oli ennen kriisiä rakenteellisia heikkouksia

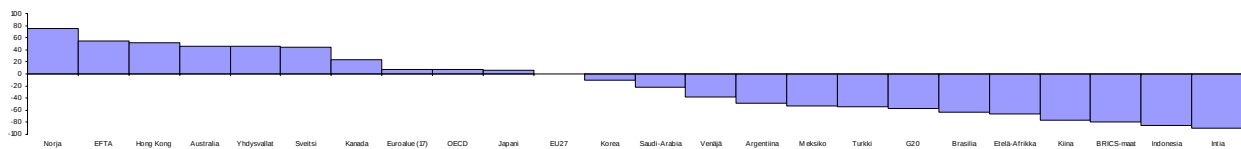
EU on vauras alue, mutta sen talous kasvoi muuhun maailmaan verrattuna hitaasti viime vuosikymmenellä (ks. kaavio1). Aukasta kohti lasketulla BKT:lla mitattuna EU:n 27 jäsenvaltiota ovat keskimäärin paljon vauraampia kuin G 20 -maat, mutta jäivät silti selvästi jälkeen monista EU:n ulkopuolisista OECD-maista ja yleisesti ottaen koko OECD:stä. Myös vuoden 2000 jälkeinen talouskasvu on tuottanut suuren pettymyksen, koska EU:n kasvulukemat ovat olleet Japania lukuun ottamatta heikompia kuin missään muussa kehittyneessä taloudessa. Myös useissa nousevan talouden maissa kasvu on ollut selvästi nopeampaa kuin EU:ssa. Tämän

vuoksi ero muihin kehittyneisiin talouksiin kasvaa koko ajan. EU:n heikko talouskasvu johtuu väistämättä rakenteellisista heikkouksista, koska kasvuvauhdin eroja ei voida selittää pelkästään sillä, että alemmalta tasolta lähteneet maat ovat kuroneet eroa kiinni. Heikko yleiskuva paranee elintason osalta hieman, kun katsotaan muita kuin BKT:n tyyppisiä indikaattoreita, kuten suhteellisen pieniä tuloeroja, korkeaa eliniänodotetta ja suhteellisen tehokasta ympäristönsuojelua (esimerkiksi tuotantoyksikköä kohti lasketut hiilidioksidipäästöt).

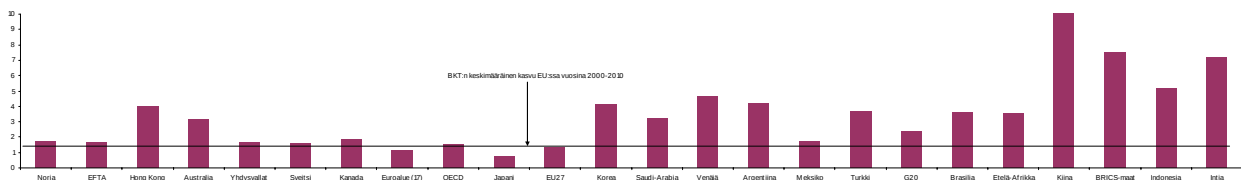
Pullonkaulat jarruttivat talouskasvua EU:ssa viime vuosikymmenellä. Talouskasvusta tehdyt vakiolaskelmat osoittavat, että ennen kriisiä (vuosina 2001–2007) työn tuottavuus oli kasvun keskeinen veturi, kun taas työvoiman käyttöasteen ja työikäisen väestön lisääntymisen osuus kokonaiskasvusta oli vain noin neljännes. EU27-maissa kasvua hidastivat erityisesti nuorten ja parhaassa työiässä olevien miesten työvoimaosuuden lasku sekä työntekijöiden työajan lyhentyminen (ks. kaavio 2). Talous- ja finanssikriisi on heikentänyt tilannetta entisestään. BKT on supistunut, työttömyys on kasvanut jyrkästi ja kokonaistuottavuus on laskenut huomattavasti, mikä johtuu suurelta osin kapasiteetin käyttöasteen voimakkaasta laskusta. Kokonaistuottavuuden ja työvoiman käyttöasteen osalta EU ja euroalue ovat selvästi jäljessä Yhdysvaltoja ja Japania. Työvoiman käyttöasteessa tämä näkyy selvästi ikäjakauman kummassakin ääripäässä, kuten työllisyysasteiden selvät erot osoittavat (ks. kaavio 3).

Kaavio 1: BKT ja kasvu

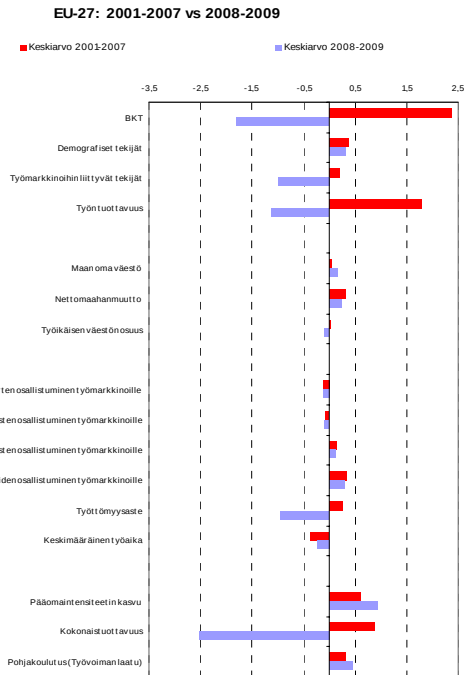
BKT asukasta kohti vuonna 2010 (ostovoimastandardin mukainen ero suhteessa EU27-maihin (%))



Keskimääräinen talouskasvu vuosina 2000-2010

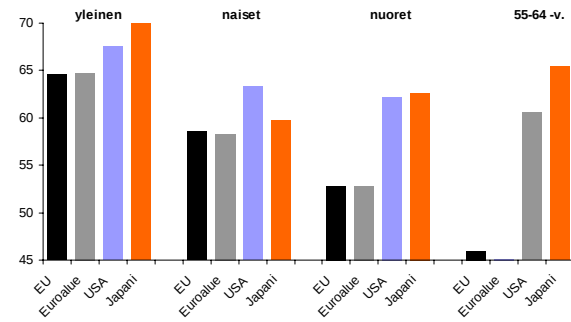


Kaavio 2: BKT:n kasvun erittely



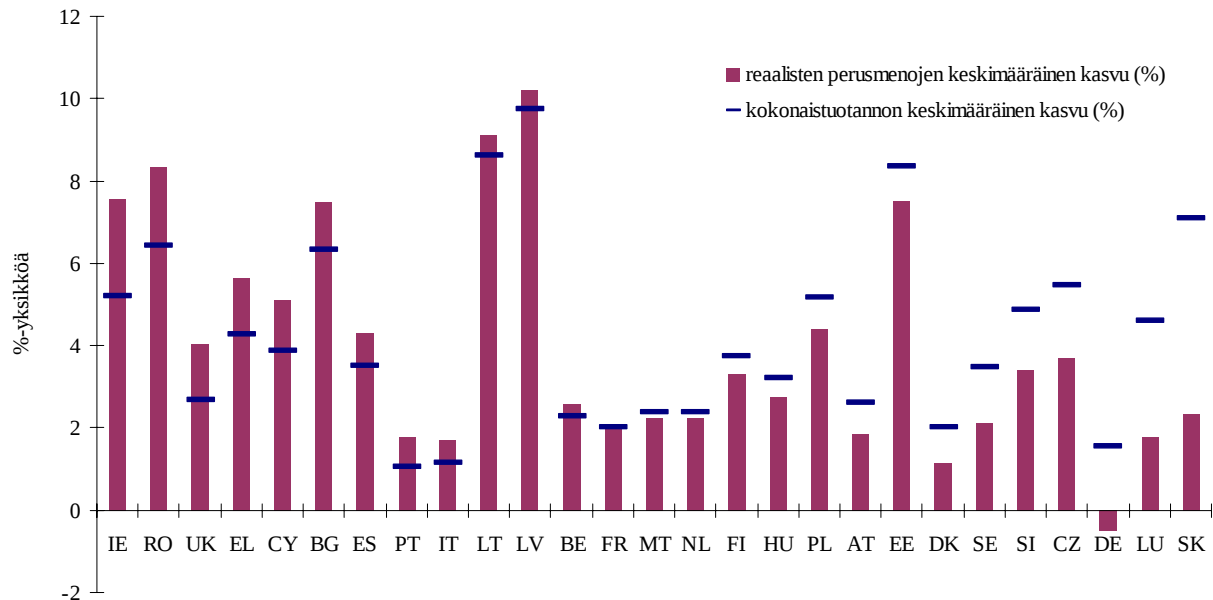
Kaavio 3: Työllisyysaste

Työikäisten 20–64 -vuotiaiden kokonaistyöllisyys



Kaavio 4: Reaaliset perusmenot v. kokonaistuotannon kasvu

Keskimääräinen kasvu vuosina 2003-2007



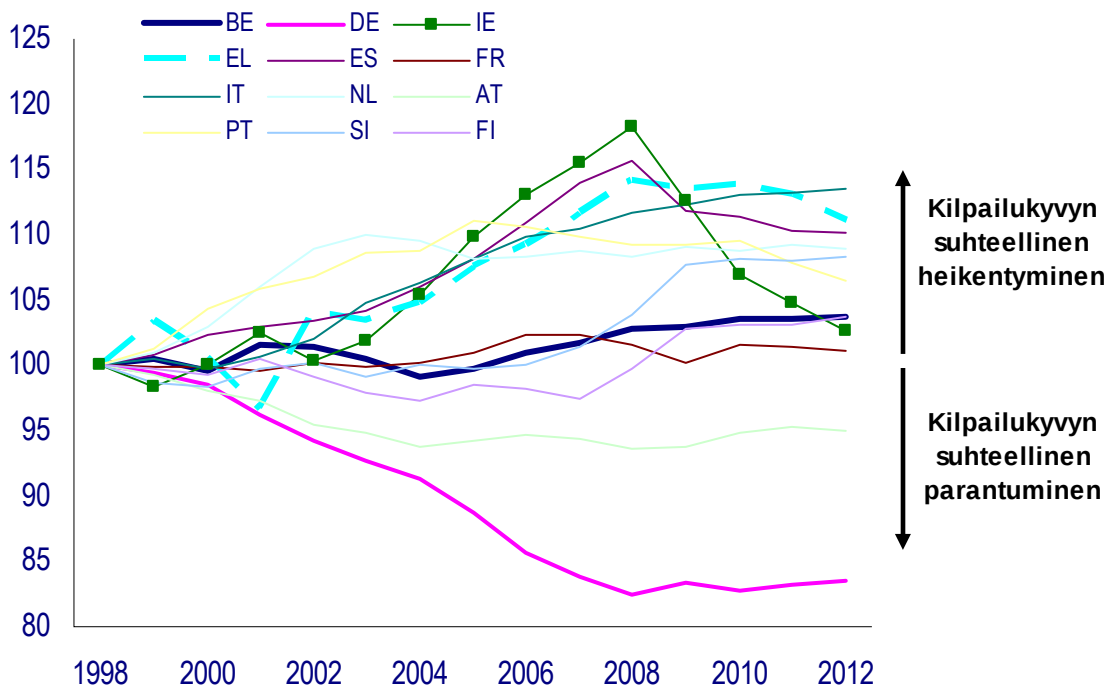
Huom: Jäsenvaltiot on ryhmitelty sen mukaan, kuinka paljon nopeammin reaaliset perusmenot ovat keskimäärin kasvaneet kuin kokonaistuotanto.

Kriisiä edeltävinä vuosina useat EU:n jäsenvaltiot eivät noudattaneet varovaisen finanssipolitiikan peruseriaa. Vuosien 2003–2007 nopean talouskasvun aikana saadut poikkeukselliset lisätulot käytettiin vain osittain julkisen talouden nopeampaan sopeuttamiseen. Merkittävä osa tuloista käytettiin lisämenoihin: perusmenojen kasvuvauhti ylitti keskimääräisen talouskasvun 12 jäsenvaltiossa kriisiä edeltäneinä hyvinä vuosina 2003–2007. Joissakin jäsenvaltioissa menojen kasvu oli selvästi talouskasvua nopeampaa (ks. kaavio 4). Tämän politiikan kestättömyys tuli ilmeiseksi kriisin alussa, kun valtioiden tulojen romahdus paljasti yhtäkkiä niiden heikolla pohjalla olevat julkisen talouden rahoitusasemat, joissa oli talouden supistessa monissa tapauksissa vähän tai ei lainkaan liikkumavaraa.

Taluskriisiä edeltäneen vuosikymmenen aikana myös makrotalouden tasapaino heikkeni selvästi EU:ssa. Joissakin jäsenvaltioissa talouden kotimainen tasapaino järkkäyi huomattavasti. Tämä johti euroalueella suuriin maiden välisiin eroihin vaihtotaseen ja kilpailukyvyyn kehityksessä (ks. kaavio 5). Lisäksi jotkin euroalueen jäsenvaltiot ovat menettäneet huolestuttavan suuria osuuksia vientimarkkinoilla. Ulkoista epätasapainoa ovat lisänneet tuottavuuden kehitykseen nähden liian suuret palkankorotukset, luottokannan liiallinen kasvu yksityissektorilla, asuntojen hintakuplat ja kotimaisen kysynnän rakenteelliset heikkoudet.¹

Kaavio 5: Hintakilpailukyvyyn kehitys suhteessa muuhun euroalueeseen

(indeksit; 1998 = 100, lisäys merkitsee kilpailukyvyyn heikentymistä)

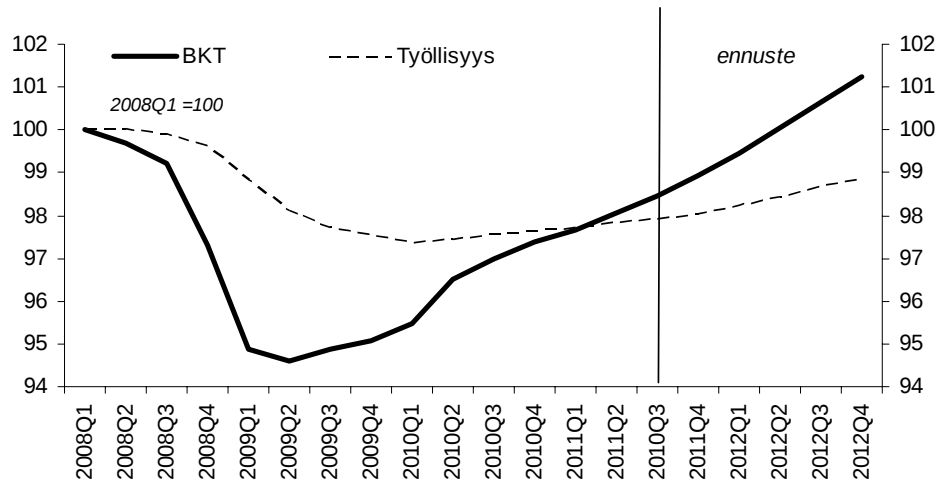


¹ Ks. Euroopan komission julkaisu: "Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances", European Economy 1 (2010).

Kriisin vaikutus reaalityalouteen ja työllisyyteen

Kaavio 6: BKT ja työllisyys

(vuoden 2008 ensimmäinen neljännes (Q1) = 100)



Lähteet: Eurostat; PO ECFIN, syksyn talousennuste

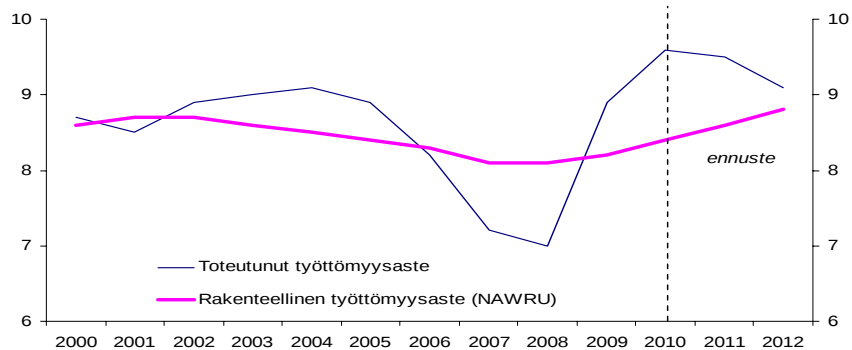
Huom: Neljännesvuosittaiset luvut on laskettu interpoloimalla lineaarisesti työllisyysennusteita koskevat vuosittaiset luvut

BKT:n jyrkän supistumisen vuoksi menetettiin keskimäärin neljän vuoden talouskasvu. Vuosina 2008 ja 2009 tapahtunut tuotannon lasku supisti EU:n BKT:n vuoden 2006 tasolle. Komission laatiman syksyn 2010 talousennusteen mukaan EU saavuttaa reaalityaloutta kohdannutta kriisiä edeltävän, vuoden 2008 ensimmäisen neljänneksen tuotantotason vasta vuoden 2012 toisella neljänneksellä (ks. kaavio 6). Vuoden 2011 loppuun mennessä vain kymmenen jäsenvaltion ennustetaan saavuttavan tai ylittävän vuoden 2008 tuotantotason. Yhdentoista jäsenvaltion tuotannon arvioidaan olevan vielä vuoden 2012 lopussa talouskriisiä alemmalla tasolla. Myös työllisyyden ennustetaan olevan vielä vuoden 2012 lopussa yli prosenttiyksikön verran alemmalla tasolla kuin ennen kriisiä.

Talouskriisi on koetellut tuntuvasti eurooppalaista yhteiskuntaa työttömyyden kasvaessa rajusti. EU 27-maiden työvoimasta 7 prosenttia oli työttömänä vuonna 2008. Vuonna 2010 työttömiä oli melkein 10 prosenttia työvoimasta, ja työttömyysaste saattaa pysyä yli 9 prosentissa vuonna 2012 (ks. kaavio 7). Työttömyysaste on erityisen korkea eli yli 12 prosenttia Virossa, Irlannissa, Kreikassa, Slovakiassa, Latviassa, Liettuassa ja Espanjassa. Pitkäaikaistyöttömien eli yli vuoden työttöminä olleiden lukumäärä on kasvanut nopeasti noin 40 prosenttiin kaikista EU:n työttömistä. Työttömyyden pitkittyminen lisää riskiä pitkäaikaisesta syrjäytymisestä työmarkkinoilta. Erityisen paljon työttömien joukossa on alhaisen osaamistason työntekijöitä, maahanmuuttajia ja nuoria. Nuorista on työttöminä yli 20 prosenttia yli puolessa jäsenvaltioista, ja Espanjassa peräti 42 prosenttia.

Kaavio 7: Toteutunut ja rakenteellinen työttömyys EU27-maissa

(vuoden 2008 ensimmäinen neljännes (Q1) = 100)

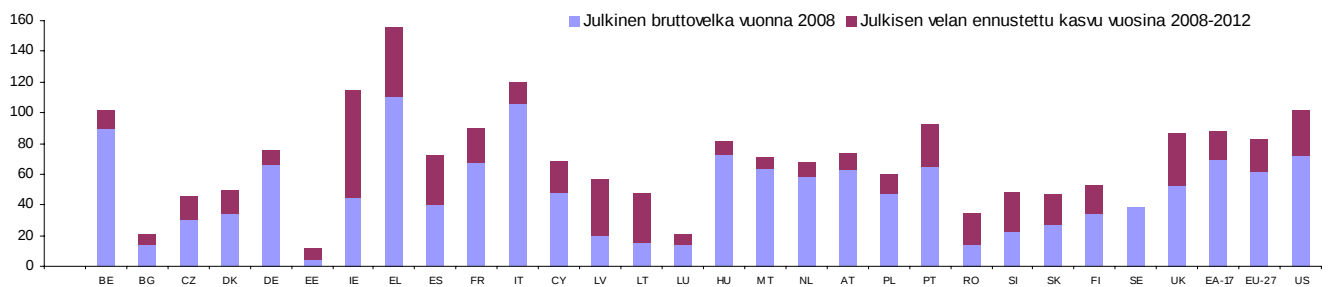


Kriisin aikana potentiaalinen kasvu hidastui entisestään, koska rakenteellinen työttömyys kasvoi nopeasti ja investointiaste laski jyrkästi. Potentiaalisen tuotannon arvioidaan kasvavan EU 27 -maissa erityisen hitaasti (1,1 prosenttia) ennustejaksolla 2010–2012. Tämä johtuu sekä heikosta tuottavuuden kasvusta että alhaisesta työvoiman käyttöasteesta. Tilanteen ennustetaan olevan vielä huonompi euroalueella, missä trendit ovat yleisesti ottaen samankaltaisia, mutta jyrkempiä. Työvoiman vähäisempi käyttö liittyy paitsi palkkojen nousua kiihdyttämättömän alimman työttömyysasteen (NAWRU) huomattavaan kasvuun (ks. kaavio 7) myös työntekijöiden keskimääräisen työajan jatkuvaan lyhenemiseen ja työikäisen väestön vähenemiseen. Potentiaaliseen kasvuun vaikuttavat myös hidastunut pääoman muodostus, joka johtuu kriisin jälkeisestä investointien poikkeuksellisen alhaisesta tasosta, ja hitaasti kasvavasta kokonaistuottavuudesta, joka elpyy vähitellen, mutta ainoastaan kriisiä edeltäneelle vaimean kasvun uralle.

Julkisen talouden epätasapaino kasvaa, makrotalous tasapainottuu hitaasti

Kaavio 8: Julkinen velka vuonna 2008 ja velan ennustettu kasvu vuosina 2008-2012

(% suhteessa BKT:hen)



Lähteet: PO ECFIN, syksyn talousennuste

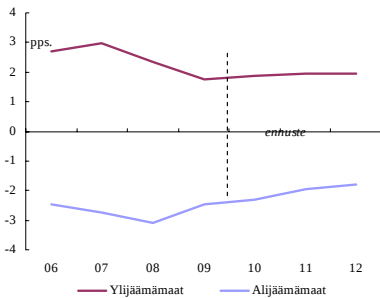
Taluskriisillä oli dramaattinen vaikutus jäsenvaltioiden julkiseen talouteen euroalueella ja koko EU:ssa. Julkinen velka suhteessa BKT:hen kasvoi lyhyessä ajassa nopeasti lähes kaikissa jäsenvaltioissa, minkä vuoksi kriisiä edeltävinä vuosina saavutettu kohtuullinen edistyminen menetettiin (ks. kaavio 8). Julkisen talouden bruttovelan arvioidaan olleen vuoden 2010 lopussa euroalueella noin 84 prosenttia ja koko EU:ssa noin 79 prosenttia suhteessa BKT:hen. Vuodesta 2007 julkinen velka on kasvanut noin 20 prosenttiyksikköä. Nykyisellä politiikalla velan kasvu jatkuu edelleen.

Käynnissä oleva julkisen talouden tilan nopea heikentyminen johtuu tulojen vähentymisestä ja menopuoleen kohdistuvista kasvavista paineista sekä harkinnanvaraisista verokannustimista. Joissakin jäsenvaltioissa valtiontalous tuli riippuvaiseksi erittäin syklisistä tai tilapäisistä tulolähteistä. Tämä edisti valtion tulojen romahdusta, kun talouden toimeliaisuus supistui nopeasti valtion menojen pysyessä suunnilleen aiemmin suunnitellulla tasolla. Jäsenvaltiot antoivat automaattisten vakauttajiensa toimia täysipainoisesti, mikä vaimensi osaltaan globaalin kriisin vaikutusta reaalityöelämään. Näin ei kuitenkaan pystytty estämään kysynnän vähenemistä eikä poistamaan rahoitusjärjestelmän romahtamisen riskiä. Tämän vuoksi useat EU:n jäsenvaltioiden hallitukset toteuttivat myös harkinnanvaraisia finanssipoliittisia toimia osana Euroopan talouden elvytysohjelmaa, jonka Euroopan komissio käynnisti joulukuussa 2008.

Julista taloutta rasittavat viime aikoina syntyneiden ylimääräisten paineiden ohella myös väestön ikääntymisen vaikutukset. Tämä kehityssuunta on ollut tiedossa jo kauan, ja se aiheuttaa väistämättä julkiselle taloudelle merkittäviä ongelmia pitkällä aikavälillä, jos uudistuksia ei toteuteta pian. Julkisen talouden huolestuttava tilanne uhkaa siis heikentyä entisestään. Mikäli politiikkaa ei muuteta, ikääntyneille henkilöille julkisista varoista tarjottavien eläkkeiden ja muiden vanhuusetuksien (terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito) ennustetaan EU:ssa kasvavan noin 4 ½ prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen seuraavien 50 vuoden aikana. Noin kolmasosassa jäsenvaltioista ikääntymiseen liittyvien valtion menojen arvioidaan kasvavan yli 7 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen.

Kriisi on korjannut vain osittain ja tilapäisesti makrotalouden suuren epätasapainon, joka vallitsi monissa jäsenvaltioissa ennen kriisin alkua. Vaihtotaseen alijäämät ovat supistuneet, kun lama on vähentänyt liiallista kysyntää ja poistanut tai lieventänyt joitakin tasapainoa järkyttäneitä tekijöitä, kuten asuntomarkkinoiden kuplia ja luottoekspansiota. Valtioiden vaihtotaseiden vajeet ovat edelleen suuret etenkin euroalueella, eikä niistä ennusteiden mukaan päästä lähitulevaisuudessa eroon (ks. kaavio 9). Kaaviosta 10 voidaan nähdä, että niillä EU:n jäsenvaltioilla, joiden tavara- ja palvelutase oli selvästi ali- tai ylijäämäinen kriisin alussa, tilanne oli yleisesti ottaen sama kahta vuotta myöhemmin, kun talous alkoi elpyä. Tämä kertoo osittain rakenteellisista heikkouksista, kuten ylijäämämaiden heikosta kotimaisesta kysynnästä ja alijäämämaiden huonosta hinta- ja kustannuskilpailukyvästä, johon liittyy usein suuri julkinen velka.

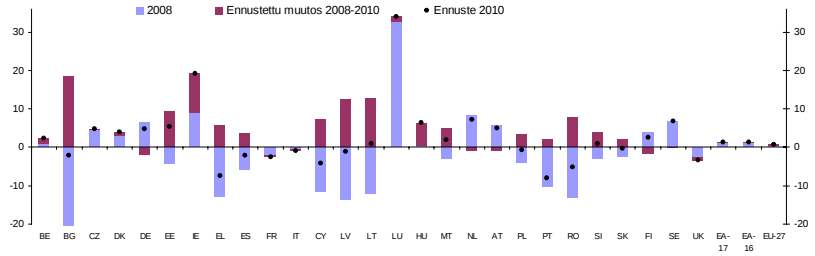
Kaavio 9: Vaihottaseiden erittely (euroalue)



Lähteet: PO ECFIN, syksyn talousennuste

Kaavio 10: Tavara- ja palvelutase ja sen ennustettu muuttuminen vuoteen 2010 saakka

(positiivinen arvo = ylijäämä; negatiivinen arvo = alijäämä; % suhteessa BKT:hen)

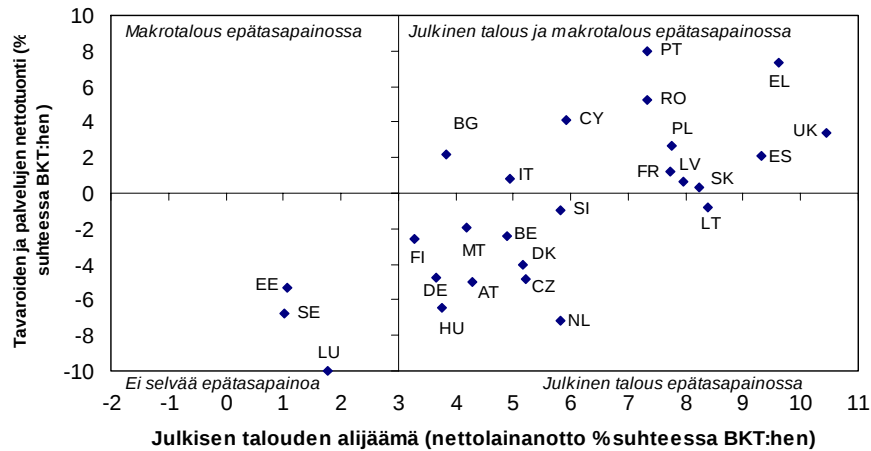


Huom: Euroalueen jäsenvaltiot on luokiteltu ylijäämä- tai alijäämämaiksi sen mukaan, mikä niiden vaihtotaseen tilanne oli vuonna 2006.

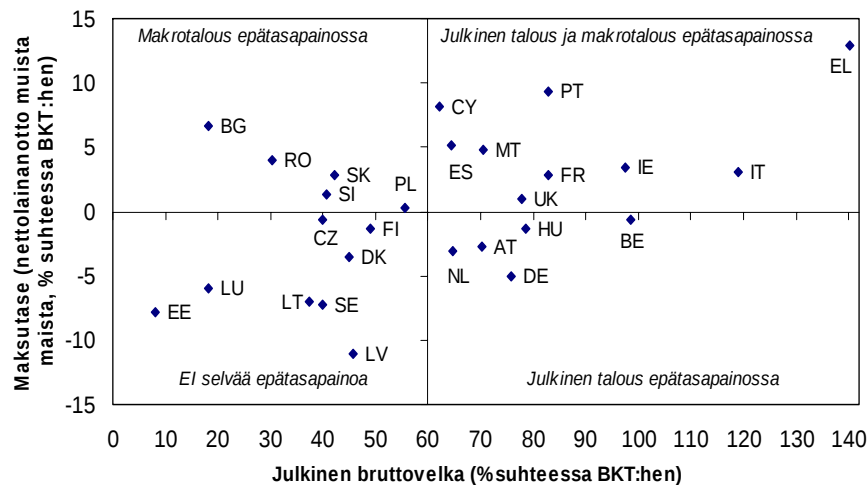
Jäsenvaltioissa tarvitaan erilaisia toimia

Kaavio 11: Jäsenvaltioiden erilainen lähtötilanne vuonna 2010

*Julkisen talouden alijäämä / tavaroiden ja palvelujen nettotuonti***



*Julkisen velka / maksutaseen alijäämä**



Lähde: PO ECFIN, syksyn talousennuste

*Maksutaseen alijäämä tarkoittaa nettolainanottoa muualta maailmasta (vaihtotase + pääomanliikkeet). Käsite kuvaa ulkoisen velan vuotuista muutosta.

** Tavaroiden ja palvelujen nettotuontia kutsutaan myös tavara- ja palvelutaseen alijäämäksi. Se riippuu suoraan hintakilpailukyvästä. Luxemburgin ylijäämä ylittää 30 prosenttia suhteessa BKT:hen, eikä se mahdu kaavion asteikolle.

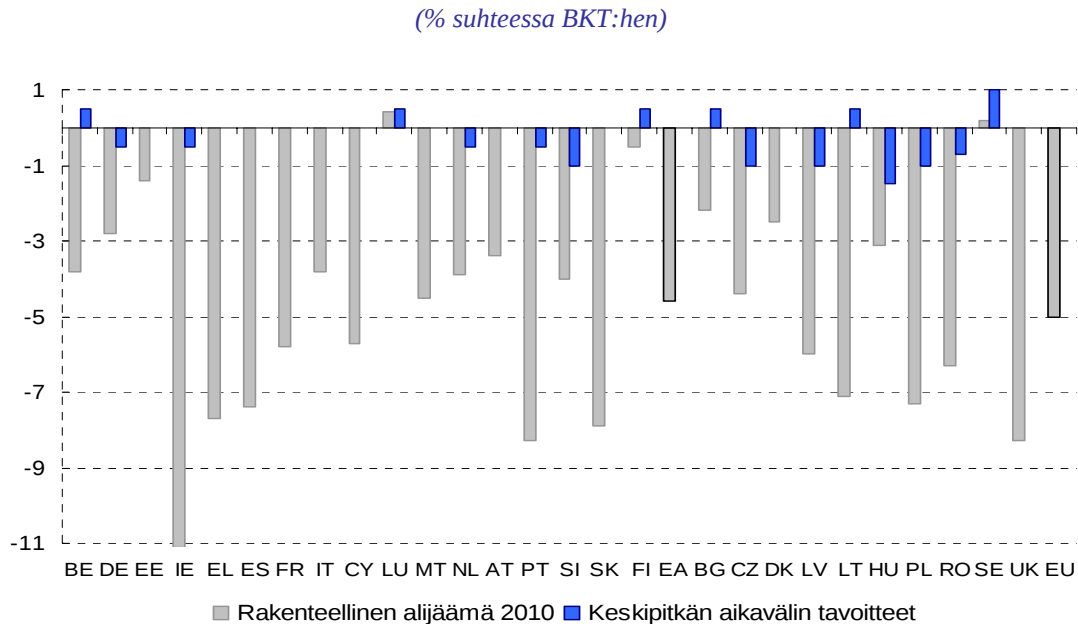
EU-maiden julkisen talouden tila ja ulkoinen asema vaihtelee suuresti, minkä vuoksi tarvitaan tapauskohtaisia ratkaisuja. Kaaviossa 11 pyritään havainnollistamaan eri

indikaattoreilla, että joillakin jäsenvaltioilla on erityisen kiireellisiä haasteita, kun ne pyrkivät sopeuttamaan kestävämmällä pohjalla olevaa julkista talouttaan ja korjaamaan ulkoisen epätasapainonsa. Yhtä kaikille sopivaa ratkaisua ei ole, vaan jäsenvaltioiden toimien painopisteet vuosina 2011–2012 olisi määritettävä muun muassa julkisen talouden kestävyyyteen kohdistuvien riskien ja epätasapainon korjaamistarpeen mukaan. Julkisen talouden ja/tai makrotalouden suuresta epätasapainosta kärsivien jäsenvaltioiden toimintavaihtoehdot ovat hyvin rajoitetut. Niiden pitäisikin ensisijaisesti pyrkiä korjaamaan nykyinen epätasapaino. Vailla suuria makrotalouden ongelmia tai muita selviä riskejä olevien jäsenvaltioiden olisi paneuduttava pitkän aikavälin kasvun vetureihin ja pidettävä talous tasapainossa tulevaisuudessakin.

2. JULKISEN VELAN VÄHENTÄMINEN MÄÄRÄTIETOISELLA JA KESTÄVÄLLÄ JULKISEN TALOUDEN VAKAUTTAMISELLA

Vakauttaminen on aloitettava heti

Kaavio 12: Rakenteelliset alijäämät ja julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteet



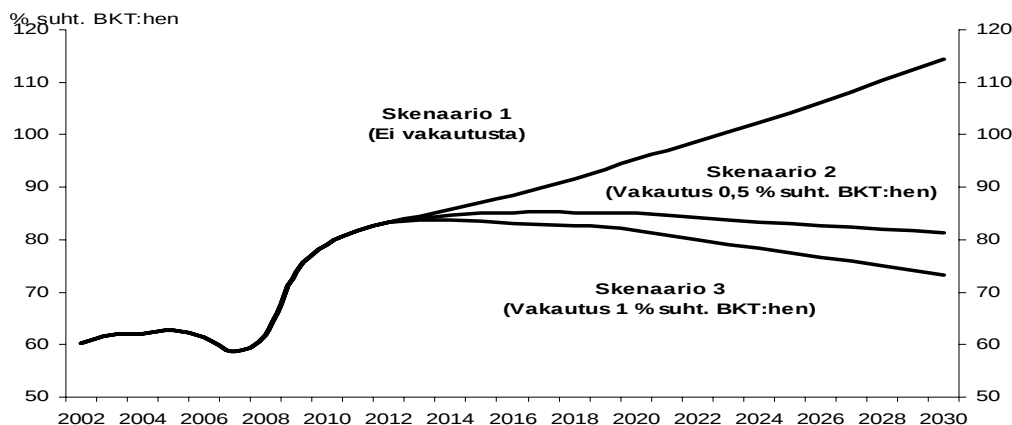
Taluskriisi on heikentänyt valtiontaloutta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa, mutta julkisen talouden todellinen tila vaihtelee huomattavasti maittain. Kuten kaaviossa 12 esitetään, alijäämän (rakenteellinen alijäämä, josta on puhdistettu suhdannevaiheen ja kertaluonteisten toimenpiteiden vaikutukset) poikkeama julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta on erityisen suuri eli yli 5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen 12 jäsenvaltiossa. Paremmassa asemassa ovat jäsenvaltiot, jotka noudattivat poikkeuksellisen vakavaa taluskriisiä edeltävinä aikoina varovaisempaa finanssipolitiikkaa. Koska niiden julkisessa taloudessa oli enemmän liikkumavaraa laman vaikutuksista selviämistä varten, julkisen talouden tasapaino ei järkkynyt niin paljon kuin huonommin valmistautuneissa maissa.

Kriisin aikana käyttöön otettujen harkinnanvaraisten verokannustimien poistaminen ei riitä palauttamaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyttä. Julkista velkaa suhteessa BKT:hen kasvattavat paitsi julkisen talouden alijäämän kertyminen myös väestön ikääntymiseen liittyvät välilliset vastuut ja ennustettu keskipitkän aikavälin hidas talouskasvu euroalueella ja koko EU:ssa. Valtioiden velkasuhteet EU:ssa ovat jo saavuttaneet tason, jonka yläpuolella uuden velan ottaminen ei edistä talouskasvua vaan jarruttaa sitä. Suuren julkisen velan hoitokulut edellyttävät korkeampia veroja, jotka potentiaalisesti vääristävät järjestelmää ja syrjäyttävät tuottaviin kohteisiin tarkoitettuja valtion menoja, koska korkomenot kasvavat. Velan kasvattaminen todennäköisesti myös nostaa valtion joukkolainojen riskipreemiota, jolloin velanhoitokulut kasvavat entisestään. Tämä luo kestäättömän kehityssuunnan ja herättää lopulta epäilyksiä valtioiden maksukyvyistä rahoitusmarkkinoilla.

Julkinen talouden palauttaminen kestäväälle uralle edellyttää huomattavia sopeutustoimia, joita olisi täydennettävä kasvua edistävällä politiikalla. Yksinkertainen simulaatio osoittaa, että useissa jäsenvaltioissa julkista velkaa suhteessa BKT:hen ei pystytä supistamaan lähelle perussopimuksen mukaista 60 prosentin raja-arvoa lähitulevaisuudessa, vaikka julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa kohennettaisiin vuosittain 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen. Puolen prosenttiyksikön parannus on vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen tavanomainen viitearvo (ks. kaavio 13). BKT:hen suhteutettu julkinen velka saadaan vakaalle lasku-uralle tulevien kahden vuosikymmenen aikana vasta sitten, kun julkisen talouden rahoitusasemaa parannetaan vuosittain vähintään prosenttiyksiköllä suhteessa BKT:hen. Julkisen talouden vakauttaminen on ehdottomasti toteutettava, mutta se ei kaikissa tapauksissa luultavasti riitä korjaamaan velkaantumista nopeasti ja kestäväällä tavalla. Tarvitaan nopeampaa tuotannon kasvua, joka kasvattaa verotuloja ja alentaa työttömyyteen liittyviä julkisia menoja sekä alentaa automaattisesti julkista velkaa suhteessa BKT:hen.

Kaavio 13: Julkista velkaa koskevat ennusteet EU:ssa

% suhteessa BKT:hen



Huom: Ennusteissa oletetaan, että jokainen jäsenvaltio jatkaa vakauttamista kunnes julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan.

Finanssipolitiikasta EU:ssa vastaavilla viranomaisilla on kaksi suurta haastetta: finanssipolitiikka on saatava taas kestäväälle uralle samalla kun edistetään kasvua ja työllisyyttä

lyhyellä aikavälillä. Nykytilanteessa on syytä olettaa, että julkisen talouden tervehdyttäminen vaikuttaa talouskasvuun positiivisesti keskipitkällä aikavälillä. Julkisen talouden hidas sopeuttaminen vain pitkittäisi ja pahentaisi nykyisiä ongelmia. EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa tulevaisuuteensa vaarantuisivat, ja raskaat velvoitteet siirtyisivät tuleville sukupolville.

Julkisen talouden vakauttaminen on keskeinen poliittinen prioriteetti kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka toimien kiireellisyys vaihtelee jonkin verran jäsenvaltiosta toiseen. Vuonna 2010 finanssipolitiikalla jatkettiin kokonaiskysynnän tukemista euroalueella ja koko EU:ssa. Nyt on aika muuttaa politiikan viritystä, koska talouden elpymisen ennustetaan kiihtyvän asteittain tulevina vuosina. Jäsenvaltioiden, joilla on hyvin suuri julkisen talouden rakenteellinen alijäämä tai julkinen velka suhteessa BKT:hen, olisi toteutettava sopeuttaminen etupainotteisesti vuosina 2011–2012. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, joiden talous on vakavissa ongelmissa. Esimerkiksi Kreikan ja Irlannin on nopeutettava sopeutustoimia sekä vuonna 2011 että 2012. Espanjassa ja Portugalissa toimien nopeuttaminen alkaa vasta vuonna 2012.

Kestävän ja kasvua edistävän vakauttamisen tärkeimmät tekijät

Menneiltä ajoilta on runsaasti näyttöä siitä, kuinka julkista taloutta voidaan vakauttaa siten, että vaikutukset ovat kestäviä ja talouskasvu nopeutuu. Aikaisemmat kokemukset koskevat viittä toisiinsa yhteydessä olevaa finanssipolitiikan osa-aluetta: julkisen talouden sopeuttamistoimien koostumus, poliittisen strategian uskottavuus, institutionaaliset tekijät, täydentävät poliittiset aloitteet ja taakan jakaminen yhteiskunnassa.

- (1) *Julkisen talouden sopeuttamistoimien koostumus.* Julkisen talouden vakauttamisen onnistumisen kannalta suurin merkitys on sopeutustoimien koostumuksella. Menoihin perustuvat korjaukset, erityisesti juokseviin perusmenoihin kohdistuvat toimet, parantavat julkista taloutta todennäköisesti kestävämmällä tavalla kuin tuloihin perustuvat korjaukset. Lisäksi joissain tapauksissa menojen leikkaaminen voi jopa vaikuttaa positiivisesti lyhyen aikavälin talouskasvuun. Menojen leikkaaminen vääristää kasvua vähemmän kuin verojen korottaminen. Verotus on EU:ssa jo korkealla tasolla, joskin eri jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja. Uskottavuuden kannalta menoleikkaukset osoittavat hallituksen olevan tiukasti sitoutunut vakauttamistoihin. Tulojen lisääminen ja investointimenojen vähentäminen saattavat olla poliittisesti helpompia toimia, mutta ne haittaavat talouskasvua keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Lisäksi kyseiset toimet joudutaan usein perumaan ajan mittaan. Monissa jäsenvaltioissa menojen leikkauksia on täydennettävä tuloja lisäävillä toimilla. Myös verotuksen laatuun on kiinnitettävä asianmukaisesti huomiota. Verot on kannettava tehokkaasti, ja talouskasvua haittaavat vaikutukset on minimoitava ottaen huomioon tasapuolisuuteen liittyvät näkökohdat. Veronkorotuksia parempi vaihtoehto on veropohjan laajentaminen esimerkiksi poistamalla ympäristöä haittaavat verovapautukset ja -hyvitykset. Joillakin verotuilla ei ehkä ole riittäviä taloudellisia perusteita, tai niihin liittyvät kannustimet eivät ole alkuperäisten tavoitteiden mukaiset. Kiinteästä omaisuudesta perittävät verot ja kulutusverot, ympäristöverot mukaan luettuina, vääristävät talouskasvua vähiten. Tuloverojen ja yritysverojen korotuksilla sen sijaan voi olla haitallisempi vaikutus kasvuun.

