



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.2.2009
KOM(2009) 79 endelig

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

**Fem år i et udvidet EU
- Økonomiske resultater og udfordringer -**

{SEK(2009) 177}

FEM ÅR I ET UDVIDET EU – EN HISTORISK MILEPÆL

Tolv lande i Central- og Østeuropa og Middelhavsområdet tiltrådte Den Europæiske Union i to runder i henholdsvis 2004 og 2007. Dette var den største udvidelse af EU nogensinde og et historisk skridt i retning af at forene Europa efter adskillige årtiers opdeling som følge af den kolde krig. Fem år efter de nye medlemsstaters tiltrædelse i 2004 fremstår udvidelsen som en stor succes for EU og dens borgere, og den opfylder dermed et af de oprindelige formål med den europæiske integration.

De nye medlemsstater har – i kraft af deres antal og dynamik – styrket EU og skabt kulturel berigelse. Udvidelsesprocessen har bidraget til at opbygge og konsolidere demokratiet efter kommuniststyrets fald. Udvidelsesprocessen har som en stabilitetsskabende faktor også øget sikkerheden i Europa i en periode med konflikter og omvæltninger på og omkring vort kontinent. Den har skabt et omfattende økonomisk opsving og forbedret levestandarden i de nye medlemsstater og derigennem også været til fordel for de gamle medlemsstater - navnlig i form af nye eksport- og investeringsmuligheder. Den har styrket EU's økonomi som helhed med de fordele, som opstår ved integrationen i et større indre marked.

Da tempoet i strukturomlægningen er øget med udvidelsen, er EU også bedre rustet til at udnytte fordelene og imødegå udfordringerne ved globaliseringen, idet EU er blevet mere konkurrencedygtigt på verdensmarkedet. Et udvidet EU har desuden større vægt, når det tager fat på spørgsmål af verdensomspændende betydning, f.eks. klimaændringer eller den internationale finanskrise. Alt i alt har de 12 nye medlemsstaters tiltrædelse øget EU's vægt i verden og styrket EU som aktør på internationalt plan i såvel økonomisk som politisk henseende.

Sammen med den ledsagende analytiske rapport¹ lægges der i denne meddelelse vægt på udvidelsens økonomiske aspekter, de hidtidige økonomiske resultater vurderes, og de væsentligste kommende udfordringer afdækkes. Udvidelsen har været til fordel for både nye og gamle medlemsstater og EU som helhed. Trods frygten for, at udvidelsen ville medføre forstyrrelser i de gamle medlemsstaters økonomiske og sociale systemer, viser erfaringerne, at ingen af disse dystre forudsigelser gik i opfyldelse.

Men en større diversitet forudsætter større samordning og dybere integration. Med Lissabontraktaten tages der fat på konsekvenserne for institutionerne af de successive udvidelser. En videre udvidelse og uddybning af EU har altid indgået i et samspil, og det vil også være tilfældet fremover. Nye udfordringer vil naturligvis opstå (også i henseende til kommende udvidelser), men vi har midlerne til at imødegå dem.

De seneste udvidelser af Den Europæiske Union har skabt større økonomisk velstand for alle EU-borgere og styrket Europas rolle i verdensøkonomien. Udvidelsen har bidraget til yderligere at frigøre vækstpotentialet og øge den europæiske økonomis modstandsevne ved at uddybe den økonomiske integration og styrke konkurrenceevnen. Det udvidede EU er nu verdens største integrerede økonomiske område og repræsenterer mere end 30 % af verdens BNP og mere end 17 % af verdenshandelen (den interne EU-handel er ikke medregnet).

¹ "Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges", European Economy, nr. 1/2009.