- (2) *Poliittisen strategian uskottavuus.* Vakuuttavilla ja uskottavilla suunnitelmilla voidaan luoda odotuksia alhaisemmista reaalikoroista ja tulevasta keveämmästä verotuksesta. Näin voidaan kannustaa kotitalouksia kuluttamaan ja yrityksiä investoimaan. Monivuotisen sopeutussuunnitelman uskottavuutta voidaan tukea antamalla aikaisessa vaiheessa lainsäädäntöä, jossa sitoudutaan talouden suunniteltua monivuotista sopeuttamista edistäviin, toisiaan seuraaviin toimenpiteisiin.
- (3) *Institutionaaliset tekijät.* Julkisen talouden vakauttamisen onnistuminen riippuu myös viranomaisten kyvystä toteuttaa päätetyt poliittiset toimenpiteet asianmukaisessa finanssipoliittisessa kehyksessä. Finanssipoliittikkaa sääntelevien institutionaalisten ja menettelyllisten järjestelyjen, esimerkiksi finanssipoliittikan sääntöjen ja monivuotisten kehysten, laatu vaikuttaa viranomaisten kykyyn laatia ja toteuttaa julkisen talouden vakauttamisohjelmia aiheuttamatta poliittisia ja taloudellisia ristiriitoja.
- (4) *Täydentävät politiikat.* Finanssipoliittikkaa toteutetaan yleensä yhdessä muiden talouspolitiikan välineiden kanssa. Sama pätee myös julkisen talouden vakauttamiseen. Julkisen talouden sopeuttamista täydentävillä rakenneuudistuksilla saavutetaan todennäköisemmin kestäviä tuloksia ja lisäksi tuetaan lyhyen aikavälin talouskasvua. Rakenneuudistuksilla voidaan edistää julkisen talouden vakauttamista kahta kautta: joko suoraan rajoittamalla tai hillitsemällä olemassa olevia menoja tai välillisesti parantamalla markkinoiden toimintaa, mikä viime kädessä tukee talouden toimeliaisuutta. Itse asiassa rakenneuudistuksilla voidaan varmistaa, että julkisen talouden sopeuttaminen on kestäväällä pohjalla. Jotkin rakenneuudistukset, erityisesti eläkejärjestelmien uudistaminen, voivat tukea julkista taloutta jo keskipitkällä aikavälillä hillitsemällä menoja ja lisäämällä työvoiman tarjontaa.
- (5) *Sosiaalisesti tasapainoiset julkisen talouden sopeutustoimet.* Julkisen talouden on oltava terveellä pohjalla siksi, että tulevaisuudessa vältetään hallitsemattomasti kasvavasta julkisesta velasta johtuva sosiaaliturvajärjestelmien vaarantuminen. Tarvittavan poliittisen hyväksynnän saavuttaminen edellyttää, että sopeutustoimien vaikutukset kohdistuvat tasapuolisesti yhteiskunnan eri kerroksiin. Tiettyihin kohderyhmiin painotetut sopeutustoimet todennäköisesti joudutaan käsittelemään uudelleen, koska poliittisten voimasuhteiden muuttuminen vaarantaa julkisen talouden sopeutustoimien kestävyys.

Politiikan painopisteet

Jotta edellä esitettyihin haasteisiin voidaan vastata, vuosina 2011–2012 tarvitaan toimia erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

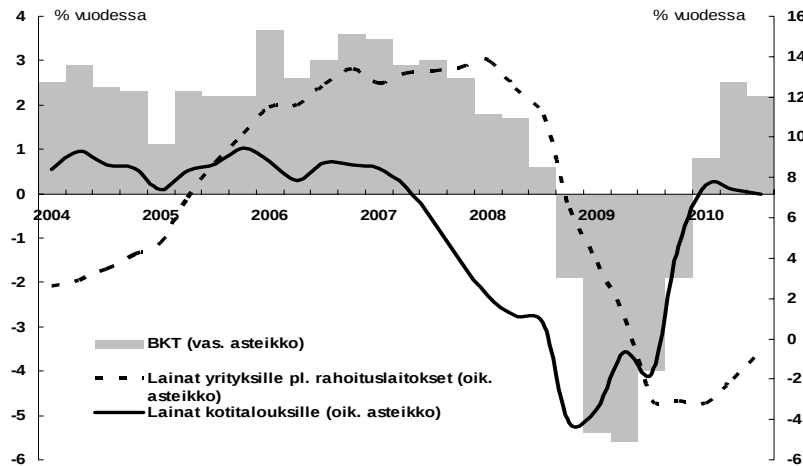
- **EU:n tasolla** lainsäädäntöesitykset talouden ohjauksen ja hallinnan vahvistamiseksi olisi annettava lainsäätäjien välisen sopimuksen mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.
- **Vakauttamisen on syytä käynnistyä – ja jatkua – kaikissa EU:n jäsenvaltioissa vuonna 2011.** Julkisen talouden vakauttamisaikataulun olisi oltava kunnianhimoinen, ja useimmissa jäsenvaltioissa rakenteellisten toimien olisi selkeästi ylitettävä rakenteellinen viitearvo, joka on 0,5 prosenttiyksikköä suhteessa BKT:hen vuosittain. Jäsenvaltioiden, joilla on huomattava rakenteellinen budjettialijäämä, suuri julkinen velka tai merkittäviä rahoitusvaikeuksia, on

toimittava etupainotteisesti vuonna 2011. Jos talouden kasvu tai tulot osoittautuvat odotettua suuremmiksi, julkisen talouden vakauttamista olisi nopeutettava.

- **Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena olevien jäsenvaltioiden olisi vahvistettava menoura ja laaja-alaiset toimenpiteet, joita ne aikovat toteuttaa päästäkseen liiallisen alijäämän tilanteesta.**
- **Kaikkien jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti sopeutettava julkisia menoja, mutta turvattava samalla kasvua edistävät menot** esim. julkiseen infrastruktuuriin, koulutukseen ja tutkimukseen ja innovointiin. Kaikkien jäsenvaltioiden ja erityisesti liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn kohteena olevien jäsenvaltioiden olisi noudatettava varovaista finanssipolitiikkaa ja pidettävä julkisten menojen kasvu tiukasti keskipitkän aikavälin trendin mukaista BKT:n kasvua hitaampana. Tätä olisi täydennettävä julkisten menojen kustannustehokkuuden parantamiseen tähtäävillä toimilla. Jos sopeutustarve on erityisen kiireellinen, menoja olisi supistettava. Kaikkien jäsenvaltioiden on osoitettava, että niiden vakaus- tai kasvuohjelmat perustuvat varovaisille kasvu- ja tuloennusteille.
- **Kun verorahoitus on tarpeen, talouden vääristyminen olisi pyrittävä minimoimaan.** Verojärjestelmiä olisi tarkistettava kokonaisverorasituksen tasosta riippumatta siten, että ne suosivat työllisyyttä, ympäristönsuojelua ja kasvua. Vaihtoehtona voidaan mainita ns. vihreät verouudistukset, joissa ympäristöveroja korotetaan ja muita enemmän vääristymiä aiheuttavia veroja alennetaan. Veropohjan laajentaminen on suositeltavampaa kuin verokantojen nostaminen.
- **Eläkeuudistukset, joilla tähdätään mm. todellisen eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen, olisi vahvistettava ja toteutettava viipymättä.** Näin varmistetaan julkisen talouden kestävyys ja lisätään aktiivisen väestön määrää. Terveystalouden järjestelmiä on seurattava tiukasti, ja niitä on tarvittaessa uudistettava kustannustehokkuuden ja kestävyyslisäämiseksi erityisesti väestön ikääntyessä.
- **Jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään kansallisia finanssipolitiikan kehyksiä** kansantalouden tilinpidon ja tilastoinnin, makrotalouden ja julkisen talouden ennusteiden laatimisen, numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehysten, julkisyhteisöjen avoimuuden ja julkisen talouden kehysten kattavuuden alalla.

3. RAHOITUSALAA ON UUDISTETTAVA NOPEASTI ELPYMISEN TUKEMISEKSI

Kaavio 14: Pankkilainat EU:ssa



Lähde: EKP

Terve luottoekspansio ja kestävä taloudellinen kehitys riippuvat vahvasti toisistaan. Finanssikriisin alusta alkaen erityisesti yrityksille suunnattu luotonanto on kasvanut vaimeasti, sillä pankit ovat kiristäneet luottokelpoisuusvaatimuksiaan ja rahoituksen kysyntä on yrityksissä ollut vähäistä heikkojen talousnäkymien vuoksi. Vuoden 2010 alusta lainaustoiminta on kuitenkin selvästi piristynyt samalla kun talous on alkanut verkkaisesti elpyä (ks. kaavio 14). EKP:n lokakuussa 2010 toteuttama selvitys (Bank Lending Survey) osoittaa, että pankit eivät ole enää kiristäneet yrityksille asetettuja lainaehdotuksia ja myös kotitalouksien luottokelpoisuusvaatimusten odotetaan helpottuvan. Tilanne ei ole kuitenkaan vielä normalisoitunut eivätkä antolainausehdot vastaa vielä tasoa, jolla talouden elpyminen olisi vahvaa, etenkin yrityksille (pl. rahoituslaitokset) myönnettävien lainojen osalta (ks. liitteen taulukko).

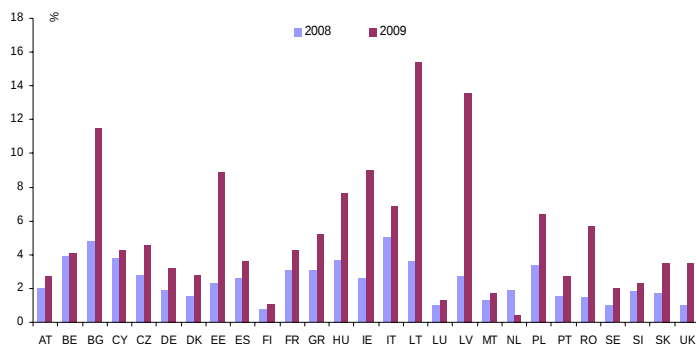
Taseiden tervehdyttäminen pankkialalla on olennaisen tärkeää, jotta voidaan parantaa kustannustehokkuutta, palauttaa kilpailukyky ja palata normaaliin antolainastoimintaan. Pankkien kannattavuusnäkymät ovat kuitenkin epävarmalla pohjalla, sillä talouden elpyminen on verkkaista, niillä on suuria riskejä kiinteistösektorilla ja valtioiden velkamarkkinoilla on jännitteitä. Reaalitalouden ja rahoitusalan välistä negatiivista kierrettä ovat eräissä jäsenvaltioissa vahvistaneet kotitalouksien ja yrityssektorin korkea velkaantuneisuus. Tämän vuoksi järjestämättömien lainojen osuus on lisääntynyt tuntuvasti ja voi kasvaa edelleen lyhyellä aikavälillä (kaavio 15). Viime aikoina pankkialan yleisessä tilanteessa on näkynyt merkkejä varovaisesta kohentumisesta. Tuotot ovat kasvaneet ja pääomapuskurit vahvistuneet, vaikkakin eräissä tapauksissa ne ovat heijastelleet valtion pääomapanoksia.

Pankkien merkittävän julkisen tuen nopea päättäminen poistaa mahdolliset kilpailunvääristymät rahoitusallalla. Yli puolessa jäsenvaltiosta valtionapu oli yli 5 prosenttia suhteessa BKT:hen ja sisälsi pääomasijoitusten, likviditeettitoimenpiteiden, ongelmallisten omaisuuserien hankinnan ja takausten kaltaisia toimia (ks. kaavio 16). Irrottautumisstrategioita

julkisista pankkituista on alettu valmistella, mutta samalla on säilytetty joustava linja, jotta mahdollisiin makrotalouden vakauden häiriöihin voidaan puuttua. Julkisten toimenpiteiden maan rajat ylittävät vaikutukset on otettava huomioon Euroopan unionin rahoitusmarkkinoiden korkean integraatioasteen vuoksi. Tätä kuvastaa pankkialan ulkomaisten omaisuuserien suuri osuus, joka on monissa jäsenvaltioissa 50 prosenttia suhteessa BKT:hen (ks. kaavio 14).

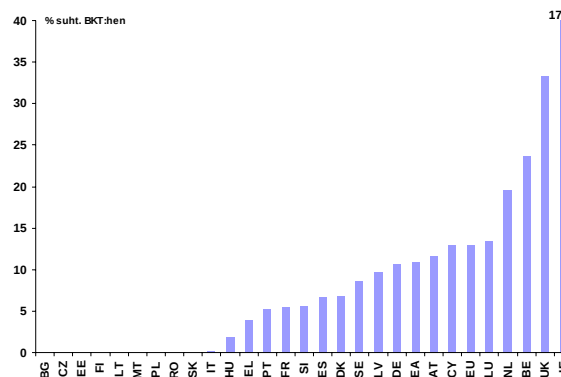
Kaavio 15: Järjestämättömät lainat EU:ssa

% lainojen kokonaismäärästä



Lähde: EKP, IMF

Kaavio 16: Julkiset toimenpiteet pankkialalla EU:ssa

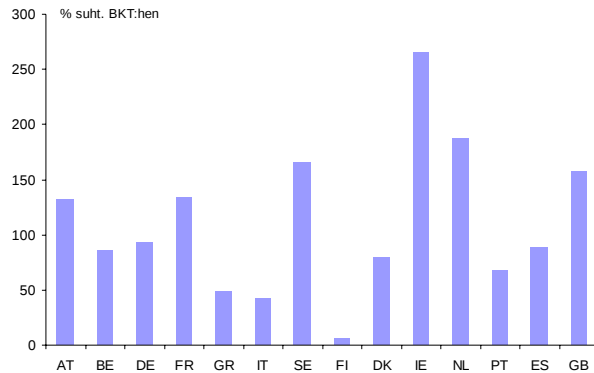


Lähde: Komission yksiköt (tammikuu 2010)

Luottamus pankkialaan on ennakkoehto rahoitusvakauden ylläpitämiselle. Yksi keinoista, joilla voidaan säilyttää luottamus irrottautumisstrategioiden nopeuteen, ovat stressitestit. Stressitestien tarkoituksena on arvioida, miten hyvin pankkiala sietää erittäin epätodennäköisiä mutta merkitykseltään suuria häiriöitä. Testissä tarkastellaan, miten herkästi pääomapuskuri reagoi heikkoon taloudelliseen ja rahoitukselliseen tilanteeseen. Seuraava EU:n laajuinen stressitesti toteutetaan vuonna 2011, ja sen lähtökohtana ovat ankarat oletukset. Seuraavan testijakson tulokset ovat selvillä kesäkuussa 2011. Kansallisten valvontaviranomaisten ja EU:n viranomaisten välinen hyvä yhteistyö on ratkaisevan tärkeää, kuten myös selkeä ja avoin viestintä testauksen tuloksista ja vaikutuksista.

Kaavio 17: Pankkialan ulkomaiset omaisuuserät

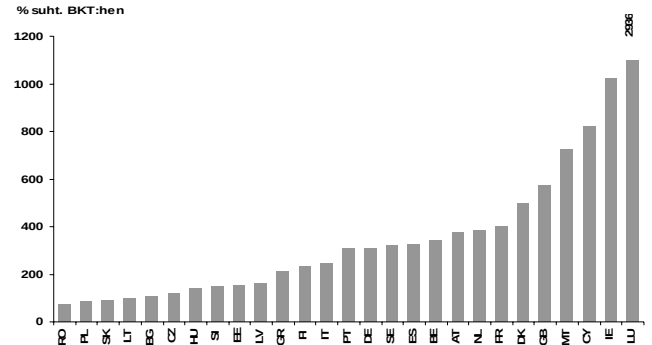
% suhteessa BKT:hen



Lähde: BIS, Eurostat

Kaavio 18: Pankkialan omaisuuserät yhteensä

% suhteessa BKT:hen



Lähde: EKP

Viimeaikainen kriisi on paljastanut selkeän puutteen pankkialan sääntelykehityksessä EU:ssa ja korostanut toiminnan tarvetta EU:n tasolla. Pankkien ja muiden rahoituslaitosten keskinäinen riippuvuus EU:n eri jäsenvaltioissa – ja EU:n ulkopuolella – korostaa, että on tärkeää seurata rahoitusmarkkinoiden kehitystä kansainvälisellä tasolla. Pankkialan omaisuuserien arvo suhteessa BKT:hen osoittaa, että eräät jäsenvaltiot ovat erityisen alttiita järjestelmäkriisille ja finanssipolitiikan keinot ovat ilmeisen riittämättömiä merkittävien rahoitusmarkkinahäiriöiden torjumisessa (kaavio 18). Tämän vuoksi sääntely- ja valvontakehystä on EU:n tasolla lujitettu, ja tämä työ olisi saatava nopeasti päätökseen. Komissio määritteli lokakuussa 2010 finanssialan kriisinhallinnan oikeudellisen kehityksen tavoitteet. Kyseistä kehystä koskeva ehdotus esitetään keuhällä 2011. Päättävöitteena on mahdollistaa pankin ajautuminen konkurssiin sen koosta riippumatta. Samalla kuitenkin turvataan keskeisten pankkipalvelujen jatkuvuus, minimoidaan vaikutukset rahoitusjärjestelmään ja vältetään lisäkustannusten aiheutuminen veronmaksajille. Tämä on olennaista, jotta vältetään moraalikato, joka perustuu ajatukseen siitä, että jotkut pankit ovat liian suuria voidakseen joutua konkurssiin. Sen lisäksi, että viranomaisille tarjotaan yhteiset tehokkaat välineet ja valtuudet pankkikriisiin ratkaisemiseksi, on myös keskeistä varmistaa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten sujuva yhteistyö sekä ennen kriisiä että sen aikana.

Euroalueen jäsenvaltiot perustavat pysyvän ”Euroopan vakausmekanismi”, jolla turvataan koko euroalueen rahoitusvakaus. Sillä korvataan nykyinen Euroopan vakautusmekanismi, joka muodostuu Euroopan rahoitusvakausvälineestä ja Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista. Nykyinen järjestely on voimassa vielä kesäkuuhun 2013.

Basel III –säännöt asettavat pankeille tiukemmat pääomavaatimukset, mikä lisää makrotaloudellista vakautta. Baselin pankkivalvontakomitea ilmoitti syyskuussa 2010 tiukentavansa tuntuvasti nykyisiä pääomamääritelmiä. Pankkien pääomataso alenee uutta määritelmää sovellettaessa, joten pankkien on kasvatettava omaa pääomaansa pääomavaatimuksia koskevien sääntöjen noudattamiseksi. Tiukempien määritelmien lisäksi myös vähimmäispääomavaatimusta kasvatetaan vähitellen.

Politiikan painopisteet

Jotta edellä esitettyihin haasteisiin voidaan vastata, vuosina 2011–2012 tarvitaan toimia erityisesti seuraavilla osa-alueilla. Näiden toimien koordinointi EU:n tasolla ratkaisevan tärkeää.

- Pankkien ja erityisesti suuria valtiontukia saaneiden pankkien uudelleenjärjestely on keskeistä niiden pitkän aikavälin elinkelpoisuuden palauttamiseksi ja moitteettomasti toimivan luottokanavan varmistamiseksi. Pankkien uudelleenjärjestelyllä turvataan rahoitusvakaus ja tuetaan luottojen tarjontaa reaalitalouden käyttöön. Koko pankkialalle myönnettävästä julkisesta rahoitustuesta olisi vähitellen luovuttava, mutta rahoitusvakauden turvaaminen on huomioitava.
- **Valtioiden velkakriisien ratkaisemiseen sovellettavan pysyvän mekanismin käyttöönoton on edistytävä, jotta rahoitusmarkkinoiden toimintaa voidaan rauhoittaa ja vakauttaa.** Vuonna 2013 uusi Euroopan vakausmekanismi vakauttaa markkinoita ja täydentää uutta vahvistettua talouden ohjausjärjestelmää, jolla pyritään tehokkaaseen ja tiukkaan talouden seurantaan, mukaan lukien rahoitusvakauden nykyisten turvaverkkojen tehokkuuden arviointi.
- **Rahoitusalan uudistamista on jatkettava,** myös sääntely- ja valvontakehystä lujittamalla ja kriisin paljastamiin markkinoiden toimintahäiriöihin puuttumalla. EU:n tasolla sääntelykehystä on lujitettava edelleen, ja valvonnan laadun pitäisi parantua, kun Euroopan järjestelmäriskikomitea ja Euroopan valvontaviranomaiset aloittavat toimintansa vuoden 2011 alussa.
- **Pankkien edellytetään vahvistavan asteittain pääomarakennettaan, jotta niiden valmiudet kestää häiriöitä paranevat.** Tämä tavoite on äskettäin vahvistetun Basel III -kehyksen mukainen. Lisäksi vuonna 2011 toteutetaan toinen kunnianhimoisempi ja tiukempi EU:n tasoinen stressitesti, jolla pyritään arvioimaan pankkialan häiriönsietokykyä.

4. RAKENNEUUDISTUKSET KASVUN TUKEMISEKSI JA MAKROTALouden EPÄTASAPAINON KORJAAMISEKSI

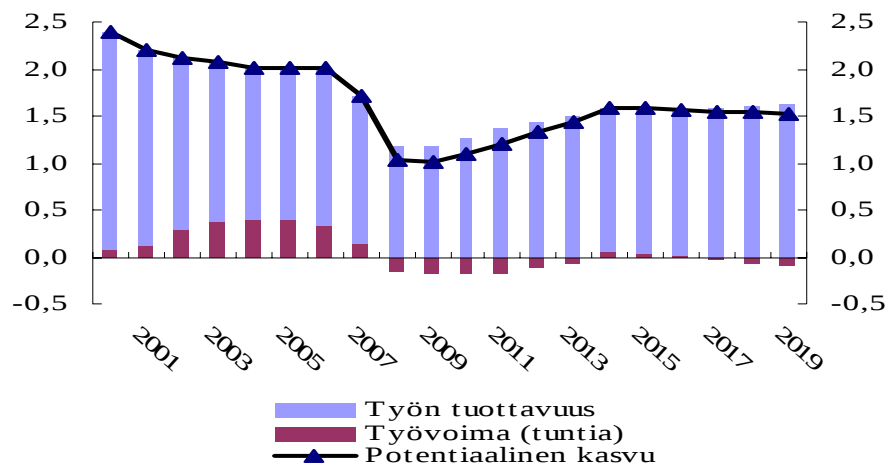
Rakenneuudistuksilla on kaksi päämäärää: tärkeimpien kasvun vatureiden elvyttäminen sekä epätasapainon ehkäisy tai korjaaminen keskeisinä kasvun reunaehtoina. Nämä uudistukset voivat vauhdittaa työvoiman käyttöä ja tuottavuutta. Rakenneuudistukset voivat myös auttaa palauttamaan kilpailukyvyn ja supistamaan ulkoista epätasapainoa lyhyellä aikavälillä, sillä ne vähentävät hinta- ja palkkajäykkyyttä. Sekä kasvun että ulkoisen epätasapainon vähentämisen kannalta on ratkaisevan tärkeää helpottaa työvoiman ja pääoman tarvittavaa uudelleenkohdentamista eri toimialojen ja yritysten kesken. Vaikka monet rakenteelliset toimenpiteet voisivat tukea sekä kasvua että makrotaloudellista sopeutusta, jotkut toimenpiteet – kuten koulutuspolitiikka – edellyttävät pidemmän ajan toimiakseen kunnolla ja soveltuvat paremmin pitkän aikavälin kasvutekijöiden edistämiseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että toimia näiden politiikkojen vahvistamiseksi olisi lykättävä.

Uudistusten vauhdittaminen kasvun ja työpaikkojen lisäämiseksi

Jos määrätietoinen toimintalinja puuttuu, potentiaalinen kasvu jää todennäköisesti heikoksi tulevalla vuosikymmenellä². Ellei politiikassa tapahdu muutoksia, kaudella 2011–2020 keskimääräisen potentiaalisen kasvun ennustetaan olevan noin 1½ prosenttia 27 jäsenvaltion EU:ssa, kuten kaaviosta 19 ilmenee. Tämä kasvuvauhti on tuntuvasti hitaampi kuin EU:ssa on nähty viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana, ja kasvu on silloinkin ollut hitaampaa kuin Yhdysvalloissa. Syinä tähän ovat työvoimapotentialin riittämätön käyttö kriisin seurauksena, työvoiman supistuminen väestön ikääntymisen vuoksi kauden lopulla ja suhteellisen hidas tuottavuuden kasvu EU27:n alueella. Kriisi on aiheuttanut huomattavia vaikutuksia useimmissa jäsenvaltioissa sekä pääoman muodostuksen että työvoiman käytön osalta. Lisäksi työvoimaresurssien odotetaan supistuvan vuosikymmenen lopulla väestön ikääntymisen vuoksi.

Kaavio 19: Potentiaalinen kokonaistuotannon kasvu vuoteen 2020 asti EU27:ssä

Tuotantofunktiomenetelmään perustuva makrotalouden skenaario



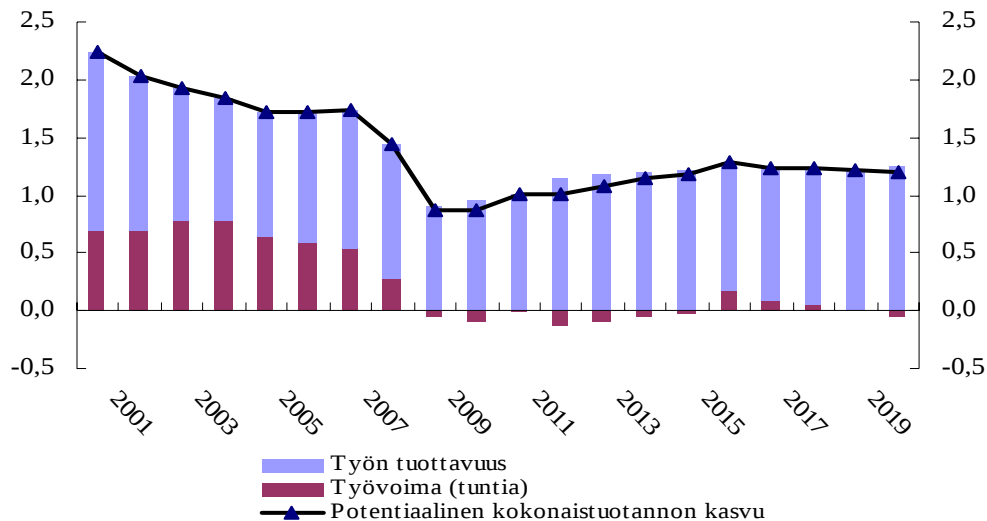
Lähde: PO ECFIN, syksyn talousennuste

Aikaisemmat kehityssuuntaukset vahvistuvat, ja kasvunäkymät ovat vielä heikommalla euroalueella. Kaudella 2001–2010 keskimääräinen potentiaalinen kasvu oli 1,6 prosenttia euroalueella, kun se oli 1,8 prosenttia EU27:ssä (kaavio 20). Kokonaistuotannon ja tuottavuuden kasvun näkymät ovat tulevalla vuosikymmenellä erityisen heikot euroalueella, sillä molempien odotetaan olevan keskimäärin noin 1¼ prosenttia. Ennakoitu työvoiman käyttö on kuitenkin arvioiden mukaan euroalueella varsin samalla tasolla kuin koko EU:n tasolla.

² Potentiaalisella kasvulla tarkoitetaan tarjontapuolen edellytysten mukaista kestävä trendikasvua, josta on korjattu lyhyen aikavälin suhdannevaihtelut BKT:n toteutuneessa kasvussa.

Kaavio 20: **Potentiaallinen kokonaistuotannon kasvu vuoteen 2020 asti euroalueella**

Tuotantofunktiomenetelmään perustuva makrotalouden skenaario



Lähde: PO ECFIN, syksyn talousennuste

Aikaisempien talous- ja finanssikriisien kokemukset osoittavat, että valitulla toimintalinjalla on suuri merkitys. Esimerkiksi vuonna 1991 Suomessa ja Ruotsissa alkaneet syvät lamakaudet jäivät suhteellisen lyhytestoiksi eivätkä johtaneet potentiaalisen kokonaistuotannon kasvun supistumiseen. Tämä joutui mm. maiden talouksiin tehdyistä merkittävistä rakenneuudistuksista. Toisaalta riittämättömät poliittiset toimet finanssikriisin ratkaisemiseksi ja nousevien talouksien aiheuttamat kasvavat kilpailupaineet hidastivat pitkän aikavälin potentiaalista kasvua Japanissa 1990-luvulla.

Nopeaa toimintaa tarvitaan sekä kansallisella että EU:n tasolla. EU-tason politiikka edistää kasvua mm. lujittamalla sisämarkkinoita ja helpottamalla investointiedellytyksiä. Kaikissa jäsenvaltioissa merkittävimpien kasvua ehkäisevien pullonkaulojen poistaminen keskipitkällä aikavälillä edellyttäisi etupainotteisia rakenneuudistustoimia (ks. yksityiskohtaiset tiedot Eurooppa 2020 –strategian edistymistä koskevasta kertomuksesta, joka on vuotuisen kasvuselvityksen liitteenä).

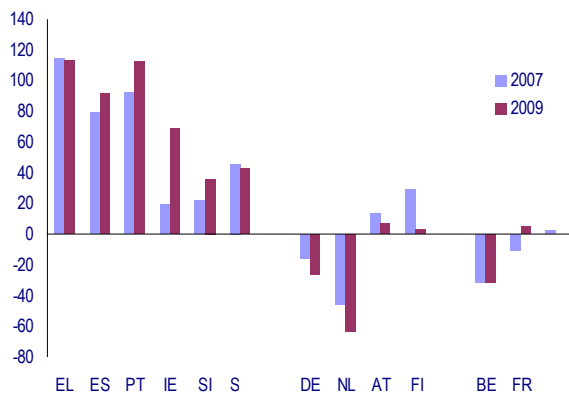
Makrotalouden epätasapainon korjaaminen ja kasvun avainedellytysten palauttaminen

Ulkoisiin epätasapainotekijöihin puuttuminen on erityisen tärkeää euroalueella ja edellyttää kattavia rakenneuudistuksia, joilla tähdätään sopeutuksen vauhdittamiseen ja kehittämiseen. Epätasapainon korjaaminen on ratkaisevan tärkeää EU:ssa ja etenkin euroalueen kaltaisessa rahaliitossa. Eräiden euroalueen jäsenvaltioiden epätasapaino voi myös asettaa yhteisen rahan uskottavuuden kyseenalaiseksi. Talouspoliittisia toimia tarvitaan monilla eri osa-

alueilla kuten työvoima-, tavara- ja palvelumarkkinoiden osalta. Poliittisten toimien on poikettava selvästi toisistaan eri jäsenvaltioissa, ja ne on suunniteltava huolellisesti vastaamaan kunkin maan erityisiin ongelmakysymyksiin ja tarpeisiin. Samalla on kuitenkin otettava huomioon mahdolliset heijastusvaikutukset koko EU:hun. Yleisesti rakennepolitiikalla olisi pyrittävä siihen, että taloudet pystyisivät vastaamaan entistä joustavammin EU:ssa ilmeneviin sopeutustarpeisiin.

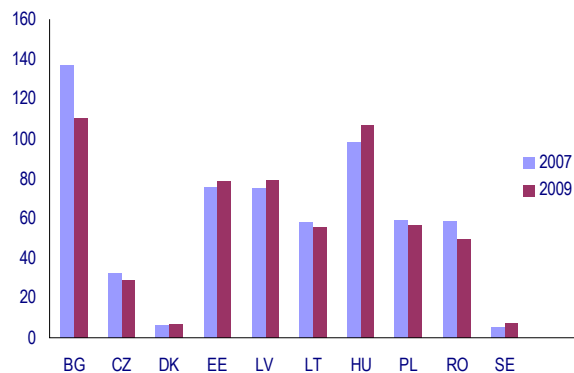
Kaavio 21: Ulkoiset nettorahoitusvelat euroalueen jäsenvaltioissa

% suhteessa BKT:hen



Kaavio 22: Ulkoiset nettorahoitusvelat euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa

% suhteessa BKT:hen (asteikko poikkeaa kaaviosta 21)



Huom: Kyprosta, Yhdistynyttä kuningaskuntaa, Maltaa ja Luxemburgia koskevia tietoja ei ole saatavilla.

Suuresta vaihtotaseen alijäämästä, heikosta kilpailukyvystä ja huonoista sopeutusvalmiuksista kärsivien jäsenvaltioiden on tehtävä suuria hinta- ja kulusopeutuksia kotimaisen ja ulkoisen kilpailukyvyn palauttamiseksi. Tärkeä mittari vaihtotaseen alijäämän kestävyys arvioimiseksi on yleinen ulkomainen nettovarallisuusasema, jolla mitataan ulkomaanvelkaa (kaaviot 21 ja 22). Vaikka vaihtotaseen alijäämät ovat supistuneet kriisin jälkeen, sellaiset jäsenvaltiot, joilla on merkittävä alijäämä, ovat todenneet velkansa kasvavan edelleen suhteessa muuhun maailmaan. Vaikka markkinamekanismit saattaisivat edistää tätä sopeutusta kotimaisen kysynnän huomattavan supistumisen ja työttömyyden selkeän kasvun myötä, nopeampi ja helpompi sopeutus voitaisiin saavuttaa noudattamalla asianmukaista palkkapolitiikkaa. Nämä toimet sisältäisivät muutoksia palkkojen indeksintäytäntöihin, julkisen sektorin palkkaratkaisujen antamia asianmukaisia signaaleja ja tehokkaampia palkkaratkaisumekanismeja. Tuotemarkkinoiden uudistukset ovat niin ikään välttämättömiä, jotta nimellisiin jäykkyystekijöihin voidaan puuttua ja alentaa loppuhuödykkeiden hintaa supistamalla ylisuuria voittoja (ts. alhaisemmat katteet kustannuksiin verrattuna). Palveludirektiivin täysimääräinen täytäntöönpano lisää kilpailua säänneltyjen palvelujen alalla, ja se on erityisen merkittävä poliittinen askel. Tässä suhteessa olennaisia ovat myös toimintalinjat muun kilpailukyvyn kuin hintakilpailukyvyn lujittamiseksi.

Nimellisten jäykkyystekijöiden korjaamiseksi toteutettavia toimenpiteitä on täydennettävä rakenteellisilla toimilla, jotka tukevat työvoiman uudelleenkohdentamista eri yritysten ja toimialojen kesken. Talouden siirtäminen kestävämmälle uralle edellyttää kaikkien aikaisempien ylilyöntien purkamista, eikä ainoastaan vientisektorin hintakilpailukyvyn parantamista ja suljetun

sektorin suhteellisten hintojen alentamista. Hintojen tasapainottamiseen liittyy pääoma- ja työvoimaresurssien ohjaaminen suljetulta sektorilta avoimelle sektorille, jossa kilpaillaan suoraan ulkomaisten yritysten kanssa. Työvoimapuolella tämä uudelleenkohdentaminen merkitsee työsuhdeturvalainsäädännön mukauttamista ja parempia taloudellisia kannustimia siirtyä työttömästä työntekijäksi. Uudelleenkohdentamista tuetaan avoimen ja suljetun sektorin välisellä suhteellisella palkkojen sopeuttamisella. Aktiivisella työmarkkinapolitiikalla on tukeva rooli: työnvälitystoimistojen toimintaa kehitetään, koulutusta tarjotaan ja aktiivinen työmarkkinapolitiikka kohdennetaan paremmin heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Liiketoimintaympäristön kehittäminen, johon sisältyy säänneltyjen palvelujen kilpailun parantaminen ja hallintorasitteiden keventäminen edelleen, voi tukea pääoman liikkuvuutta kaikkein tuottavimpien sektoreiden suuntaan.

Jäsenvaltioissa, joissa on suuri vaihtotaseen ylijäämä, on tunnistettava jatkuvasti heikkona pysyvän kotimaisen kysynnän syyt. Viimeaikaiset tiedot ovat rohkaisevia. Ne osoittavat, että sopeuttaminen etenee ja kotimainen kysyntä on kasvussa ja aikaisemmat (yritysten) taseiden sopeutusprosessit ollaan saamassa päätökseen. Jos kotimainen kysyntä on kuitenkin edelleen melko laimeaa politiikan tai markkinoiden toimintapuutteiden vuoksi, olisi otettava käyttöön asianmukaiset toimintalinjat. Tällaiset toimintalinjat voisivat käsittää palvelusektorin vapautusten jatkamisen ja investointien edellytysten parantamisen.

Tarvitaan toimintalinjoja, joilla estetään epätasapainon syntyminen tulevaisuudessa. Luottojen liialliseen kasvuun ja omaisuuden hintakuplaan johtaneita edellytyksiä on tarkistettava. Poliittisten linjojen suunnittelussa keskeisenä haasteena onkin laatia ja toteuttaa rakenneuudistukset, jotka rajoittavat liiallisia luottoja ja omaisuuden ylihintoja, mutta tarjoavat samalla myös tarvittaessa erityisinstrumentteja kysynnän jäähdyttämiseksi. Sääntelytoimenpiteet luottojen myötäsyklisen tarjonnan supistamiseksi vaikuttavat erityisen merkittävältä tässä yhteydessä, ja lisää työtä on tehtävä. Vaikuttamatta sisämarkkinoiden toimintaan tämä voisi merkitä sitä, että pankkien pääomavaatimukset kuvastaisivat asianmukaisesti alueellisia eroja omaisuuden hintojen yliarvostuksessa. Onkin tarkistettava kiinteistömarkkinoiden rakenteellisia ominaisuuksia, jotka lisäävät kuplan synnyn todennäköisyyttä, kuten kiinnelainojen verokannustimia. Lisäksi talouksien joustavuuden ja sopeutusvalmiuksien lisääminen uudistamalla tuote- ja työvoimamarkkinoita tekee niistä kestävämpiä ja helpottaa tarvittavien sopeutusten tekemistä merkittävien häiriöiden tilanteessa.

Politiikan painopisteet

Jotta edellä esitettyihin haasteisiin voidaan vastata, vuosina 2011–2012 tarvitaan toimia erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

- **EU:n tasoisia kasvun vetureita on vauhditettava.** Sisämarkkinoiden toimenpidepakettiin liittyvistä keskeisistä lainsäädäntöesityksistä olisi päästävä sopimukseen (ks. yksityiskohtaiset tiedot Eurooppa 2020 –strategian edistymistä koskevasta kertomuksesta).
- **Merkittävästä vaihtotaseen alijäämästä tai korkeasta velkaantuneisuudesta kärsivissä jäsenvaltioissa palkkaratkaisujärjestelmiin ja palvelumarkkinoihin vaikuttavat uudistukset ovat merkittäviä keinoja hintojen ja palkkojen jouston parantamiseksi.**

Liiketoimintaympäristön parantaminen kilpailua lisäämällä (esim. palveludirektiivin avulla) ja hallintorasitteita vähentämällä auttavat myös tämän tavoitteen saavuttamisessa.

- **Toimenpiteet resurssien uudelleenkohdentamiseksi yritysten ja toimialojen kesken ovat todella tarpeen.** Toimenpiteisiin sisältyy työsuhdeturvalainsäädäntö, jolla ei estetä resurssien uudelleenkohdentamista eri alojen kesken, paremmat taloudelliset kannustimet työntekoon ja kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin henkilöihin paremmin kohdennettu aktiivinen työmarkkinapolitiikka. Tärkeitä ovat myös toimenpiteet yritystoiminnan aloittamisen ja lopettamisen (yritysten perustamisedellytykset) sekä investointien (kuten yhteisöveroperusteen yhdenmukaistaminen) esteiden poistamiseksi, sillä ne helpottavat alakohtaista uudelleenkohdentamista kohti suurempaa lisäarvoa tuottavaa ja nopeammin kasvavaa toimintaa.
- **Jäsenvaltioiden, joilla on suuri vaihtotaseen ylijäämä, on tunnistettava ja ratkaistava kotimaisen kysynnän heikkouden syyt.** Tällaiset toimintalinjat voisivat sisältää palvelusektorin vapautusten jatkamisen ja investointien edellytysten parantamisen.
- **Kaikkien jäsenvaltioiden olisi toteutettava sellaiset rakenneuudistukset etupainotteisesti, jotka poistavat merkittävimmät kasvun pullonkaulat keskipitkällä aikavälillä.** Jäsenvaltioiden toimittamien kansallisten uudistusohjelmien luonnosten perusteella suunnitellut toimenpiteet eivät vaikuta riittävän kunnianhimoisilta, ja näin ollen niillä tuskin on merkittävää vaikutusta kasvuun ja työpaikkoihin keskipitkällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on lopullisissa uudistusohjelmissaan esitettävä täsmällisemmät uudistussuunnitelmat, toteutettava keskeiset toimet etupainotteisesti ja korotettava yleistä tavoitetasoaan.