EU's institutionelle og retlige rammer og de fælles politikker bidrog væsentligt til at skabe denne succes. Makroøkonomisk stabilisering, institutionsopbygning, konvergens på lovgivningsområdet, forbedret regeringsførelse, integration af samhandelen og liberalisering af kapitalbevægelser fandt sted under hele tiltrædelsesprocessen, og mange fordele var derfor synlige allerede forud for 2004/2007. Tiltrædelsen til EU forankrede de økonomiske politikker, skabte et stabilt og konkurrencedygtigt økonomisk grundlag og ansporede til offentlige investeringer i menneskelig kapital og infrastruktur og skabte derved rige muligheder for private initiativer. Investorer fra de gamle medlemsstater og resten af verden greb hurtigt disse nye muligheder, og derved opstod en hidtil uset tilstrømning af privat kapital til de nye medlemsstater. Det øgede tempo i den finansielle integration, som fremkom ved indførelsen af euroen eller udsigterne til denne indførelse og globaliseringens raske fremmarch, skabte et særligt gunstigt grundlag for denne proces. De nye medlemsstaters fulde og succesrige integration i EU's beskæftigelses- og arbejdsmarkedspolitik bør også fremhæves. Disse imponerende resultater viser den blivende værdi af en gennemgribende reformindsats kombineret med EU's politiske rammer.

Iværksættere og borgere i hele det udvidede EU har oplevet klare fordele. I de gamle medlemsstater har eksportorienterede virksomheder opnået betydelige konkurrencefordele, og arbejdskraftens bevægelighed har afhjulpet flaskehalse i de lande, som åbnede deres arbejdsmarkeder. Nye medlemsstater oplevede hurtig produktivitetsvækst, faldende arbejdsløshed og hurtig indkomstkongvergens. De fire nye medlemsstater, som siden udvidelsen er tiltrådt euroområdet, har opnået endnu større fordele, idet de har elimineret deres valutakursrisiko, mindsket transaktionsomkostninger og opnået adgang til kapital til lavere renter.

En hurtig integration medførte mange vækstrelaterede fordele, men gjorde også nogle af de nye medlemsstater mere sårbare, og dette forstærkes yderligere af den aktuelle økonomiske og finansielle krise. Udenlandske investeringer i de nye medlemsstater steg voldsomt og drev økonomiske strukturreformer, vækst og beskæftigelse fremad. Men i flere lande har en hastig og ukontrolleret vækst i indenlandsk långivning, der blev ansporet af låntagning i udlandet, overophedet økonomien og ført til store eksterne ubalancer, kraftigt stigende lønomkostninger, som oversteg produktivitetsforøgelserne, og prisstigninger på fast ejendom. Som følge heraf blev den udenlandske kapital i nogle lande i stigende omfang kanaliseret over i uproduktive anvendelsesformål. Da den globale finanskriser har medført stigende kapitalomkostninger, må lande med store eksterne ubalancer nu indstille sig på betydelige tilpasningsmæssige udfordringer. Disse udfordringer er imidlertid ikke enestående for nye medlemsstater – nogle af de gamle medlemsstater må imødesee tilsvarende problemer.

Det udvidede EU er nu bedre rustet til at imødegå aktuelle og kommende udfordringer. Den reformerede stabilitets- og vækstpagt udgør et fast holdepunkt på mellemlang sigt, som underbygger finanspolitikken troværdighed, samtidig med at der gives tilstrækkelig fleksibilitet på kort sigt. Sideløbende hermed har den fornyede Lissabonproces bidraget til at afdække og fokusere på de strukturreformer, som er nødvendige for yderligere at øge vækstpotentialet og modstandsdygtigheden. Denne proces støttes af samhørighedspolitikken, med hvilken Lissabonmålene er omsat i regionale indhentnings- og udviklingsstrategier. Med samhørighedspolitikken er der ydet betydelig støtte til EU-medlemsstater både i form af vital finansiel bistand og stærkt påkrævet ekspertise med støtte fra Den Europæiske Investeringsbank og, for de berørte lande, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling. Den udvidede facilitet til støtte for betalingsbalancen giver EU mulighed for at tilbyde passende finansiel bistand til de medlemsstater uden for euroområdet, som har behov for midlertidig hjælp til at udjævne tilpasningen. Disse støttemekanismer står nu til rådighed for de nye medlemsstater og kan lette den nødvendige tilpasning.