Liite: Taulukko 1. Kasvua ja työpaikkoja, julkisen talouden rahoitusasemaa, rahoitusmarkkinaolosuhteita ja makrotaloudellisia epätasapainotekijöitä koskevia maakohtaisia indikaattoreita

	Kasvu ja työpaikat						Julkinen talous				Makrotaloudelliset epätasapainotekijät						Rahoitusmarkkinat			
	BKT / asukas	BKT:n kasvu	Työllisyys- aste	Työllisyyden kasvu	Työttömyys- aste	Työn tuottavuus	Julkisen talouden rahoitus- asema	Julkinen bruttovelka	Julkisen talouden kestävyys (S2)	Kokonais- verorasitus	Vaihtotase, osuus BKT:stä	Kesku- s- pankin + talletus- pankkien ulkomaiset netto- saatatavat	Reaalinen efektiivinen valuuttakurssi (defl.yksikkö- työkust.)	Yksistys- sektorin velka osuutena BKT:stä	YKHI	Pitkien korkojen erot verrattuna Saksaan	Vakavarai- suusaste	Järjestämät- ömät lainat	Oman pääoman tuotto	
	Taso verrattuna EU27 =100	Vuotuinen muutos	20-64-vuotiaat	Vuotuinen muutos		Taso verrattuna EU27 =100	Nettoluoton- anto, % suht. BKT:hen	% suht. BKT:hen	Suuri arvo merk. heikkoa kestävyyttä	Verot yht. % suht. BKT:hen	3 aik. vuoden keskimääräinen vaihtotase, % suht. BKT:hen	% suht. BKT:hen	%-ero keskimääräisistä pitkistä koroista. Suuri arvo merk. heikompa kilpailukykyä	Tasot	Vuotuinen muutos					
	09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09	2010-Q3	09	09	09	
BE	128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4	
DE	129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8	
IE	148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1	
EL	78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1	
ES	82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8	
FR	121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0	
IT	97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4	
CY	80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10	
LU	281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8	
MT	57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6	
NL	138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2	
AT	138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8	
PT	61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4	
SI	66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1	
SK	30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6	
FI	140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1	
BG	13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8	
CZ	38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1	
DK	160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8	
EE	32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5	
LV	26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4	
LT	27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1	
HU	30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5	
PL	33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7	
RO	14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9	
SE	162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4	
UK	143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4	
EA (17)	110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0,6	-19,1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4	
EU (27)	100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1,1	-3,5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6	

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 12.1.2011
KOM(2011) 11 lopullinen

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 3

YHTEINEN TYÖLLISYYSRAPORTTI

VUOTUINEN KASVUSELVITYS

LIITE 3

YHTEINEN TYÖLLISYYSRAPORTTI

Tämänvuotinen yhteinen työllisyysraportti, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 148 artiklaan, on osa komission pakettia talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson käynnistämiseksi. Yhteinen työllisyysraportti on keskeinen tekijä taloudellisen ohjauksen vahvistamisessa. Se on ensisijaisesti tulevaisuuteen suuntaava analyysi, jolla laajennetaan vuotuisen kasvuseelvitykseen sisältyviä tärkeimpiä työllisyyttä koskevia viestejä. Raportin sisältämät analyysit ja viestit perustuvat Euroopan työllisyystilanteeseen, työllisyysuuntaviivojen täytäntöönpanoon¹ ja työllisyyskomitean tekemän kansallisten uudistusohjelmaehdotusten maakohtaisen tarkastelun tuloksiin².

1. TYÖLLISYYSTILANNE VAIKUTTAA MAKROTALOUDELLISIIN PERUSEDELLYTYKSIIN

Kohentunut mutta yhä hauras työmarkkinatilanne

EU:n työmarkkinatilanne on edelleen vakiintunut tietylle tasolle, ja joissakin jäsenvaltioissa on nähtävissä merkkejä elpymisestä. Työllisyyden heikentyminen EU:ssa näyttää pysähtyneen vuoden 2010 toisella vuosineljänneksellä, kun työllisyys koheni 0,2 prosenttia ensimmäistä kertaa lähes kahteen vuoteen. Työllisten määrä, 221,3 miljoonaa ihmistä³, oli kuitenkin tuolloin 5,6 miljoonaa ihmistä vähemmän kuin vuoden 2008 toisen vuosineljänneksen huippukaudella. Tämä heijastaa markkinoiden huomattavaa taantumista tuotantoteollisuuden ja rakentamisen aloilla. Niin ikään 20–64-vuotiaiden työntekijöiden työllisyys pysyi 208,4 miljoonassa, mikä vastaa 68,8 prosentin työllisyysastetta⁴.

Nykyinen 9,6 prosentin työttömyysaste on pysynyt muuttumattomana helmikuusta 2010, ja se on pitkälti vakiintunut. Työttöminä on nyt 23,1 miljoonaa henkilöä. Pitkäaikaistyöttömyys lisääntyy kaikissa väestöryhmissä, vaikkakin eri laajuudessa. Pitkäaikaistyöttömistä lähes viisi miljoonaa ihmistä oli työttöminä 6–11 kuukautta. Kriisi on lisännyt heikosti koulutettujen ja EU:n ulkopuolelta tulleiden maahanmuuttajien työttömyysriskiä. Nuorisotyöttömyys, 5,2 miljoonaa työtöntä, on lisääntynyt lähes 1,2 miljoonalla verrattuna kevään 2008 mataliin lukemiin (lisäystä on lähes 30 prosenttia). Tästä huolimatta nuorten työmarkkinatilanne EU:ssa on parantunut viime syksystä, ja nuorisotyöttömyys on yleisesti ollut laskussa syyskuusta 2009. Nuorten työttömyysaste EU:ssa on nyt 20,4 prosenttia, joka on 0,1 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuosi sitten.

Työttömyyden edelleen kasvaessa työttömyyskorvausta saavien määrä lisääntyi kesäkuun 2009 ja kesäkuun 2010 välisenä aikana useimmissa jäsenvaltioissa. Myös (maksuihin perustumattomista) sosiaaliavustusjärjestelmistä tuettavien ihmisten määrä

¹ Neuvoston päätös 2010/707/EU, annettu 21 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista, EUVL L 308, 24.11.2010, s. 46.

² Bryssel 23. ja 24. marraskuuta 2010.

³ Kansallisen tilinpitojärjestelmän tiedot.

⁴ Työvoimatutkimuksen tiedot.

lisääntyi huomattavasti useimmissa jäsenvaltioissa, ja joissakin jäsenvaltioissa tällaisilla järjestelmillä onnistuttiin lievittämään suurinta osaa kriisin sosiaalisista seurauksista. Työkyvyttömyyseläkejärjestelmiin ei havaittu kohdistuvan voimakkaita paineita, kun taas varhaiseläkejärjestelmistä eläkettä saavien määrä lisääntyi muutamissa maissa.

Työmarkkinatilanteen lyhyen aikavälin epäsuhdet

Viime aikoina työvoiman kysyntä on osoittanut suhteellista kasvua: avoimet työpaikat, työvoiman kysyntä verkossa ja vuokratyövoimaa tarjoavien yritysten toiminta ovat lisääntyneet vuosi sitten todetuista luvuista.

Tarjonnan ja kysynnän epäsuhta on kuitenkin kasvava huolenaihe. Viimeisen vuoden aikana on ollut havaittavissa sekä työttömyysasteen että avoimien työpaikkojen määrän kasvu. Tämä saattaisi viitata siihen, että työnhakijoiden taitojen ja avoinna oleviin työpaikkoihin vaadittavien taitojen välillä on ristiriitä. Asiaa on seurattava huolellisesti seuraavien vuosineljännesten aikana sen selvittämiseksi, onko viime vuoden aikana havaittu lisäys pelkästään tilapäinen vai onko ongelma vaarassa kehittyä rakenteelliseksi. Itse asiassa nopeammin palautuvat alat eivät ole niitä, joilta lakkautettiin eniten työpaikkoja kriisin puhjetessa. Todennäköisesti tämä heijastaa vaadittavien taitojen ja alakohtaisten tarpeiden muuttumista kriisin aikana.

Huoli kilpailukyvyistä

Suurin osa jäsenvaltioista vastasi talouskriisiin käyttämällä lyhytkestoista työtä koskevia järjestelyjä, joiden avulla yritykset pystyvät selviytymään tuotannon vähenemisestä ilman välitöntä tarvetta irtisanoa henkilöstöä. Kyseisten järjestelyjen varjopuolena on työvoiman hamstraus ja siitä seuraava työntekijää kohti lasketun tuottavuuden väheneminen. Aiempia työvoiman hamstraukseen johtaneita laskusuhdanteita seurasi tavanomaisesti kasvukausi, joka ei synnyttänyt työpaikkoja, koska tuotannon lisääntyminen saatiin katettua pikemminkin tuottavuuden ja työajan palautumisella kuin uusilla työpaikoilla. Työn tuottavuuden kasvu oli negatiivista koko vuoden 2008 puolivälin ja vuoden 2009 ensimmäisen vuosineljänneksen välisellä kaudella, mutta sen jälkeen se on ollut positiivista, vuosittain noin kaksi prosenttia.

Talouskriisin myötä jäsenvaltioille tuli yhä tärkeämmäksi pitää työvoiman kysyntä kilpailukykyisenä ja tukea sitä vähentämällä työvoiman kokonaiskustannuksia. Tiedot viittaavat siihen, että palkat ovat mukautuneet varsin hyvin koko euroalueella vallitsevaan matalan kysynnän suhdanteeseen, joskin pitkäkestoiset työehtosopimukset ovat viivästyttäneet mukautumista. Neuvotellut palkat euroalueella nousivat vuoden 2008 kolmannella vuosineljänneksellä 3,5 prosenttia vuotta kohti mutta vuoden 2010 toisella vuosineljänneksellä vain 2,1 prosenttia vuotta kohti.

Todellisten yksikkökustannusten kasvu nousi EU:ssa jyrkästi vuoden 2008 kolmannelta vuosineljännekseltä vuoden 2009 puoliväliin, mutta laski tämän jälkeen yhtä nopeasti. Vuoden 2010 toisella vuosineljänneksellä lukema oli -2 prosentin vuositasona, mikä viittaa siihen, että yksikkökustannusten ei pitäisi uhata koko EU:n kilpailukykyä. Joissakin maissa työntekijäkohtaisten työvoiman kokonaiskustannusten vähentäminen edelleen saattaa kuitenkin olla tarpeen EU:n ulkoisen kilpailukyvyn palauttamiseksi kriisiä edeltäneelle tasolle.

Tarve työn verotusta ja sosiaaliturvamaksuja koskeviin toimiin

Jäsenvaltiot ovat myös yrittäneet vähentää muita kuin palkkaan liittyviä työvoimakustannuksia, joita kuvataan verokiilalla⁵. Monissa jäsenvaltioissa sosiaaliturvamaksujen alentaminen työvoiman kysynnän lisäämiseksi tehtiin kriisin aikana tyypillisesti riippuvaiseksi työpaikkojen nettokasvusta eli rajattiin lähinnä uusiin rekrytointeihin. Jotkin maat päättivät myös useimmiten luonteeltaan pysyvistä yleisistä leikkauksista työnantajan sosiaaliturvamaksuihin. Muiden kuin palkkaan liittyvien työvoimakustannusten leikkaukset suunnattiin laajalti vaikeimmin työllistettäviin ryhmiin, kuten heikosti koulutettuihin, nuorisotyöttömiin, pitkäaikaistyöttömiin ja iäkkäämpiin työntekijöihin.

2. KASVUA EDISTÄVIEN UUDISTUSTEN PAINOPISTEALUEIDEN MÄÄRITTÄMINEN

Sovittujen päätavoitteiden saavuttamiseksi työllisyyden, koulutuksen ja sosiaalisen osallisuuden alalla on toteutettava laaja kirjo yhdenmukaisia toimia joustavampien, turvallisempien ja osallistavampien työmarkkinoiden luomiseksi. **Joustoturvapolitiikka** on paras väline tähän tarkoitukseen. Joustoturvan neljää osatekijää (joustavat ja luotettavat sopimusjärjestelyt, aktiivinen työmarkkinapolitiikka, elinikäinen oppiminen ja modernit sosiaaliturvajärjestelmät) on kuitenkin vahvistettava, jotta voidaan varmistaa, että maat **keskittyvät kustannustehokkaisiin uudistuksiin** ja tarjoavat samalla paremman jouston ja turvan⁶.

Tämä tarkoittaa ennen kaikkea jäsenvaltioiden työmarkkinoiden asianmukaista toimintaa haittaavien institutionaalisten esteiden poistamista. Näillä pullonkauloilla voi olla vakavia kielteisiä vaikutuksia työllisyyden kasvuun ja työmarkkinatilanteeseen, ja jossakin määrin ne voivat myös estää sosiaalista osallisuutta ja köyhyyden vähentämistä. Seuraava analyysi perustuu politiikanaloihin, jotka työllisyyskomitea ja sosiaalisen suojelun komitea ovat määrittäneet ratkaiseviksi suuntaviivojen täytäntöönpanon valvonnassa.

2.1. TÄYSTYÖLLISYYDEN SAAVUTTAMINEN

Täystyöllisyyden saavuttaminen edellyttää **työllisyyden suuntaviivassa 7** esitettyjen yhdenmukisten toimien täytäntöönpanoa.

Työmarkkinoille osallistuminen

Iäkkäämpien (55–64-vuotiaiden) työntekijöiden työllisyysaste on matala, ainoastaan 46,4 prosenttia. Tämä johtuu työmarkkinoiden ja työpaikkojen ikääntymisen hallintaa koskevista käytännöistä, mutta osittain se on myös seurausta varhais- ja/tai työkyvyttömyyseläkejärjestelmien eri muodoista. Iäkkäämpien ihmisten huonosti toimivat työmarkkinat (työnantajien kiinnostus on heikkoa, osaamisen täydentämistä tapahtuu vähän, työnhaussa ei ole saatavilla apua, hakijoille suositellaan varhaiseläke-etuuksia eikä heidän paluutaan tueta tai irtisanomisen jälkeistä uudelleen koulutusta tarjota riittävästi) voivat johtaa

⁵ Verokiila = (työnantajan sosiaaliturvamaksut + työntekijän sosiaaliturvamaksut + työnantajamaksut + tulovero) / työvoiman kokonaiskustannukset.

⁶ KOM (2010) 682, ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma”.

varhaiseen poistumiseen työmarkkinoilta. Lisäksi joissakin maissa maksujen, työsuhteen keston ja eläkeoikeuksien arvon välinen yhteys on rajallinen tai se ei ole riittävän selkeä.

On selvästikin tarpeen edistää naisten suurempaa osallistumista työmarkkinoilla. Naisten kokonaistyöllisyysaste Euroopassa on edelleen vain 62,4 prosenttia (20–64-vuotiaista). **Talouden toisen tulonsaajan epäasianmukainen verokohtelu** (naimisissa olevien naisten korkeampi efektiivinen verotus verrattuna yksineläviin tulonsaajiin) nähdään joissakin maissa esteenä naisten jatkuvalle osallistumiselle tai paluulle työmarkkinoille. Joissakin jäsenvaltioissa naisten työmarkkinoille paluuta estävät mahdollisesti yhteisverotuksen piirteistä johtuva **korkea efektiivinen marginaaliverokanta** ja tarveharkintaisten tai tuloperusteisten etujen (kuten lapsilisät ja asumisetuudet) asteittainen poistaminen yhdistettynä siihen, ettei työssäkäyville suunnattuja etuuksia ole käytettävissä.

Liian harva nuori pääsee työmarkkinoille. **Nuorten** onnistunutta **siirtymistä työelämään** haittaa se, ettei tarjolla ole uravalinnanohjausta, taitojen kohentamismahdollisuuksia, laadukasta oppisopimuskoulutusta ja harjoittelupaikkoja yhdistäviä räätälöityjä oppimispolkuja⁷. Selkeiden tietojen puute uusista työmarkkinoille tulijoista saa työnantajat epäilemään avoimia tehtäviä täytettäessä, koska tulokkaan taidot ja tuottavuus eivät välttämättä ole etukäteen selvillä, eikä tiedetä, täyttävätkö tulijat työn vaatimukset. Monissa jäsenvaltioissa on varmistettava tehokkaammin, että nuoret pystyvät asianmukaisesti vastaamaan työmarkkinoiden vaatimuksiin.

Työmarkkinoiden toiminta ja segmentoituminen

Monilla työmarkkinoilla **työsuhdeturvalainsäädännön** suhteellisen **tason** suuret erot johtavat jakoon hyvin turvattuihin vakituisiin työntekijöihin ja vähemmän turvattuihin epätyypillisillä, useimmiten määräaikaaisilla, sopimuksilla palkattuihin työntekijöihin. Kriisi on nostanut tämän kysymyksen korostetusti esiin: tilapäisissä työsuhteissa olevat menettivät työpaikkansa melkein neljä kertaa useammin kuin vakituisessa työsuhteessa olevat. Vaikka tilapäinen työ itsessään ei ole kielteinen ilmiö, sen rajallinen tehtävä ponnahduslautana kohti vakituisempia työsuhteita haittaa tuottavuutta ja parempia ura- ja ansiomahdollisuuksia erityisesti nuorten osalta.

Samanaikaisesti monissa jäsenvaltioissa työmarkkinoilla tapahtuva siirtyminen on riittämätöntä tai heikkoa, ja työmarkkinoille on leimallista jäykkyys ja suhteellisen vähäinen vaihtuvuus kysynnän muutosten kohtaamisessa. Tämä johtuu paitsi epäasianmukaisesta työsuhdeturvalainsäädännöstä myös **työ(aika)järjestelyjen jäykkyydestä** eli riittämättömästä sisäisestä joustavuudesta. Nämä tekijät vaikuttavat taloudelliseen toimintaan suoraan ja kielteisesti, koska ne estävät työvoiman tehokasta jakautumista.

Työvoiman **maantieteellisen liikkuvuuden esteet** voivat nekin haitata työmarkkinoiden asianmukaista toimintaa. Eläkeoikeuksien ja muiden sosiaaliturvaan liittyvien oikeuksien siirtämistä koskevat rajoitukset vähentävät mahdollisuutta työvoiman tehokkaaseen (uudelleen)jakautumiseen, samoin kuin asumis- ja liikennerajoitteet hankaloittavat avoimien työpaikkojen perässä muuttamista tai niihin suuntautuvaa työpaikkaliikennettä.

Eri jäsenvaltioissa esiintyy myös paljon **pimeää työtä**, jolloin huomattava määrä työvoimasta ei ole rekisteröitynyt. Tämä johtuu olemassa olevien sääntöjen toimeenpanon puutteesta ja siitä, että veroetuuksia koskevat järjestelmät eivät ole kannustavia. Tuloksena on

⁷ KOM(2010) 477, ”Nuoret liikkeellä”.

keinotekoisena matala työllisyysaste tai työtuntien määrä sekä kaksinkertaiset tai rinnakkaiset työmarkkinat, joilla osaan ihmisistä sovelletaan hyvin heikkoja standardeja ja ehtoja, mikä puolestaan vähentää tuottavuutta ja verotuloja sekä lisää syrjäytymisriskiä.

Vuoropuheluun ja luottamukseen perustuvat laadukkaat työmarkkinaosapuolten suhteet auttavat löytämään ratkaisuja segmentoitumisen vähentämiseksi ja työmarkkinoiden toimimiseksi asianmukaisesti. **Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu** on kriisin aikana osoittautunut tehokkaaksi. Säästötoimista päätettäessä yhteisymmärryksen syntyminen on tärkeää, koska ainoastaan jakamalla ponnistukset oikeudenmukaiseksi katsotulla tavalla taataan uudistusten onnistuminen sosiaalinen hyväksyttävyys. Työmarkkinajärjestöjen toimintakapasiteetti ja työmarkkinasuhteiden laatu kuitenkin vaihtelevat. Riippumattomien, yhteisiin analyyseihin ja työmarkkinaosapuolten neuvotteluihin perustuvien neuvotteluratkaisujen koko potentiaalia on näin ollen vielä kehitettävä useissa jäsenvaltioissa.

Työpaikkojen luominen

Monet jäsenvaltiot ovat vastanneet kriisiin laskemalla tilapäisesti **muuta kuin palkkaan liittyviä työvoimakustannuksia**. Uudet pysyvät leikkaukset edistävät työllisyyttä erityisesti, kun ne kohdistetaan heikosti koulutettuihin yksilöihin ja niihin maihin, joissa viimeksi mainitut muodostavat suuren työvoimapotentiaalin. Tasapuolinen verotus voidaan saavuttaa siirtämällä verotusta työn sijasta energiaan ja/tai omaisuuteen. Monissa jäsenvaltioissa käydään jo keskustelua nykyisestä työvoiman ja muiden resurssien verottamisesta.

Kriisin jälkeiset työmarkkinat ovat muutoksessa, ja monet jäsenvaltiot ovat kiinnostuneita luomaan suurta lisäarvoa tuottavia ja kestäviä **vihreämpiä talouksia**. Ne ovat keskeisiä uusien työpaikkojen luomisessa ja ilmasto-/energiatavoitteiden täyttämisessä. Samaan aikaan on tarpeen tukea työvoiman mukautuvuutta. Vielä ei ole täysin aikaansaatua sellaisia politiikkojen yhteisvaikutuksia, joilla varmistetaan politiikkojen keskinäinen vahvistuminen ja turvataan sekä talous, ympäristö että työllisyys. Alat, jotka kärsivät eniten työpaikkojen katoamisesta (kaasu, sähkö, hiili, öljy), ovat vahvasti miesvaltaisia. Vaikka jotkin näiden alojen työt poistuvat työmarkkinoilta, toiset vaativat uusia taitoja, mikä aiheuttaa työn jakautumista uudelleen saman alan sisällä ja muilla aloilla. Uusia taitoja tarvitaan myös ns. ”valkoisten töiden” aloilla, kuten terveydenhuollossa, joilla kysyntä kasvaa ja joita vaivaa akuutti ja kasvava työvoimapula ikääntyvässä yhteiskunnassa.

Itsenäinen ammatinharjoittaminen ja yrittäjyys on jäsenvaltioissa vähäistä, ja alle puolet tällaisista yrityksistä kestävät yli kolme vuotta. Itsenäisen ammatinharjoittamisen nettohyötyjä ei nähdä riittävän paljon muita vaihtoehtoja suurempina, jotta parhaimmat ja etevimmät yksilöt kokisivat sen houkuttelevana uravaihtoehtona. Itsenäiselle ammatinharjoittamiselle on edelleen olemassa esteitä, ja talous- ja työmarkkinapoliittisten aloitteiden yhdistäminen yrittäjyyttä suosivan ympäristön luomiseksi on edelleen turhan rajallista.

Aktiivinen työmarkkinapolitiikka

Monista jäsenvaltioista puuttuvat aktiiviset hyvin **kohdennetut** työmarkkinapoliittiset toimet pitkäaikaistyöttömille ja muita heikommassa asemassa oleville ryhmille. Joissakin jäsenvaltioissa työmarkkinapoliittisten toimien vaikutukset ovat heikkoja, sillä tarjolla on suhteellisen paljon avoimia työpaikkoja samanaikaisesti, kun maa kärsii suuresta pitkäaikaistyöttömyydestä. Osittain tämä johtuu työmarkkinapolitiikan hallintaan osallistuvien hallinnon tasojen heikosta yhteistyöstä, kun vastuu jakautuu usealle alueelliselle tasolle. Toisissa tapauksissa syy liittyy **tehottomiin julkisiin työvoimapalveluihin**. Tehottomuus johtuu asiakastulvan takia käsiteltävien tapausten tavallista suuremmasta määrästä, julkisten työvoimapalveluiden budjettileikkauksista ja supistuksista, pätevän henkilöstön ja koulutuksen puutteesta, aktiivisella työmarkkinapolitiikalla rahoitetuista epäasianmukaisista menoista tai riittämättömästä keskittymisestä kustannustehokkaampiin toimiin. Julkisten työvoimapalveluiden liiketoiminta- ja palvelumallia ei vielä ole nykyaikaistettu riittävästi sen varmistamiseksi, että tukea on tarjolla kaikille sitä tarvitseville.

Sukupuolten tasa-arvo sekä työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen

Naisten **joutuminen osa-aikatyöhön tahtomattaan** on edelleen joidenkin jäsenvaltioiden ongelma, joka on seurausta riittämättömistä lastenhoitomahdollisuuksista työaikana tai koulun jälkeen samoin kuin lapsille ja muille huollettaville suunnattujen palvelujen puutteesta. Lisäksi vanhuksista ja vammaisista huolehtiminen on väestön ikääntyessä muodostumassa merkittäväksi ongelmaksi sekä naisille että koko yhteiskunnalle. Joissakin jäsenvaltioissa

naisten palaamista työmarkkinoille estävät myös työmarkkinoiden kielteinen suhtautuminen urakatkoihin ja epätasaisesti jakautunut vanhempien vastuu. Joissakin maissa pitkähkö (etuuksilla rahoitetut) vanhempainlomat ovat vaarassa muodostaa esteen urakehitykselle, ja ne muodostavat julkista talousarviota kuormittavan vakavan verotaakan ja haittaavat tuottavuutta taitojen heikentymisen myötä.

Sosiaaliturvajärjestelmät

Kriisiä seurannut **pitkäaikainen ja rakenteellinen työttömyys** on nyt kiireellinen ongelma monissa jäsenvaltioissa. Työttömyysetuusjärjestelmien ja muiden etuusjärjestelmien olisi tarjottava oikeanlaiset kannustimet työntekoon ja vältettävä luomasta riippuvuutta avustuksista, mutta samalla niiden olisi taattava kipeästi kaivattu toimeentulotuki ja mukautuvuus suhdannekiertoon. Monista jäsenvaltioista puuttuu soveltuva järjestelmä sääntöjen noudattamatta jättämistä koskevien väliaikaisten ja osittaisten sanktioiden määrittämiseksi sellaisille edunsaajille, joilla on valmiudet työntekoon. Joistakin jäsenvaltioista puuttuvat lisäksi sekä käytännöt sellaisten ihmisten tunnistamiseksi, joilla ei ole työskentelyvalmiuksia että tällaisiin ihmisiin kohdennettavat soveltuvat politiikat.

Palkanmuodostus ja työvoimakustannukset

Palkat on mukautettava tavalla, joka tasapainottaa työvoiman kysyntää ja tarjontaa, varmistaa työvoiman tehokkaan käytön ja tarjoaa oikeasuhtaista korvausta työpanoksen lisäarvoon nähden. Näin ollen on ratkaisevan tärkeää, että keskipitkällä aikavälillä **reaalipalkat kasvavat työn tuottavuuden mukaisesti** kaikissa ammattiryhmissä ja kaikessa taloudellisessa toiminnassa.

Makrotaloudellisesta näkökulmasta palkkakehitys on myös tärkeässä asemassa sisäisen ja ulkoisen epätasapainon korjaamisessa. Erityisesti jossakin euroalueen maissa tämänhetkisen mittavan kumuloituneen vaihtotaseen alijäämän kestäväan korjaamiseen ja työttömien määrästä johtuvien kustannusten kattamiseen tarvitaan kehitystä, jossa nimellisiä työvoimakustannuksia käytetään **hintakilpailukyvn** riittävään **mukauttamiseen** keskipitkällä aikavälillä. Tässä suhteessa nimellisten työvoimakustannusten kehitys euroalueella on relevantti vertailuarvo.

Tätä taustaa vasten useille jäsenvaltioille on osoittautumassa haasteelliseksi löytää työehtosopimuksissa oikea tasapaino sen välillä, että työmarkkinoita mukautetaan muuttuvissa olosuhteissa tarvittavan joustavuuden saavuttamiseksi ja että sopimuksissa määritetään palkkataso kannustamaan ja suojelemaan työn arvon kohottamiseksi tarvittavia investointeja.

2.2. AMMATTITAITOINEN JA KOULUTETTU TYÖVOIMA

Yksi kestävä kasvun, työllisyyden ja kansainvälisen kilpailukyvn avaintekijöistä on vahva inhimillinen pääoma. Vuoteen 2020 mennessä 85 prosentissa työpaikoista edellytetään korkean tason tai keskitason ammattitaitoa, kun taas vähäistä ammattitaitoa edellyttävien työpaikkojen osuus laskee 15 prosenttiin. Tästä syystä on välttämätöntä, että jäsenvaltiot jatkavat koulutusjärjestelmiensä uudistamista ja huolehtivat siitä, että niiden kansalaiset hankkivat paremman, työmarkkinoiden tarpeita vastaavan ammattitaidon sekä tietyt

avaintaidot. Tämä on yhdenmukaisen suuntaviivojen 8 ja 9 sekä eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden (ET 2020)⁸ mukaista.

Puutteet koulutuksen laadussa haittaavat siirtymisiä työmarkkinoilla, koska monilta – ikään ja koulutustasoon katsomatta – puuttuu markkinoilla tarvittava **osaamiskokonaisuus**. **Koulutusjärjestelmät** eivät selviydy haasteesta tarjota työntekijöille ja -hakijoille tarvittavat perustaidot ja siirrettävät taidot. Tämä kielii siitä, etteivät työmarkkinaosapuolet ja julkiset työvoimapolitit tee riittävästi yhteistyötä opetussuunnitelmia laadittaessa.

On mahdollista kehittää uusia toimenpiteitä ja välineitä ammatillisessa osaamisessa tulevaisuudessa esiintyvien puutteiden ja tarpeiden ennakoinniseksi ja niihin valmistautumiseksi jäsenvaltioissa, aluetasolla ja alakohtaisesti (esim. osaamisen tarveennusteet, työnantajille suunnatut kyselyt, alakohtaiset selvitykset ja korkealaatuisten tilastotietojen tuottaminen). Olennaista on sekä se tapa, jolla nämä toimet toteutetaan, että se, miten niiden tulokset toimitetaan keskeisille toimijoille, kuten uraohjauspalveluille, tilastotoimistoille, valtiosta riippumattomille järjestöille ja alakohtaisille elimille, ja miten niitä hyödynnetään opetussuunnitelmien tekemisessä.

Myös aikuisten osallistuminen **elinikäiseen oppimiseen** on usein liian vähäistä. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että yrityksille ei ole tarjolla kannustimia työntekijöidensä kouluttamiseen, työntekijöiden osallistumista koulutukseen ei tueta riittävästi ja määrättyjen ryhmien tarpeisiin sopivaa koulutusta ei ole tarjolla.

Lisäksi monimutkaiset rahoitusrakenteet ja kouluttajien kirjavuus vaikeuttavat johdonmukaisten strategioiden noudattamista julkisten samoin kuin yrityksille ja yksityishenkilöille tarkoitettujen koulutustoimien koordinoinnissa ja sääntelyssä. Vastuun hajanaisuus, rahoituksen päällekkäisyys ja todellisen johtamisen puuttuminen heikentävät järjestelmän hallintaa. Ongelmana on varsinkin se, etteivät mahdollisuudet elinikäiseen oppimiseen ole tasa-arvoiset. Työnantajat vastaavat isosta osasta täydennyskoulutusta, joten vakituisilla työntekijöillä on paremmat mahdollisuudet osallistua elinikäiseen oppimiseen kuin tilapäisillä työntekijöillä tai työttömällä. Lisäksi matalasti koulutetut aikuiset osallistuvat viisi kertaa vähemmän aikuiskoulutukseen kuin korkeasti koulutetut. Tarjolla ei ole oppijoiden houkuttelemiseen riittävän kehittyneitä, joustavampia oppimispolkuja, esimerkiksi epävirallisen oppimisen tunnustusmuotoja, eikä **kohdennettuja toimia**, kuten työpaikkakoulutusta tai yritysten ja sosiaalialan organisaatioiden kanssa solmittavia kumppanuuksia, joiden kohderyhmiä ovat matalasti koulutetut, työttömät aikuiset, maahanmuuttajat, etniset vähemmistöt ja vammaiset. Erityisistä tukitoimenpiteistä olisi hyötynä myös taantuvien alojen työntekijöille.

Perustaitotason ja avaintaitojen parantaminen puuttumalla koulupudokkuuteen

Koulupudokkuus on monitahoinen ilmiö, johon liittyy mitä erilaisimpia sosioekonomisia, koulutuksellisia ja yksilöllisiä tekijöitä. Monet jäsenvaltiot pyrkivät torjumaan sitä panostamalla koulutustarjonnan laadun parantamiseen muun muassa **innovatiivisin oppimis- ja opetusmenetelmin** sekä kohdentamalla tukitoimet riskiryhmissä oleviin oppilaisiin. Joissakin maissa on lisäksi suunnitteilla rakenteellisia muutoksia, joiden tavoitteena on tehdä oppimispoluista joustavampia sekä tarjota oppimisen ja työnteon yhdistäviä ohjelmia. Tällaisten toimenpiteiden vaikutukset jäävät kuitenkin usein vaatimattomiksi, koska niitä ei aina täydennetä varhaiseen interventioon perustuvalla politiikalla esimerkiksi parantamalla

⁸ Neuvoston päätelmät, 12.5.2009 (2009/C 119/02).

esiasteen koulutukseen pääsyä, eikä kompensoivilla toimenpiteillä, joilla helpotettaisiin koulupudokkaiden paluuta koulunpenkille. Jäsenmailla ei ole useinkaan **kokonaisvaltaisia**, muihin asiaankuuluviin politiikanaloihin yhteensovitettuja **lähestymistapoja**, joilla ne puuttuisivat ilmiön moniin toisiinsa kietoutuneisiin taustatekijöihin.

Yhä useampien on hankittava korkein mahdollinen koulutustaso

Monissa jäsenvaltioissa korkeakoulutukseen ei investoida riittävästi tai investointeja on karsittu ankaralla kädellä talouskriisin takia. Tietointensiivisissä talouksissa korkeakoulujärjestelmään on investoitava vähintään 2 prosenttia suhteessa BKT:hen, mikäli järjestelmän halutaan olevan moderni ja toimivan hyvin. **Korkeakoulujärjestelmien modernisointia** on vauhditettava mukaan luettuina yksilölliset opetusohjelmat, käytännönläheiset ja tulosuuntautuneet oppimismuodot sekä parempi hallinto ja rahoitus. Haasteena ovat edelleen korkeakouluille suunnatut kannustimet yhteistyön tekemiseen yritysten ja muiden koulutusalan ulkopuolisten toimijoiden kanssa, sekä **korkeakoulujen avaaminen** aliedustetuille ryhmille yhteiskunnan tarpeita mukaillen.

Myös **ammattikoulutuksen** kaikissa portaissa on merkittäviä puutteita laadussa ja houkuttelevuudessa.

2.3. OSALLISTAVA KASVU: KÖYHYYPDEN JA SYRJÄYTYMISEN TORJUNTA

Työmarkkinoilta syrjäytyminen, kehnot työolosuhteet sekä puutteelliset mahdollisuudet pysyä ja edetä segmentoiduilla työmarkkinoilla ovat keskeisiä köyhyyttä määrittäviä tekijöitä. Seuraavassa käsitellään **työllisyyden suuntaviivassa 10** vahvistettuja poliittisia painopisteitä.

Köyhyyden torjuminen luomalla osallistavat työmarkkinat

Työpaikka on paras suojia köyhyyttä vastaan. Työttömien osuus on 10 prosenttia ja työelämän ulkopuolella olevien, muiden kuin eläkkeellä olevien aikuisten osuus 21 prosenttia siitä väestöryhmästä, joka on vaarassa joutua köyhyysloukkuun tai syrjäytyä (suurin riski on työttömillä: 58 prosenttia verrattuna työllisten 13,5 prosenttiin). Työssäkäyvien osuus siitä väestöryhmästä, joka on vaarassa joutua köyhyysloukkuun tai syrjäytyä, on EU:ssa niinkin suuri kuin 24 prosenttia. Siksi on tärkeää, että työmarkkinapolitiikoilla pyritään varmistamaan toimeentulon turvaavat palkat. Tämä edellyttää, että puututaan työmarkkinoiden segmentoitumiseen, matalaan osaamistasoon ja alityöllisyyteen (mukaan lukien ei-vapaaehtoinen osa-aikatyö) sekä helpotetaan yksinhuoltajien ja talouden toisen tulonsaajan työmarkkinoille pääsyä.

Köyhyyden torjuminen tekemällä sosiaaliturvajärjestelmistä riittäviä ja kestäviä sekä tarjoamalla korkealaatuisia palveluja

Useimmat jäsenvaltiot katsovat, että vakauttamistoimenpiteillä on vaikutusta sosiaaliturvajärjestelmiin. Esimerkiksi etuuksien ehtojen kiristäminen, keston lyhentäminen, määrän vähentäminen ja indeksointisääntöjen muuttaminen voivat vaikuttaa järjestelmien riittävyyteen. Vapautukset sosiaalivakuutuksesta ja muista sosiaaliturvamaksuista voivat heikentää järjestelmien rahoituksen kestävyyttä, kun taas toimenpiteet sosiaalivakuutuksen käytön laajentamiseksi voisivat auttaa. Vallitsevassa tilanteessa sosiaalimenojen tuloksellisuutta voidaan parantaa tehostamalla täytäntöönpanoa (esim. yksinkertaistamalla sääntöjä, vähentämällä hallintokuluja, käyttämällä tulosindikaattoreita sekä puuttumalla petoksiin ja virheisiin), mutta lisäksi tarvitaan laajempia strategioita tuloksellisuuden ja

tehokkuuden parantamiseksi kaikilla sosiaalisen suojelun aloilla. Tavoitteiksi on asetettava muun muassa ehkäisytöihin panostaminen, palvelujen integroitu tarjonta ja toimien laadun parantaminen.

Aktiivisiin osallistamisstrategioihin panostaminen

Heikko taloudellinen tilanne ja korkea työttömyys voivat johtaa pitkäkestoiseen syrjäytymiseen, joka vaikuttaa työvoiman työllistyvyyteen ja osaamiseen ja heikentää väestöryhmien henkistä ja fyysistä hyvinvointia. Heikot **turvaverkot** ja kaikkien heikoimmassa asemassa oleville tarkoitettujen aktivointitoimien puuttuminen ovat omiaan lisäämään pysyvää yhteiskunnasta ja työmarkkinoilta syrjäytymistä. Turvaverkkoja ja aktivointitoimia on tarvittaessa vahvistettava parantamalla niiden kattavuutta ja riittävyyttä.

Pitkäkestoisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja sosiaalimenojen tuloksellisuuden parantamiseksi tarvitaan aktiivisia osallistamisstrategioita, joissa yhdistyvät toimeentulotuki, työmarkkinoille pääsy ja sosiaalipalvelut. Tähän päästään esimerkiksi kytkemällä sosiaalituki aktivointitoimiin ja työmarkkinoille pääsy mahdollistaviin ja yksilöityihin palveluihin.

Julkisen talouden vakautustoimet ja julkisen rahoituksen puute ovat omiaan heikentämään niiden sosiaalipalvelujen rahoitusta ja laatua, joita tarvitaan työvoiman työllistyvyyden tukemiseen sekä yhteiskunnasta ja työmarkkinoilta pahiten syrjäytyneiden kestävään uudelleensopeuttamiseen. Monissa jäsenvaltioissa **sosiaalipalvelujen** kestävästä rahoituksesta ja **toimien laadusta** huolehtiminen aiheuttaa ongelmia.

Monissa jäsenvaltioissa tarvitaan kohdennetumpia toimia määrättyjen ryhmien (nuorten, vammaisten, maahanmuuttajien) tukemiseen tai ylivelkaantuneisuuden, kodittomuuden ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen ja ratkaisemiseen. Osa maista aikoo edistää **sosiaalisia innovaatioita**, suosia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia ja hyödyntää yhteisötalouden tarjoamia mahdollisuuksia.

Vanhempien työllistymismahdollisuuksia parantamalla voidaan torjua köyhyyden siirtymistä seuraavalle sukupolvelle

Köyhyys tai syrjäytyminen uhkaa 25:tä miljoonaa lasta. Lapsiköyhyyden torjuntapolitiikkojen täytäntöönpanovaiheissa ja tuloksissa on edelleen suuria eroja. Köyhyyden ja puutteen kokeminen varhaisina vuosina vaikuttaa lasten hyvinvointiin, ja sillä voi olla pitkäkestoisia haittavaikutuksia heidän koulumenestykseensä ja tulevaisuuden näkymiinsä.

Lapsiköyhyyden torjumisen kannalta avainasemassa on vanhempien, myös yksinhuoltajien ja talouden toisen tulonsaajan, työssäkäynnin tukeminen. Tällaisten toimien on kuitenkin oltava osa laajempia lapsille ja perheille tarkoitettuja tukistrategioita, joihin kuuluvat panostus lastenhoidon laatuun (esim. laatunormit ja henkilöstön ammattimaisuus), varhaisessa vaiheessa toteutettavat toimet esimerkiksi lasten terveyden ja koulutuksen turvaamiseksi, perheiden toimeentulotuen säilyttäminen tai parantaminen kehittämällä tuen kohdentamista ja suunnittelua sekä kohdennettujen ja yleisluonteisten etujen yhdistäminen. Jotkut maat ovat kuitenkin sitä mieltä, että talouden vakauttamistoimet vaikuttavat negatiivisesti lapsille ja perheille tarkoitettuihin tärkeisiin etuuksiin (myös asumistukeen).

Jotta 20 miljoonan ihmisen nostamisessa köyhyydestä voitaisiin edistyä talouden vakauttamiskaudella, sosiaaliturvajärjestelmien puitteissa on sovittava painopisteistä, joissa yhdistyvät tuloksellisuus ja oikeudenmukaisuus. Nyt kun elpymisestä on toiveita, aktiivisilla osallistamisstrategioilla voidaan osaltaan varmistaa, että kasvun ja työllisyyden hyödyt

jakaantuvat mahdollisimman laajalti. Tärkeimpänä tavoitteena on lapsista aloittamalla katkaista sukupolvien välinen köyhyyskierre ja huolehtia siitä, että kaikilla on tasapuoliset mahdollisuudet.

3. TAVOITTEENA TYÖLLISYYDEN LISÄÄMINEN

Useimmat jäsenvaltiot ovat siirtymässä kriisinhallinnasta rakenneuudistuksiin

Komission syksyn talousennusteen mukaan EU:n talous on edelleen haavoittuva, mutta elpyy ennakoitua nopeammin. Lisäksi näyttäisi siltä, että työmarkkinat saattavat toimia tänä vuonna jossain määrin paremmin kuin on ennakoitu. Tätä taustaa vasten on todennäköistä, että valtaosa jäsenvaltioista siirtää painopistettä suhdanteisiin perustuvasta kysynnän hallinnasta rakenneuudistuksiin.

Kuten vuotuisesta kasvuselvityksestä käy ilmi, työmarkkinoiden rakenneuudistuksissa on ryhdyttävä kiireesti seuraaviin ensisijaisiin toimiin:

- **Alentamalla työnantajien sosiaaliturvamaksuja kohdennetusti ja väliaikaisesti** voidaan helpottaa varsinkin uusien nuorten työntekijöiden, työhön palaavien vanhempien, iäkkäämpien työttömien ja matalatuloisten työelämään siirtymistä niin, että aiheutuvat kustannukset jäävät alhaisemmiksi kuin niihin työttömyyskorvauksiin ja sosiaalietuuksiin liittyvät kustannukset, joita kyseiset henkilöt nauttisivat jos he eivät kävisi työssä.
- Palkkasopeutuksia ja työhönottoa joustavoittamalla voitaisiin torjua nykyisin vallitsevaa korkeaa nuorisotyöttömyyttä. Tällaisia joustotoimia olisivat muun muassa **alkupalkan määrittäminen kokemuksen perusteella**, toissijaisten etuuksien myöntäminen sekä työvoima- ja koulutuspalvelujen tarjoaminen. Samalla on kuitenkin huolehdittava, että työstä maksetaan kohtuullista palkkaa. Lisäksi on tarpeen kehittää **palkanmuodostusmekanismeja** yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa niin, että ne vastaavat paremmin markkinoiden kehitystä. Näin voidaan varmistaa, että palkat heijastavat asianmukaisesti työn tuottavuutta ja että EU pysyy kilpailukykyisenä niin suhteessa muuhun maailmaan kuin EU:n ja jäsenvaltioiden sisällä.
- **Verouudistuksilla yhdistettynä palvelujen saannin parantamiseen ja työssäoloaikaisten etuuksien laajempaan käyttöön** on mahdollista vähentää työttömyys- ja kannustinloukkuja merkittävästi. Varsinkin työssäoloaikaisten etuuksien ja verohyvitysten tehokkaampi hyödyntäminen yhdessä sen kanssa, että työttömät nuoret ohjataan nykyistä nopeammin koulutusohjelmiin tai harjoitteluun, voi tehdä työnteosta nuorten näkökulmasta houkuttelevampaa. Naisten työssäkäyntiä voitaisiin kannustaa tarjoamalla enemmän luontoissuorituksia ja alentamalla talouden toisen tulonsaajan efektiivistä marginaaliveroastetta rajoittamalla yhteisverotusta ja työttömyyskorvauksia tai tarveharkintaisia etuuksia. Yleisesti ottaen verojen ja etuuksien kytkeminen niin, että työttömyyskorvauksiin oikeutetut saavat ansiotulosta verohyvitystä, voi houkutella työvoimaan kuulumattomia työelämään.
- **Sisäistä joustoa olisi lisättävä** muun muassa tekemällä mukautuksia työn organisointiin tai työaikaan (esim. viimeisten 18 kuukauden aikana käytössä olleet lyhennetyn työajan järjestelyt). Viranomaiset voivat ottaa tehtäväkseen sisäisen jouston tukemisen, koska sen avulla voidaan säästää työpaikkoja ja suojella arvokasta inhimillistä pääomaa, mutta siihen kuluu paljon julkisia varoja.