DE FØRSTE FEM ÅRS RESULTATER

Tiltrædelsesprocessen har bidraget til at forbedre levestandarden i de nye medlemsstater betydeligt og dermed skabt grobund for økonomisk og social samhørighed i EU. Indkomsten pr. indbygger steg fra 40 % af gennemsnittet i de gamle medlemsstater i 1999 til 52 % i 2008. Det anslås, at tiltrædelsesprocessen accelererede de nye medlemsstaters økonomiske vækst med ca. 1¾ procentpoint pr. år i perioden 2000-2008, hvor væksten steg fra gennemsnitligt 3½ % i 1999-2003 til 5½ % i 2004-2008. De gamle medlemsstater oplevede også øget vækst som følge af udvidelsen (alt i alt en kumulativ produktionsforøgelse på ca. ½ % i samme periode), navnlig i de lande, som øgede handelen med og investeringerne i de nye medlemsstater. Væksten i de nye medlemsstater kunne for størstedelens vedkommende henføres til kapitaldannelse og produktivitetsstigninger, der hver bidrog med mere end 2 procentpoint pr. år i 1999-2008. Som følge af omstruktureringer i erhvervslivet var arbejdskraftens bidrag negativt i 1999-2003. Siden 2004 gik en robust vækst i beskæftigelsen på ca. 1½ % årligt i de nye medlemsstater hånd i hånd med en betydelig jobskabelse i de gamle medlemsstater (ca. 1 % pr. år siden udvidelsen).

Den hastige integration af samhandelen har skabt grobund for en mere effektiv arbejdsdeling og styrket konkurrenceevnen i EU. Handelsliberaliseringen i de nye medlemsstater har nået et meget højt niveau. Den gennemsnitlige BNP-andel af deres eksport og import beløber sig nu til 56 % af BNP – en stigning fra 47 % før udvidelsen. Dette ligger betydeligt over de gamle medlemsstaters niveau på 38 %. Integrationen med de gamle medlemsstater og navnlig mellem de nye medlemsstater indbyrdes er hastigt udbygget. I 2007 gik næsten 80 % af de nye medlemsstaters samlede eksport til resten af EU, hvoraf 19½ % af eksporten gik til andre nye medlemsstater (sammenholdt med 13¼ % i 1999). De gamle medlemsstater afsætter 7½ % af deres eksport til de nye medlemsstater – en stigning fra 4¾ % for ti år siden. De nye medlemsstater har vundet markedsandele ved at øge den kapital- og teknologiintensive del af deres eksport – i vidt omfang på grund af investeringer fra de gamle medlemsstater. Højteknologiske varer nåede op på 14 % af deres samlede eksport i 2006 – en stigning fra 11 % i 1999 og tæt på niveauet i de gamle medlemsstater (16 %). Forbedringer på dette område har mere end opvejet tabet af omkostningskonkurrenceevne, der hidrører fra en reel opskrivning af valutakursen (en udvikling, der i et vist omfang er vendt for nylig). Den tiltagende integration af samhandelen i EU drager fordel af komparative fordele og styrker derved vækstpotentialet og forbedrer EU's konkurrenceevne som helhed betragtet. De nye medlemsstater har fordoblet deres samlede andel af verdenshandelen siden 1999 til 4 %, hvilket sætter EU som helhed i stand til at bremse nedgangen i sin markedsandel (der er faldet med 3 procentpoint til 38¼ % i 2007) som følge af vækstøkonomiernes hastigt voksende andel af verdenshandelen.

De nye medlemsstater har været hurtige til at modernisere deres økonomier. De har udviklet velfungerende markedsøkonomier og en evne til at modstå konkurrencepresset og markedskræfterne i det indre marked. De har også i stigende grad tilpasset deres produktionsstrukturer efter de gamle medlemsstaters. Landbrug og produktion har større betydning i de nye medlemsstater (med en andel på henholdsvis 4½ % og 21¼ % af GDP i 2006 sammenholdt med hhv. 1½ % og 16¾ % i de gamle medlemsstater). I de senere år har den serviceorienterede og videnintensive økonomi ikke desto mindre gjort fremskridt. Servicesektorens andel af BNP steg også fra 56 % af BNP i 1995 til 63 % i 2006, sammenholdt med 72 % af BNP i de gamle medlemsstater. Den stigende andel af teknologiintensiv eksport og beskæftigelse inden for videnintensive sektorer (3,5 % af den samlede beskæftigelse sammenholdt med ca. 5 % i de gamle medlemsstater) og det stigende

uddannelsesniveaue er ogs a tegn p a, at den økonomiske modernisering foreg ar i et hastigt tempo i de nye medlemsstater, og dette danner grundlag for en hurtig, yderligere indhentning i økonomisk henseende. Hertil kommer, at de nye medlemsstater har iværksat og fortsat må iværksætte reformer for at styrke retsstaten og modernisere deres retssystemer.

Investeringer fra de gamle medlemsstater har været en afgørende drivkraft bag den økonomiske omstilling i de nye medlemsstater. I optakten til tiltrædelsen gjorde de nye medlemsstater store fremskridt med hensyn til makroøkonomisk stabilitet og tilegnede sig hurtigt EU's retlige og institutionelle rammer. EU-støtten som f.eks. f rtiltr delsesinstrumenterne havde afgørende betydning som grundlag for denne proces. Dette havde til følge, at de udenlandske investeringer steg kraftigt, og derigennem accelererede væksten og beskæftigelsen. Den gunstige indflydelse på vækstpotentialet på længere sigt i kraft af videnoverførsel, spillover-effekter inden for produktiviteten, øget konkurrence og yderligere tilbageholdenhed i de økonomiske politikker havde lige så stor betydning. Udenlandske investeringer var særligt høje i finanssektoren. Dette førte til, at udenlandsk ejerskab af de nye medlemsstaters banksektor nu varierer fra næsten 100 % i Estland og Slovakiet til ca. 30 % i Slovenien (sammenholdt med et gennemsnit på 20 % i euroområdet). Forsikringskoncerner fra de gamle medlemsstater er også stærkt repræsenteret i de nye medlemsstater. Den udtalte gensidige finansielle afhængighed mellem nye og gamle medlemsstater understreger betydningen af at styrke det EU-dækkende samarbejde om regulering af og tilsyn med den finansielle sektor.

Investeringer og aktiviteter, som er finansieret inden for samhørighedspolitikens rammer, var også afgørende for at lette omstruktureringsprocessen i de nye medlemsstater, og de styrkede samtidig den økonomiske og sociale samhørighed i hele EU. Denne politik støttede i betydelig grad de nye medlemsstaters integration i verdenshandelssystemet og det europæiske indre marked og fremmede udviklingen af de økonomiske forbindelser yderligere, hvilket affødte en betydelig tilstrømning af udenlandske direkte investeringer, som skabte ny beskæftigelse og forbedrede levestandarden. Programmerne for territorielt samarbejde bidrog også til at uddybe integrationen mellem EU's regioner og opmuntrede til udveksling af viden. Desuden øgede samhørighedspolitikken disse landes eget vækstpotentiale og forbedrede derved deres økonomiers produktivitet og konkurrenceevne. Endelig lettede den arbejdstagernes overgang fra de traditionelle til nye økonomiske sektorer, hvilket er uomgængeligt nødvendigt i en s  hastig omstruktureringsproces, og derigennem blev grundlaget for en bæredygtig og afbalanceret økonomisk vækstproces lagt.