- **Joustavien työjärjestelyjen** (esim. joustava työaika ja etätyö) tarjoaminen vanhempainlomalta palaaville voi myös helpottaa työ- ja perhe-elämän yhdistämistä ja edistää varsinkin naisten työssäkäyntiä. **Kokopäiväisen lastenhoidon laajentaminen** varsinkin alle 3-vuotiaiden ikäryhmässä on avainasemassa, kun vanhemmuuden kielteistä vaikutusta työllisyyteen, mikä koskee lähinnä naisia, pyritään tuntuvasti lieventämään. Lisäksi on tarpeen, että molemmat vanhemmat käyttävät oikeuttaan vanhempainlomaan vastapainoksi sille, että vanhempainloman kestoa on lyhennettävä maissa, joissa sen kesto on yli 12 kuukautta.
- **Vanhempien työntekijöiden työssäkäynnin lisäämiseksi** on jatkettava toimia, joilla torjutaan ennen aikaista eläkkeelle jäämistä ja nostetaan lakisääteistä eläkeikää. Työurien pidentämistä voitaisiin rohkaista myös kytkemällä eläkkeelle jäännin lykkääminen suoremmin eläkesaatavien lisääntymiseen ja toteuttamalla aktiivista ja tervettä ikääntymistä tukevia toimia.
- **Työttömyyskorvausjärjestelmien ja muiden etuusjärjestelmien uudistuksissa** olisi pyrittävä yhdistämään tuloksellisuus ja oikeudenmukaisuus. Erityisesti uudistuksilla olisi pyrittävä sovittamaan järjestelmät suhdannevaihteluihin: kasvattamalla kestoa ja kattavuutta laskusuhdanteen aikana ja toimimalla päinvastoin noususuhdanteen aikana turvaverkot vahvistuvat juuri silloin kuin siihen on suurin tarve.
- Työttömyyskorvauksia olisi tarkistettava sen varmistamiseksi, että ne kannustavat työntekoon. Korvaukset olisi suunniteltava niin, että työttömät palkitaan työelämään paluusta aikasidonnaisella tuella, ja **koulutus ja työnetsintä olisi asetettava** tiukemmin korvausten saamisen **ehdoiksi**. Lähtökohdaksi olisi otettava vastavuoroisen vastuun periaate: työttömyyskorvausten saantia helpotetaan samalla, kun lisätään yhteydenpitoa ja työnhaun seurantaa ja rangaistaan ehtojen noudattamatta jättämisestä.
- Työmarkkinoiden segmentoitumista pitäisi vähentää. Yksi keino olisi muuttaa **työsuhdeturvainsäädäntöä** esimerkiksi laajentamalla sellaisten toistaiseksi voimassa olevien työsopimusten käyttöä, joiden tarjoama työsuhdeturvan taso nousee asteittain. Näin voidaan tasoittaa eroja epätyypillisessä ja vakituudessa työsuhhteissa olevien välillä.
- **Vallitsevasta tiukasta finanssipoliittisesta tilanteesta huolimatta koulutusalan investoinnit ja uudistukset on pyrittävä säilyttämään ja mahdollisuuksien mukaan niitä on lisättävä. On tärkeää välttyä tilanteelta, jossa iso osa nuorista ja matalasti koulutetusta väestöstä ei onnistu sijoittumaan kriisinjälkeisille uudistuneille työmarkkinoille, joilla työnsaantivaatimukset ovat muuttuneet.**

Finanssipoliittinen liikkumavara vaikuttaa toimenpiteiden tärkeysjärjestykseen

Uudistusten vauhdittaminen samanaikaisesti julkisen talouden kauaskantoisten vakauttamistoimenpiteiden kanssa edellyttää, että uudistusten valintaan kiinnitetään erityistä huomiota. Elpymisvauhti samoin kuin finanssipoliittisiin toimenpiteisiin käytettävissä oleva liikkumavara **vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen.**

Sosiaalimenot nousevat vuonna 2011 todennäköisesti 30,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen, verrattuna 27,5 prosenttiin vuonna 2007. Tämä kokonaisluku kätkee taakseen toisistaan suuresti poikkeavat kansalliset osuudet sekä valtavat erot jäsenvaltioiden valmiuksissa vastata kasvavaan sosiaalisen suojelun kysyntään; joidenkin maiden turvaverkoissa on isoja aukkoja,

jotka on kurottava umpeen. Julkisen talouden vakauttaminen edellyttää siis myös sosiaalimenojen kohdentamista tarkemmin.

Lisäksi on todennäköistä, ettei EU:hun synny lähitulevaisuudessakaan kuin niukasti uusia työpaikkoja. Tämä johtuu muun muassa siitä, että työmarkkinat reagoivat yleensä viiveellä taloudellisen toiminnan muutoksiin, ja siitä, että kriisin aikana työvoimaa hamstrattiin melkoisesti ja työaikoja lyhennettiin.

Määrittäessään uudistusten tärkeysjärjestystä jäsenvaltiot tekevät valintansa mitä todennäköisimmin sen perusteella, minkä verran niillä on finanssipoliittista liikkumavaraa ja missä suhdanteessa niiden talous on. Oheisesta taulukosta voi olla apua, koska siinä poliittiset painopisteet on ryhmitelty sen mukaan, minkä verran niihin tarvitaan julkisia investointeja ja onko kyseessä lyhyen vai pitkän aikavälin poliittinen panostus.

Esimerkiksi varhaiseläkejärjestelmien karsimiseen (oikeanpuoleinen kolumni, ylemmän laatikon ensimmäinen kohta) tarvitaan vähemmän julkisia investointeja ja vaikutukset työllisyyteen näkyvät pääasiassa pitkällä aikavälillä. Toisaalta välillisten työvoimakustannusten alentaminen (vasemmanpuoleinen kolumni, alemman laatikon toinen kohta) edellyttää mittavampia julkisia investointeja ja vaikutukset työttömyyden vähentämiseen ovat lyhytkestoisempia. Taulukko auttaa jäsenvaltioita näkemään, mitkä poliittiset painopisteet soveltuvat niille parhaiten maiden finanssipoliittiset rajoitukset ja työmarkkinatilanne huomioon ottaen.

	Työttömyyden torjuminen lyhyellä aikavälillä	Työllisyyden lisääminen pitkällä aikavälillä
Vähäiset julkiset investoinnit	– tuetaan kohdennettua koulutusta – vahvistetaan työttömyyskorvausjärjestelmien perustumista velvoitteisiin – vähennetään työttömyysloukkuja työssäoloaikaisilla etuuksilla – parannetaan mahdollisuuksia reagoida palkoilla tilanteen muuttumiseen	– karsitaan varhaiseläkejärjestelmiä – tehostetaan eläkeiän ja eläkeoikeuksien välistä kytköstä – mukautetaan työttömyyskorvaukset suhdanteisiin – tarkistetaan työsuhdeturvalainsäädäntöä segmentoitumisen vähentämiseksi – tehostetaan työvoimapalvelujen, myös koulutuksen tarjoajien, välistä yhteistyötä
Mittavat julkiset investoinnit	– tuetaan sisäistä joustoa ja työn joustavaa organisointia – alennetaan välillisiä työvoimakustannuksia ja/tai tarjotaan työhönottotukia –	– parannetaan talouden toiselle tulonsaajalle tarkoitettuja verokannustimia – parannetaan lastenhoitopalvelujen saatavuutta – uudenaikaistetaan koulutusjärjestelmiä

Yhteinen työllisyysraportti tarjoaa perustan kevään Eurooppa-neuvostossa käytäville keskusteluille. Se tukee jäsenvaltioita niiden valmistellessa kansallisia uudistusohjelmiaan, joissa niiden on esiteltävä valintansa tyhjentävästi. Tarvittaessa komissio ehdottaa ja neuvosto antaa työllisyyttä koskevia suosituksia, joilla puututaan liian vähälle huomiolle jääneisiin osaluaisiin.

Työpaikkojen luominen on elintärkeää. Eurooppa 2020 -strategialla edistetään työllisyys-, innovointi-, T&K-, teollisuus- ja ympäristöpolitiikkojen välistä vuorovaikutusta työpaikkojen lisäämisessä ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämisessä; käytännön näkökulmat esitetään nk. lippulaiva-aloitteissa. Työllisyyspolitiikasta vastaavien on tehtävä oikeat valinnat. Ensimmäisenä tehtävänä on vähentää työttömyyttä nopeasti ja toteuttaa tehokkaita työmarkkinauudistuksia työpaikkojen lisäämiseksi ja parantamiseksi.

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2011
KOM(2011) 11 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Årlig tillväxtöversikt: vidareutveckling av EU:s samlade insatser mot krisen

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA UNIONENS RÅD, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Årlig tillväxtöversikt: vidareutveckling av EU:s samlade insatser mot krisen

Bakgrund

Den här första årliga tillväxtöversikten inleder både en ny era av ekonomisk styrning i EU och den första europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken. Eftersom vi bemött krisen med handlingskraft har varken våra offentliga finanser försämrats eller arbetslösheten ökat lika mycket som på andra håll i världen. EU:s omfattande socialförsäkringssystem har mildrat de värsta efterdyningarna av krisen, men den låga produktivitetsökningen gör återhämtningen långsammare.

De senaste prognoserna tyder på en viss ekonomisk återhämtning, även om den är ojämn. Finansmarknaderna är fortsatt volatila men realekonomin visar på vissa håll tecken på förbättring, vilket ytterligare sporrar av den ökande exporten efter det att världshandeln återupptagits. Men fortfarande kvarstår en viss osäkerhet. Perioder av förnyat förtroende för återhämtning av tillväxten växlar med bakslag, som även beror på de risker som är förknippade med marknaden för statspapper. De europeiska ekonomierna måste göra betydande anpassningar. Förhållandena i finanssektorn är ännu inte normala och en del visar svaghet vid stresstester och är beroende av statligt stöd. Kreditmarknaden är ännu inte återställd och i ett antal medlemsstater är både hushållen och företagen fortfarande alltför skuldsatta.

Krisens följder

Trots EU:s snabba reaktion fick krisen betydande konsekvenser. Den ledde till en kraftig minskning i den ekonomiska aktiviteten, en väsentlig ökning av arbetslösheten, kraftigt sjunkande produktivitet och kraftigt försvagade offentliga finanser. I slutet av 2012 väntas produktionen i elva av medlemsstaterna fortfarande ligga under den nivå som rådde före krisen. År 2010 ökade den samlade offentliga bruttoskuldkvoten i EU till cirka 85 % av BNI i euroområdet och till 80 % inom hela EU. Budgetkonsekvenserna av krisen måste läggas till de demografiska förändringarna, och kommer att öka den finanspolitiska bördan med ytterligare 4,5 % av BNI på lång sikt. Strukturella svagheter som inte hade lösts innan krisen framträder nu tydligare och kräver en snar lösning.

Krisen har drabbat länderna i EU med stor kraft, trots den dämpande effekt som socialförsäkringssystemen har haft. Ett centralt problem är den ökande arbetslösheten. Sammantaget är 9,6 % av den arbetsföra befolkningen utan arbete. I vissa länder ligger ungdomsarbetslösheten på hela 40 %. Cirka 80 miljoner människor i Europa beräknas leva under fattigdomsgränsen.

Den ekonomiska krisen var global, men den har fått vitt skilda följder på olika håll i världen. Arbetslösheten och det offentliga underskottet ökade mer i USA än i EU, men krisen ökade även skillnaderna i arbetsproduktivitet mellan kontinenterna. Pris- och kostnadskonkurrensen

är fortfarande problematisk. Tillväxtekonomierna har en tillväxt som ökar snabbare, även om också en del av dessa länder står inför betydande ekonomiska utmaningar. Med avstamp i krisen bör EU nu med kraft ta itu med sin globala konkurrenskraft.

Framtidsutsikter

Krisen kan komma att få beständig effekt på tillväxtpotentialen, som på medellång sikt förväntas ligga fortsatt lågt i Europa och beräknas till cirka 1,5 % fram till 2020 om inga strukturella åtgärder vidtas för att minska arbetsproduktivetsklyftan i förhållande till våra huvudkonkurrenter. Eftersom återhämtningen är konjunkturbunden kan den inte ensam föra Europa tillbaka till den ekonomiska situation som rådde före krisen och göra det möjligt att absorbera de ackumulerade underskotten.

För att motverka stagnation, en ohållbar skuldtutveckling, ackumulerade obalanser och för att säkra konkurrenskraften måste Europa nu prioritera konsolideringen av sina offentliga finanser, reformera finanssektorn och påskynda olika strukturreformer.

Med anledning av detta fastställdes i Europeiska rådets Europa 2020-strategi ambitiösa mål för en ny väg mot tillväxt.¹ Medlemsstaternas preliminära uppgifter om de nationella målen på strategins fem områden visar tydligt vilken väg EU måste gå för att uppnå sina mål.

Om strategin genomförs fullt ut kommer EU att gå starkt ur krisen och bli en smart, hållbar och inkluderande ekonomi med hög sysselsättning, produktivitet, konkurrenskraft och social sammanhållning. Därmed går vi in i en konkurrenskraftig social marknadsekonomi för tjugohundratalet som kan öka förtroendet hos såväl marknadsaktörerna som hos företagen och allmänheten.

Den årliga tillväxtöversikten inleder den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken

I den rådande situationen har EU beslutat att ändra sin ekonomiska styrning. I januari 2011 inleds den första europeiska planeringsterminen för samordning i förväg av den europeiska politiken genom denna årliga tillväxtöversikt som bygger på Europa 2020-strategin.

Tillväxtöversikten sammanfattar de olika insatser som är avgörande för att stärka återhämtningen på kort sikt, hålla jämna steg med våra största konkurrenter och förbereda EU på att nå målen i Europa 2020-strategin.

Eftersom det är bråttom har kommissionen valt att lägga fram tio prioriterade åtgärder. Kommissionen kommer att fortsätta arbetet på en rad andra politikområden, däribland handel och internationella förbindelser, men dessa frågor utvecklas inte närmare i detta meddelande. Meddelandet inriktas istället på en samlad lösning för återhämtning och fokuserar på centrala åtgärder i Europa 2020-strategin på tre huvudområden:

- Ordentliga budgetåtgärder för att stärka den makroekonomiska stabiliteten
- Arbetsmarknadsreformer för att öka sysselsättningen

¹ Öka sysselsättningen, öka investeringarna i forskning och teknisk utveckling, lösa klimat- och energifrågorna, öka andelen universitets- och högskoleutbildade och minska avhoppet från skolan samt främja den sociala integrationen genom att minska fattigdomen.

– Tillväxtstimulerande åtgärder

Den här första årliga tillväxtöversikten avser hela EU men bör anpassas till varje medlemsstats specifika situation. De föreslagna lösningarna är särskilt relevanta för euroområdet som just nu påverkas av statsskuldskrisen. Budgetåtstramningar, strukturreformer och tillväxtstimulerande åtgärder är alla nödvändiga delar i en samlad krishantering i euroområdet.

Men sådana samlade insatser bör även ha andra inslag, såsom en översyn av den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF). Kommissionen anser att facilitetens effektiva finansiering bör förbättras och dess verksamhetsområde utökas. Den här årliga tillväxtöversikten bidrar även till en samlad insats för att lösa statsskuldskrisen i euroområdet.

För att ge marknaderna förutsebarhet och stabilitet behövs framsteg i arbetet med att inrätta en permanent mekanism för att lösa statsskuldproblem. Den nya europeiska stabilitetsmekanismen kommer under 2013 att komplettera den nya ramen för förstärkt ekonomisk styrning, för att befästa och skärpa den ekonomiska tillsynen, bland annat genom att se över hur effektiva dagens finansiella säkerhetssystem är.

Närmare analyser till stöd för kommissionens bedömning finns i de tre rapporter som åtföljer det här meddelandet, däribland en bedömning av hur Europa 2020-strategin initialt genomförts i medlemsstaterna.

I. MAKROEKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR TILLVÄXT

1. Genomföra budgetåtstramningar

EU:s mest brådskande uppgift är att återupprätta förtroendet genom att motverka en ond cirkel av kraftig skuldsättning, turbulens på finansmarknaderna och låg ekonomisk tillväxt. De offentliga utgifterna måste vara hållbara eftersom det är en förutsättning för framtida tillväxt. Årliga justeringar av den strukturella budgetbalansen i storleksordningen 0,5 % av BNI är helt klart otillräckliga för att återföra skuldsättningsgraden till kravet på högst 60 %. Därför behövs budgetåtstramningar, som bör genomföras i enlighet med de skärpta finanspolitiska regler kommissionen föreslagit.

- Alla medlemsstater, i synnerhet de som har alltför stora underskott, bör agera bestämt för att hålla ökningen av de offentliga utgifterna under den genomsnittliga ökningen av BNI på medellång sikt och samtidigt prioritera utgifter för forskning och innovation, utbildning och energi, som stimulerar en hållbar tillväxt. Alla medlemsstater bör grunda sina stabilitets- och konvergensprogram på försiktiga prognoser för tillväxt och inkomster.
- Medlemsstater med alltför stora underskott bör beskriva sin utgiftsbana och vilka allmänna åtgärder de avser att vidta för att undanröja eller minska de alltför stora underskotten.
- Medlemsstater som har stora strukturella budgetunderskott, höga statsskulder eller befinner sig i finansiella nödlägen bör öka sina ansträngningar under 2011. Om den ekonomiska tillväxten eller inkomsterna blir bättre än väntat bör detta tillåta snabbare budgetåtstramningar.
- Vissa medlemsstater kan behöva öka skatterna. Indirekt beskattning är mer tillväxtvänlig än direkt beskattning och det är bättre att bredda skatteunderlaget än att höja

skattenivåerna. Obefogade stöd, till exempel sådana som inte är miljövänliga, bör avskaffas.

2. Korrigera makroekonomiska obalanser

Stora och beständiga makroekonomiska obalanser är ett av de främsta skälen till sårbarhet, i synnerhet i euroområdet. Många medlemsstater bör snarast försöka lösa sina problem med konkurrenskraften.

- Medlemsstater med stora underskott i bytesbalansen och stora statsskulder bör utarbeta konkreta korrigerande åtgärder (till exempel åtgärder för en varaktig begränsning av löneglidningen, även genom översyn av indexeringsklausulerna i förhandlingssystemen).
- Medlemsstater med stora överskott i bytesbalansen bör utreda och lösa orsakerna till en fortsatt svag inhemsk efterfrågan (även med hjälp av ytterligare avreglering av tjänstesektorn och bättre incitament till investeringar). Om svagheten på den inhemska marknaden fortsätter på grund av en viss politik eller marknadsstörningar bör lämpliga åtgärder vidtas.

3. Stabilisera finanssektorn

På EU-nivå bör regelverket skärpas ytterligare, samtidigt som tillsynen bör förbättras via europeiska systemrisknämnden och de andra europeiska tillsynsmyndigheter som inledde sitt arbete i början av 2011. Omstruktureringen av banksektorn måste påskyndas för att garantera den finansiella stabiliteten och underlätta kreditgivningen till realekonomin.

- Omstruktureringen av banksektorn, i synnerhet av banker som fått stora stödbelopp från staten, är viktig för att återupprätta den långsiktiga lönsamheten och säkra en välfungerande kreditgivning. Det statliga ekonomiska stödet till banksektorn i sin helhet bör gradvis dras tillbaka, med samtidig hänsyn till behovet av att garantera den finansiella stabiliteten.
- Enligt Basel III-reglerna som nyligen antogs måste bankerna gradvis öka sitt eget kapital för att öka sin förmåga att stå emot negativa ekonomiska chocker. Kommissionen håller på att utarbeta ett omfattande regelverk för att lösa bankkrisen. Ett mer omfattande och stringent stresstest kommer att göras inom hela EU under 2011.

II. STIMULERA SYSSELSÄTTNINGEN OCH SKAPA ARBETSTILLFÄLLEN

Tillväxten kan komma att öka utan att sysselsättningen för den skull blir tillräckligt dynamisk. Det är därför viktigt att ta itu med arbetslösheten och förebygga långtidsarbetslöshet. Ett av de fem målen i Europa 2020-strategin är att öka sysselsättningen till 75 % före 2020. Nuvarande tendenser tyder på att EU kommer att missa målet med mellan 2 och 2,4 procent – något som kan kompenseras genom att anta sysselsättningsskapande åtgärder och öka arbetskraftsdeltagandet. Eftersom EU har en åldrande befolkning och en relativt låg arbetskraftsanvändning internationellt sett krävs reformer för att ta vara på kunskaperna och skapa incitament till arbete.

4. Göra det lönsamt att arbeta

Kombinationen av hög arbetslöshet, lågt arbetskraftsdeltagande och kortare arbetstid än i övriga delar av världen försvagar EU:s ekonomi. Andelen låginkomsttagare, ungdomar och medförsörjare som deltar i arbetslivet är oroväckande låg. De mest utsatta grupperna löper risk att bli långtidsarbetslösa. Därför bör man koppla arbetslöshetsersättningarna närmare samman med utbildningsåtgärder och aktivt arbetssökande.

- Alla medlemsstater bör prioritera andra avgifter än skatt på arbete för att stimulera efterfrågan på arbetskraft och skapa tillväxt.
- Skatteavdrag, flexibla arbetsvillkor och barnomsorg bör inriktas på att underlätta medförsörjarnas inträde på arbetsmarknaden. Större insatser behövs för att minska svartjobb, både genom skärpning av befintliga regler och en översyn av skatteavdragssystemet.

5. Se över pensionssystemen

Budgetåttstramningarna bör stödjas av en översyn av pensionssystemen för att göra dem hållbara.

- Medlemsstater som inte redan höjt pensionsåldern bör göra det och koppla den till den förväntade livslängden.
- Medlemsstaterna bör prioritera en minskning av förtidspensioneringarna och använda målriktade incitament för att anställa äldre och främja ett livslångt lärande.
- Medlemsstaterna bör stödja framväxten av privata sparformer som komplement till pensionerna.
- Med tanke på de demografiska förändringarna bör medlemsstaterna bevaka att förändringarna i pensionssystemen inte urholkar de offentliga utgifternas långsiktiga hållbarhet och lämplighet.
- Kommissionen kommer att se över direktivet om pensionsfonder² och lägga fram nya uppföljningsåtgärder till den grönbok om pensioner som offentliggjordes 2010.

6. Få in de arbetslösa på arbetsmarknaden

De europeiska socialförsäkringssystemen har skyddat människor under krisen. Men när återhämtningen kommit igång bör arbetslöshetsersättningarna ses över så att de ger incitament att arbeta, inte skapar ett bidragsberoende och främjar anpassningen till konjunkturcyklerna.

- Medlemsstaterna bör utforma sina arbetslöshetsersättningar så att de främjar arbetslösas inträde på arbetsmarknaden eller ger incitament att starta eget genom att ersättningarna tidsbegränsas och kopplas till krav på utbildningsåtgärder och aktivt arbetssökande.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/41/EG av den 3 juni 2003 om verksamhet i och tillsyn över tjänstepensionsinstitut, EGT L 235 , 23.9.2003, s. 10.

- Medlemsstaterna bör se till att arbete lönar sig genom att se över hur inkomstskattenivåerna (i synnerhet för låginkomsttagare) förhåller sig gentemot arbetslöshetsersättningen.
- Medlemsstaterna bör anpassa sina arbetslöshetsförsäkringar till konjunkturen så att skyddet i konjunktursvackor blir bättre.

7. Balansera trygghet och flexibilitet

I vissa medlemsstater har ett starkt anställningsskydd lett till en orörlig arbetsmarknad och försvårat arbetskraftsdeltagandet. Sådan lagstiftning bör därför ses över så att inte fast anställda överbeskyddas och så att även människor som befinner sig utanför eller i marginalen av arbetsmarknaden får skydd. Det är också viktigt att förebygga tidig skolavgång och höja utbildningsnivån för att hjälpa in ungdomarna på arbetsmarknaden.

- Medlemsstaterna skulle i högre grad kunna erbjuda tillsvidareanställning³ istället för tillfälliga eller osäkra anställningar för att ge de nyanställda bättre utsikter till sysselsättning.
- Medlemsstaterna bör förenkla systemen för erkännande av yrkeskompetens för att underlätta den fria rörligheten för alla medborgare, arbetstagare och forskare.

III. PRIORITERA TILLVÄXTSKAPANDE ÅTGÄRDER

EU kan bara leva upp till de ambitiösa målen om en hållbar och inkluderande tillväxt som fastställs i Europa 2020-strategin om man prioriterar viktiga strukturreformer på varu- och tjänstemarknaderna och därmed förbättrar företagsklimatet. För att bevara konkurrenskraften i en globaliserad ekonomi bör medlemsstaterna snarast vidta de djupgående strukturreformer som behövs för att höja kvaliteten på forskningen och innovationskapaciteten och använda innovationen för att skapa varor och tjänster som efterfrågas på marknader med hög tillväxt. På så sätt kan man dra nytta av industrins tekniska kapacitet och hjälpa de små och medelstora företagen att växa och inleda internationell verksamhet. EU:s reformprogram bör också använda nya källor för tillväxt genom att utnyttja de nya ekonomiska möjligheter som uppstår när man tänjer på gränserna för den traditionella resursbaserade utvecklingen med hjälp av bättre resurseffektivitet. EU bör även utnyttja fördelen av att vara först på marknaden för bra miljövänliga varor och tjänster.

Såsom framhölls redan i meddelandet om inre marknadsakten kan den inre marknaden bli en viktig källa till tillväxt, om snabba beslut kan fattas för att undanröja återstående hinder. Därför kommer kommissionen att i inre marknadsakten prioritera tillväxstimulerande åtgärder under 2011–2012 enligt nedan.

8. Utnyttja den inre marknadens potential

Det kvarstår fortfarande hinder för marknadsinträde och fri företagsamhet på den inre marknaden som bör åtgärdas snarast. De gränsöverskridande tjänsterna utgör bara 5 % av BNI, vilket är mindre än en tredjedel av varuhandeln och bara 7 % av onlineförsäljningen till

³ Kommissionens förslag i "En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen: EU:s bidrag till full sysselsättning", KOM(2010) 682 slutlig/2 av den 26 november 2010.

konsumenterna. Detta beror på att många begränsningar hindrar utvecklingen av den gränsöverskridande onlineförsäljningen.

- Alla medlemsstater bör genomföra tjänstedirektivet fullt ut. Kommissionen håller på att utvärdera genomförandet och möjligheterna till mer tillväxtstimulerande åtgärder genom att öppna tjänstesektorn ytterligare.
- Medlemsstaterna bör undersöka och undanröja sådana omotiverade begränsningar av tjänster inom de fria yrkena som tar sig uttryck i kvoter eller sluten drift, samt sådana oproportionerliga begränsningar av detaljhandeln som till exempel restriktioner av öppettider eller indelning i zoner.
- Kommissionen kommer år 2011 att föreslå åtgärder mot geografisk differentiering av e-handeln på den inre marknaden. Kommissionen kommer också att föreslå ett europeiskt immaterialrättsligt ramverk, eftersom det är viktigt både för att utveckla e-handeln och den digitala industrin.
- Förutom att fortsätta driva på ett avslut av Doharundan vill kommissionen även föra förhandlingarna om frihandelsavtal med samarbetsparter som till exempel Indien, Kanada och Mercosur framåt, påskynda samarbetet om konvergens i lagstiftningen med stora handelsparter samt göra tillgången till offentlig upphandling mer symmetrisk i utvecklingsländer och stora tillväxtekonomier.
- År 2011 kommer lagstiftning att föreslås för att snabbt kunna få fram kompatibla normer, däribland på IKT-området.
- Även om frågan är känslig bör arbetet gå vidare även på skatteområdet. Detta har stor ekonomisk potential för att stimulera tillväxt och sysselsättning, minska de administrativa bördorna och undanröja hinder på den inre marknaden. Beskattning som missgynnar gränsöverskridande handel eller investeringar bör undanröjas. Under 2011 kommer kommissionen i synnerhet att föreslå åtgärder för att modernisera momssystemet, införa en gemensam konsoliderad bolagsskattebas och utveckla en samordnad europeisk hållning till beskattning av finanssektorn. Framsteg i skattefrågorna förutsätter även att skatten på arbete minskas till ett strikt minimum och att det europeiska regelverket för energiskatter anpassas till EU:s energi- och klimatmål.

9. Finansiera tillväxten med privata investeringar

Det behövs nyskapande lösningar för att snarast mobilisera en större andel privata investeringar i och utanför EU.

- Kommissionen kommer att lägga fram förslag till EU-projektobligationer för att få ihop offentlig och privat finansiering för prioriterade satsningar på bland annat energi, transport och IKT. Dessa nyskapande finansinstrument ska även tas med i det kommande förslaget till nästa fleråriga budgetram.
- För att ge små och medelstora företag och innovativa nyetablerade företag bättre tillgång till finansiering kommer kommissionen att lägga fram förslag som ska ge riskkapitalfonder som är etablerade i någon av medlemsstaterna rätt att fritt bedriva verksamhet var som helst inom EU och undanröja återstående skattehinder för gränsöverskridande verksamhet.

10. Skapa en kostnadseffektiv tillgång till energi

Energi är avgörande för tillväxten. För företagen är energipriserna en mycket viktig del av kostnadsbilden. Också för konsumenterna står elräkningen för en stor del av hushållsutgifterna och drabbar särskilt låginkomsttagare. Medlemsstaternas nuvarande planer kan komma att ligga långt ifrån det energieffektivitetsmål på 20 % som fastställdes i Europa 2020-strategin. Detta leder till förlorad tillväxtpotential i många branscher och regioner och uteblivna arbetstillfällen.

- Medlemsstaterna bör snarast genomföra det tredje inre marknadspaketet för energi.
- Medlemsstaterna bör ta krafttag för energieffektiviteten. Detta kan ge väsentliga besparingar och skapa arbetstillfällen i bygg- och tjänstesektorerna.
- Under 2011 kommer kommissionen att lägga fram förslag som ska utveckla den infrastruktur för transport, energi och telekommunikation som behövs på en verkligt integrerad inre marknad.
- Kommissionen utvecklar EU-normer för energieffektiva varor för att hjälpa innovativa produkter och teknik att hitta nya marknader.

Nå resultat

Det mest angelägna målet för 2011–2012 är att motverka en ond cirkel av kraftig skuldsättning, turbulens på finansmarknaderna och låg ekonomisk tillväxt. Den främsta prioriteten i den här årliga tillväxtöversikten är därför att ge en stadig grund för finanspolitiken med hjälp av ordentliga budgetåttstramningar och återställa finansmarknaden till normalläge. Den andra prioriterade frågan är att snabbt komma till rätta med arbetslösheten tack vare arbetsmarknadsreformer. Men dessa två prioriterade frågor blir verkningslösa om vi inte samtidigt lägger kraft på att få igång tillväxten.

En sådan politik skulle också få positiv effekt på statsfinanserna, genom att öka skatteintäkterna och minska de offentliga utgifterna för sociala transaktioner, vilket samtidigt minskar risken för framtida makroekonomiska obalanser. Strukturereformerna kommer att löna sig redan på kort sikt eftersom både produktiviteten och sysselsättningen tar fart om produktionen och arbetsmarknaden reformeras.

Handel är en stark tillväxtfaktor. Det finns en enorm, outnyttjad potential för export av varor och tjänster från EU, men exporten drabbades hårt när världshandeln kollapsade. De positiva exportresultaten i vissa medlemsstater visar att framgångar på världsmarknaden inte enbart är beroende av priskonkurrens utan även av andra faktorer som specialisering och innovation, och att en hög utbildningsnivå ökar den faktiska konkurrenskraften.

I den här första årliga tillväxtöversikten anger kommissionen tio åtgärder som EU bör vidta under 2011–2012 med utgångspunkt i Europa 2020-strategin. Kommissionen föreslår att dessa åtgärder ska utgöra grunden för en överenskommelse i Europeiska rådet om att medlemsstaterna ska åta sig att genomföra de tio åtgärderna. Eftersom medlemsstaterna är ömsesidigt beroende av varandra, i synnerhet inom euroområdet, är den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken beroende av att frågorna samordnas på förhand i rådet.

Med utgångspunkt i Europeiska rådets riktlinjer bör medlemsstaterna i mitten av april lägga fram nationella åtaganden för strategin för de offentliga finanserna på medellång sikt inom ramen för stabilitets- eller konvergensprogrammen och i sina nationella reformprogram beskriva de åtgärder som krävs för en samlad insats mot krisen enligt Europa 2020-strategin. Med hjälp av kommissionens rekommendationer ska rådet före sommaren utfärda politisk vägledning för varje land, som medlemsstaterna bör ta hänsyn till när de utarbetar sina nationella budgetar för 2012 och när de genomför sin tillväxtpolitik. Som ett led i den samlade insatsen för politisk samordning ska rådet bedöma de finanspolitiska och tillväxtpolitiska strategierna tillsammans, och undersöka ambitionsnivån, konsekvensen och följderna på EU-nivå med tanke på det ömsesidiga beroendet inom euroområdet.

Kommissionen föreslår att Europeiska rådet vid sina kommande möten regelbundet ser över genomförandet samt eventuella klyftor mellan medlemsstaterna och på EU-nivå för att snabbt kunna vidta korrigerande åtgärder. Med utgångspunkt i förslagen i det här meddelandet kan Europeiska rådet redan vid sitt nästa möte vidta konkreta åtgärder för att befästa och påskynda de insatser som ska prioritera och öka tillväxten och samtidigt enas om en kalender för genomförandet av den samlade insatsen mot krisen. På den sista punkten har Europeiska rådet redan fastställt två riktmärken. Dels ska arbetet med den permanenta europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) slutföras senast i mars, dels ska lagstiftningspaketet om förstärkt ekonomisk styrning inom EU ligga klart i juni. Fram till dess kommer resultaten av det nya stresstestet när de offentliggörs att ge vägledning om vilken strategi som är lämplig för att fullfölja återhämtningen i banksektorn.

Den här första årliga tillväxtöversikten överlämnas också till Europaparlamentet och övriga EU-institutioner samt till de nationella parlamenten.

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2011
KOM(2011) 11 slutlig

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 1

LÄGESRAPPORT OM EUROPA 2020-STRATEGIN

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 1

LÄGESRAPPORT OM EUROPA 2020-STRATEGIN

Denna årligen återkommande tillväxtöversikt, som innebär startskottet för den första ”europeiska planeringsterminen”, läggs fram i ett skede när Europeiska unionen har nått en vändpunkt. Efter två år håller Europa långsamt på att ta sig ut ur lågkonjunkturen. Återhämtningen växer i styrka och hastighet, även om osäkerheter kvarstår på marknaden för statsobligationer och finanssektorn fortfarande håller på att återställas och reformeras.

Allt eftersom utsikterna börjar förbättras är tiden kommen för beslutsamma politiska åtgärder. Att ta EU ur krisen har aldrig enbart betytt en ordnad återgång till den ordning som rådde förut. Krisen har blottlagt fundamentala svagheter i den europeiska ekonomin och avslöjat växande interna obalanser. En återhämtning baserad på hållbar tillväxt som skapar nya arbetstillfällen är bara möjlig om de bakomliggande strukturella svagheter åtgärdas och EU kan använda krisen till att omvandla sin ekonomiska struktur på djupet.

EU begränsade och absorberade visserligen effekterna av krisen relativt sett bättre än andra delar av världen, men nu riskerar återhämtningen från den globala oron att bli långsammare hos oss. Krisen har ytterligare förvärrat skillnaderna i arbetsproduktiviteten i förhållande till USA. Konkurrenskraften på pris- och kostnadssidan är fortsatt problematisk. Tillväxt-ekonomierna återgår till att växa i snabbare takt än EU, även om en del av dem också står inför stora ekonomiska utmaningar.

Europa 2020-strategin är EU:s och medlemsstaternas metod att ”hjälpa Europa att återhämta sig från krisen och gå starkare ur den, både internt och internationellt”¹. För att ta EU ut ur krisen krävs ett samordnat, heltäckande program av reformer som omfattar budgetkonsolidering och återgång till sunda makroekonomiska förhållanden, och som ger förtur åt tillväxtfrämjande åtgärder.

EU och dess medlemsstater har ett kollektivt ansvar att genomföra nödvändiga – men svåra – strukturella och framåtblickande reformer samtidigt som de rättar till situationen för de offentliga finanserna och återställer sunda makroekonomiska förhållanden.

EU måste intensifiera samordningen av reformpolitiken och den ekonomiska politiken för att se till att makroekonomisk anpassning, budgetkonsolidering och politiska reformer går hand i hand. Budgetkonsolideringen är visserligen en viktig förutsättning för tillväxt, men räcker samtidigt inte till som tillväxtmotor. Utan proaktiva politiska åtgärder blir den potentiella tillväxten sannolikt svag under kommande årtionde. Tillväxten kommer ytterst att bero på klimatet för näringsliv och företagande, särskilt för de små och medelstora företagen. Utan tillväxt blir budgetkonsolideringen en ännu mer krävande uppgift.

¹ Europeiska rådets slutsatser, 17 juni 2010.

Vid Europeiska rådets möte i juni 2010 infördes begreppet ”europeisk planeringstermin”, som förenar den politiska utvecklingen på det makroekonomiska området och Europa 2020-strategins strukturreformer. Den europeiska planeringsterminen är en sexmånaderscykel från början av varje år när medlemsstaternas rapportering inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och Europa 2020-strategin samordnas och länderna erhåller politisk vägledning och rekommendationer innan de nationella budgetarna slutligen fastställs. Detta stärker förhandskomponenten i samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken i EU och göra det möjligt att kombinera fördelarna med en gemensam EU-dagordning och skraddarsydda åtgärder på nationell nivå. På detta sätt kan EU hålla sig informerad om utvecklingen på nationell nivå och medlemsstaterna kan bygga in EU-perspektivet och EU:s vägledning i sina nationella politiska åtgärder för påföljande år.

I denna nya cykel för politisk samordning kommer kommissionen varje år i en s.k. tillväxtöversikt att lägga fram sin bedömning av de viktigaste ekonomiska utmaningar som EU står inför och rekommendera prioriterade insatser för att ta sig an dem. På grundval av översikten utfärdar Europeiska rådet vid sitt vårmöte vägledning om de framtida huvudsakliga utmaningarna. Medlemsstaterna beaktar vägledningen när de sedan arbetar fram medellångsiktiga budgetstrategier i sina stabilitets- eller konvergensprogram och tar i sina nationella reformprogram med de åtgärder som behövs för att de ska förverkliga Europa 2020-målen och ta itu med hindren mot tillväxt. Båda dokumenten kommer att lämnas in samtidigt i mitten av april. I slutfasen av planeringsterminen kommer rådet, före sommaren och på grundval av rekommendationer från kommissionen, att utfärda landspecifika riktlinjer för den ekonomiska politiken. Medlemsstaterna kommer alltså att kunna dra nytta av detta material när de utarbetar sina budgetar för det påföljande året.

Under denna första europeiska planeringstermin koncentreras tillväxtöversikten på de viktigaste budskapen om vilka insatser som medlemsstaterna bör prioritera upp. Den analys som underbygger budskapen presenteras i tre bifogade rapporter.

1. FÖRTUR ÅT TILLVÄXTFRÄMJANDE INITIATIV

Insatser på nationell nivå är av yttersta vikt för att undvika scenariot med ”ett förlorat årtionde”...

Granskningen av det makroekonomiska läget och arbetsmarknadssituationen i EU visar att medlemsstaterna 2011 och 2012 behöver vidta åtgärder för att inte halka in i en trög tillväxttakt med få nya arbetstillfällen (scenariot med ”ett förlorat årtionde”). Mest brådskar det att bryta den onda cirkel med ohållbara skuldlägen, störningar på finansmarknaderna och låg ekonomisk tillväxt som råder i vissa medlemsstater. Första prioritet är att få tillbaka finanspolitiken i normala banor samtidigt som den tillväxtfrämjande politiken skyddas, samt att snabbt återställa finanssektorn för att hitta vägen till återhämtning. Andra prioritet är att snabbt minska arbetslösheten och genomföra verkningsfulla arbetsmarknadsreformer för fler och bättre arbetstillfällen. Ovanstående prioriterade åtgärder får bara verkan om de samtidigt understöds av en kraftsamling för att ge skjuts åt tillväxten.

Med lyckade reformer förstås bättre fungerande arbets- och produktmarknader, stimulans av innovation och förbättrade ramvillkor för företagandet i EU. Detta kommer att dra till sig mer investeringar från den privata sektorn, vilket i sin tur kommer att hjälpa till att förbättra läget för de offentliga finanserna. På arbetsmarknadssidan bör reformarbetet koncentreras på att åtgärda vissa grupperns låga arbetsmarknadsdeltagande och brister i arbetsmarknadens

funktion. Sådana politiska åtgärder skulle även få positiva effekter på budgetkonsolideringen genom att generera högre skatteintäkter och lägre offentliga utgifter för sociala transfereringar, och skulle bidra till att minska risken för framtida makroekonomiska obalanser. Strukture改革erna kan generera stora inkomster också på kort sikt. Både produktions- och sysselsättningsökningar drivs fram av förbättrade ramvillkor samt reformer av produkt- och arbetsmarknaderna.

Flaggskeppsinitiativ och EU-verktyg till stöd för medlemsstaternas satsningar

Insatser på EU-nivå kommer även att bidra till ökande tillväxt på sätt som är smarta, hållbara och som inbegriper alla. Kommissionen har lagt upp en långtgående dagordning som ska förverkligas med hjälp av sju flaggskeppsinitiativ samt parallella insatser inom övergripande politikområden som underbygger strategin.

Kommissionen har presenterat de sju flaggskeppsinitiativ som ingår i Europa 2020-strategin². Varje initiativ har sin särskilda inriktning och innehåller åtgärder avsedda för specifika politikområden. Den verkliga betydelsen kommer av att de är sammanflätade och ömsesidigt understödande. Sålunda är vissa centrala åtgärder, t.ex. för att tillgodose behovet av ett nytt system för immateriell äganderätt, relevanta för olika flaggskeppsinitiativ – i detta exempel innovationsunionen, industripolitiken och den digitala agendan.

Ett förverkligande av Europa 2020-strategin är också beroende av att alla EU-instrument och –verktyg mobiliseras och omfokuseras till stöd för reformerna. Enligt strategin krävs därför förbättringar av den inre marknaden, EU-budgeten och verktygen för externa ekonomiska insatser och att de ska inriktas på ett förverkligande av Europa 2020-målen:

- I linje med detta har kommissionen börjat diskutera en framtida inre marknadsakt för att vitalisera den inre marknaden och exploatera nya tillväxtkällor³.
- Meddelandet om översyn av EU:s budget innehåller allmänna riktlinjer och möjliga alternativ för hur EU:s budget kan stötta uppfyllandet av Europa 2020-målen och på ett bättre sätt avspeglar strategins prioriteringar i fråga om EU:s resursanvändning⁴.
- Slutligen innehåller meddelandet *Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin* en redogörelse för hur handels- och investeringspolitiken kan bli en central drivkraft för tillväxten⁵.

Prioriteringar för tillväxt på EU-nivå

I Europa 2020-strategin presenteras en lång rad integrerade politiska reformer som ska genomföras de kommande åren. För att kunna greppa storleken och det brådskande i den

² En digital agenda för Europa (KOM(2010) 245 slutlig/2, 19.5.2010), Unga på väg (KOM(2010) 477, 15.9.2010), Innovationsunionen (KOM(2010) 546, 6.10.2010), En integrerad industripolitik för en globaliserad tid (KOM(2010) 614, 28.10.2010) En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen. EU:s bidrag till full sysselsättning (KOM(2010)682, 23.11.2010), Den europeiska plattformen mot fattigdom och social utestängning: en europeisk ram för social och territoriell sammanhållning (KOM(2010) 758, 16.12.2010) Flaggskeppsinitiativen för ett resurseffektivt EU kommer att läggas fram i slutet av januari 2011.

³ På väg mot en inre marknadsakt (KOM(2010) 608, 27.10.2010).

⁴ Översyn av EU:s budget (KOM(2010) 700, 19.10.2010).

⁵ Handel, tillväxt och världspolitik: Handelspolitiken – en hörnsten i Europa 2020-strategin, (KOM(2010) 612, 9.11.2010).

jättelika uppgift det innebär att skynda på den ekonomiska återhämtningen och skapandet av nya arbetstillfällen behöver EU:s arbete 2011 och 2012 koncentreras på att vidta de insatser som mest direkt kan stödja medlemsstaternas reformåtgärder, som inte kräver stora offentliga investeringar och som har störst effekter på tillväxt och skapandet av arbetstillfällen. Kommissionen kommer därför att koncentrera sig på ett antal prioriterade åtgärder på EU-nivå för att främja tillväxten. Dessa insatser, som valts ut bland flaggskeppsinitiativens politiska åtgärder, bör ge tydliga ekonomiska fördelar på kort till medellång sikt och vara lämpade att antas relativt snabbt. Exempelvis bör prioritet ges åt att föra den inre marknaden in i en ny fas genom att utnyttja tjänstesektorns fulla potential, attrahera privat kapital till finansieringen av snabbväxande innovativa företag, modernisera standardiseringsarbetet och reglerna kring immateriell äganderätt samt skapa kostnadseffektiv tillgång till energi. Kommissionen kommer också att föreslå åtgärder på momsområdet, en gemensam konsoliderad bolagsskattebas och energibeskattnings för att förbättra skatteklimatet för företagen, bekämpa dubbelbeskattnings och åstadkomma resultat vad gäller EU:s klimat- och energiagenda.

Tjänstesektorernas betydelse, både i sig och som leverantörer av insatsprodukter till andra sektorer, gör att en starkare inre tjänstemarknad är en viktig motor för att skapa tillväxt och nya arbetstillfällen i EU:s ekonomier. När tjänstedirektivet helt har genomförts kommer konkurrensen att öka, regelverket att moderniseras och viktiga strukturreformer att påskyndas. Ytterligare åtgärder bör vidtas för att fördjupa den inre marknaden för tjänster.

Åtgärder för att främja öppnare och effektivare offentlig upphandling kan avsevärt dra ner kostnaderna för den offentliga sektorn och skapa konkurrens på de relevanta marknaderna. Om de besparingar som uppstår används ändamålsenligt kan detta innebära tämligen stora makroekonomiska fördelar. Bättre tillgång till offentliga upphandlingsmarknader i länder utanför EU kan också medföra ytterligare inkomster inom EU.

Bättre infrastruktur för hållbar energi, transport och informationsteknik (särskilt bredbandsteknik) kan hjälpa till att främja tillväxt och skapa arbetstillfällen i linje med de långsiktiga målen för utfasning av fossila bränslen. I detta sammanhang kan tillgång till innovativ finansiering, bl.a. obligationer för EU-projekt, bidra till ekonomins anpassningskapacitet.

På mikroekonomisk nivå skulle större konkurrens såväl inom transportsektorn som inom energisektorn kunna höja den ekonomiska effektiviteten till följd av nytillkomna leverantörer och lägre priser samt en rationellare användning av arbetskraft och kapital via innovation. På makroekonomisk nivå kan dessa åtgärder leda till en ökning av den ekonomiska aktiviteten, eftersom vinsterna inom transport- och energisektorerna kan spridas till den övriga ekonomin i och med den betydelse dessa insatsvaror har för andra verksamheters produktionskostnader.

Industri- och tillverkningssektorerna ger upphov till mycket innovation och teknisk utveckling inom den privata sektorn och står för större delen av EU:s export. En återhämtning här är av avgörande för den ekonomiska tillväxten. Samtidigt erbjuder en väl fungerande inre marknad för miljövaror och -tjänster stora möjligheter för tillväxt, innovation och arbetstillfällen.

På standardiseringsområdet är det ytterst viktigt att vara först på den globala arenan. Kommissionen kommer därför att föreslå åtgärder som skyndar på och moderniserar standardiseringen i Europa, bl.a. vad avser informations- och kommunikationsteknik. På det sistnämnda snabbt föränderliga och sammanlänkade området innebär detta en särskilt krävande uppgift. Kommissionen kommer även att utveckla EU-täckande särskilda standarder

för att hjälpa till att få fram en marknad för som är innovativa, resurseffektiva och koldioxidsnåla produkter och tekniktyper.

För att underlätta gränsöverskridande transaktioner på den inre marknaden kommer kommissionen dessutom år 2011 att föreslå ett ”användarvänligt” rättsinstrument om europeisk avtalsrätt som företag och konsumenter kan välja för sina transaktioner på den inre marknaden och en förordning som ska göra det enklare att driva in skulder i andra medlemsstater, bl.a. med hjälp av kvarstad på bankmedel. Detta bör hjälpa till att få bukt med den nuvarande situationen då bara 37 % av skulderna i andra EU-medlemsstater kan drivas in.

För att lösa problemet att innehåll på nätet inte alltid lagligen är tillgängligt över EU:s inre riksgränser kommer kommissionen att lägga fram en EU-ram för immateriell äganderätt som kommer att främja e-handeln och särskilt de digitala branscherna.

När det gäller tillgången till finansiering, särskilt för små och medelstora företag och nya innovativa företag, kan en serie åtgärder – t.ex. ett riskkapitalpass som ska undanröja gränshinder (bl.a. skattehinder), som beror på divergerande nationella regelverk – bidra till att minska finansieringskostnaderna för nystartade företag genom lägre riskpremier och därigenom främja innovation. Kommissionen kommer även att ta itu med frågan om hur man attraherar långsiktiga utländska investerare till EU.

2. DE FÖRSTA STEGEN MOT ATT UPPNÅ MÅLEN I EUROPA 2020-STRATEGIN

Europeiska rådet som vid sitt möte i juni 2010 antog Europa 2020-strategin med fem överordnade EU-mål uppmanade medlemsstaterna att vidta åtgärder nu *”för att genomföra dessa politiska prioriteringar på sin nivå. De bör i nära dialog med kommissionen snarast fastställa sina nationella mål, med hänsyn till sina respektive utgångspunkter och nationella omständigheter och i enlighet med sina nationella beslutsförfaranden. De bör också urskilja de största flaskhalsarna för tillväxten och i sina nationella reformprogram ange hur de tänker åtgärda dem”*.

Hösten 2010 arbetade medlemsstaterna i nära samarbete med kommissionen på att sätta upp nationella mål och ta fram strategier för hur dessa ska förverkligas. De uppmanades att senast i mitten av november lägga fram utkast till sina nationella reformprogram och formulera sina planerade nationella mål och de reformer som behövs för att nå dem samt avlägsna hinder för tillväxt som länge behövt åtgärdas. Det faktum att varje medlemsstat bestämmer sin egen ambitionsnivå i förhållande till de övergripande Europa 2020-målen är en viktig del av strategin, som ska säkerställa att de nationella målen blir politiskt införlivade, dvs. att de blir föremål för en inhemsk politisk debatt.

Alla medlemsstater utom två har satt upp nationella mål. I vissa fall framlades endast preliminära eller kvalitativa mål. Mot bakgrund av arbetets preliminära karaktär är dessutom en del mål utformade som intervaller eller som ”minimimål” baserade på nuvarande politik.

Även om inga klara slutsatser kan dras av de preliminära siffror som lämnas i utkast till nationella reformprogram går det att skönja vissa allmänna trender. Det finns risk för att ambitionsnivån blir relativt låg för de nationella målen och att man överdriver fokus på kortsiktiga frågor och inte ägnar tillräcklig tid åt att utforma reformplaner som täcker in hela perioden fram till 2020. Syftet med målen är inte bara sifferexercis – i stället är tanken att de ska ge dynamik då varje medlemsstat åtar sig att göra en extra ansträngning för att nå mätbara framsteg på centrala områden som sammanfattas genom de fem överordnade målen. I de

flesta fallen visar aggregeringen av preliminära nationella mål att EU fortfarande har en bit kvar innan de överordnade mål som Europeiska rådet satt upp har nåtts. Det är begripligt att det för vissa medlemsstater kan vara vanskligt att göra långtgående åtaganden under en period som präglas av ekonomisk osäkerhet. Det viktiga – vilket ligger i de långsiktiga nationella reformprogrammets natur – är dock att göra prognoser som tar hänsyn till nuvarande omständigheter, men som syftar till att resultaten ändå uppnås i slutet av perioden. Kommissionen är medveten om att det är första året för en ny metod och att många medlemsstater har stora svårigheter att höja sin ambitionsnivå i tider av budgetkonsolidering och föreslår därför att en halvtidsöversyn görs 2014. EU kan då analysera om det går att uppnå den eftersträlvade nivån på framstegen och i annat fall vidta ytterligare åtgärder.

I nästa avsnitt lämnas en preliminär överblick över utkastet till nationella mål som de ser ut idag, redovisade i tabellform i bilagan. Senast i april 2011 förväntas alla medlemsstater ha formulerat exakta nationella mål, som täcker alla fem överordnade EU-mål. Från och med nästa år kommer den ”årliga tillväxtöversikten” närmare att övervaka framstegen mot de överordnade målen och rapportera om de fullbordade nationella målen.

2.1. Sysselsättning

Det överordnade målet för EU är att fram till 2020 uppnå en sysselsättningsgrad för kvinnor och män i åldrarna 20 till 64 som ligger på 75 %, vilket ska uppnås genom större deltagande av unga människor, äldre arbetstagare och lågkvalificerad arbetskraft liksom även bättre integrering av lagliga invandrare. Lågt arbetsmarknadsdeltagande är sedan länge en av EU:s största strukturella svagheter. Före krisen var sysselsättningsgraden i EU flera procentenheter lägre än i USA och Japan. Krisen har dramatiskt förvärrat arbetslösheten och de demografiska förändringarna hotar att ytterligare krympa den arbetskraft som finns tillgänglig. Ökande arbetsmarknadsdeltagande skulle få betydande effekter på EU:s framtida tillväxt.

Analysen av utkastet till nationella reformprogram visar att medlemsstaterna har gjort detta mål till sitt eget och i stor utsträckning har börjat åtgärda flaskhalsarna på arbetsmarknaden. De flesta medlemsstaterna har valt ett punktmål, men flera länder har föreslagit ett målintervall, nämligen Österrike, Belgien, Cypern, Italien och Slovakien. Nederländerna och Storbritannien har ännu inte satt upp något officiellt nationellt mål. De mål som lagts fram varierar från 62,9 % (Malta) till 80 % (Sverige).

Om alla medlemsstater skulle nå sitt planerade nationella mål för 2020 eller förverkliga den lägre gränsen för sina målintervall skulle EU:s genomsnittliga sysselsättningsgrad bland de medlemsstater som har satt upp ett nationellt mål bli 72,4 %. Och om alla medlemsstaterna skulle uppnå den övre gränsen för sina målintervall, skulle EU:s genomsnittliga sysselsättningsgrad ligga på 72,8 %. Med andra ord skulle EU som helhet, på grundval av nuvarande nationella mål i fråga om sysselsättningsgraden, missa målet på 75 % med 2,2-2,6 procentenheter.

2.2. Forskning och utveckling

Både när det gäller storleken på de resurser som investeras, särskilt resurser från den privata sektorn, och hur effektivt dessa medel utnyttjas, ligger EU rejält efter USA och andra avancerade ekonomier. En så stor eftersläpning inverkar negativt på tillväxtutsikterna, i synnerhet för de sektorer som har den största tillväxtpotentialen. Europa 2020-målen kräver att villkoren för FoU-investeringar förbättras, med sikte på att höja den kombinerade privata och offentliga investeringsnivån åtminstone till 3 % av BNP.

Sammanställningen av alla preliminära nationella mål pekar mot en aggregerad nivå på 2,7 eller 2,8 % av BNP, vilket ligger under det förväntade målet på 3 % av BNP investerat i FoU, men utgör en betydande ansträngning, särskilt i nuvarande budgetläge. Vissa medlemsstater har vidtagit mått och steg för att avsevärt öka sina offentliga investeringar i forskning, innovation och utbildning, eftersom de inser att dessa investeringar kommer att understödja framtida tillväxt. En del medlemsstater uppgav ambitiösa men ändå realistiska mål, trots svårigheten att mobilisera privata medel för FoU-satsningarna.

En annan närliggande aspekt av EU:s resultat på innovationsfronten är andelen snabbväxande innovativa företag i ekonomin⁶. Medlemsstaterna måste börja rikta in sina reformer mot ett undanröjande av det som hindrar tillväxten för innovativa företag, bl.a. genom att förbättra ramvillkoren och tillgången till finansiering.

2.3. Klimat- och energipolitiken

Hållbar tillväxt innebär att omvandla EU till en ekonomi och ett samhälle som är konkurrenskraftigt, resurseffektivt och koldioxidsnålt. Det är en vision som underbygger de tre mål som satts upp i Europa 2020-strategin: Minska växthusgasutsläppen med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer eller med 30 % på vissa villkor, öka andelen förnybara energikällor i vår slutliga energiförbrukning inom EU till 20 % och öka energieffektivitet med 20 %.

Nationella mål finns redan i fråga om förnybara energikällor och minskningen av utsläppen av växthusgaser.

När det gäller energieffektiviteten framgår det av utkasten till nationella reformprogram att medlemsstaterna i detta skede i begränsad omfattning övertagit detta mål som sitt eget. Vissa medlemsstater nämnde inte alls detta mål medan andra använde egna metoder för att uttrycka sina nationella mål. På grund av dessa skillnader och på ofullständig information behövs brådskande förtydliganden om de mål som ska uppnås av alla medlemsstater.

En preliminär bedömning visar dock att de kumulativa målsättningarna inte på långt när räcker till (mindre än 10 %) för att nå EU:s övergripande mål att minska energiförbrukningen med 20 % fram till 2020. Detta är oroande eftersom energieffektivitet är det verksammaste sättet att minska utsläppen, förbättra energitryggheten och konkurrenskraften och att göra energiförbrukningen mer prismässigt överkomlig, liksom att skapa sysselsättning. När det gäller begränsningen av klimatförändringen räcker likaledes befintliga och planerade åtgärder ännu inte till för att nå upp till de överordnade målen för 2020.

2.4. Utbildning

För att främja innovation och tillväxt krävs det också tillräcklig tillgång till kompetent och utbildad arbetskraft. En högt kvalificerad befolkning är också mycket viktig för att klara av problemen med demografiska förändringar och social integration i EU. Investeringar i utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande är därför en central aspekt i en smart och hållbar tillväxt för alla.

⁶ Kommissionen ska på Europeiska rådets begäran ta fram en sådan indikator - KOM(2010) 546, 6.10.2010, s. 29.

Europa 2020-strategin innehåller två överordnade utbildningsmål, nämligen att senast 2020 bör mindre än 10 % av befolkningen i åldrarna 18–24 ha lämnat skolan i förtid och att minst 40 % av EU:s unga vuxna (30–34 år) bör ha fullföljt eftergymnasial eller motsvarande utbildning. Analysen av utkastet till nationella reformprogram visar att intresset vanligen riktas på dagens utmaningar och möjliga sätt att tackla dem än på att utforma konkreta reformplaner och reformåtgärder för morgondagen. I de flesta utkastet till nationella reformprogram är det oklart om de beskrivna åtgärderna satts i gång med anledning av eller åtminstone är anpassade till prioriteringarna i Europa 2020-strategin.

I alla utkast till nationella reformprogram har nationella mål uppsatts för att minska de förtida skolavhoppet och för att höja antalet personer som utexamineras från eftergymnasiala utbildningar, med undantag för Storbritannien (som inte satt upp några mål) och Nederländerna (som sätter ett mål för förtida skolavhopp, men inget för eftergymnasial utbildning).

I fråga om skolavhoppet har vissa medlemsstater satt upp mycket ambitiösa mål, men den generella bilden tyder på att EU inte kommer att klara av att nå målet på 10 % 2020. Med de mål som lämnas i utkastet till nationella reformprogram – utan de länder som ännu inte har formulerat sina mål (Storbritannien för båda målen, Nederländerna för eftergymnasial utbildning) – skulle man för 2020 få en siffra på 10,5 % för elever som lämnar skolan i förtid, vilket skulle innebära att man inte klarar av att nå det gemensamma europeiska målet på 10 %. I absoluta tal skulle detta innebära att år 2020 skulle grovt räknat ytterligare 200 000 unga européer ha hoppat av från skolor och läroanstalter.

På samma sätt kommer de nu presenterade nationella målen för eftergymnasial utbildning inte att räcka för att vi ska nå det övergripande målet för 2020. Med en sammanlagd procentsats för total eftergymnasial utbildning på 37,3 % senast 2020 kommer det gemensamma europeiska målet på 40 % inte att uppnås. I absoluta tal skulle detta betyda att det år 2020 grovt räknat skulle finnas 800 000 färre personer med examen från eftergymnasiala utbildningar i åldrarna 30–34 än om målet på 40 % hade uppnåtts.

2.5. Social integration/kamp mot fattigdom

Tillväxten blir aldrig hållbar om inte dess fördelar sprids till alla segment i samhället. Trots detta har ojämlikheten under det gångna årtiondet vuxit i hela EU med fler och fler människor som lever i fattigdom och socialt utanförskap. Den ekonomiska krisen har dramatiskt ökat antalet människor som hamnar eller riskerar att hamna under fattigdomsstrecket. Att vända på denna trend och se till att tillväxt och social sammanhållning följs åt är ett centralt mål inom Europa 2020-strategin. Det överordnade EU-målet är att minska antalet EU-medborgare som lever under fattigdomsstrecket med 25 %, och på så sätt dra upp över 20 miljoner personer ur fattigdom. Målet är definierat på grundval av tre indikatorer⁷ som avspeglar de mångfaldiga aspekter som finns på fattigdom och social utestängning i EU:s olika delar. Det utsträcker det ursprungliga begreppet ”relativ inkomstfattigdom” till att omfatta andra dimensioner än penningfattigdom och situationer där människor är utestängda från arbetsmarknaden. Det avspeglar även mångfalden av situationer och prioriteringar i medlemsstaterna.

En preliminär analys visar att relativ fattigdom fortsatt är ett stort problem i de flesta EU-länderna. Att förbättra den övergripande levnadsstandarden kan avsevärt hjälpa till att minska

⁷ Fattigdomsrisk, allvarig materiell fattigdom och personer boende i hushåll med särskilt låg arbetsintensitet.

fattigdomen och utestängning i länder med lägre BNP per capita och höga siffror när det gäller materiell fattigdom. Kampen mot utestängning från arbetsmarknaden prioriteras av alla länder, också av dem med utvecklade välfärdssystem som skyddar människor relativt väl från inkomstfattigdom, men som ger dem som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden svaga incitament och/eller lite stöd till att börja ta sig ut på arbetsmarknaden.

I sina utkast till nationella reformprogram har flertalet länder satt upp mål, även om de inte ännu uppfyller den ambitionsnivå som Europeiska rådet enats om. De flesta medlemsstaterna har använt de tre överenskomna indikatorerna för att formulera EU-målen, och därigenom anslutit sig till tanken att det behövs breda strategier för att komma åt fattigdomen i alla dess olika aspekter. Ambitionsnivån bör dock höjas så att den avspeglar samspelet mellan målen, särskilt kopplingen mellan arbetskraftsdeltagande och fattigdom. Flera länder har fortfarande inte satt upp några mål. Det brådskar att dessa länder slutför den processen.

3. NATIONELLA REFORMPROGRAM

3.1. Utkast till nationella reformprogram

Europa 2020-målen är en central del i de nationella reformprogrammen, som bör utgöra en mycket bredare och mer omfattande reformagenda. Medlemsstaterna uppmanades att lämna in sina utkast till nationella reformprogram senast den 12 november 2010 och att inkludera följande fyra komponenter:

- Ett makroekonomiskt scenario på medellång sikt: Alla utkast till nationella reformprogram innehåller ett makroekonomiskt scenario med särskild vikt på makrostrukturella hinder för tillväxt, särskilt på budgetområdet.
- Nationella mål som förverkligar de överordnade målen i Europa 2020-strategin: de flesta utkasten till nationella reformprogram innehåller dem (se ovan).
- Inringning av de huvudsakliga hindren för tillväxt och nya arbetstillfällen. Utkasten till nationella reformprogram bekräftade för det mesta de hinder för tillväxt som fastställdes av kommittén för ekonomisk politik (EPC) i juni 2010 och av sysselsättningskommittén (EMCO) i oktober 2010. I vissa fall lades få ytterligare utmaningar till.
- Huvudsakliga åtgärder för att ge förtur åt tillväxtfrämjandeinitiativ. Frågan om förtur för strukturreformer som främjar hållbar tillväxt på medellång eller lång sikt omgavs med tystnad i nästan alla utkast.

Utkasten till nationella reformprogram varierar i grad av detaljrikedom och i utformning, en del är mer fullständiga och mer långtgående än andra. Generellt kan det sägas att belastningarna på den potentiella tillväxten och sysselsättningen inte till fullo erkänns i dessa utkast. De makroekonomiska scenarier som lagts fram av medlemsstaterna tenderar att vara överoptimistiska i jämförelse med kommissionens bedömning. Samtidigt är sysselsättnings-scenarierna alltför pessimistiska eftersom de påverkas av negativa kortsiktiga faktorer. Av en preliminär genomgång av utkasten till nationella reformprogram framgår följande huvuddrag:

- Det stora flertalet medlemsstater står inför betydande budgetpolitiska utmaningar när det gäller att minska de strukturella underskotten, sänka sina ofta höga skuldkvoter och begränsa kostnaderna för den åldrande befolkningen. I många länder skulle förbättrade

offentliga finanser och institutionella ramar genom bättre utövad budgetkontroll stärka hållbarheten.

- De flesta medlemsstaterna lyfte fram behovet av att säkra en stabil och väl fungerande finanssektor som klarar av att tillhandahålla finansiell förmedling utan statligt stöd. Bland utmaningarna på detta område finns hushållens höga skuldsättning och att se till att tillsynsmyndigheterna sköter sin övervakning effektivt samt att banksektorn fungerar väl.
- Att åtgärda konkurrenskraftsproblem och obalanser i bytesbalansen är av vikt för alla medlemsstater, men särskilt för att EMU ska fungera smidigt. Inom euroområdet avspeglas detta genom insatserna för att minska obalanser inom området, t.ex. att stärka betingelserna för inhemsk efterfrågan, relativa löne- och prisjusteringar, större löneflexibilitet, och omfördelning av resurser från icke-handels- till handelssektorn.
- Alla medlemsstater anser också att man behöver förbättra arbetsmarknadsdeltagandet och/eller villkoren för anställningar och åtgärda dåligt fungerande arbetsmarknader och arbetsmarknadssegmentering, otillräcklig yrkesmässig och geografisk rörlighet, otillräckliga incitament för att börja arbeta samt utestängning av olika åldersgrupper.
- De flesta medlemsstaterna nämner också utmaningarna att förbättra produktiviteten och underlätta övergång till produktion med högre förädlingsvärde och export. De är kopplade till högre kapitalinvesteringar, ett i rättsligt hänseende ändamålsenligt företagsklimat, administrativ effektivitet och att konkurrensen främjas i högre grad.
- Slutligen uppgav medlemsstaterna behovet av att främja innovationskapaciteten och att stärka investeringarna i humankapital för att höja tillväxtpotentialen och att minska den dåliga samordningen på arbetsmarknaden.

För närvarande utgör dock åtgärderna i utkasten till nationella reformprogram inte något tydligt svar på de stora makroekonomiska utmaningarna och falskhalsarna för tillväxten. Ofta redogörs för hur utmaningarna skulle kunna bemötas, men några konkreta åtgärder anges inte. Samtidigt som fler detaljer ges om budgetkonsolideringsåtgärderna lämnas strukturreformer som skulle kunna befrämja tillväxten på medellång och lång sikt mer eller mindre åt sidan. I många utkast till nationella reformprogram räknas upp planerade åtgärder som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att nå sina nationella mål. I denna åtgärdslista ingår dock ofta redan vidtagna åtgärder eller åtgärder som redan är tämligen långt gångna. Planerade politiska åtgärder beskrivs ofta i ganska vaga ordalag, med få detaljer om åtgärdernas exakta karaktär, tidtabellen för genomförandet, de förväntade effekterna, risken för att genomförandet misslyckas helt eller delvis, budgetkostnader och användningen av EU:s strukturfonder. Ett undantag var programmen från medlemsstater som mottar finansiellt stöd, som innehöll mer detaljerade åtgärder.

3.2. Samarbete på väg mot slutgiltiga nationella reformprogram

Tiden mellan inlämnandet av utkasten och de slutliga nationella reformprogrammen kommer att användas för kontakter mellan kommissionen och medlemsstaterna och för en kollegial granskning i rådet. I november 2010 gjorde EMCO en kollegial granskning av sysselsättningsdelarna i utkasten till nationella reformprogram och i december tittade EPC på de makroekonomiska delarna i en övergripande, horisontell genomgång.

Efter antagandet av årets tillväxtöversikt, som ger en övergripande vägledning till medlemsstaterna inför slutförandet av deras nationella reformprogram, kommer

kommissionen åter bilateralt att kontakta medlemsstaterna för att diskutera fullbordandet av deras nationella reformprogram mot bakgrund av denna vägledning och deras respektive särskilda omständigheter.

Parallellt bör nationella samråd slutföras så att de nationella reformprogrammen verkligen blir landets egna. I samråden bör politiska aktörer (nationella parlament, regionala och lokala myndigheter) och också arbetsmarknadens parter och andra berörda parter medverka i förberedelserna. Endast i ett begränsat antal fall har utkastet till nationella reformprogram redan varit föremål för samråd på olika nivåer. I vissa medlemsstater planeras samråd före slutförandet av de nationella reformprogrammen, men de flesta länderna har inte lämnat någon information alls om samrådsprocessen.

Oroande är att strukturreformer som skulle kunna befrämja tillväxten på medellång och lång sikt inte uppmärksammas tillräckligt. Utan en sådan tillväxtbefrämjande politik skulle konsolideringsstrategierna kunna visa sig vara kontraproduktiva.

Ambitionen är att de slutliga nationella reformprogrammen ska vara målinriktade och i politiskt hänseende helt och fullt ha övertagits av medlemsstaterna och av olika aktörer inom medlemsstaterna, samtidigt som de följer vissa gemensamma kriterier som behövs för att möjliggöra synergier och bättre övervakning. De slutliga nationella reformprogrammen förväntas särskilt ge:

- Potentiella och reella beräkningar av den medellångsiktiga produktionstillväxten som täcker (minst) fyra år. De makroekonomiska scenarier som läggs fram i 2011 års program bör därför omfatta perioden fram till 2014.
- Långtgående och realistiska mål som täcker in EU:s alla fem överordnade mål, jämte prognoser fram till 2020 för att uppnå målen, och en halvtidsöversyn 2014.
- Mer detaljer om långsiktiga åtgärder, utöver de som redan håller på att förberedas, bl.a. en sammanhängande plan för reformer av forsknings- och innovationssystemen, som bygger på analyser av de enskilda medlemsstaternas starka och svaga sidor⁸.
- Reformernas budgetkonsekvenser – däribland, när så är lämpligt, tydligare uppgifter om nationella framsteg och planer när det gäller användning av strukturfonderna för att stötta tillväxtvänliga investeringar.
- Åtgärder för att avlägsna flaskhalsarna för tillväxt, inklusive uppgifter om tidtabell, förväntade effekter och budgetkonsekvenser. Dessa kommer att avse drivkrafterna för tillväxten eller ramvillkoren för den och kan innefatta t.ex. åtgärder för att stödja den inre marknaden, företagsklimatet, tillväxt och internationalisering av små och medelstora företag, strukturreformer på tjänstemarknaderna (t.ex. tjänstedirektivet), spridningen av ett digitalt samhälle och digital ekonomi, bättre konsumentvillkor etc. Fördelarna, bl.a. produktivitetsmässigt, av en mer allmän spridning av informations- och kommunikationsteknik är välkända och förtjänar därför i många fall målinriktade politiska åtgärder.

⁸ Som en hjälp att utföra denna analys uppmuntras medlemsstaterna att använda det "självbedömningsverktyg" som lämnas som en del av flaggskeppsinitiativet innovationsunionen, KOM(2010) 546 (slutlig).

- Information om medverkan och bidrag från olika berörda parter. Upplysningsarbetet för att föra ut reformprogrammen bland berörda parter och medborgarna samt de mekanismer som inrättats i medlemsstaterna för att övervaka genomförandet av reformerna bör även nämnas i detta sammanhang.

4. SLUTSATSER

I denna första årliga tillväxtöversikt blir det särskilt svårt att övervaka och bedöma framstegen eftersom tillämpningen av Europa 2020-strategin inleddes helt nyligen. Under de månader som följde på antagandet av strategin och dess godkännande av Europeiska rådet i juni 2010 koncentrerades åtgärderna på EU-nivå begripligt nog på att konstruera ramverket och att sjösätta de sju flaggskeppsinitiativen. Medlemsstaterna har i sin tur börjat ta de första stegen för att få igång sina egna reformprogram. Eftersom det rör sig om den allra första cykeln av genomförandet av Europa 2020-strategin har medlemsstaterna lagt fram utkast till nationella reformprogram; de slutliga dokumenten ska lämnas in senast i april 2011.

Den tematiska genomgången visar att det visserligen finns en allmän medvetenhet om att det brådskar med budgetkonsolideringen och återställandet av ordningen inom finans- och banksektorn, men mycket mindre tid har dock lagts ned på att utarbeta de reformer som behövs för att komma åt obalanserna och återstarta tillväxten och skapandet av nya arbetstillfällen. Detta är även fallet för de preliminära nationella mål som visar att EU sannolikt inte kommer att klara av att uppnå de överenskomna överordnade målen på EU-nivå. Preliminära uppgifter visar ändå att skillnaderna inte är så stora att de inte kan överbryggas med hjälp av beslutsamma åtgärder under de kommande åren. Under de första åren är det avgörande att medlemsstaterna, oavsett utgångspunkt, får rejäl skjuts i riktning mot de uppsatta målen. Prioritet bör kommande månader läggas på att föra strukturreformerna framåt genom åtgärder på nationell nivå och genom att ge förtur åt flaggskeppsinitiativets tillväxtfrämjandeåtgärder, i linje med de centrala budskap som lämnas i denna årliga tillväxtöversikt.

Hur man hanterar återgången till budgetdisciplin och makroekonomisk stabilitet samtidigt med att man genomför strukturreformer kommer att vara den europeiska planeringsterminens huvudtema. På grundval av slutsatserna från Europeiska rådets möte i mars kommer kommissionen senast i juni 2011 att göra en bedömning av de nationella reformprogrammen och stabilitets- och konvergensprogrammen och utfärda integrerade landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna, på grundval av de integrerade riktlinjerna för Europa 2020, samt ge budgetpolitisk vägledning i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten⁹. Rekommendationerna och rådets yttrande om stabilitets- och konvergensprogrammen kommer att antas av rådet i juli 2011. Sedan måste EU agera och medlemsstaterna måste omvandla rekommendationerna och yttrandena till konkreta beslut när de fastställer sina nationella budgetar för 2012 under andra halvan av året.

⁹ Rådets rekommendation av den 13 juli 2010 om allmänna riktlinjer för medlemsstaternas och unionens ekonomiska politik (2010/410/EU) och rådets beslut av den 21 oktober 2010 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (2010/707/EU), som tillsammans utgör de integrerade riktlinjerna för Europa 2020.

Bilaga:
Preliminära Europa 2020-mål¹⁰

Medlemsstaternas utkastmål	Sysselsättningsgrad (i %)	FoU i % av BNP	Målen för utsläppsminskningen (jämförda med nivåerna år 2005) ¹¹	Förnybar energi	Energieffektivitet – minskning av energiförbrukning en i milj. ton ¹²	Skolavhopp (i %)	Eftergymnasial utbildning (i %)	Minskning av fattigdom uttryckt i antal personer ¹³
AT	77-78 %	3,76 %	-16 %	34 %	7,2	9,5 %	38 % (inklusive ISCED 4a, som f.n. ligger på cirka 12 %)	235.000
BE	71-74 %	2,6-3,0 %	-15 %	13 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	9,5-10 %	46-48 %	330.000-380.000
BG	76 %	1,5 %	20 %	16 %	3,2	11 %	36 %	260.000 (500.000)
CY	75-77 %	0,5 %	-5 %	13 %	0,46	10 %	46 %	18.000
CZ	75 %	2,70	9 %	13 %	Inget mål i det nationella reformprogrammet	5,5 %	32 %	30.000
DE	75 %	3 %	-14 %	18 %	37,7	Mindre än 10 %	42 % (inklusive ISCED4 som f.n. ligger på 11,4)	330.000 (660.000)
DK	78,5 %	3 %	-20 %	30 %	Inget mål i det	Mindre än 10 %	40 %	22.000

¹⁰ De slutgiltiga nationella målen kommer att sättas upp i nationella reformprogrammen i april 2011.

¹¹ De nationella målen för utsläppsminskningen som anges i beslut 2009/406/EG gäller utsläpp som inte omfattas av utsläppshandelssystemet. De utsläpp som omfattas av utsläppshandelssystemet kommer att minskas med 21 % jämfört med 2005 års nivåer. Motsvarande övergripande utsläppsminskning blir 20 % jämfört med 1990 års nivåer.

¹² Noteras bör att de nationella prognoserna också varierar på grundval av vilket/vilka basår som besparingarna jämförs mot.

¹³ Beräknat bidrag till EU:s mål.

					nationella reform-programmet			
EE	76 %	3 %	11 %	25 %	0,49 (endast slutanvändning)	9,5 %	40 %	49.500
EL	70 %	2 %	-4 %	18 %	5,4	10 %	32 %	450.000
ES	74 %	3 %	-10 %	20 %	25,2	15 %	44 %	Inget mål i det nationella reform-programmet
FI	78 %	4 %	-16 %	38 %	4,,1	8 %	42 %	150.000
FR	75 %	3 %	-14 %	23 %	43	9,5 %	50 %	1 600 000 fram till 2015
HU	75 %	1,8 %	10 %	13 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	10 %	30,3 %	450.000-500.000
IE	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	-20 %	16 %	2,75	8 %	60 %	186.000
IT	67-69 %	1,53 %	-13 %	17 %	27,9	15-16 %	26-27 %	2.200.000
LT	72,8 %	1,9 %	17 %	23 %	0,74 (endast slutanvändning)	9 %	40 %	170.000
LU	73 %	2,6 %	5 %	11 %	0,19 (endast slutanvändning)	Mindre än 10 %	40 %	3.000
LV	73 %	1,5 %	-16 %	40 %	0,67	13,4 %	34-36 %	121.000
MT	62,9 %	0,67 %	14 %	10 %	0,24	29 %	33 %	6.560
NL	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	1 %	14 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	Minska antalet avhopp till 25 000 (= ned till 9 %)	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet
PL	71 %	1,7 %	19 %	15 %	13,6	4,5 %	45 %	1.500.000-2.000.000
PT	75 %	2,7-3,3 %	-17 %	31 %	Inget mål i det nationella reform-	10 %	40 %	200.000

					programmet			
RO	70 %	2 %	4 %	24 %	10	11,3 %	26,7 %	580.000
SE	80 %	4 %	13 %	49 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	10 %	40-45 %	Inget mål i det nationella reform-programmet
SI	75 %	3 %	17 %	25 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	5,1 %	40 %	40.000
SK	71-73 %	0,9-1,1 %	5 %	14 %	1,08 (endast slutanvändning)	6 %	30 %	170.000
UK	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	-16 %	15 %	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	Inget mål i det nationella reform-programmet	Befintligt barnfattigheds-mål
Uppskattning för EU	72,4-72,8 %	2,7-2,8 %	-20 % (jämfört med 1990 års nivåer)	20 %	Mindre än 10 %	10,5 %	37,3 %	
Överordnat EU-mål	75 %	3 %	-20 % (jämfört med 1990 års nivåer)	20 %	20 % förbättring av energi-effektiviteten	10 %	40 %	20.000.000

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2011
KOM(2011) 11 slutlig

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA II

MAKROEKONOMISK RAPPORT

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA II

MAKROEKONOMISK RAPPORT

De åtgärder som vidtas av medlemsstaterna under 2011–2012 avgör om man ska lyckas förhindra att vi får ett förlorat årtionde. Politiska prioriteringar, timing och innehåll måste fastställas med hänsyn till de nationella omständigheterna i varje enskild medlemsstat och återspegla bl.a. riskerna för den finanspolitiska hållbarheten och vilket behov som finns av att korrigera alltför stora obalanser. Det gäller i första hand att bryta den onda cirkel som inletts i flera medlemsstater med en ohållbar offentlig skuldsättning, störningar på finansmarknaden och låg ekonomisk tillväxt. I de utkast till nationella reformprogram som lades fram i november framhålls det att det är viktigt att man snabbt lyckas hitta en integrerad lösning på de makroekonomiska problemen. De innehåller däremot ofta inte några förslag till en lämplig politisk lösning.

Detta stöddokument har således till syfte att identifiera vilka åtgärder som bäst skulle kunna bidra till att förbättra den makroekonomiska situationen och som medlemsstaterna skulle kunna tänkas genomföra under de kommande två åren. I det första avsnittet analyseras både vilka obalanser och svagheter som fanns redan före krisen och vilka följdverkningarna blev av den värsta ekonomiska krisen sedan den stora depressionen på 1930-talet. I det andra avsnittet redogörs det för behovet av att bringa ordning i de offentliga finanserna. I det tredje avsnittet uppmanas det till en snabb lösning på problemen i finanssektorn. I det sista avsnittet framhålls att det är viktigt att man genomför strukturreformer för att korrigera de makroekonomiska obalanserna och förstärka de försvagade drivkrafterna för tillväxt.

1. EUROPA BEFINNER SIG I ETT MYCKET SVÅRT LÄGE

Den europeiska ekonomin håller långsamt på att återhämta sig från en av de allvarligaste lågkonjunkturerna på flera årtionden. Den ekonomiska krisen har lett till en betydande minskning av den ekonomiska verksamheten inom EU och till att miljontals arbetstillfällen gått förlorade, vilket skett till en hög mänsklig kostnad. De strukturella svagheter som fanns redan före krisen och som inte åtgärdats i tillräcklig utsträckning förvärrades radikalt genom krisen.

Det fanns strukturella svagheter i EU redan före krisen

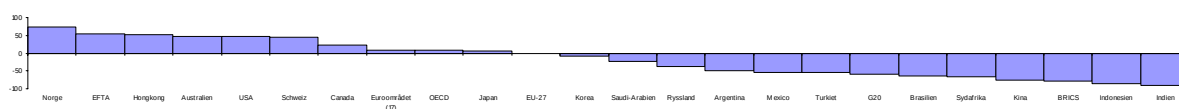
Även om EU är ett rikt område så har den ekonomiska tillväxten här varit svag under det senaste årtiondet med internationella mått (se figur 1). Om man ser till BNP per capita är EU-27 visserligen mycket rikare än G20-genomsnittet, men dess levnadsstandard är ändå betydligt lägre än vad den är i många OECD-länder utanför EU och OECD i dess helhet. Dessutom har tillväxten här uppvisat en mycket nedslående utveckling sedan 2000 och varit lägre än för alla utvecklade ekonomier, utom Japan, och tydligt släpat efter de flesta tillväxtekonomier. Detta innebär att klyftan gentemot andra utvecklade ekonomier håller på att öka. Eftersom skillnaden inte kan förklaras av återhämningsprocessen torde EU:s svaga

tillväxt i stället kunna förklaras av strukturella svagheter. Om man inte bara ser till de föga uppmuntrande BNP-relaterade indikatorerna finns det dock vissa positiva inslag vad gäller levnadsstandarden, t.ex. en relativt jämn inkomstfördelning, hög förväntad livslängd och relativt hög miljöprestanda (t.ex. mätt i koldioxidutsläpp per produktenhet).

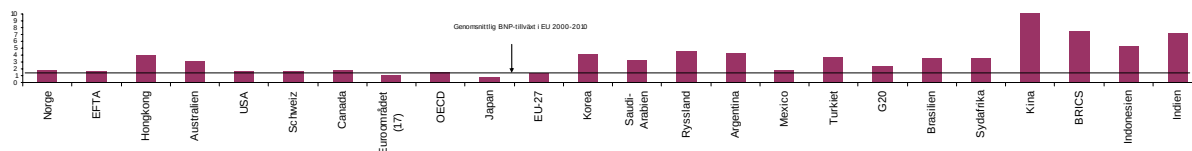
Olika flaskhalsar har hållit tillbaka tillväxten i EU under det senaste årtiondet. En standardmässig beskrivning av tillväxten visar att före krisen (2001–2007) var det arbetsproduktiviteten som var den viktigaste drivkraften bakom tillväxten och att arbetskraftsutnyttjandet och ökningen av befolkningen i arbetsför ålder endast svarade för ca. en fjärdedel av den totala tillväxten. Framför allt drogs siffrorna i EU-27 ned av det minskade arbetsmarknadsdeltagandet hos ungdomar och äldre män samt en minskning av antalet arbetade timmar per person (se figur 2). Krisen förvärrade situationen ytterligare. Den orsakade en minskning av BNP, en kraftig ökning av arbetslösheten och en kraftig sänkning av den totala faktorproduktiviteten, vilken till största delen berodde på den kraftiga minskningen av kapacitetsutnyttjandet. EU och euroområdet släpar tydligt efter både Förenta staterna och Japan med avseende på total faktorproduktivitet och arbetskraftsutnyttjande. Vad gäller den sistnämnda faktorn är skillnaden särskilt markant för de yngsta och de äldsta åldergrupperna, vilket också framgår av de flagranta skillnaderna i sysselsättningsgraden (se figur 3).