EU-tiltrædelsesprocessen tilvejebragte også en ny ramme for regulering af produktmarkeder i de nye medlemsstater, herunder for konkurrencepolitikker og statsstøtte. Nye medlemsstater udbyder en relativt høj andel af deres offentlige kontrakter i licitation (5 3/4 % af BNP i forhold til 3 1/4 % af BNP for hele EU i 2007). Af en Eurobarometerundersøgelse fra 2007 fremgår det, at 71 % af små og mellemstore virksomheder (sammenholdt med 63 % i de gamle medlemsstater) er af den opfattelse, at konkurrencen tiltager mærkbart. De tilgængelige oplysninger tyder også på, at konkurrencen navnlig er øget inden for telekommunikations- og posttjenestesektoren, der er underlagt sektorspecifikke lovrammer. Statsstøtte i de nye medlemsstater målt som en andel af BNP er aftaget fra 1 1/2 % i 2000 til 1/2 % i 2006 (lige over niveauet i de gamle medlemsstater). Trods disse forbedringer, som spillede en afgørende rolle i henseende til at accelerere erhvervsaktiviteterne, forbliver håndhævelsen af konkurrencelovgivning en reel udfordring i nogle af de nye medlemsstater. Endvidere føler små og mellemstore virksomheder stadig, at deres muligheder på områder som adgang til finansiering, ansættelse af faglært arbejdskraft, indførelse af ny teknologi og adgang til infrastruktur er relativt indskrænkede.

De nye medlemsstaters landbrugsmarkeder og landdistriktsøkonomier blev integreret i EU uden større interne økonomiske eller sociale problemer. Den omhyggeligt udformede tiltrædelsesstrategi, som kombinerede betydelige investeringer og bistandsprogrammer i kandidatlandene under førtiltrædelsesfasen, viste gode resultater. Denne strategi og et solidt og afbalanceret resultat af tiltrædelsesforhandlingerne, hvori der blev lagt øget vægt på udvikling af landdistrikter og omlægning fra markedsstøtte til direkte indkomststøtte, åbnede mulighed for en gnidningsløs integration af de nye medlemsstater i det indre marked for landbrugsfødevarer og i den fælles landbrugspolitik. Et udvidet EU-marked har skabt mange muligheder for landmænd og landbrugsfødevarer virksomheder fra alle medlemsstater og har ført til en forøgelse af samhandelen i Fællesskabet og udenlandske direkte investeringer. Med udvidelsen er EU's stilling også styrket på de internationale markeder for landbrugsvarer.

De nye investeringsmuligheder, der opstod i forbindelse med udvidelsen, gav virksomheder i de gamle medlemsstater lejlighed til at styrke deres konkurrenceevne globalt set og sikre arbejdspladser i deres hjemlande. Udvidelsen har åbnet nye markeder for eksport og udenlandske investeringer for virksomheder i de gamle medlemsstater. Den har givet dem muligheder for at øge deres effektivitet og konkurrenceevne. De nye medlemsstater rummer rige muligheder i den henseende med deres veluddannede arbejdskraft og nogenlunde tilsvarende juridiske, institutionelle og lovgivningsmæssige rammer. Selv om den nødvendige omstrukturering kan indebære betydelige tilpasningsomkostninger på kort sigt, øger den EU-virksomhedernes konkurrence globalt set og bidrager i sidste ende til at sikre beskæftigelsen og fremme væksten i hele EU. Inden for flere sektorer (maskinkonstruktion, møbelindustri, instrumenter til medicinsk brug, kemikalier og træ) gik investeringer i de nye medlemsstater hånd i hånd med beskæftigelse i de gamle medlemsstater.