Figur 1: BNP-nivå och BNP-tillväxt

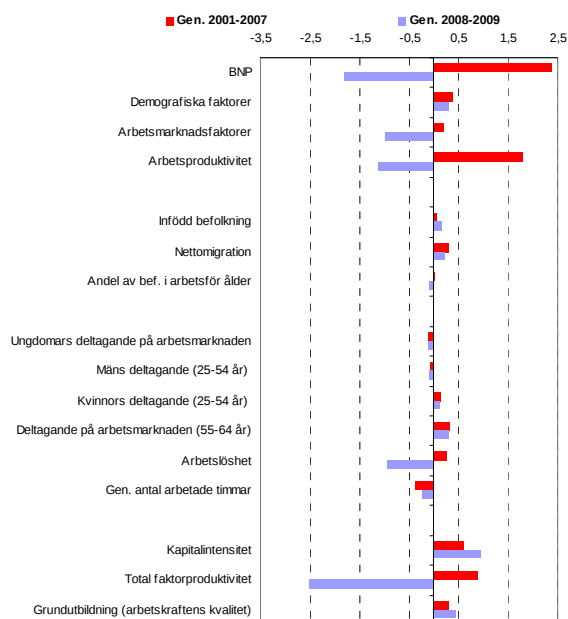
BNP per capita 2010 (procentuell skillnad i förhållande till EU-27, uttryckt i köpkraftsstandard)



Genomsnittlig ekonomisk tillväxt under perioden 2000–2010

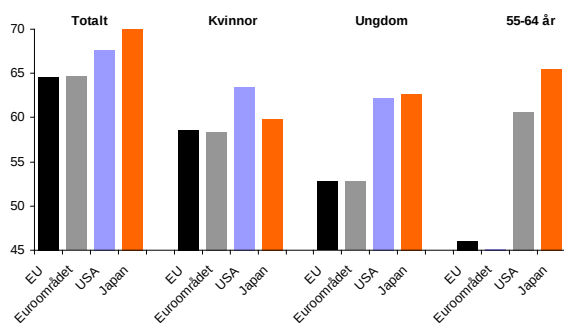


Figur 2: De olika faktorerna bakom BNP-tillväxten



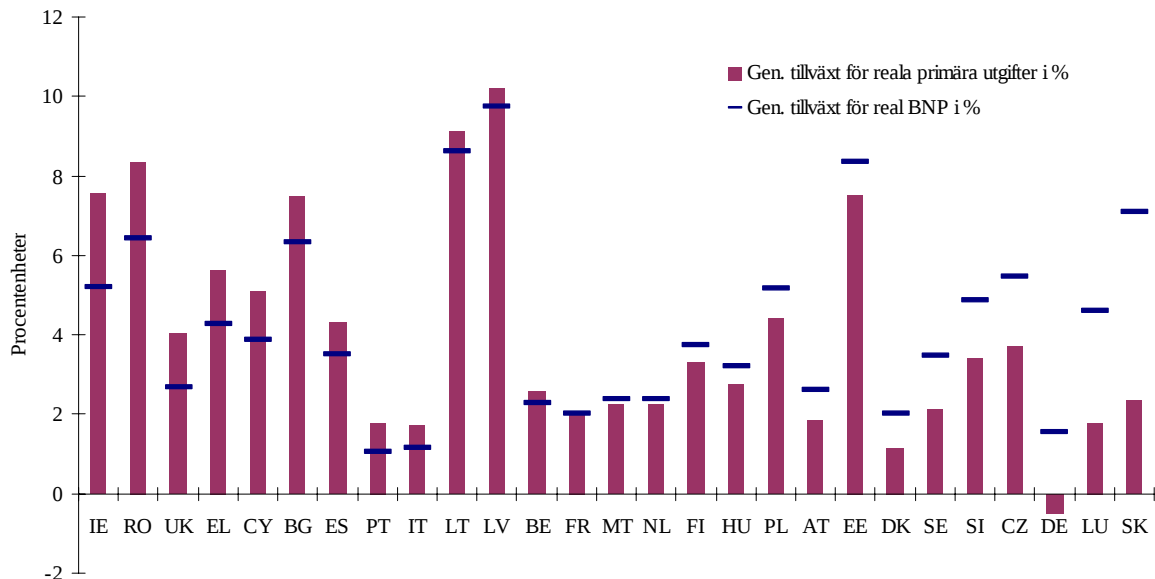
Figur 3: Sysselsättningsgrad

Total sysselsättning för befolkningen i arbetsför ålder (20-64 år)



Figur 4: Reala primära utgifter och real BNP-tillväxt

Genomsnittlig tillväxttakt 2003-2007



Anmärkning: Medlemsstaterna har rangordnats i förhållande till med hur mycket mer de genomsnittliga reala primära utgifterna ökat i förhållande till den genomsnittliga reala BNP-tillväxten.

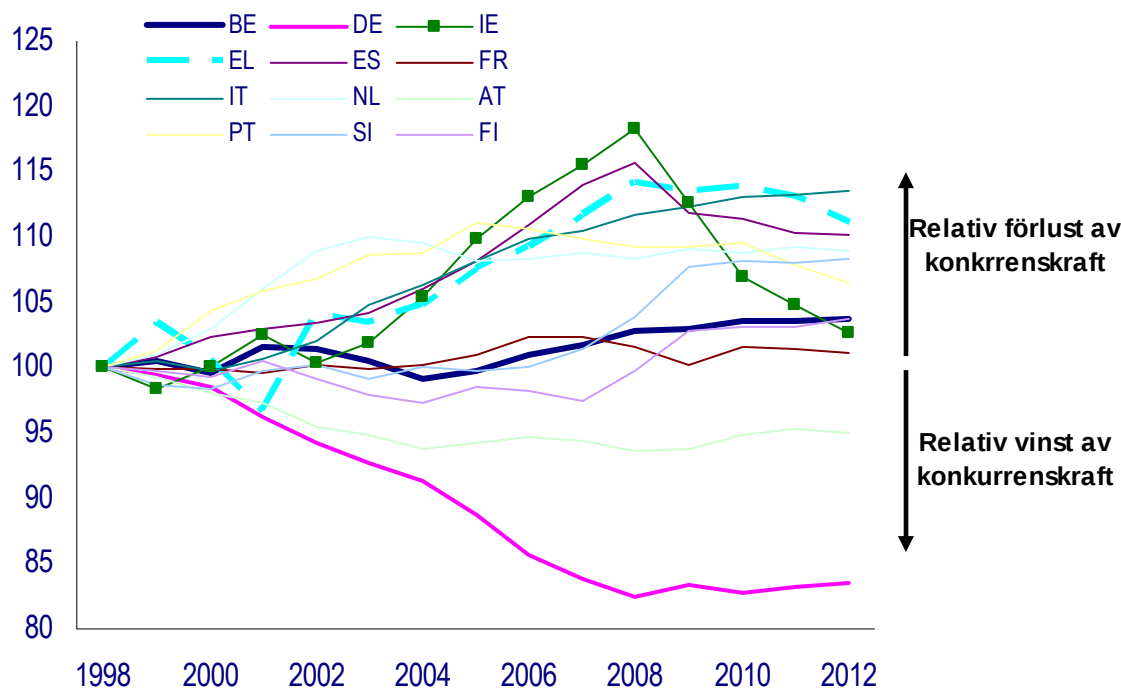
Under åren strax före krisen frångick flera EU-medlemsstater de grundläggande principerna för en försiktig finanspolitik. De inkomster som strömmade in under den ekonomiska expansionen under perioden 2003-2007 användes endast delvis till en korrigering av finanspolitiken. En inte oväsentlig del användes däremot till en ökning av utgifterna. Under de goda åren före krisen, dvs. 2003-2007, låg ökningstakten för de primära

utgifterna i tolv EU-medlemsstater över, och i en del fall t.o.m. väsentligt över den genomsnittliga ekonomiska tillväxttakten (se figur 4). Att detta var en ohållbar politik blev uppenbart när krisen kom och de sinande offentliga inkomsterna plötsligt blottlade bräckliga offentliga finanser och att det i många fall helt eller delvis saknades finanspolitiska möjligheter att möta den ekonomiska tillbakagången.

Under årtiondet strax före krisen ökade dessutom de makroekonomiska obalanserna i EU väsentligt. I en del medlemsstater byggdes det upp betydande inhemska obalanser. Detta visade sig i form av stora avvikelser mellan bytesbalansens utveckling och utvecklingen av konkurrenskraften (se figur 5 för euroområdet). Några medlemsstater inom euroområdet tappade dessutom marknadsandelar i en oroväckande utsträckning. De externa obalanserna orsakades av att löneutvecklingen inte stod i samklang med produktivitetsutvecklingen, en alltför omfattande utlåning inom den privata sektorn, bostadsprisbubblor och strukturella svagheter i den inhemska efterfrågan¹.

Figur 5: Utveckling av priskonkurrenskraften i förhållande till övriga euroområdet

(index: 1998 = 100, en ökning betyder minskad konkurrenskraft)

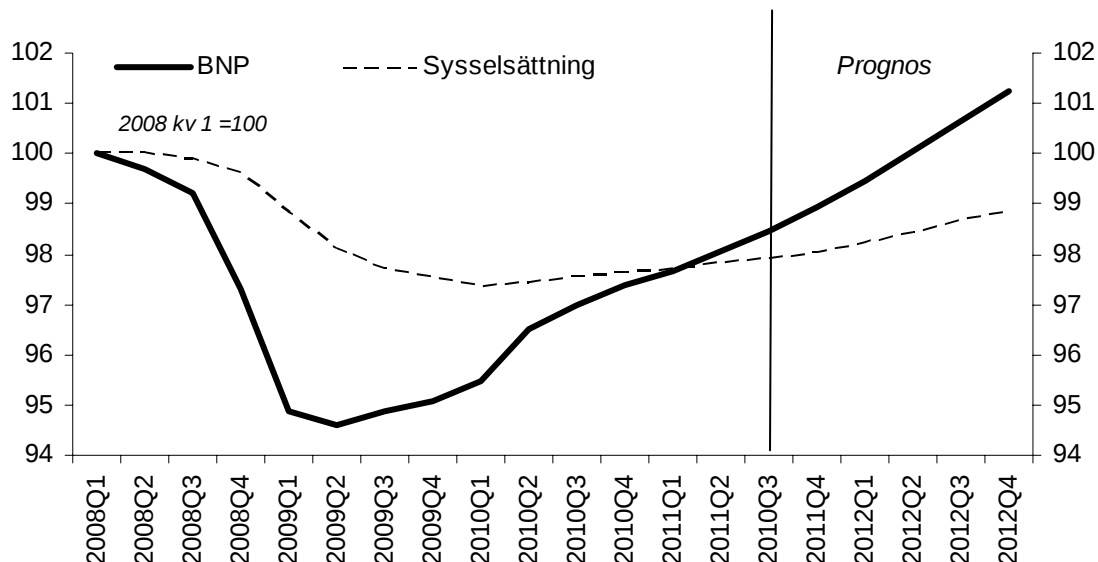


¹ Se Europeiska kommissionens rapport från 2010 *Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances* i European Economy 1.

Krisens inverkan på den reala ekonomin och sysselsättningen

Figur 6: BNP och sysselsättning

(första kvartalet 2008=100)



Källa: Höstprognos från GD Ekonomi och finans

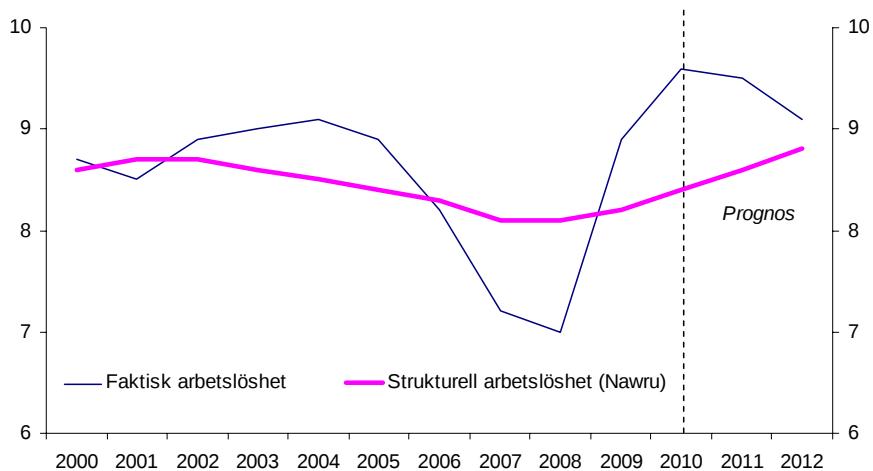
Anmärkning: Den prognostiserade sysselsättningen – som endast finns tillgänglig på årsbasis – har interpolerats linjärt för att få fram kvartalssiffrorna.

Den kraftiga minskningen av BNP raderade ut i genomsnitt fyra års tillväxt. Produktionsminskningen under 2008 och 2009 gjorde att EU:s BNP föll tillbaka till 2006 års nivå. Enligt kommissionens prognos för hösten 2010 kommer EU att komma upp i samma produktionsnivå som för det första kvartalet 2008, då krisen ännu inte hunnit drabba den reala ekonomin, först under andra kvartalet 2012 (se figur 6). I slutet av 2011 förväntas endast tio medlemsstater ha kommit upp i en produktionsnivå som är minst lika hög som den nivå de hade under 2008. I slutet av 2012 förväntas elva medlemsstater fortfarande inte ha nått upp till samma produktionsnivå som före krisen. Även sysselsättningen förväntas ligga kvar på en nivå som är lägre än nivån före krisen i slutet av 2012 (minst en procent lägre).

Krisen har slagit hårt mot Europa och arbetslösheten har skjutit i höjden. Arbetslösheten för 2008 uppgick i EU-27 till 7 % av den totala arbetskraften. Den uppgick till närmare 10 % under 2010 och kan komma att ligga kvar över 9 % under 2012 (se figur 7). Arbetslösheten är särskilt hög, dvs. högre än 12 %, i Estland, Irland, Grekland, Slovakien, Lettland, Litauen och Spanien. Långtidsarbetslösheten, dvs. arbetslöshet som varar längre än ett år, har ökat dramatiskt och svarar för närvarande för ca 40 % av den totala arbetslösheten i EU. Detta visar på hur hög risken är för att människor blir permanent utslagna från arbetsmarknaden. Arbetslösheten är särskilt hög bland lågutbildade, invandrare och ungdomar. Ungdomsarbetslösheten är högre än 20 % i mer än hälften av EU:s medlemsstater och uppgår till hela 42 % i ett land (Spanien).

Figur 7: *Faktisk och strukturell arbetslöshet i EU-27*

(första kvartalet 2008=100)

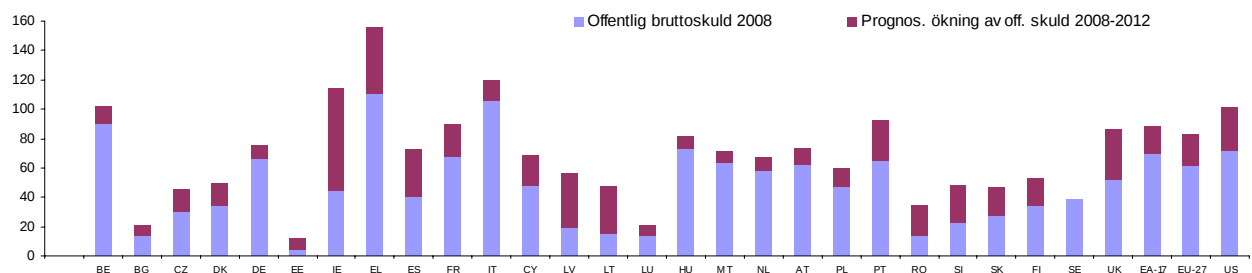


Krisen gjorde att den potentiell tillväxten minskade ytterligare, eftersom den ledde till att den strukturella arbetslösheten ökade starkt och investeringsgraden minskade kraftigt. Den potentiella produktionstillväxten i EU-27 förväntas komma att ligga på en särskilt låg nivå (1,1 %) under prognosperioden (2010–12) på grund av den låga produktivitetstillväxten och det låga arbetskraftsutnyttjandet. Situationen i euroområdet förväntas bli ännu dystrare och följa i stort sett samma mönster, fast mer uttalat. Det lägre arbetskraftsutnyttjandet sammanhänger med den betydande ökningen av den arbetslöshetsnivå vid vilken lönestegringsgraden är stabil (Nawru) (se figur 7) samt även med en ytterligare minskning av den genomsnittliga antalet arbetade timmar per person och minskningen av befolkningen i arbetsför ålder. Den potentiella tillväxten kommer även att påverkas negativt av den långsammare kapitalbildning som är följden av de historiskt låga räntorna efter den senaste krisen samt av den långsamma tillväxten i den totala faktorproduktiviteten som gradvis håller på att återhämta sig, om än bara till den svaga tillväxttakt som gällde före krisen.

Ökade obalanser i de offentliga finanserna och en långsam minskning av de makroekonomiska obalanserna

Figur 8: *Offentlig skuldnivån 2008 och den prognostiserade ökningen under perioden 2008–2012*

(i % av BNP)



Källa: Höstprognos från GD Ekonomi och finans

Krisen har haft en dramatisk inverkan på de offentliga finanserna i euroområdet och EU. På mycket kort tid ökade den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP markant i nästan alla medlemsstater, vilket raderade ut de smärre framsteg som gjorts under åren strax före krisen (se figur 8). I slutet av 2010 kommer den offentliga bruttoskulden enligt prognoserna att ha ökat till ca 84 % av BNP i euroområdet och till 79 % i EU i dess helhet, vilket är ungefär 20 procentenheter över 2007 års nivåer. Med dagens politik kommer denna ökning att fortsätta.

Den nuvarande kraftiga försämringen av de offentliga finanserna beror på de minskade inkomsterna och det ökade trycket på de offentliga utgifterna samt även på särskilda finanspolitiska stimulansåtgärder. I en del medlemsstater de offentliga finanserna blivit beroende av inkomstkällor som är antingen mycket konjunkturberoende eller tillfälliga. Detta bidrog till den kollaps i de statliga inkomsterna som inträffade till följd av den kraftiga försvagningen av ekonomin. Man minskade inte heller de offentliga utgifterna utan lät dem i stort sett ligga kvar på de tidigare fastställda nivåerna. Medlemsstaterna lät sina automatiska stabilisatorer verka fullt ut, vilket bidrog till att mildra den globala krisens inverkan på den reala ekonomin. Eftersom detta inte skulle vara tillräckligt för att hindra efterfrågan från att minska och för att avvärja risken för ett totalt sammanbrott i de finansiella systemen införde nästan alla regeringar i EU även särskilda finanspolitiska stimulansåtgärder inom ramen för den ekonomisk återhämtningsplanen för Europa som infördes av Europeiska kommissionen i december 2008.

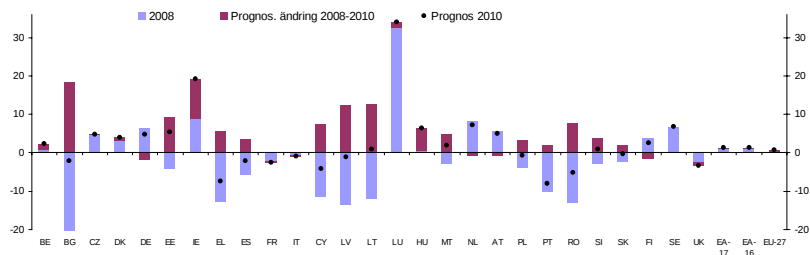
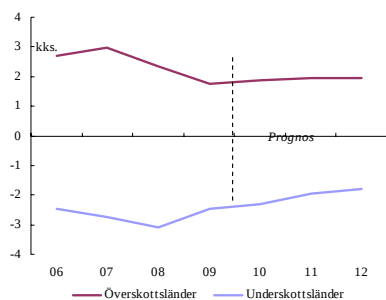
Det ytterligare tryck på de offentliga finanserna som nu tillkommit genom krisen ska läggas till de redan befintliga krav på dessa finanser som ställs av en alltmer åldrande befolkning. Denna process pågår sedan länge och om det inte kommer några reformer snart så kommer den att osvikligen att leda till en betydande budgetbörda på längre sikt, vilket i sin tur kommer att förvärra den redan allvarliga situationen för de offentliga finanserna ytterligare. Vid en oförändrad politik kommer det offentliga stödet till äldre i form av pensioner och andra förmåner vid ålderdom (sjuk- och hälsovård och långvård) att öka sin andel av EU:s BNP med ungefär 4,5 procentenheter under de kommande 50 åren. I ungefär en tredjedel av medlemsstaterna kommer de offentliga utgifter som är ålderdomsrelaterade sannolikt att öka till över 7 procentenheter av BNP).

Krisen har endast delvis, och tillfälligt, korregerat de betydande makroekonomiska obalanser som redan innan fanns i många medlemsstater. Eftersom den nuvarande lågkonjunkturen har tagit bort efterfrågeöverskottet och lett till några av de faktorer som förorsakar obalanser försvunnit eller mildrats (t.ex. bostadsprisprisbubblor och kreditexpansion) har bytesbalansunderskotten minskat. Bytesbalansunderskotten är emellertid fortfarande betydande, särskilt inom euroområdet, och förväntas inte heller försvinna inom den närmaste tiden (se figur 9). Det framgår av figur 10 att de EU-länder som hade ett stort underskott (eller överskott) i sin varu- och tjänstebalans i början av krisen i allmänhet fortfarande hade ett underskott (eller överskott) två år senare då ekonomin började återhämta sig. Detta berodde delvis på strukturella svagheter, t.ex. en svag inhemsk efterfrågan (i länder med ett överskott) och en svag konkurrenskraft när det gäller priser och kostnader, ofta kombinerat med en hög skuldsättningsgrad (i länder med underskott).

Figur 9: Uppdelning av bytesbalansunderskottet i euroområdet

Figur 10: Varu- och tjänstebalansen och de prognostiserade ändringarna i denna fram till 2010

(positiva värden= överskott, negativa värden= underskott, i % av BNP)

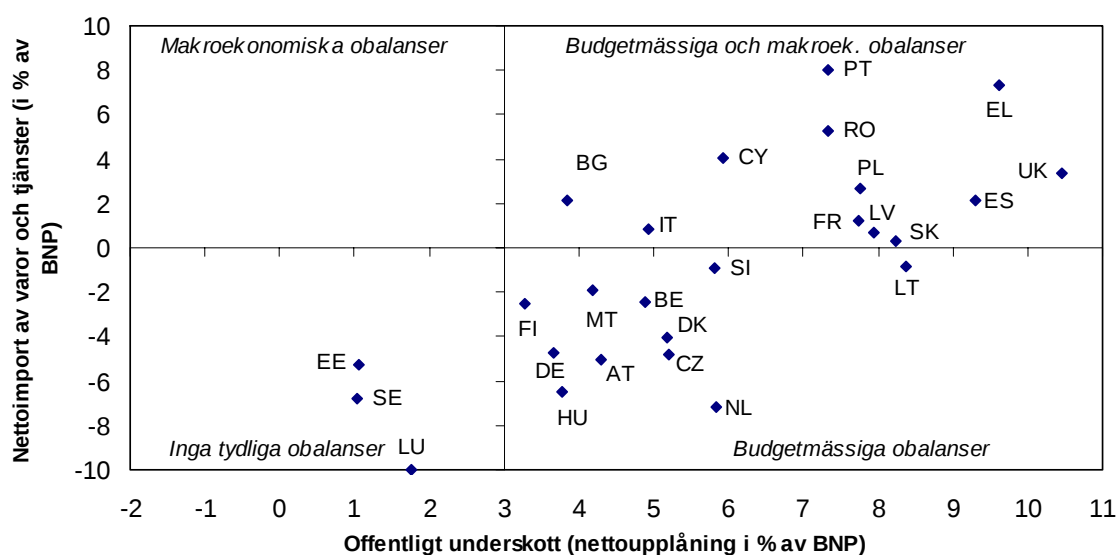


Källa: Höstprognos från GD Anmärkning: De medlemsstater som ingår i euroområdet har identifierats som överskotts- respektive underskottsland på grundval av sin bytesbalans för 2006.
Ekonomi och finans.

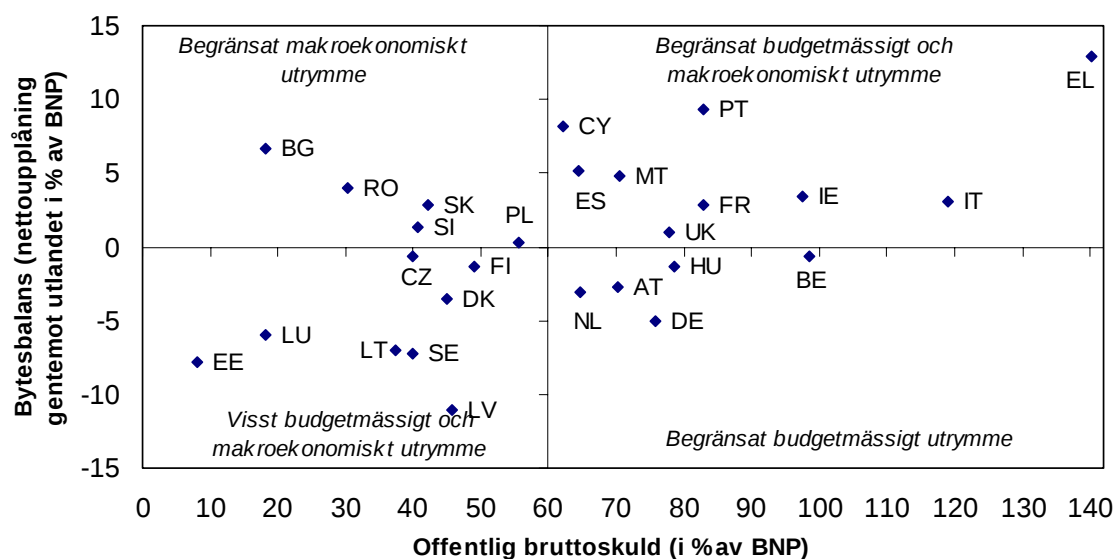
Varje enskild medlemsstat behöver sin egen lösning

Figur 11: Ländernas olika utgångslägen 2010

*Offentligt underskott/nettoimport av varor och tjänster***



*Offentlig skuldsättning/bytesbalansunderskott**



Källa: Höstprognos från GD Ekonomi och finans

*Bytesbalansunderskott innebär en nettoppplåning i förhållande till omvärlden (bytesbalans plus kapitaltransaktioner). Detta mått visar den årliga förändringen i utlandsskulden.

** Nettoimport av varor och tjänster, även kallat underskott i varu- och tjänstebalansen, är direkt påverkad av priskonkurrenskraften. För Luxemburgs del motsvarar överskottet mer än 30 % av BNP. Värdet faller utanför diagrammet.

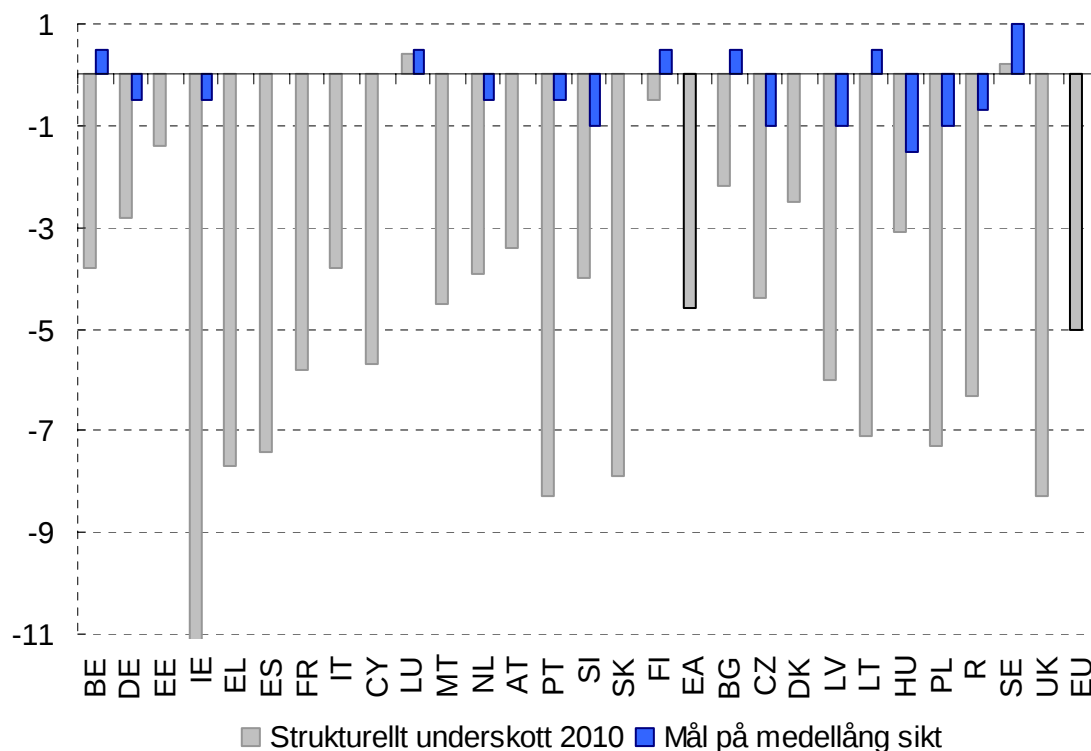
Eftersom den finanspolitiska situationen och de yttre förhållandena varierar kraftigt mellan EU:s olika medlemsstater krävs det skräddarsydda lösningar. I figur 11 klargörs det, i rent illustrationssyfte och med hjälp av olika indikatorer, att vissa medlemsstater har en särskilt svår situation när det gäller att åstadkomma en anpassning av sina ohållbara offentliga finanser och en korrigering av sina externa obalanser. Det skulle i en situation som denna inte fungera med en enhetslösning, och medlemsstaternas prioriteringar för perioden 2011–2012 måste fastställas bl.a. med hänsyn till riskerna för den finanspolitiska hållbarheten och behovet av att korrigera obalanser. De medlemsstater som har stora underskott i sina offentliga finanser eller makroekonomiska obalanser har inte så många valmöjligheter och bör i första hand inrikta sig på att korrigera sina obalanser. De medlemsstater som inte har några större makroekonomiska problem eller löper några uppenbara risker bör sträva efter att förstärka drivkrafterna för långsiktig tillväxt och förebygga framtida obalanser.

2. EN KRAFTFULL OCH HÅLLBAR BUDGETKONSOLIDERING FÖR ATT FÅ KONTROLL ÖVER DEN OFFENTLIGA SKULDSÄTTNINGEN

De offentliga finanserna bör konsolideras så snart som möjligt

Figur 12: Strukturella underskott och mål på medellång sikt

(i % av BNP)



Även om krisen drabbade statsbudgeten i alla EU:s medlemsstater så var det faktiska läget mycket olika från land till land. Såsom framgår av figur 12 var skillnaden mellan underskottet – korrigerat för variationer konjunkturcykeln och engångsåtgärder (dvs. det strukturella budgetunderskottet) – och det medelfristiga budgetmålet särskilt stor (mer än fem procentenheter av BNP) i tolv medlemsstater. De medlemsstater som fört en mer försiktig finanspolitik innan den exceptionella ekonomiska nedgången befinner sig i dagsläget i ett förhållandevis bättre läge. De hade ett större finanspolitiskt handlingsutrymme inför krisen och har därför drabbats av mindre obalanser i de offentliga finanserna till följd av krisen.

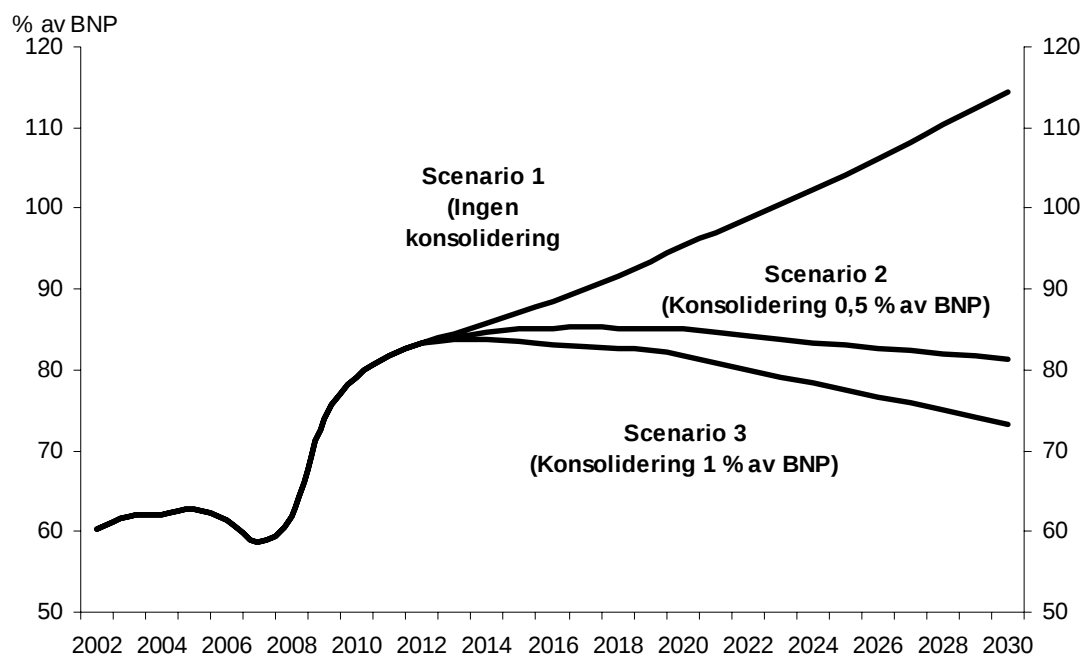
Det räcker inte med att de särskilda finanspolitiska stimulansåtgärder som infördes under krisen tas bort för att de offentliga finanserna ska komma i balans igen. Den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP kommer att påverkas negativt såväl av de ackumulerade underskotten i de offentliga finanserna som av de underliggande förpliktelser som kommer att följa av den åldrande befolkningen och den förväntat långsamma tillväxten på medellång sikt både i euroområdet och i EU i dess helhet. Dessutom har de offentliga skuldkvoterna i EU nått upp till sådana nivåer att all ytterligare offentlig upplåning nu endast kommer att bli en hämsko för och inte en stimulans för den ekonomiska tillväxten. För att man ska klara återbetalningar och räntor för en hög statsskuld måste man antingen införa potentiellt snedvridande skattehöjningar eller ta utrymme från produktiva offentliga utgifter, på grund av de ökade ränteutgifterna, alternativt både och. En ökad offentlig skuldsättning gör sannolikt att riskpremierna för statsobligationer ökar ytterligare, vilket i sin tur leder till en ökad skuldbetalningsbörda. Detta sätter i gång en ohållbar utveckling som till slut kommer att leda till att finansmarknaderna börjar ifrågasätta de berörda regeringarnas betalningsförmåga.

Det krävs rejäla anpassningar för att de offentliga finanserna ska bli hållbara igen och dessa anpassningar bör kompletteras med en politik som främjar tillväxt. Det framgår av en enkel simulering att en årlig förbättring av det strukturella saldot på 0,5 % av BNP – det vanliga referensvärdet enligt stabilitets- och tillväxtpakten – helt klart inte räcker till i många

av EU:s medlemsstater för att man inom överskådlig framtid ska lyckas komma ner till den skuldkvoten i förhållande till BNP på 60 % som är det gränsvärde som föreskrivs i fördraget (se figur 13). Det fordras finanspolitiska korrigeringar på minst 1 % av BNP om året för att skuldnivån i förhållande till BNP ska uppvisa en stadig minskning under de kommande tjugo åren. Även om en konsolidering av de offentliga finanserna är absolut nödvändig så är det ändå inte säkert att detta alltid är tillräckligt för att man ska lyckas vända en negativ skuldspiral på ett snabbt och hållbart sätt. En ökad produktionstillväxt är en förutsättning för att man ska kunna öka skatteintäkterna och minska de arbetslöshetsrelaterade utgifterna, och minskar även automatiskt skuldnivån, uttryckt som en andel av BNP.

Figur 13: Prognos för den offentliga skuldsättningen i EU

Procentandel av BNP



Anmärkning: De olika scenarierna bygger på antagandet att varje medlemsstat håller den nuvarande saneringstakten fram till dess att det medelfristiga budgetmålet uppnås.

Detta innebär att de finanspolitiska beslutsfattarna i EU nu står inför en dubbel utmaning av gigantiska proportioner: de måste både se till att de offentliga finanserna blir hållbara på lång sikt och skydda eller stödja den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen på kort sikt. Med utgångspunkt i det aktuella läget finns det anledning att anta att en sanering av de offentliga finanserna skulle gynna den ekonomiska tillväxten på medellång sikt. Om man dröjer med en anpassning av finanspolitiken så leder detta endast till att man skjuter problemen på framtiden och förvärrar dem ytterligare. Vi skulle därmed få avsevärt sämre möjligheter att aktivt påverka vår framtid, samtidigt som vi lämpar över vårt ansvar på kommande generationer.

Även om läget inte är lika akut i alla medlemsstater så är en konsolidering av de offentliga finanserna en prioriterad fråga för dem alla. Under 2010 fortsatte de finanspolitiska åtgärderna att stödja den totala efterfrågan i EU och euroområdet. Enligt förväntningarna kommer att ske en gradvis ekonomisk återhämtning under de kommande åren

och av denna anledning är det därför dags att anpassa finanspolitiken i enlighet med detta. Medlemsstater med mycket stora strukturella budgetunderskott eller en mycket hög den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP bör tidigarelägga sina anpassningsinsatser till 2011–2012. Framför allt gäller detta för medlemsstater där det finanspolitiska läget är särskilt svårt, t.ex. kommer medlemsstater som Grekland och Irland att skärpa sina anpassningsåtgärder under bägge åren och Spanien och Portugal kommer att skärpa sina under 2012.

Viktiga förutsättningar för en hållbar och tillväxtfrämjande konsolidering

Historien är full av exempel på hur man kan vända en konsolidering av de offentliga finanserna till en framgång, både när det gäller att åstadkomma varaktiga effekter för de offentliga finanserna och när det gäller att skapa ekonomisk tillväxt. Lärdomarna hänför sig till fem sinsemellan beroende dimensioner av finanspolitiken, nämligen utformningen av den finanspolitiska anpassningen, den förda politikens trovärdighet, den institutionella ramen, kompletterande initiativ och fördelningen av bördan i samhället.

- (1) *Utformningen av den finanspolitiska anpassningen:* Den viktigaste enskilda faktorn som avgör om en konsolidering av de offentliga finanserna ska lyckas eller inte är den form man ger åt anpassningen. Utgiftsbaserade korrigeringar, särskilt korrigeringar av de löpande primära utgifterna, leder oftare till en varaktig förbättring av de offentliga finanserna och till en mildare, och i vissa fall t.o.m. till en positiv, inverkan på den ekonomiska tillväxten på kort sikt än vad inkomstbaserade korrigeringar gör. Inskränkningar i de offentliga utgifterna har en mindre hämmande effekt på tillväxten än vad skatteökningar har, särskilt mot bakgrund av att skattetrycket redan är högt i EU (om än med stora variationer mellan medlemsstaterna). Vad gäller trovärdigheten är nedskärningar i de offentliga utgifterna det bästa sättet för en regering att visa att den verkligen står fast vid sitt åtagande att konsolidera de offentliga finanserna. Ökningar av de offentliga inkomsterna och minskningar av de offentliga investeringarna kan visserligen vara mer politiskt genomförbara, men de inverkar negativt på den kort- och medelfristiga ekonomiska tillväxten i ett land och en sådan politik överges ofta med tiden. I många medlemsstater behöver en åtstramning av utgifterna även kompletteras med åtgärder för att öka intäkterna. Hänsyn bör även tas till kvaliteten på beskattningen, vilket innebär att skatteuppbörd ska ske på ett effektivt sätt, dock utan att rättvisaspekten går förlorad. I stället för skatteökningar bör man som regel föredra en breddning av skattebasen, t.ex. genom avskaffande av miljöskadliga skattebefrielser och skatteavdrag. En del befintliga skatter saknar rationell ekonomisk grund eller uppfyller inte längre sitt ursprungliga mål. Skatter på fast egendom och konsumtionsskatter, bl.a. miljörelaterade skatter, inverkar minst på tillväxten. Inkomstskatt för fysiska personer och bolagsskatt kan däremot ha en mer negativ inverkan på tillväxten.
- (2) *Politikens trovärdighet:* Övertygande och trovärdiga planer kan skapa förväntningar på lägre realräntor och lägre framtida skattesatser, vilket i sin tur kan leda till en ökning av den privata konsumtionen och av företagets investeringar. I praktiken kan man öka trovärdigheten för en flerårig anpassningsplan genom att snabbt anta lagstiftning som på ett rättsligt bindande sätt fastställer en tidsplan för åtgärder som bidrar till genomförandet av anpassningen i fråga.

- (3) *Finanspolitiska institutioner:* För att man ska lyckas med en konsolidering av de offentliga finanserna fordras det att myndigheterna har den kapacitet som krävs för att verkligen kunna genomföra de beslutade åtgärderna med hjälp av ett väl fungerande nationellt finanspolitiskt ramverk. Kvaliteten på de institutionella bestämmelser och de förfaranden som är tillämpliga på det finanspolitiska området, t.ex. regler och fleråriga ramar, inverkar på myndigheternas förmåga att utarbeta och genomföra konsolideringsprogram, utan att samtidigt skapa alltför stora politiska och ekonomiska problem.
- (4) *Kompletterande åtgärder:* Det finns vanligen ett samband mellan budgetpolitiken och andra instrument för den ekonomiska politiken. Så är även fallet när det gäller konsolidering av de offentliga finanserna. Detta innebär att man ökar chanserna till en varaktig korrigerings av de offentliga finanserna, med bibehållen ekonomisk tillväxt på kort sikt, om man samtidigt vidtar kompletterande strukturreformer. Dessa reformer underlättar en konsolidering på två sätt, nämligen direkt genom att sätta tak för eller plana ut befintliga utgifter och indirekt genom att skapa bättre fungerande marknader, vilket i sin tur främjar den ekonomiska aktiviteten. Det är till och med så att det är inslaget av strukturreformer som gör att en korrigerings av de offentliga finanserna blir bestående. Vissa strukturreformer, särskilt pensionssystemreformer, kan ge en positiv effekt på de offentliga finanserna redan på medellång sikt genom att de minskar de offentliga utgifterna och ökar arbetskraftsutbudet.
- (5) *Socialt balanserade anpassningar av de offentliga finanserna:* En sund budget är en nödvändig förutsättning för att undvika en okontrollerad ökning av den offentliga skuldsättningen, vilken i framtiden kan komma att äventyra våra välfärdssystem. För att anpassningen ska vara politiskt godtagbar måste anpassningsbördan fördelas rättvist inom samhället. Alla anpassningar som gynnar en viss del av väljarkåren kan eventuellt komma att försvinna om den politiska majoriteten ändras, vilket innebär att anpassningen av de offentliga finanserna riskerar att inte hålla på sikt.