Arbejdstagere i de nye medlemsstater har draget fordel af de forbedrede beskæftigelsesmuligheder hjemme og i udlandet, selv om arbejdskraftens migration skabte økonomiske og sociale problemer i nogle af de nye medlemsstater. Efter mere end ti års økonomiske omstruktureringer står arbejdsmarkederne i de nye medlemsstater bag et bredt opsving, som for alvor tog fart i 2003 og skabte 3 mio. nye arbejdspladser mellem 2003 og 2007. Arbejdsløsheden er som følge heraf aftaget til niveauer svarende til resten af EU (ca. 7 % i 2007), medens beskæftigelsesfrekvensen er steget til ca. 60 %. Den konstant høje andel af langtidsløse (ca. 56 % i 2006 – mere end 13 procentpoint over gennemsnittet i de gamle medlemsstater) er ikke desto mindre tegn på et betydeligt misforhold mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer. Lønstigningerne har desuden mere end opvejet produktivitetstigningerne i flere lande og dermed ført til tab af konkurrenceevne. Arbejdskraftens migration til udlandet har bidraget til disse problemer i nogle af de nye medlemsstater (bl.a. i Cypern, Litauen, Polen og Rumænien). Arbejdskraftens migration har også givet anledning til betænkeligheder for så vidt angår udvandring af højt kvalificeret arbejdskraft, spildte ressourcer og mangel på arbejdskraft i specifikke sektorer og erhverv, selv om tilgangen af højtuddannede er øget, og forbedrede økonomiske vilkår har mindsket incitamentet til at arbejde i udlandet. Derudover medbringer tilbagevendende arbejdstagere i reglen nye færdigheder af værdi for deres hjemlands økonomi. En anselig udvandring af arbejdstagere førte også til betydelige pengeoverførsler fra arbejdstagere i udlandet (ca. 5,5 % af BNP i Bulgarien og Rumænien og 1,5 % af BNP i Polen) til fordel for den indenlandske økonomi.

Betænkeligheder i de gamle medlemsstater forud for udvidelsen angående massiv indvandring af arbejdskraft har vist sig grundløse. Antallet af indvandrere fra de nye til de gamle medlemsstater er alt i alt begrænset (ca. 3,6 mio. – en stigning fra 1,6 mio. ved udgangen af 2003), og det forventes ikke at ville stige betydeligt, selv efter at de tilbageværende begrænsninger i nogle medlemsstater ophæves. Den relative vægt af denne

tilstrømning målt på befolkningen i den erhvervsaktive alder for hvert land er lille (ca. 1 % eller derunder) med undtagelse af Irland, hvor immigranter fra nye medlemsstater udgør 5 % af befolkningen i den erhvervsaktive alder. I absolutte tal har de væsentligste bestemmelseslande været Det Forenede Kongerige (der modtog næsten en tredjedel af indvandrerne siden tiltrædelsen), Spanien (18 %) og Irland (10 %), skønt en betydelig del af disse arbejdstagere måske vender tilbage til deres hjemlande som følge af finanskrisen. Selv om nogle af disse strømme har skabt forstyrrelser på visse dele af arbejdsmarkedet og nogle sociale påvirkninger, har de samlet set været en fordel. De foreliggende oplysninger viser, at mobiliteten inden for det udvidede EU ikke har medført alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet. Arbejdskraftens frie bevægelighed er en vigtig fordel, som et forenet Europa tilbyder sine borgere og virksomheder. Det anslås, at det seneste niveau for arbejdskraftens EU-interne mobilitet forøger EU's samlede BNP med ca. 0,3 % på mellemlang sigt. Indvandrere fra de nye medlemsstater arbejder i reglen i job med et lavt kvalifikationsniveau (en tredjedel af indvandrerne sammenholdt med 10 % af de indenlandske arbejdstagere), skønt de er relativt højt kvalificerede (40 % af indvandrerne er højt kvalificerede sammenholdt med 25 % af arbejdsstyrken i de gamle medlemsstater). Tilgangen af arbejdstagere har bidraget til at imødekomme efterspørgslen efter arbejdskraft og begrænse flaskehalse (f.eks. inden for bygge- og servicesektoren), uden at der skabes større forstyrrelser på arbejdsmarkedet. Et væsentligt aspekt af denne indvandring forekommer også at være dens midlertidige karakter: i Det Forenede Kongerige er 50 % af de nyligt indvandrede allerede taget tilbage til deres hjemlande. Kommissionen har opfordret medlemsstaterne til at overveje, hvorvidt det er nødvendigt fortsat at anvende restriktioner på grund af situationen på deres arbejdsmarked uanset de rettigheder, der er fastsat i tiltrædelsestraktaterne vedrørende overgangsordninger².