Politiska prioriteringar

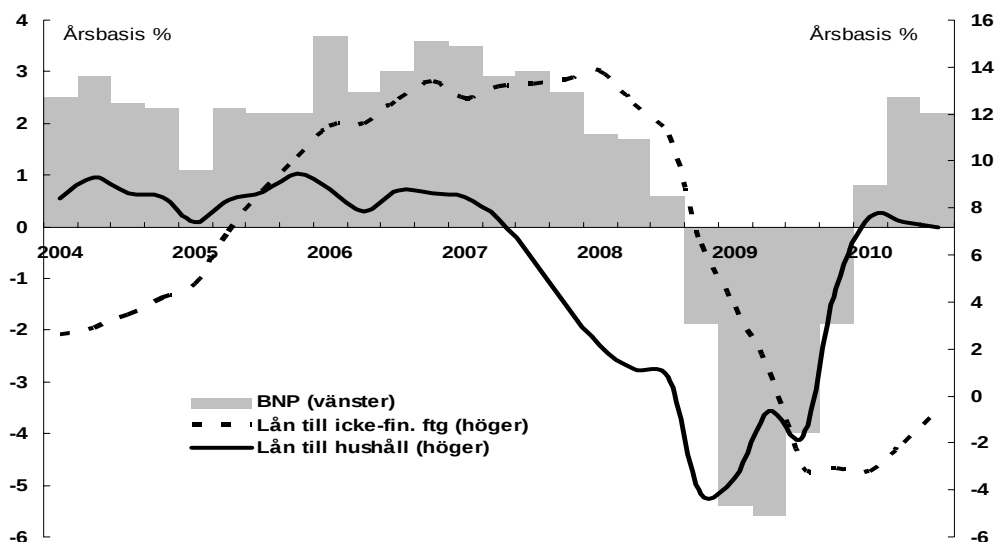
För att man ska kunna hantera de utmaningar som beskrivs ovan fordras det insatser särskilt inom följande områden under 2011–2012:

- **På EU-nivå** gäller att de lagförslag som syftar till att stärka den politiska styrningen bör antas i enlighet med det påskyndade förfarande som medlagstiftarna enats om.
- **Konsolideringsarbetet måste absolut inledas under 2011 i alla EU:s medlemsstater under 2011 (alternativt fullföljas om det redan inletts).** Man måste planera för en hög konsolideringstakt som betydligt överstiger riktmärket 0,5 % av BNP per år i strukturella termer i flertalet medlemsstater. Medlemsstater med ett mycket högt strukturellt budgetunderskott, en hög offentlig skuldsättning eller med ett särskilt svårt finanspolitiskt läge bör tidigarelägga sina insatser till 2011. Om den ekonomiska tillväxten eller de statliga inkomsterna visar sig bli högre än förväntat bör man påskynda konsolideringen av de offentliga finanserna.
- **Medlemsstater med mycket stora budgetunderskott bör fastställa den framtida utvecklingen för sina offentliga utgifter och vilka övergripande åtgärder de ämnar vidta för att minska sitt budgetunderskott.**

- **Alla medlemsstater bör först och främst inrikta sig på att anpassa nivån på de offentliga utgifterna. Detta får dock inte ske på bekostnad av de tillväxtfrämjande utgifterna,** dvs. utgifter för offentlig infrastruktur, utbildning, forskning och innovation. Alla medlemsstater, särskilt de med mycket stora underskott, bör föra en återhållsam finanspolitik, vilket innebär att tillväxttakten för de offentliga utgifterna hela tiden måste ligga på en nivå som understiger tillväxttakten för BNP på medellång sikt. De bör komplettera med åtgärder som syftar till att göra de offentliga utgifterna mer kostnadseffektiva. I de fall anpassningsbehovet är särskilt akut bör man skära ned i de offentliga utgifterna. Alla medlemsstater måste kunna påvisa att deras stabilitets- eller konvergensprogram grundar sig på försiktiga prognoser för tillväxt och inkomster.
- **I de fall man behöver tillgripa ökade skatter måste man dock se till att detta leder till så begränsade snedvridningar som möjligt i ekonomin.** Oavsett hur stort det totala skattetrycket är bör skattesystemet ses över i syfte att främja sysselsättning, miljö och tillväxt, t.ex. genom ”gröna” skattereformer som innebär att man höjer miljöskatter och sänker andra skatter som har en mer snedvridande effekt. En breddning av skattebasen är att föredra framför ökade skatter.
- **Pensionsreformer, vilka bl.a. har till syfte att höja den faktiska pensionsåldern, bör antas och genomföras så snart som möjligt.** Detta kommer att leda till hållbarare offentliga finanser och en ökning av befolkningen i arbetsför ålder. Hälso- och sjukvårdssystemen måste övervakas noga och vid behov även reformeras, så att man kan garantera ökad kostnadseffektivitet och hållbarhet, särskilt med hänsyn till befolkningens åldrande.
- **Medlemsstaterna uppmanas starkt att förbättra sina nationella finanspolitiska ramar** vad gäller de nationella systemen för offentliga räkenskaper och statistik, makroekonomiska prognoser och budgetprognoser, siffermässiga finanspolitiska regler, medelfristiga budgetramar, öppenheten i de offentliga finanserna och budgetramarnas omfattning.

3. EN EKONOMISK ÅTERHÄMTNING KRÄVER EN SNABB SANERING AV FINANSSEKTORN

Graph 14: Bankutlåningen i EU



Källa: Europeiska centralbanken

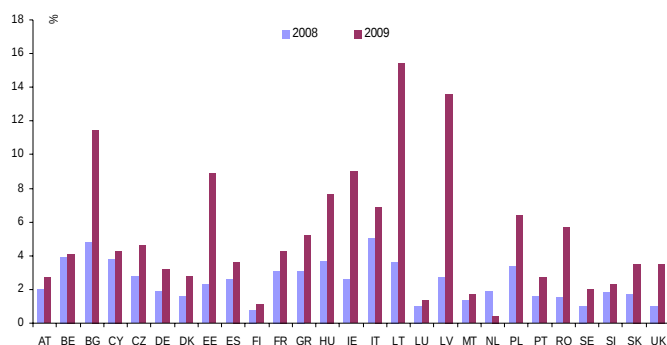
Det finns en stark korrelation mellan en sund kreditexpansion och en hållbar ekonomisk utveckling. Alltsedan finanskrisen bröt ut har kredittillväxten varit låg, särskilt när det gäller utlåningen till företag, eftersom bankerna har skärpt sina kreditvillkor och företagen är mindre angelägna om att ta upp lån till följd av de dåliga ekonomiska utsikterna. Sedan början av 2010 har man kunnat konstatera en återhämtning i utlåningen, vilken sammanfaller med en blygsam ekonomisk återhämtning (se figur 14). Det framgår av Europeiska centralbankens bankutlåningsöversikt från oktober 2010 att bankerna har lättat på sina utlåningsvillkor till företagssektorn och det förväntas komma lättnader även för hushållen. Lånevillkoren är dock inte tillräckliga för en stark ekonomisk återhämtning, särskilt inte vad gäller utlåningen till icke-finansiella företag (se tabellen i bilagan).

Bankerna måste sanera sina balansräkningar i syfte att bli effektivare, återställa sin konkurrenskraft och återgå till en normal utlåning. Bankernas vinstutsikter är dock osäkra med hänsyn till den svaga ekonomiska återhämtningen, den starka exponeringen mot fastighetssektorn och det spända läget på marknaden för statspapper. Den negativa återverkan från den reala ekonomin på finanssektorn har förstärkts i en del medlemsstater där hushållen och den icke-finansiella företagssektorn har en hög skuldsättning. Detta har lett till att de nödlidande lånen ökat betydligt, vilket är en utveckling som kan komma att fortsätta under den närmaste tiden (se figur 15). På senare tid har banksektorn visat svaga tecken på en förbättring i form av ökade vinster och förstärkta kapitalbuffertar, vilket i en del fall dock uteslutande är resultatet av statliga kapitaltillskott.

En snabb avveckling av det betydande statliga stödet till bankerna kommer att återställa alla eventuella snedvridningar av konkurrensen inom finanssektorn. I fler än hälften av medlemsstaterna uppgick det statliga stödet till ett belopp motsvarande över 5 % av BNP. Det omfattade bl.a. kapitaltillskott, likviditetsinterventioner, övertagande av värdeminskade tillgångar och garantier (se figur 16). Exitstrategier för det statliga stödet till bankerna har inletts, dock med bibehållen flexibilitet för att det ska vara möjligt att åtgärda eventuella problem med den makrofinansiella stabiliteten. Hänsyn måste tas till de offentliga interventionernas gränsöverskridande effekter, eftersom den finansiella integrationen är hög i Europeiska unionen (vilket framgår av att bankernas utländska tillgångar uppgår till motsvarande 50 % av BNP i många medlemsstater) (se figur 14).

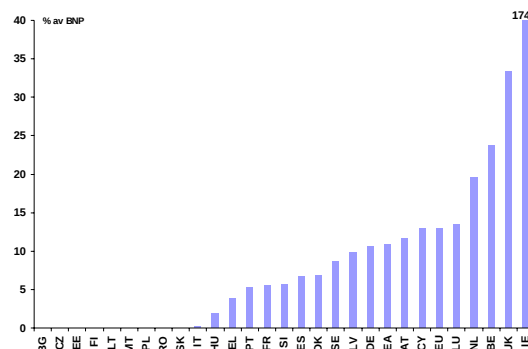
Figur15: Nödlidande lån i EU

i procent av den totala utlåningen



Källa: ECB, IMF

Figur 16: Offentliga interventioner i EU:s banksektor

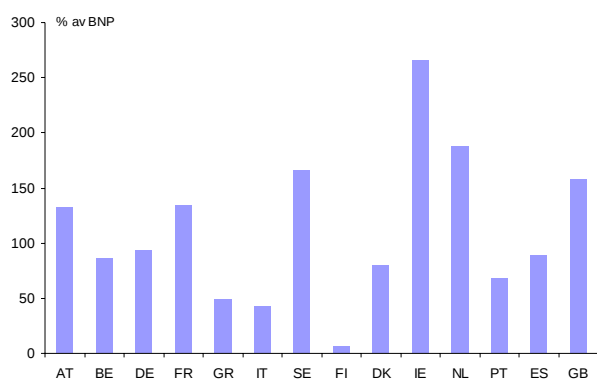


Källa: Kommissionens avdelningar (januari 2010)

Att det finns ett orubbat förtroende för banksektorn är en förutsättning för att man ska kunna upprätthålla den finansiella stabiliteten. En metod för att kontrollera att exitstrategierna genomförs i god takt är att företa ett stresstest. Detta test har till syfte att bedöma banksektorns motståndskraft mot händelser som är föga sannolika men som om de verkligen inträffar har stora konsekvenser. Detta innebär att man undersöker hur känslig kapitalbufferten är för olika negativa ekonomiska och finansiella omständigheter. Nästa EU-övergripande stresstest, som grundar sig på strikta antaganden, kommer att genomföras 2011. Resultaten av denna test kommer att finnas tillgängliga i juni 2011. Det är i detta sammanhang dessutom viktigt att det finns ett välfungerande samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och behöriga EU-organ och att resultaten och implikationerna av testerna meddelas på ett öppet sätt.

Figur 17: Banksektorn utländska tillgångar

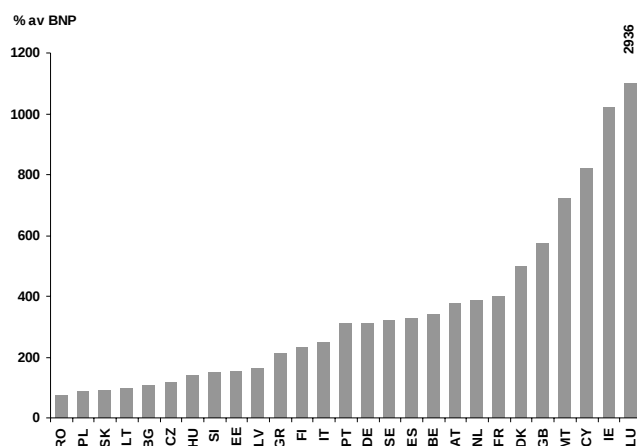
i procent av BNP



Källa: BIS(Internationella regleringsbanken), Eurostat

Figur 18: Banksektorns totala tillgångar

i procent av BNP



Källa: ECB

Genom den nyligen inträffade krisen blev det klart att det finns stora luckor i EU:s regelverk för banksektorn och att det finns ett behov av åtgärder på EU-nivå. Det

faktum att banker och finansinstitut i EU:s medlemsstater, och i länder utanför EU, är nära kopplade till varandra gör det än viktigare med en övervakning av utvecklingen inom finanssektorn även på internationell nivå. När man ser till banksektorns tillgångar, mätt i procent av BNP, framgår det att vissa medlemsstater är ytterst sårbara vid en systemkris och att de finanspolitiska åtgärderna är helt otillräckliga för att hantera betydande störningar på finansmarknaderna (se figur 18). Följaktligen har man stärkt regelverket och tillsynen på EU-nivå, vilket bör vara genomfört så snart som möjligt. I oktober 2010 redogjorde kommissionen för syftet med den rättsliga ram för krishantering i finanssektorn som kommer att läggas fram för antagande under våren 2011. Det övergripande målet är att det ska vara möjligt för en bank att gå i konkurs, oavsett hur stor den är. I ett sådant fall ska man garantera de grundläggande banktjänsterna, minimera konkursens verkningar på finanssystemet och undvika kostnader för skattebetalarna. Detta är viktigt för att man ska undvika den moraliska risk som följer av det finns en tro på att vissa banker är för stora för att tillåtas gå omkull. Förutom att myndigheterna behöver förses med allmänna och effektiva verktyg och befogenheter som gör det möjligt för dem att hantera en bankkris så är det även viktigt att det finns ett smidigt samarbete mellan medlemsstaterna och EU-institutionerna, både före och under en kris.

En permanent "europeisk stabilitetsmekanism" kommer att inrättas av medlemsstaterna i euroområdet i syfte att säkerställa den finansiella stabiliteten i euroområdet i dess helhet. Denna mekanism ska ersätta den nuvarande europeiska stabiliseringsmekanismen som består av den europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM), och som kommer att fortsätta att gälla fram till juni 2013.

Genom Basel III införs skärpta kapitalkrav för bankerna, vilket kommer att stärka den makrofinansiella stabiliteten. I september 2010 meddelade Baselkommittén för banktillsyn att det införts en betydligt snävare definition av begreppet eget kapital. Den nya definitionen kommer allmänt sett att leda till ett mindre eget kapital för bankerna, vilket i sin tur gör att bankerna måste anskaffa nytt eget kapital för att kunna uppfylla minimikraven. Förutom att man inför en snävare definition kommer man även att gradvis öka minimikapitalkraven.

Politiska prioriteringar

För att man ska kunna hantera de utmaningar som beskrivs ovan fordras det insatser särskilt inom följande områden under 2011–2012. Det är i detta sammanhang absolut nödvändigt att det finns en samordning på EU-nivå.

- Det krävs en rekonstruktion av banker, särskilt sådana som fått ett betydande statligt stöd, för att dessa ska kunna bli bärkraftiga på sikt och för att kreditväsendet ska fungera väl. Tack vare en sådan rekonstruktion säkerställs den finansiella stabiliteten och kreditgivningen till den reala ekonomin. Det statliga stödet till banksektorn i dess helhet bör gradvis avvecklas, dock med hänsyn tagen till behovet av finansiell stabilitet.
- **För att man ska kunna garantera lugn och stabilitet på finansmarknaderna fordras det att det görs framsteg i inrättandet av en permanent mekanism för hantering av statsskuldskriser.** Den nya europeiska stabilitetsmekanismen, som träder i kraft 2013, kommer att stabilisera marknaderna. Den utgör dessutom ett komplement till den nya ramen för stärkt ekonomisk styrning som har till syfte att åstadkomma en effektiv och

rigorös ekonomisk övervakning, vilket även omfattar en översyn av de nuvarande finansiella skyddsmekanismerna.

- **Arbetet med att genomföra de finansiella reformerna måste fortsätta.** I detta arbete ingår bl.a. att förstärka regelverket och tillsynen och att avhjälpa de brister som blev synliga i samband med krisen. På EU-nivå behövs det en ytterligare förstärkning av regelverket, och den europeiska systemrisknämnden (ESRB) och de europeiska tillsynsmyndigheterna, som inleder sin verksamhet i början av 2011, kommer att arbeta med en förstärkning av tillsynen.
- **Bankerna kommer att bli tvungna att successivt öka sin kapitalbas så att de får bättre förmåga att stå emot negativa chocker.** Detta står i överensstämmelse med den nyligen antagna Basel III-regelverket. Dessutom kommer man att genomföra ett nytt EU-övergripande stresstest under 2011, som är både striktare och mer ambitiöst än tidigare test, i syfte att bedöma motståndskraften i banksektorn.

4. STRUKTURREFORMER FÖR ATT FRÄMJA TILLVÄXT OCH KORRIGERA MAKROEKONOMISKA OBALANSER

Strukturreformerna kan ha två syften: dels att återställa de viktigaste faktorerna för tillväxt, dels att förebygga eller korrigera obalanser, för att därigenom skapa grundläggande förutsättningar för tillväxt. Reformerna kan medverka till ett ökat utnyttjande av arbetskraften och till en högre arbetsproduktivitet. De kan också bidra till att återställa konkurrenskraften och minska externa obalanser på kort sikt genom att motverka löne- och prisstelheter. Att underlätta rörligheten för arbetskraft och kapital mellan olika sektorer och företag är också av central betydelse både för att skapa tillväxt och för att minska de externa obalanserna. Många strukturåtgärder kan både gynna tillväxt och leda till makroekonomiska anpassningar medan andra, t.ex. utbildningspolitiska åtgärder, tar längre tid på sig att ge resultat och är bättre lämpade för att frigöra långsiktiga tillväxtfaktorer. Detta innebär dock inte att insatserna för att förstärka politiken på de sistnämnda områdena bör skjutas på framtiden.

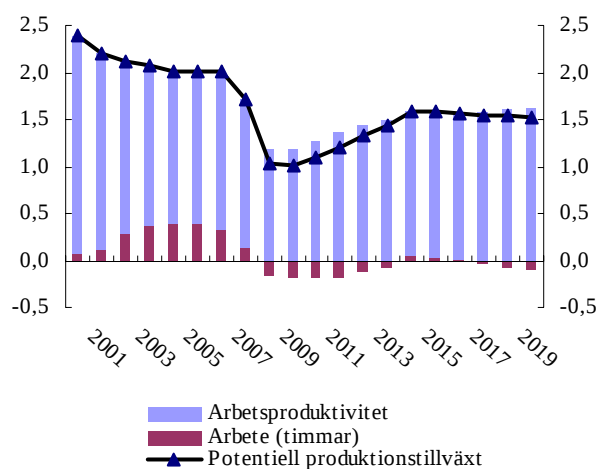
Att påskynda reformerna för att öka tillväxt och sysselsättning

Utan en kraftfull politik förväntas den potentiella tillväxten förbli låg under de kommande tio åren². Den genomsnittliga potentiella tillväxten för perioden 2011–20 beräknas hamna omkring 1 ½ % inom EU-27 om inte politiken förändras (se figur 19). Detta ligger väsentligt under de nivåer som konstaterats inom EU under de senaste två decennierna, vilka i sin tur var påtagligt lägre än motsvarande nivåer i Förenta staterna. Orsaken är en kombination av det klara underutnyttjandet av arbetskraften i krisens kölvatten, det minskade utbudet av arbetskraft mot slutet av perioden till följd av den åldrande befolkningen samt den relativt svaga produktivitetstillväxten i EU-27. De flesta medlemsstater har påverkats starkt av krisen, både i fråga om kapitalbildning och arbetskraftsutnyttjande, och flertalet av dem kommer mot slutet av decenniet också att drabbas av den åldrande befolkningens effekter i form av minskad arbetskraftstillgång.

² Potentiell tillväxt motsvarar den varaktiga trendmässiga tillväxt som är förenlig med villkoren på ekonomins utbudssida, justerad för den faktiska BNP-tillväxtens kortsiktiga konjunkturbetingade fluktuationer.

Figur 19: Potentiell produktionstillväxt fram till 2020: EU-27

Det makroekonomiska scenariot är baserat på produktionsfunktionsmetoden

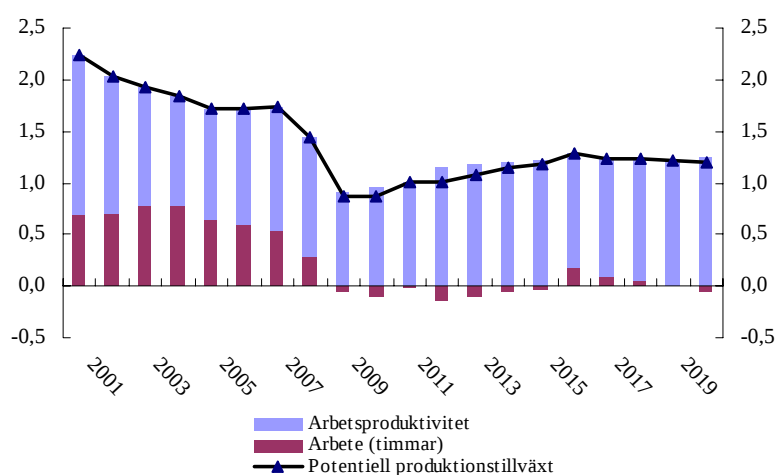


Källa: höstprognos från GD Ekonomi och finans

I linje med tidigare trender framstår tillväxtutsikterna som än mer ogynnsamma i euroområdet. Under perioden 2001–2010 uppgick den genomsnittliga potentiella tillväxten i euroområdet till 1,6 %, jämfört med 1,8 % i EU-27 (figur 20). Utsikterna i fråga om produktions- och produktivitetstillväxt bedöms vidare vara särskilt ogynnsamma för euroområdet under det kommande decenniet, då båda dessa variabler väntas hamna kring 1 ¼ % i genomsnitt. Det förväntade arbetskraftsutnyttjandet beräknas däremot ligga på ungefär samma nivå som för EU som helhet.

Figur 20: Potentiell produktionstillväxt fram till 2020: euroområdet

Det makroekonomiska scenariot är baserat på produktionsfunktionsmetoden



Källa: höstprognos från GD Ekonomi och finans

Erfarenheterna från tidigare ekonomiska och finansiella kriser visar att det är av

yttersta vikt vilka politiska motåtgärder som vidtas. De djupa konjunkturedgångar som tog sin början 1991 i Sverige och Finland blev relativt kortvariga och ledde inte till någon minskning av den potentiella produktionstillväxten. Detta berodde bland annat på att de drabbade länderna genomförde betydande omstruktureringar av ekonomin. Däremot ledde otillräckliga politiska motåtgärder mot finanskrisen i kombination med det ökande konkurrenstrycket från tillväxtekonomierna till en långsiktig avmattning av den potentiella tillväxten i Japan under 1990-talet.

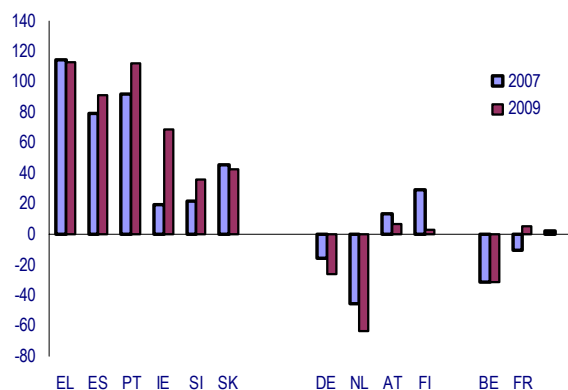
Det krävs snabba insatser både på EU-nivå och nationell nivå. På EU-nivå kommer man att rikta in sig på tillväxtbefrämjande åtgärder, bland annat att stärka den inre marknaden och förbättra investeringsvillkoren. Arbetet med att få bort de huvudsakliga flaskhalsarna för tillväxt på medellång sikt kommer att kräva att strukturreformerna tidigareläggas i alla medlemsstater (för närmare upplysningar, se den lägesrapport för Europa 2020-strategin som bifogas den årliga tillväxtöversikten).

Att korrigera makroekonomiska obalanser och återställa de grundläggande villkoren för tillväxt

Det särskilt viktigt att länderna i euroområdet kommer tillrätta med de externa obalanserna, och genomgripande strukturreformer kommer att krävas för att påskynda och förbättra resultatet av anpassningarna. Insatserna för att korrigera obalanser är av central betydelse för EU. Detta gäller i särskilt hög grad euroområdet i egenskap av valutaunion, inte minst med tanke på att obalanser i vissa euroländer kan undergräva förtroendet för den gemensamma valutan. Det kommer att krävas åtgärder på flera olika områden inom den ekonomiska politiken, bland annat med avseende på arbetsmarknaden och marknaderna för varor och tjänster. Insatserna måste utformas individuellt för varje medlemsstat, så de noga utformas med hänsyn till de särskilda svagheter och behoven i respektive land, liksom till möjliga återverkningar i EU som helhet. Generellt sett bör strukturalpolitiska åtgärder syfta till att göra EU:s ekonomier mer flexibla och möta anpassningsbehoven.

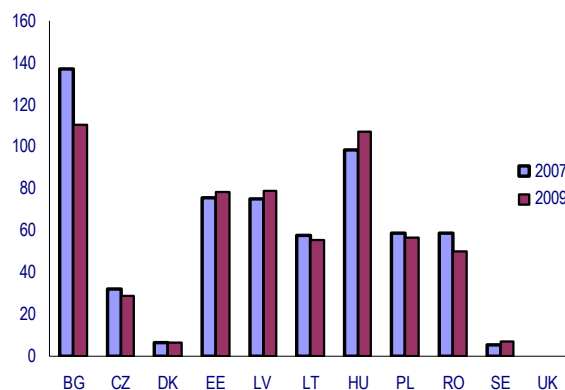
Figur 21: Utlandsskuld netto för medlemsstater i euroområdet

Procent av BNP



Figur 22: Utlandsskuld netto för medlemsstater utanför euroområdet

Procent av GDP (annan skala än i figur 21)



Anmärkning: uppgifter saknas för Cypern, Förenade kungariket, Malta och Luxemburg

I medlemsstater med stora bytesbalansunderskott, svag konkurrenskraft och begränsad kapacitet till anpassning kommer det att krävas stora pris- och kostnadsförändringar för att återställa den inhemska och externa konkurrenskraften. Ett viktigt mått på den långsiktiga hållbarheten för ett bytesbalansunderskott är den samlade utlandsställningen netto, som mäter nivån på utlandsskulden (se figur 21 och 22). Trots att krisen ledde till att bytesbalansunderskotten minskade, har den samlade utlandsskulden fortsatt öka i medlemsstater med stora underskott. Även om marknadsmekanismerna kan åstadkomma en anpassning i form av kraftigt minskad inhemsk efterfrågan och en brant uppgång i arbetslösheten är en snabbare och mindre smärtsam justering möjlig med hjälp av en väl anpassad lönepolitik. Detta skulle bland annat omfatta ändrade regler för löneindexering, rätt signaler från löneförhandlingarna inom den offentliga sektorn och effektivare mekanismer för lönesättning. Det kommer också att krävas marknadsreformer på produktmarknaderna för att komma till rätta med nominell stelhet och reducera de slutliga priserna på varor genom att minska marginalerna (differensen mellan pris och kostnad). På det politiska planet är det särskilt väsentligt att tjänstedirektivet tillämpas fullt ut, så att konkurrensmekanismerna får ökat spelrum i reglerade sektorer. Det är också viktigt att främja konkurrenskraft som bygger på andra medel än priser.

Åtgärder för att komma till rätta med nominell stelhet behöver kompletteras med strukturpolitiska som främjar arbetskraftens rörlighet mellan företag och sektorer. För att få ekonomin på rätt köl inför framtiden behöver man komma till rätta med de många osunda inslag som har tagit fäste. Det handlar således inte bara om att förbättra konkurrenskraften när det gäller exportpriser utan också om att få ned de relativa priserna på varor och tjänster inom icke-handelssektorer. Arbetet för att återställa balansen i fråga om priser bör kombineras med en omfördelning av kapital och arbetskraftsresurser från icke-handelssektorer till exportsektorer som är direkt utsatta för konkurrens från utlandet. I fråga om arbetskraftsresurser kommer denna omfördelning att innefatta en anpassning av bestämmelserna om anställningsskydd samt starkare ekonomiska incitament för arbetslösa personer att ta arbete, och den bör understödjas genom en relativ anpassning av lönenivåerna mellan icke-handelssektorer och exportsektorer. Aktiv arbetsmarknadspolitik kommer att fungera som understöd: arbetsförmedlingar och motsvarande bör förstärkas, samtidigt som man erbjuder utbildningsmöjligheter och riktar in den aktiva arbetsmarknadspolitikerna på särskilt utsatta grupper. Insatser för att förbättra företagsklimatet, bland annat genom att stärka konkurrensen i reglerade tjänstesektorer och verka för minskade administrativa bördor, kan användas för att främja kapitalflödet till de mest produktiva sektorerna.

I medlemsstater med stora bytesbalansöverskott bör man identifiera orsakerna till att den inhemska efterfrågan förblir svag under längre tid. Positiva uppgifter på senare tid tyder på att en anpassning redan pågår, med en inhemsk efterfrågan som är på uppgång och där processen för att sanera företagens balansräkningar håller på att fullbordas. I fall där marknadsmisslyckanden eller mindre lyckad politik har lett till att den inhemska efterfrågan är fortsatt svag behöver dock lämpliga politiska åtgärder införas. Detta skulle bland annat kunna omfatta ytterligare liberalisering av tjänstesektorn och förbättrade investeringsvillkor.

Politiken bör utformas på ett sätt som förebygger framtida obalanser. De villkor som har lett fram till den alltför kraftiga kreditexpansionen och uppkomsten av bubblor i fråga om tillgångspriser måste ses över. En central uppgift för de politiska beslutsfattarna blir således att utforma och genomföra strukturreformer som begränsar risken för överdriven expansion på kredit- och tillgångsmarknaderna och som också innehåller särskilda verktyg för att dämpa efterfrågan när det behövs. I detta sammanhang framstår det som särskilt viktigt att införa

regleringar som minskar kredittillgångens konjunkturförstärkande effekter. Utan att påverka den inre marknadens funktion skulle t.ex. bankkapitalkraven kunna sättas på en nivå som bättre återspeglar regionala skillnader i fråga om övervärdering av tillgångar. Strukturella inslag på bostadsmarknaderna som ökar risken för att det uppstår bubblor, t.ex. skatteincitament som uppmuntrar hypotekslån, behöver omprövas. Om man också kan öka flexibiliteten och anpassningsförmågan i ekonomin via reformer på produkt- och arbetsmarknaderna kommer detta att göra den mer motståndskraftig och underlätta anpassningsåtgärder vid större chocker.

Politiska prioriteringar

Med tanke på de utmaningar som har redogjorts för ovan krävs det under 2011–2012 särskilt insatser inom följande områden:

- **Drivkrafterna för tillväxt behöver mobiliseras genom insatser på EU-nivå.** Det är viktigt att nå enighet kring de centrala lagstiftningsförslag som ingår i inre marknadsakten (för ytterligare detaljer, se lägesrapporten om Europa 2020-strategin).
- **I medlemsstater med stora bytesbalansunderskott eller hög skuldsättning är det viktigt att reformera lönesättningssystemen och marknaderna för tjänster, så att löner och priser anpassas bättre.** Insatser för att förbättra företagsklimatet genom effektivare konkurrens (t.ex. genom tjänstedirektivet) och för att minska de administrativa bördorna kommer också att verka i denna riktning.
- **Omfördelning av resurser mellan företag och sektorer måste underlättas.** Detta innebär bland annat att bestämmelserna om anställningsskydd måste vara utformade så att de inte hindrar en sådan omfördelning mellan sektorer, att de ekonomiska incitamenten att ta arbete måste öka och att den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör ges en klarare inriktning på de mest utsatta grupperna. För att underlätta en omfördelning mellan sektorer som kanaliserar resurserna till sektorer som kännetecknas av högt mervärde och stark tillväxt, behövs det också åtgärder för att undanröja sådana faktorer som kan hindra företag att etablera sig på eller lämna en marknad (genom bättre villkor för nystartade företag) och faktorer som hämmar investeringar (t.ex. genom att harmonisera beskattningsunderlagen för bolagsskatt).
- **Medlemsstater med stora bytesbalansöverskott behöver utreda och angripa orsakerna till den svaga inhemska efterfrågan.** Bland annat bör man överväga ytterligare liberalisering av tjänstesektorn och förbättrade investeringsvillkor.
- **Alla medlemsstater bör påskynda de struktureller reformer som bäst motverkar de huvudsakliga flaskhalsarna för tillväxten på medellång sikt.** Att döma av de nationella reformprogram som har lagts fram av medlemsstaterna förefaller de planerade åtgärderna inte vara tillräckligt långtgående, och kan därför inte förväntas få de önskade effekterna på tillväxt och sysselsättning på medellång sikt. Vid den slutliga utformningen av programmen bör medlemsstaterna var mer precisa i redovisningen av sina reformplaner, tidigarelägga de viktigaste åtgärderna och generellt sett hålla en högre ambitionsnivå.

Bilaga: Tabell 1. Länderspecifika indikatorer på tillväxt och sysselsättning, ställning i de offentliga finanserna, villkor på finansmarknaderna samt makroekonomiska obalanser

	Tillväxt och sysselsättning						Offentliga finanser				Makroekonomiska obalanser					Finansmarknader			
	BNP per capita	BNP-tillväxt	Syssel-sättnings-grad	Syssel-sättnings-tillväxt	Arbets-löshet (%)	Arbets-produktivitet	Ställning i de offentliga finanserna	Offentlig skuld brutto	De offentliga finansernas hållbarhet (S2)	Samlat skatte-tryck	Bytes-balans som andel av BNP	Samlad utlands-ställning netto	Real effektiv växelkurs (med enh.arbets-kostn. som deflator)	Den privata sektorns skuld-sättning i procent av BNP	HIKP	Skillnad i långa räntor jämfört md Tyskland	Kapital-täcknings-kvot	Nödlidan-de lån	Avkast-ning på eget kapital
	EU-27 = 100	Årlig förändring	Alders-grupp 20-64	Årlig förändring		EU-27 = 100	Netto-utlåning i procent av BNP	Procent av BNP	Högre nivå = sämre hållbarhet	Totala skatter i procent av BNP	Ställning i bytes balansen i procent av BNP, genom-snitt 3 år tillbaka	Procent av BNP	Procentuell avvikelse från långsiktigt genomsnitt; högre värde = sämre konkurrens-kraft	Nivåer	Årlig förändring				
	09	11-12	09	11-12	09	08	09	09	09	09	09	09	09	09	09	2010-Q3	09	09	09
BE	128	1,9	67,1	0,5	7,9	125,1	-6,1	96,2	6,5	45,7	2,3	35	7,8	223	0,0	0,7	17,3	4,1	-2,4
DE	129	2,1	74,8	0,5	7,5	104,7	-3,0	73,4	4,5	41,1	6,5	30	-5,8	154	0,3	0,0	14,3	3,2	-1,8
IE	148	1,4	66,7	-0,1	11,9	132,1	-14,4	65,5	14,8	29,6	-4,7	.	20,2	387	-1,9	3,2	12,8	9	-36,1
EL	78	-0,9	65,8	0,6	9,5	98,0	-15,5	126,8	20,3	33,0	-15,4	-110	12,8	139	1,5	8,4	11,7	5,2	2,1
ES	82	1,2	63,7	-1,3	18,0	111,0	-11,1	53,2	15,3	32,3	-8,4	-90	12,4	289	-0,3	1,8	12,2	3,6	8,8
FR	121	1,7	69,6	0,9	9,5	120,6	-7,6	78,1	7,1	43,8	-2,6	-2	5,1	224	0,1	0,4	12,2	4,3	0
IT	97	1,3	61,7	0,2	7,8	109,8	-5,2	116,0	2,6	43,4	-2,7	.	14,6	176	0,8	1,5	11,7	6,9	4
CY	80	1,9	75,7	0,5	5,3	88,9	-6,0	58,0	12,5	34,2	-12,7	.	10,3	.	0,2	2,2	12,1	4,3	10
LU	281	3,0	70,4	1,8	5,1	169,9	-0,7	14,5	12,7	38,0	6,9	.	12,7	.	0,0	0,3	18,1	1,3	8
MT	57	2,1	58,8	1,3	7,0	88,1	-3,8	68,6	6,4	36,1	-6,0	.	11,5	.	2,0	1,6	24,2	1,7	17,6
NL	138	1,6	78,8	0,3	3,7	111,0	-5,4	60,8	8,5	39,0	5,5	63	8,7	251	1,0	0,2	15	0,4	-0,2
AT	138	1,9	74,7	0,7	4,8	111,6	-3,5	67,5	4,6	44,4	3,4	-4	-1,9	156	0,4	0,5	12,7	2,7	2,8
PT	61	-0,1	71,2	-0,5	9,6	74,1	-9,4	76,1	8,9	33,9	-11,0	-106	8,7	332	-1,0	3,2	10,5	2,7	5,4
SI	66	2,3	71,9	0,2	5,9	81,8	-5,8	35,4	12,2	38,0	-4,2	-35	9,2	178	1,0	1,3	11,7	2,3	1,1
SK	30	3,4	66,4	0,6	12,0	78,7	-7,9	35,4	8,5	28,9	-5,0	-43	54,2	140	1,0	1,3	12,7	3,5	5,6
FI	140	2,6	73,5	0,5	8,2	107,2	-2,7	43,8	4,3	43,2	3,0	-1	8,7	213	1,7	0,3	14,6	1,1	7,1
BG	13	3,2	68,8	0,9	6,8	38,6	-4,7	14,7	2,8	30,2	-16,4	.	50,0	.	3,2	3,6	17	11,5	8
CZ	38	2,7	70,9	0,2	6,7	71,8	-5,8	35,3	9,8	34,5	-1,5	.	41,5	.	0,7	1,2	14	-	17,1
DK	160	1,8	77,8	0,3	6,0	100,4	-2,8	41,4	-1,4	49,2	2,5	4	18,9	278	1,1	0,1	16,1	2,8	-3,8
EE	32	4,0	69,9	2,4	13,8	64,5	-1,8	7,2	1,2	36,0	4,5	-80	48,0	244	0,2	2,9	12,6	8,9	-48,5
LV	26	3,7	67,1	0,5	17,1	50,0	-10,2	36,7	9,0	27,0	-8,9	.	51,8	184	4,4	7,6	13,7	13,6	-52,4
LT	27	3,0	67,2	1,6	13,7	55,5	-9,2	29,5	10,4	30,0	-8,5	-66	29,4	132	5,1	2,7	12,9	15,4	-70,1
HU	30	3,0	60,5	0,5	10,0	70,2	-4,4	78,4	-1,3	39,6	-4,8	-120	13,0	209	4,8	4,7	14,4	7,7	22,5
PL	33	4,0	64,9	1,3	8,2	65,4	-7,2	50,9	5,6	31,9	-3,9	-64	-7,0	110	4,3	3,2	13,5	6,4	7
RO	14	2,6	63,5	0,4	6,9	47,2	-8,6	23,9	9,7	28,2	-9,8	-51	56,0	211	6,7	4,7	15,8	5,7	5,9
SE	162	2,8	78,3	0,8	8,3	111,2	-1,0	41,9	0,5	46,9	8,2	-7	-12,2	277	2,1	0,1	12,7	2	5,4
UK	143	2,4	73,9	0,4	7,6	110,3	-11,3	68,2	13,5	36,7	-1,8	.	-12,3	243	2,3	0,4	14,9	3,5	0,4
EA (17)	110	1,6	69,0	0,4	9,5	109	-6,3	79,2	6,8	40,5	-0,6	-19,1	6,1	205	0,3	1,0	13,2	4	0,4
EU (27)	100	1,9	69,1	0,5	8,9	100	-6,8	74	7,5	39,8	-1,1	-3,5	4,8	208	1,0	1,2	13,6	3,9	0,6

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2011
KOM(2011) 11 slutlig

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 3

UTKAST TILL GEMENSAM RAPPORT OM SYSSELSÄTTNINGEN

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 3

UTKAST TILL GEMENSAM RAPPORT OM SYSSELSÄTTNINGEN

Detta års gemensamma sysselsättningsrapport enligt artikel 148 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ingår i kommissionens paket för att sätta i gång ”den europeiska terminen” (för samordningen av den ekonomiska politiken). Som centralt underlag för en förstärkt ekonomisk vägledning utgör rapporten i första hand en framåtblickande analys i vilken huvudbudskapen om sysselsättningen i den årliga tillväxtöversikten behandlas mera utförligt. Analysen och budskapen i rapporten grundar sig på sysselsättningssituationen i unionen, på genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen¹ och på resultaten av sysselsättningskommitténs granskning² av medlemsstaternas utkast till nationella reformprogram.

1. SYSSELSÄTTNINGSENTVECKLINGEN PÅVERKAR DE MAKROEKONOMISKA RAMVILLKOREN

Läget på arbetsmarknaden har förbättrats men är fortfarande besvärligt, ...

Läget på arbetsmarknaden i EU har fortsatt att stabiliseras och det finns tecken på en återhämtning i vissa medlemsstater. Nedgången i sysselsättningen i EU förefaller att ha upphört under andra kvartalet 2010. Sysselsättningen växte under den perioden för första gången på nästan två år (med 0,2 %): antalet sysselsatta (221,3 miljoner³) var dock, särskilt till följd av en markant nedgång i tillverkningsindustrin och byggsektorn, 5,6 miljoner lägre än när sysselsättningen nådde en topp under andra kvartalet 2008. Antalet sysselsatta i åldrarna 20 till 64 år var 208,4 miljoner, motsvarande en sysselsättningsgrad på 68,8 %⁴.

Arbetslösheten (f.n. 9,6 %) har i stort sett stabiliserats: den har legat kvar på samma nivå sedan februari 2010. Antalet arbetslösa är nu 23,1 miljoner. Långtidsarbetslösheten ökar i alla befolkningsgrupper, om än inte i samma utsträckning i alla grupper. Nästan 5 miljoner av de arbetslösa har varit utan arbete under en period på mellan 6 och 11 månader. Den ekonomiska krisen har gjort att lågkvalificerad arbetskraft och invandrare från tredje land löper större risk att bli arbetslösa. Ungdomsarbetslösheten (5,2 miljoner) är nu nästan 1,2 miljoner (eller nästan 30 %) högre än under våren 2008, då den nådde ett bottenläge. Läget på arbetsmarknaden i EU för unga människor har dock förbättrats sedan hösten 2009: ungdomsarbetslösheten har på det hela taget minskat något sedan september det året. Den ligger nu på 20,4 % i EU, 0,1 procentenhet lägre än för ett år sedan.

¹ Se rådets beslut 2010/707/EU av den 21 oktober 2010 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 308, 24.11.2010, s. 46).

² Bryssel den 23–24 november 2010.

³ Enligt uppgifter från nationalräkenskaperna.

⁴ Enligt uppgifter från arbetskraftsundersökningen (*Labour Force Survey*).

Antalet mottagare av arbetslöshetsersättning gick upp i de flesta medlemsstater under perioden juni 2009–juni 2010, till följd av uppgången i arbetslösheten. Antalet mottagare av (icke avgiftsfinansierat) socialt bistånd gick upp väsentligt i de flesta medlemsstater. I vissa medlemsstater kunde större delen av de sociala verkningarna av den ekonomiska krisen utjämnas med hjälp av sådant bistånd. Det kunde inte konstateras någon större ökning i trycket på olika typer av invaliditetsersättning, men antalet mottagare av förtidspension gick upp i några medlemsstater.

... det finns en brist på överensstämmelse på kort sikt mellan arbetskraftens färdigheter och arbetsmarknadens behov (ett "kompetensglapp"), ...

Efterfrågan på arbetskraft har förstärkts under den senaste tiden. Antalet lediga platser är högre än för ett år sedan och efterfrågan på arbetskraft online och via bemanningsföretag är kraftigare än för ett år sedan.

Det finns emellertid en växande oro över en bristande överensstämmelse mellan utbudet på arbetskraft och efterfrågan. Under det senaste året har både antalet långtidsarbetslösa och antalet lediga platser ökat. Detta visar på ett glapp mellan de färdigheter som de arbetssökande har och de färdigheter som erfordras för de tillgängliga arbetena. Denna fråga bör följas upp noga under de närmaste kvartalen för att se huruvida glappet under det senaste året bara är tillfälligt eller om det riskerar att utvecklas till ett strukturproblem. De sektorer där återhämtningen går snabbast är inte de där flest arbetsplatser gick förlorade när krisen började. Detta återspeglar troligen en förändring under loppet av krisen i sektorsbehoven och i de färdigheter som erfordras.

... det råder en viss oro för konkurrenskraften ...

Till svar på den ekonomiska krisen har man i flertalet medlemsstater tillgripit olika arrangemang för arbetstidsförkortning (*short time working arrangements*) i syfte att göra det möjligt för företag att klara en produktionsnedgång utan att behöva säga upp personal. Nackdelen med sådana arrangemang är den resulterande upplagringen av arbetskraft (*labour hoarding*), som leder till en nedgång i produktiviteten per arbetstagare. Tidigare konjunktur nedgångar i samband med vilka det skett en upplagring av arbetskraft har tenderat att följas av perioder med tillväxt utan nya arbetstillfällen, eftersom man kunnat höja produktionen genom att öka produktiviteten och förlänga arbetstiden snarare än genom att skapa nya arbetstillfällen. Tillväxten i arbetsproduktiviteten var negativ under hela perioden från och med mitten av 2008 till och med första kvartalet 2009 men den har varit positiv sedan dess (ca 2 % på årsbasis).

I och med den ekonomiska krisen har frågan om att sänka de totala arbetskraftskostnaderna för att bibehålla konkurrenskraften och främja efterfrågan på arbetskraft blivit allt viktigare i medlemsstaterna. Enligt de tillgängliga uppgifterna har lönerna anpassats rätt väl i euroområdet i dess helhet till konjunkturen med låg efterfrågan på arbetskraft, om än med viss fördröjning på grund av långvariga kollektivavtal: lönerna i euroområdet ökade under tredje kvartalet 2008 med 3,5 % på årsbasis, medan de under andra kvartalet 2010 inte ökade med mer än 2,1 % på årsbasis.

Tillväxten i EU i de reella arbetskraftskostnaderna per producerad enhet var kraftig från tredje kvartalet 2008 till mitten av 2009 men gick därefter ned lika snabbt som den ökat. Den var negativ under andra kvartalet 2010 (minus 2 % på årsbasis), vilket tyder på att arbetskraftskostnaderna per producerad enhet inte utgör ett hot mot konkurrenskraften för EU

som helhet. För enskilda medlemsstater kan det dock krävas en ytterligare minskning av de totala arbetskraftskostnaderna per arbetstagare för att återställa konkurrenskraften utanför EU till nivån före krisen.

... och det finns ett visst behov av åtgärder i fråga om sociala avgifter och beskattning av arbetskraft

Många medlemsstater har redan vidtagit åtgärder för att sänka lönebikostnaderna (som framgår av "skattekillen"⁵), dvs. andra arbetskraftskostnader än lönerna. Sänkningar av sociala avgifter i syfte att öka efterfrågan på arbetskraft har under krisen som regel gjorts avhängiga av att det sammantaget skapats nya arbetstillfällen (dvs. sänkningarna har i stor utsträckning varit begränsade till nyanställningar). En del medlemsstater har fattat beslut om generella sänkningar – i regel av permanent karaktär – av de sociala avgifter som betalas av arbetsgivarna. Sänkningarna av lönebikostnaderna har till stor del inriktats på de mest svåranställda, såsom lågkvalificerade personer, unga arbetslösa, långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare.

2. FASTLÄGGANDE AV PRIORITETSOMRÅDEN FÖR TILLVÄXTFRÄMJANDE REFORMER

För att de överenskomna överordnade målen på områdena sysselsättning, utbildning och social inkludering ska uppnås krävs det att ett brett spektrum av integrerade åtgärder genomförs med sikte på att skapa flexibla, tryggare och mer inkluderande arbetsmarknader. **Flexicurity**-policyer utgör det bästa instrumentet för detta: de fyra flexicuritykomponenterna (flexibla och tillförlitliga avtalsarrangemang, aktiva arbetsmarknadsåtgärder, livslångt lärande och moderna system för social trygghet) måste dock förstärkas för att säkerställa att medlemsstaterna **inriktar sig på de mest kostnadseffektiva reformerna** och samtidigt sörjer för större flexibilitet och trygghet⁶.

Detta innebär först och främst undanröjande av institutionella hinder som gör att medlemsstaternas arbetsmarknader inte fungerar väl. Sådana hinder kan ha mycket negativa inverknings på tillväxten i sysselsättningen och arbetsmarknadens resultat och kan i viss utsträckning även förhindra social inkludering och minskning av fattigdom. Analysen nedan går tillbaka på de policyområden som sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd har angivit som centrala för att övervaka genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen.

2.1. UPPNÅENDE AV FULL SYSSELSÄTTNING

För att full sysselsättning ska uppnås krävs det att de integrerade åtgärderna i **riktlinje 7 för sysselsättningen** genomförs.

Arbetsmarknadsdeltagandet

Sysselsättningsgraden i gruppen äldre arbetstagare (personer i åldrarna 55 till 64 år) är inte högre än 46,4 %. Detta hänger samman med förfarandena för "åldershantering" (*age*

⁵ Skattekillen = (sociala avgifter som betalas av arbetsgivaren + sociala avgifter som betalas av arbetstagaren + arbetsgivaravgift (löneskatt) + inkomstskatt) / totala arbetskraftskostnader.

⁶ Se meddelandet *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen – EU:s bidrag till full sysselsättning* (KOM (2010) 682).

management) på arbetsmarknader och arbetsplatser och är i viss utsträckning ett resultat av olika typer av förtids- och invaliditetspensionssystem. Dåligt fungerande arbetsmarknader för äldre människor (låg efterfrågan från arbetsgivares sida, låg nivå av kompetenshöjning, brist på stöd vid arbetssökande, hänskjutande av äldre till förtidspensionsförmåner, bristande omskolnings- och reintegreringsåtgärder efter uppsägning osv.) kan leda till **tidigt utträde från arbetsmarknaden**. I en del medlemsstater är dessutom sambandet mellan inbetalningarna till pensionssystemen och arbetslivets varaktighet, å ena sidan, och pensionsrättigheternas värde, å andra sidan, begränsat eller inte tillräckligt synligt.

Det finns ett klart behov av att främja större deltagande från kvinnors sida på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för kvinnor i EU i åldrarna 20 till 64 år är endast 62,4 %. **Olämplig behandling i skattehänseende av andrainkomsttagare i hushåll** (högre skatt för gifta kvinnor än för ensamstående) ses i vissa medlemsstater som ett hinder för kontinuerligt deltagande eller återinträde från kvinnors sida på arbetsmarknaden. **Höga marginalsatser** (till följd av familjebaserad beskattning), utfasning av behovsprövade eller inkomstbaserade förmåner (såsom barnbidrag eller bostadsbidrag) samt otillräcklig användning av arbetsrelaterade förmåner (*in-work benefits*) utgör i vissa medlemsstater potentiella hinder för kvinnors återinträde på arbetsmarknaden.

Alltför många unga människor klarar inte att ta sig in på arbetsmarknaden. Bristen på särskilt anpassade utbildningsvägar där yrkesvägledningstjänster, möjligheter till kompetenshöjning, lärlingsutbildningar av hög kvalitet och praktikplaceringar kan kombineras hämmar en positiv **övergång till arbetslivet för unga människor**⁷. Brist på tydlig information om unga människor som vill ta sig in på arbetsmarknaden gör att arbetsgivare drar sig för att tillsätta lediga platser, eftersom det kanske inte redan från början står klart vilka färdigheter nykomlingarna kommer att ha, hur produktiva de kommer att vara och huruvida de kommer att kunna uppfylla de krav som arbetet ställer. Ansträngningarna för att se till att unga människor är rätt rustade för arbetslivet måste intensifieras i många medlemsstater.

Arbetsmarknadens sätt att fungera; segmenteringen av arbetsmarknaden

I många medlemsstater leder den omständigheten att **reglerna om anställningsskydd** är så olika för arbetstagare med avtal om fast anställning och arbetstagare med andra typer av avtal (i regel avtal om tillfällig anställning) till en uppdelning av arbetsmarknaden mellan förhållandevis väl skyddade arbetstagare och mindre väl skyddade arbetstagare. Den ekonomiska krisens verkningar har satt strålkastarljuset på denna fråga: förlusten av arbetstillfällen var nästan fyra gånger större i gruppen arbetstagare med tillfällig anställning än i gruppen arbetstagare med fast anställning. Tillfällig anställning är visserligen inte något negativt i sig, men den omständigheten att sådan anställning i så begränsad utsträckning fungerar som ett språngbräde mot ett mer permanent anställningsförhållande verkar hämmande på produktiviteten och på karriär- och inkomstutsikterna (särskilt för unga människor).

Samtidigt brottas många medlemsstater med problemet att övergångarna på arbetsmarknaden inte är tillräckligt omfattande: arbetsmarknaden kännetecknas av stelhet och alltför låg personalomsättning för att möta förändringar i efterfrågemönstren. Problemen går tillbaka på inadekvata regler om anställningsskydd och på **stelheten i arbets(tids)arrangemangen** (dvs.

⁷ Se även meddelandet *Unga på väg – Ett initiativ för att släppa fram potentialen hos ungdomar att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla i Europeiska unionen* (KOM(2010) 477).

på otillräcklig intern flexibilitet). Dessa faktorer har en direkt negativ inverkan på den ekonomiska aktiviteten genom att de hämmar en effektiv allokering av arbetskraftsresurserna.

Hinder för **arbetskraftens geografiska rörlighet** kan också medföra att arbetsmarknaderna inte fungerar väl. De begränsade möjligheterna att överföra pensionsrättigheter och andra rättigheter i fråga om social trygghet lägger hinder i vägen för en effektiv (om)allokering av arbetskraftsresurser. Problem med bostäder eller transporter kan också hindra sådan omallokering, eftersom de kan leda till att människor inte kan flytta eller pendla till platser där det finns arbete.

Förekomsten av **svart arbete** är betydande i en del medlemsstater: på grund av bristfälligt upprätthållande av de gällande reglerna och skatte- och förmånssystemens hämmande inverkan redovisas inte en väsentlig del av arbetskraften. Resultatet är onaturligt låga officiella sysselsättningstal (eller ett onaturligt lågt antal redovisade arbetstimmar) och dubbla (parallella) arbetsmarknader där den ena marknaden karakteriseras av mycket dåliga standarder och villkor. Detta minskar produktiviteten och skatteintäkterna och ökar riskerna för exkludering.

Goda arbetsmarknadsrelationer som bygger på dialog och ömsesidigt förtroende mellan starka arbetsmarknadsparter är till hjälp för att finna lösningar som minskar segmenteringen av arbetsmarknaden och gör att denna fungerar väl. **Dialogen mellan arbetsmarknadens parter (den sociala dialogen)** har under den ekonomiska krisen visat sig verkningsfull. Det är viktigt att nå samförstånd när det måste fattas beslut om åtstramningsåtgärder, eftersom endast en fördelning av bördorna som uppfattas som rättvis kan trygga socialt godtagbara, lyckade reformer. Arbetsmarknadsparternas organisationers operativa kapacitet och arbetsmarknadsrelationernas kvalitet skiljer sig emellertid åt från en medlemsstat till en annan: i ett flertal medlemsstater är det därför nödvändigt att fortsätta att arbeta för att till fullo dra fördel av de möjligheter som autonoma lösningar grundade på gemensamma analyser och förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter erbjuder.

Skapande av nya arbetstillfällen

Många medlemsstater har till svar på den ekonomiska krisen tillfälligt sänkt **lönebikostnaderna**. Ytterligare sänkningar – av permanent karaktär – kommer att främja sysselsättningen, särskilt om de inriktas på lågkvalificerade personer och på de medlemsstater där denna grupp utgör en stor arbetskraftspotential. Skatteneutralitet kan uppnås genom att flytta om beskattning från arbetskraft till energi eller fastigheter. I många medlemsstater pågår redan en debatt om den nuvarande beskattningen av arbetskraft och av andra resurser.

De arbetsmarknader som träder i dagen efter krisen är stadda i förändring och många medlemsstater strävar efter att skapa mer hållbara, **grönare ekonomier** med högt mervärde. Sådana ekonomier är av stor betydelse för skapandet av nya arbetstillfällen och för uppnåendet av klimat- och energimålen. Samtidigt är det nödvändigt att främja arbetskraftens anpassningsförmåga. Synergier mellan policyer – för att se till att dessa ömsesidigt förstärker varandra och för att försäkra sig om en lösning för ekonomin, miljön och sysselsättningen som alla parter vinner på – har ännu inte till fullo fastställts. De sektorer i ekonomin som kommer att drabbas hårdast av förluster av arbetstillfällen domineras kraftigt av män (gas, elektricitet, kol, olja). En del arbeten i dessa sektorer kommer att bli obsoleta medan andra kommer att kräva nya färdigheter, vilket kommer att leda till omfördelning av arbeten inom en och samma sektor och till andra sektorer. Nya färdigheter behövs också i sektorerna med

s.k. vita jobb (jobb inom vård och omsorg), där efterfrågan ökar och bristen på arbetskraft är akut och växande på grund av den åldrande befolkningen.

Andelen personer som startar **verksamhet som egenföretagare** (eller sätter i gång ett annat slags företag) är fortfarande låg i medlemsstaterna. Mindre än hälften av företagen i fråga klarar sig längre än tre år. Fördelarna med att bedriva verksamhet som egenföretagare uppfattas sammantaget inte som så mycket större än de som andra alternativ ger, att egenföretagande blir ett attraktivt karriäralternativ för de mest begåvade. Det finns fortfarande bestämmelser som hämmar egenföretagande, och initiativ där ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik kombineras för att skapa ett klimat där entreprenörskapet kan blomstra är fortfarande alltför begränsade.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder

I ett antal medlemsstater finns det en brist på **välriktade arbetsmarknadsåtgärder** för utsatta och missgynnade grupper samt långtidsarbetslösa. I vissa medlemsstater är verkningarna av arbetsmarknadsåtgärderna låga: långtidsarbetslösheten fortsätter att vara hög samtidigt som det finns rätt många lediga platser. Detta beror till viss del på bristande samarbete mellan de olika förvaltningsnivåer som är involverade i genomförandet av arbetsmarknadsåtgärderna, där ansvaret kan vara uppdelat på flera regionala nivåer. I andra medlemsstater beror det på **ineffektiva offentliga arbetsförmedlingar**, som en följd av högre ärendebelastning (på grund av tillströmningen av klienter), budgetnedskärningar och minskningar av arbetsförmedlingars personal, brist på kvalificerad personal, bristande utbildning, olämpliga typer av utgifter inom ramen för arbetsmarknadsåtgärderna eller otillräcklig fokusering på mer kostnadseffektiva åtgärder. Moderniseringen av de offentliga arbetsförmedlingarnas "affärsmodell" har ännu inte drivits tillräckligt långt för att säkerställa att individanpassat stöd finns tillgängligt för alla som behöver det.

Jämställdhet; balans mellan arbetsliv och privatliv

Ofrivilligt deltidsarbete bland kvinnor är fortfarande ett problem i vissa medlemsstater, som en följd av brist på barnomsorg under arbetstid eller (när det gäller barn som går i skolan) efter skoltid och även som en följd av brist på inrättningar som (tillfälligt) kan se efter andra personer i beroendeställning. Omvårdnaden om äldre och funktionshindrade håller för övrigt på att bli en betydande utmaning på grund av den åldrande befolkningen, såväl för kvinnor som för samhället i dess helhet. I vissa medlemsstater hämmas **kvinnors återintegrering på arbetsmarknaden** av att man på denna inte ser med blida ögon på avbrott i yrkeslivet samt av en obalanserad uppdelning av föräldraplikterna. I vissa medlemsstater riskerar långa (skattefinansierade) föräldraledigheter att hämma karriärutsikterna och produktiviteten (på grund av att de berörda personernas färdigheter sjunker i värde). Sådana ledigheter utgör dessutom en väsentlig belastning på de offentliga finanserna.

Systemen för social trygghet

I den ekonomiska krisens spår är **långtidsarbetslöshet/strukturell arbetslöshet** nu ett allvarligt problem för många medlemsstater. Systemen för arbetslöshetsersättning och andra förmånssystem bör (i syfte att undvika bidragsberoende) ge de riktiga incitamenten för arbete, men de bör samtidigt trygga välbehövligt inkomststöd och den erforderliga anpassningen till konjunkturcykeln. I många medlemsstater har det inte fastställts lämpliga villkor för beviljandet av förmånerna, omfattande tillfälliga, partiella sanktioner för mottagare som är redo att återgå till arbetslivet men inte uppfyller villkoren. I vissa medlemsstater saknas

förfaranden för att identifiera personer som inte är redo att återgå till arbetslivet samt lämpliga policyer för att bistå dessa.

Lönesättningen och arbetskraftskostnaderna

Lönerna bör utvecklas på så sätt att efterfrågan och utbudet på arbetskraft är i balans, att en effektiv användning av arbetskraften tryggas och att de står i rimlig proportion till arbetstagarnas bidrag till mervärdet. Det är av stor betydelse att **reallönerna** på medellång sikt **utvecklas i samma takt som arbetsproduktiviteten** i olika yrken och näringsverksamheter.

Ur makroekonomisk synvinkel är lönedynamiken även av betydelse för korrigering av interna och externa obalanser. I synnerhet i vissa medlemsstater i euroområdet krävs det för att stora, ackumulerade underskott i bytesbalansen varaktigt ska korrigeras och för att den omfattande arbetslösheten ska absorberas, en dynamik i de nominella arbetskraftskostnaderna som på medellång sikt medför en adekvat **justering av priskonkurrenskraften**. Dynamiken i de nominella arbetskraftskostnaderna i vissa andra medlemsstater i euroområdet är i detta avseende ett relevant riktmärke.

Mot denna bakgrund är det svårt för flera medlemsstater att finna den rätta balansen i kollektivavtal om löner mellan den flexibilitet som krävs för anpassning av arbetsmarknaden till ändringar i villkoren, å ena sidan, och lönenivåer som skyddar och främjar de investeringar som krävs för att öka arbetenas värde, å andra sidan.

2.2. HÖGKVALIFICERAD, VÄLUTBILDAD ARBETSKRAFT

En stark humankapitalbas är central för hållbar tillväxt, sysselsättning och internationell konkurrenskraft. År 2020 kommer 85 % av arbetena att kräva hög eller medelhög kompetens. Det är därför av stor betydelse att medlemsstaterna fortsätter att i överensstämmelse med de integrerade riktlinjerna 8 och 9 för tillväxt och sysselsättning och den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020")⁸ reformera sina utbildningssystem och rusta medborgarna med högre och mer relevant kompetens samt övergripande nyckelkompetenser.

Bristande utbildningskvalitet hämmar övergångar på arbetsmarknaden, eftersom ett stort antal människor i alla åldrar och på alla kvalifikationsnivåer inte har **den rätta blandningen av färdigheter**. **Utbildningssystemens förmåga att svara på utmaningen** att rusta arbetstagare och arbetssökande med grundläggande färdigheter och övergripande nyckelkompetenser är fortfarande otillfredsställande. Detta tyder på att sådant samarbete om utformning av läro- och kursplaner i vilket även arbetsmarknadens parter och de offentliga arbetsförmedlingarna är involverade är alltför begränsat.

Det finns potential för utveckling av ytterligare instrument (kompetensprognoser, undersökningar hos arbetsgivare, sektorsstudier, statistikuppgifter av hög kvalitet osv.) för att förutse och utarbeta prognoser över framtida kompetensunderskott och kompetensbehov på nationell och regional nivå och i enskilda sektorer. Detta rör såväl det sätt som detta arbete utförs på som det sätt på vilket resultatet av arbetet sprids bland centrala aktörer (såsom

⁸ Se rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om den strategiska ramen (EUT C 119, 28.5.2009, s. 2).

yrkesvägledningsinrättningar, statistikbyråer, icke-statliga organisationer och sektorsorgan) och används i utformningen av läro- och kursplaner.

Vuxnas deltagande i **livslångt lärande** är ofta för lågt. Detta beror huvudsakligen på brist på incitament för företag att utbilda arbetstagare, på bristande stöd för arbetstagare att satsa på utbildning och på att det inte finns ett lämpligt utbud som svarar mot särskilda gruppers behov.

Den komplexa strukturen för finansiering av livslångt lärande och det höga antalet tillhandahållare av utbildning gör det dessutom svårt att genomföra sammanhängande strategier för fastställande och samordning av offentligt, företagsinternt och individuellt initierad utbildningsverksamhet. Det stora antalet kompetensområden, överlappande finansiering och bristen på riktig ledning försvagar styrningen av systemet. Särskilt den orättvisa tillgången till livslångt lärande är fortfarande ett centralt problem: eftersom en stor del av den kontinuerliga utbildningen tillhandahålls av arbetsgivare, har arbetstagare med avtal om fast anställning bättre tillgång till livslångt lärande än arbetstagare med avtal om tillfällig anställning eller arbetslösa. Högkvalificerade deltar fem gånger mer i lärande i vuxen ålder än lågkvalificerade. Flexibla utbildningsvägar (bl.a. genom validering av icke-formell och informell inläring) och **riktade åtgärder** (såsom utbildning på arbetsplatsen och partnerskap med företag och organisationer i den sociala sektorn) som vänder sig till lågkvalificerade personer, arbetslösa vuxna, migranter, etniska minoriteter och människor med funktionshinder har inte utvecklats tillräckligt för att dra till sig kunskapsinhämtare. Särskilda kompletterande åtgärder skulle också vara till hjälp för arbetstagare i sektorer på tillbakagång.

Att höja nivån på de grundläggande färdigheterna och övergripande nyckelkompetenserna genom att råda bot på problemet med avbruten skolgång

Avbruten skolgång är en komplex företeelse som går tillbaka på ett stort antal olika socioekonomiska, utbildningsrelaterade och personliga faktorer. Många medlemsstater försöker råda bot på problemet genom att inrikta sig på att förbättra kvaliteten på utbildningen (bl.a. med hjälp av **innovativa undervisnings- och inlärningsmetoder**) och genom ett mer riktat stöd för elever i riskzonen. Vissa medlemsstater planerar också strukturella förändringar för att öka flexibiliteten i utbildningsvägarna och erbjuda program som kombinerar inläring och arbete. Verkningarna av åtgärderna är emellertid ofta låga, eftersom de inte alltid kompletteras med policyer för tidigt ingripande (särskilt bättre tillgång till förskoleutbildning) och kompensationsåtgärder som underlättar återgång till utbildning för elever som slutat skolan i förtid. Det saknas ofta ett (med andra relevanta policyområden nära samordnat) **holistiskt upplägg** för att komma till rätta med alla olika sammanhängande faktorer.

Fler måste uppnå de högsta kvalifikationsnivåerna

Investeringarna i högre utbildning är alltför låga i många medlemsstater. I vissa medlemsstater har investeringarna dessutom skurits ned kraftigt på grund av den ekonomiska krisen. För moderna, välfungerande universitetssystem i kunskapsintensiva ekonomier krävs att minst 2 % av BNP investeras i den högre utbildningen (offentlig och privat finansiering sammantagen). **Moderniseringen av systemen för högre utbildning** (skraddarsydda kursplaner, praktik- och resultatnriktade former av lärande, bättre styrning och finansiering osv.) måste påskyndas. Incitament för inrättningar för högre utbildning att ge sig in på samarbete med företag och omvärlden i övrigt samt **öppnande av inrättningar för högre**

utbildning för samhällets behov och för underrepresenterade grupper utgör fortfarande en utmaning.

I förhållande till **yrkesutbildningen** är också kvaliteten på och dragningskraften hos den högre utbildningen ett betydande problem på alla nivåer.

2.3. INKLUDERANDE TILLVÄXT: ATT BEKÄMPA FATTIGDOM OCH EXKLUDERING

Exkludering från arbetsmarknaden, dåliga arbetsvillkor och brist på möjligheter att hålla sig kvar och göra framsteg på en segmenterad arbetsmarknad är avgörande fattigdomsfaktorer. I styckena nedan behandlas policyprioriteter som tas upp i **riktlinje 10 för sysselsättningen**.

Att förebygga och bekämpa fattigdom med hjälp av inkluderande arbetsmarknader

Ett arbete är det bästa skyddet mot fattigdom. Arbetslösa och inaktiva (vuxna som inte gått i pension) utgör 10 % respektive 21 % av den population i EU som befinner sig i riskzonen för fattigdom eller exkludering. 24 % av denna population utgörs av s.k. arbetande fattiga. Det är därför väsentligt att arbetsmarknadspolitiken inriktas på att trygga löner som det går att leva på för de som arbetar (genom att den griper sig an segmenteringen av arbetsmarknaden, låg kompetens, låga löner och undersysselsättning, inbegripet ofrivilligt deltidsarbete) och på att underlätta tillträdet till arbetsmarknaden för ensamstående föräldrar och andrainkomstagare i hushåll.

Att förebygga fattigdom genom ändamålsenliga och hållbara system för socialt skydd och tillgång till tjänster av hög kvalitet

De flesta medlemsstater uppger att deras åtgärder för budgetkonsolidering kommer att inverka på systemen för socialt skydd. Åtgärder i förmånssystemen såsom införande av strängare villkor för beviljandet av förmåner, minskning av förmånernas varaktighet eller storlek eller ändring av indexeringsreglerna kan inverka på systemens ändamålsenlighet. Vad beträffar finansieringen av systemen kan undantag från socialförsäkringsavgifter och andra sociala avgifter försvaga systemens hållbarhet, medan åtgärder för att vidga socialförsäkringsbasen kan vara till hjälp. De sociala utgifternas effektivitet kan förbättras genom bättre genomförande (t.ex. genom förenkling av reglerna, minskning av administrationskostnaderna och användning av resultatindikatorer och genom att man griper sig an bedrägerier och fel), men det behövs mer omfattande strategier för att (bl.a. genom starkare fokusering på förebyggande, integrerat tillhandahållande av tjänster och bättre kvalitet på ingripandena) förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten på alla områden för socialt skydd.

Att investera i strategier för aktiv inkludering

Ett dåligt konjunkturläge och hög arbetslöshet skapar risker för långvarig exkludering som inverkar på arbetskraftens anställbarhet och färdigheter och påverkar människors mentala och fysiska hälsa negativt. Svaga sociala skyddsnät och brist på aktiveringsåtgärder för de mest utsatta riskerar att förvärra en ihållande social exkludering och exkludering från arbetsmarknaden. Skyddsnäten och aktiveringsåtgärderna måste där så behövs förstärkas, genom förbättring av deras räckvidd och ändamålsenlighet.

För att förhindra långvarig exkludering och öka de sociala utgifternas effektivitet behövs det strategier för aktiv inkludering som kopplar samman adekvat inkomststöd, tillgång till

arbetsmarknaden och sociala tjänster. Detta kan åstadkommas t.ex. genom att koppla socialt bistånd till aktiveringsåtgärder och tillgång till stödande, individanpassade tjänster.

Budgetåtstramningar och brist på offentlig finansiering riskerar att påverka finansieringen av och kvaliteten på de sociala tjänster som behövs för att stödja arbetskraftens anställbarhet och för att de personer som är utestängda från samhället och arbetsmarknaden ska kunna återintegreras på ett hållbart sätt. I många medlemsstater är det fortfarande en mycket svår uppgift att kunna finansiera **de sociala tjänsterna** och **kvaliteten på åtgärderna**.

I många medlemsstater behövs mer riktade åtgärder för att stödja särskilda grupper (ungdomar, personer med funktionsnedsättningar och migranter) eller för att förebygga och åtgärda alltför stor skuldsättning, hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Ett antal länder har för avsikt att främja **social innovation** och främja offentlig-privata partnerskap och utnyttja den sociala ekonomins potential.

Att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för föräldrar kommer att bidra till att bryta överföringen av fattigdom mellan generationer

Tjugofem miljoner barn riskerar att hamna i fattigdom eller exkludering. Det är fortfarande stora skillnader i policyer för att bekämpa barnfattigdom, i hur de är genomförda och även i vilka resultat de ger. Om barn råkar ut för fattigdom eller nöd då de är unga påverkas deras hälsa och välbefinnande och detta kan få långsiktiga konsekvenser för hur de lyckas i sina studier och allmänt i sitt framtida liv.

Ett ytterst viktigt inslag i kampen mot barnfattigdom är att man stöder föräldrars deltagande på arbetsmarknaden. Detta gäller också ensamstående föräldrar och andrainkomsttagare i familjen. Dessa åtgärder måste dock ingå i bredare strategier för att stödja barn och familjer, som till exempel investeringar för att öka kvaliteten på barnomsorg (kvalitetsnormer, personalens yrkeskunnande osv.), tidiga åtgärder under barndomen vad gäller hälsa och utbildning, och att man bibehåller eller förbättrar inkomststöd till familjer genom att det riktas och utformas på ett bättre sätt, samt genom en kombination av särskilda och allmänna förmåner. Vissa länder uppger dock att budgetåtstramningar också kommer att ge negativa effekter på förmåner för barn och familjer och andra förmåner som är viktiga för familjer (för boende).

För att åstadkomma förbättringar och få tjugo miljoner människor ur fattigdom i en tid av budgetåtstramningar, måste man inom de sociala välfärdssystemen fastställa prioriteringar som kombinerar effektivitet och rättvisa. Med ett hopp om återhämtning kan aktiva strategier för inkludering bidra till att fördelarna med tillväxt och sysselsättning kommer många till del. Det är av största betydelse att bryta fenomenet med överföring av fattigdom mellan generationerna, genom att börja med barnen, och garantera rättvisa möjligheter för alla.

3. HUR MAN KAN UPPNÅ MÅLET ATT ÖKA SYSSELSÄTTNINGEN

De flesta medlemsstater börjar gå över från krishantering till strukture reformer ...

Enligt kommissionens ekonomiska prognos från i höstas återhämtar sig EU:s ekonomi (även om den fortfarande är bräcklig) snabbare än vad man tidigare räknade med, och det verkar som om arbetsmarknadens resultat kan bli något bättre i år än vad man tidigare väntade sig.

Mot denna bakgrund kommer majoriteten av medlemsstaterna troligen att flytta sitt fokus från konjunkturrell styrning av efterfrågan till strukturreformer.

Såsom betonas i den årliga tillväxtöversikten kräver följande prioriteter på området strukturreformer på arbetsmarknaden omedelbar uppmärksamhet:

- **Riktade, tillfälliga sänkningar av de sociala avgifter som betalas av arbetsgivarna** – särskilt när det gäller nyanställda unga människor, föräldrar (kvinnor) som återgår till arbetslivet, äldre arbetslösa eller personer med låga inkomster – kan främja övergångarna till arbetslivet och detta till lägre kostnader än de som är förbundna med de arbetslöshetsersättningar och sociala förmåner som de berörda personerna skulle få som arbetslösa.
- Ett större mått av flexibilitet i fråga om lönesättning (det är dock nödvändigt att trygga en "anständig lön") och anställning – bl.a. **differentierade, erfarenhetsbaserade ingångslöner**, i kombination med sekundärförmåner – samt bättre tillgång till arbetsförmedlingstjänster och utbildning skulle kunna vara till hjälp för att komma till rätta med den nuvarande höga ungdomsarbetslösheten. Det är också nödvändigt att i samverkan med arbetsmarknadens parter förbättra **lönesättningssystemens kapacitet att svara på förändringar på marknaden**, så att lönerna snabbt och korrekt återspeglar arbetsproduktiviteten och Europeiska unionens konkurrenskraft tryggas internt och i förhållande till omvärlden.
- **Skattereformer i kombination med bättre tillgång till olika typer av tjänster och mer omfattande användning av arbetsrelaterade förmåner** kan ha betydande verkningar när det gäller att minska arbetslösheten och få bort inaktivitetsfällor. För unga arbetslösa kan skattelättnader och mer verksamma arbetsrelaterade förmåner i kombination med snabbare hänvisning till lämpliga utbildningsprogram (t.ex. lärlingsutbildningar) få arbete att se ut som ett mer attraktivt alternativ än sysselsättning. Sysselsättningen bland kvinnor kan främjas genom ett större utbud av naturaförmåner i kombination med sänkta marginalsatser för andrainkomsttagare i hushåll (genom inskränkning av den familjebaserade taxeringen) och minskad utfasning av behovsprövade eller inkomstbaserade förmåner. Mer allmänt uttryckt kan sammanlänkning av förmåner och skatter på så vis att de som är berättigade till arbetslöshetsersättning får skattelättnader på inkomster som härrör från arbete, locka inaktiva att arbeta.
- Främjande av **intern flexibilitet** (anpassning av arbetsorganisationen eller arbetstiden), såsom arrangemangen för arbetstidsförkortning under de senaste 18 månaderna. Myndigheterna kan understödja intern flexibilitet på ett verkningsfullt sätt och därigenom rädda jobb och skydda värdefullt humankapital, men detta kräver betydande offentliga investeringar.
- **Flexibla arbetsformer** (flexibel arbetstid, distansarbete) för de som återvänder till arbetslivet efter föräldraledighet kan göra det lättare att få arbetsliv och privatliv att gå ihop och bidrar därför till sysselsättningen, särskilt bland kvinnor. **Utbyggnad av faciliteterna för barnomsorg på heltid**, i synnerhet för barn under tre år, är av stor betydelse för att kraftigt få ned de negativa verkningar på sysselsättningen – särskilt bland kvinnor – som föräldraskapet för med sig. Det finns ett behov av att korta ned föräldraledigheten i medlemsstater där den överstiger 12 månader och av att, för att uppväga detta, sörja för ett mer jämställt utnyttjande av föräldraledigheten.

- Arbetet med att avveckla systemen för förtidspension och höja den lagstadgade pensionsåldern måste drivas vidare, för att **öka äldre arbetstagares deltagande på arbetsmarknaden**. Förlängning av arbetslivet kan även uppnås genom ett mer direkt samband mellan senare pensionsavgångar och uppbyggnad av större pensionsrättigheter och genom åtgärder som befrämjar ett "aktivt och friskt åldrande".
- Fortsatta **reformer av systemen för arbetslöshetsersättning och andra förmånssystem** bör inriktas på att kombinera effektivitetsvinster och rättvisa. Reformerna bör särskilt inriktas på att anpassa förmånerna efter konjunkturcykeln: om förmånernas varaktighet och räckvidd ökar i en ekonomisk nedgång och minskar i en uppgång förstärks de sociala skyddsnäten under de perioder då de behövs som bäst.
- Arbetslöshetsersättningarna bör ses över för att säkerställa att de ger de riktiga incitamenten för arbete: förmånerna bör utformas så att det lönar sig för arbetslösa att återgå till arbetslivet, med tidsbegränsat stöd och **villkor som knyter utbildning och arbetssökande närmare till förmånerna**. Ett upplägg med ömsesidigt ansvar bör vara normen, dvs. man bör göra det lättare för arbetslösa att få arbetslöshetsersättning samtidigt som man ökar kontaktfrekvensen, förstärker uppföljningen, övervakar ansträngningarna att söka arbete och tillgriper påföljder ifall villkoren inte uppfylls.
- En annan prioritet är att minska segmenteringen av arbetsmarknaden genom ändring av **reglerna om anställningsskydd**, t.ex. genom att utöka användningen av icke tidsbegränsade avtalsarrangemang med en gradvis ökning av rätten till skydd, för att minska den nuvarande uppdelningen av arbetsmarknaden mellan arbetstagare med avtal om fast anställning och arbetstagare med andra typer av avtal.
- **Trots att de finanspolitiska ramarna är strama för närvarande är det nödvändigt att uppehålla och om möjligt öka nivån av riktade investeringar och reformer i utbildningssektorn. Det är väsentligt att undvika risken att en stor del av de unga och de lågkvalificerade missar möjligheter till sysselsättning på en efter krisen omstrukturerad arbetsmarknad där de krav som arbetena ställer har ändrats.**

... varvid det finanspolitiska manöverutrymmet kommer att vara avgörande vid prioriteringen av strukturåtgärderna

Intensifiering av reformåtgärder under en period av ambitiös budgetkonsolidering gör det nödvändigt för medlemsstaterna att noga välja vilka reformer som ska genomföras. Takten i den ekonomiska återhämtningen och det tillgängliga finanspolitiska manöverutrymmet för finansiering av policyåtgärder **skiljer sig kraftigt åt från en medlemsstat till en annan**.

De sociala utgifterna kommer troligen att uppgå till 30,7 % av BNP i EU under 2011, jämfört med 27,5 % under 2007. Bakom dessa siffror döljer sig stora variationer i de nationella procentsatserna och stora skillnader i medlemsstaternas kapacitet att tillmötesgå den ökande efterfrågan på socialt skydd. De sociala skyddsnäten i vissa medlemsstater uppvisar stora luckor som måste stängas. Budgetkonsolideringen kommer samtidigt att nödvändiggöra en mer riktad användning av de sociala utgifterna.

Skapandet av nya arbetstillfällen i EU kommer dessutom troligen att fortsätta att vara tämligen begränsat under den närmaste framtiden. Detta utgör en återspeglning bl.a. av den vanliga fördröjning med vilken arbetsmarknaderna reagerar på en förändring i den

ekonomiska aktiviteten och av den omständigheten att det skett en betydande upplagring av arbetskraft under den ekonomiska krisen som en följd av förkortning av arbetstiderna.

Det är mycket sannolikt att medlemsstaterna när de väljer vilka reformer som ska genomföras kommer att vilja prioritera sina val med hänsyn till vilket finanspolitiskt manöverutrymme de har och till vilket konjunkturcykelläge de befinner sig i. Tabellen nedan kan vara till hjälp för detta ändamål: i tabellen sammanförs policyprioriteter med hänsyn till hur stora offentliga investeringar som erfordras (mindre eller större) och med hänsyn till om policyfokuseringen är kortsiktig eller mer långsiktig.

Avveckling av systemen för förtidspension (första strecksatsen i fältet upptill till höger) kräver t.ex. mindre omfattande offentliga investeringar och kan huvudsakligen förväntas ha mer långsiktiga inverkningar på sysselsättningen. Sänkning av lönebikostnaderna (andra strecksatsen i fältet nedtill till vänster) kräver å andra sidan mer omfattande offentliga investeringar och kommer att ha mer kortsiktiga verkningar för att få ned arbetslösheten. Tabellen kan ge insikt i vilka policyprioriteter som med beaktande av de offentliga finanserna och arbetsmarknadssituationen i medlemsstaterna lämpar sig bäst för dessa.

	Kortsiktig policyfokusering på att få ned arbetslösheten	Mer långsiktig policyfokusering på att öka sysselsättningen
Mindre offentliga investeringar erforderliga	– Stöd till riktad utbildning – Förstärkning av "skyldighetsupplägget" i systemen för arbetslöshetsersättning – Minskning av arbetslöshetsfällorna genom användning av arbetsrelaterade förmåner (<i>in-work benefits</i>) – Förstärkning av löneflexibiliteten	– Avveckling av systemen för förtidspension – Förstärkning av sambandet mellan åldern för utträde från arbetslivet och värdet på pensionsrättigheterna – Anpassning av frikostigheten i systemen för arbetslöshetsersättning till konjunkturcykeln – Omprövning av reglerna om anställningsskydd för att minska segmenteringen av arbetsmarknaden – Utbyggnad av samarbetet mellan arbetsförmedlingar (och samarbetet mellan arbetsförmedlingar och tillhandahållare av utbildning)
Större offentliga investeringar erforderliga	– Främjande av intern flexibilitet (anpassning av arbetsorganisationen) – Sänkning av lönebikostnaderna/tillhandahållande av anställningsstöd	– Förbättring av skatteincitamenten för andrainkomsttagare i hushåll – Ökning av tillgången till barnomsorg – Modernisering av utbildningssystemen

Den gemensamma rapporten om sysselsättningen kommer till att börja med att ge näring åt diskussionerna vid Europeiska rådets vårmöte. Den kommer att ge medlemsstaterna vägledning för deras nationella reformprogram, i vilka de till fullo måste redovisa vilka val de gör. Vid behov kommer kommissionen att föreslå och rådet att anta rekommendationer för

sysselsättningen i syfte att behandla sådana områden som medlemsstaterna inte i tillräckligt stor utsträckning har givit sig i kast med.

Skapande av nya arbetstillfällen är av vital betydelse. Europa 2020-strategin främjar samspel mellan sysselsättningspolitiken och innovations-, forsknings-, utvecklings-, industri- och miljöpolitiken i syfte att öka tillväxten i sysselsättningen och minska social exkludering: i strategins flaggskeppsinitiativ redovisas närmare hur detta ska åstadkommas. De som drar upp riktlinjerna för sysselsättningspolitiken måste göra de rätta valen. Det är absolut nödvändigt att snabbt få ned arbetslösheten och att genomföra verk samma reformer på arbetsmarknaden för fler och bättre arbeten.