DE KOMMENDE UDFORDRINGER FORSTÆRKES AF EN ALVORLIG GLOBAL KRISE

Den aktuelle alvorlige globale økonomiske krise skaber store nye udfordringer for de nationale politikker. Alle medlemsstater påvirkes af krisen i form af nedgang i samhandelen, vanskelig adgang til finansiering, en betydelig forringelse af husstandenes formue og en tiltagende mangel på tillid. Selv om EU-medlemskabet og i endnu højere grad medlemskabet af euroområdet tilvejebringer beskyttelse og stabilitet, som giver investorerne større sikkerhed, gør krisen det vanskeligt at følge solide nationale politikker. Alle medlemsstater, der har oplevet en sådan kraftigt stigende låntagning, har udviklet de samme svagheder, f.eks. stor afhængighed af udenlandsk opsparring og manglende finansiel soliditet hos virksomheder og private husholdninger. EU arbejder på at genetablere stabilitet, gennemskuelighed og tillid i finanssektoren ved ikke alene at tage fat på de mest fremtrædende mangler, men også at tackle behovet for en mere dybdegående reform af lovgivnings- og tilsynssystemet.

Den finansielle krise har også afdækket andre svagheder. I adskillige nye medlemsstater har overoptimistiske forventninger til virksomhedernes overskud og husholdningernes indkomster ansporet til kapitaltilstrømning og øget långivning, som har oversteget forsvarlige ligevægtsniveauer. Dette førte i mange tilfælde til uholdbart store underskud på betalingsbalancens løbende poster. Med hensyn til den voksende låntagning har udviklingen været mest dynamisk for lån til husholdninger og navnlig realkreditlån, og den har ofte

² Konsekvenserne af arbejdskraftens frie bevægelighed som følge af udvidelsen af EU - Rapport om første fase (1. januar 2007 – 31. december 2008) af overgangsordninger, KOM(2008) 765 af 18.11.2008.

ansporet til uholdbare investeringsbobler inden for fast ejendom. Låntagningen i fremmed valuta er også steget markant i adskillige lande. Dette har gjort husholdninger og virksomheder mere sårbare over for valutadevaluering. Derudover er væksten i de nye medlemsstaters låntagning i vidt omfang opretholdt ved at øge långivningen på tværs af landegrænser, hvilket har medført, at den indenlandske banksektor er meget afhængig af finansiering fra en gruppe af udenlandske moderbanker.

Disse nylige begivenheder understreger, at der er behov for en yderligere og stor indsats i alle nye medlemsstater for at fastholde resultaterne af de seneste EU-udvidelser, især hvad angår indkomstkongvergens, finansiell integration og udenlandske direkte investeringer i kongvergerende medlemsstater. EU's politiske rammer er nyttige til at imødegå disse udfordringer og sætte de nye medlemsstater i stand til fortsat at kunne tilføre deres økonomier dynamik på mellemlang og lang sigt. Disse resultater vil imidlertid hovedsagelig afhænge af, at der føres forsvarlige nationale økonomiske politikker, og at der findes hensigtsmæssige institutionelle rammer. Tidligere har de nationale politikker og institutioner ikke altid været hensigtsmæssige, og de afveg ofte markant fra EU's henstillinger. Navnlig finanspolitikken kunne have bidraget mere til at fastholde makroøkonomisk og finansiell stabilitet ved rettidigt at modvirke ekspansive pres fra en privat sektor i stærk fremgang.

Der må arbejdes videre med at virkeliggøre det indre marked og gennemføre reformer, som yderligere moderniserer økonomien, for at maksimere fordelene ved udvidelsen. Udvidelsen har forbedret EU's konkurrenceevne og tiltrækningskraft for investorer, der gør det muligt at udnytte fordelene ved globaliseringen i større udstrækning, end det hidtil var muligt. Gevinsterne fra udvidelsen af det indre marked, navnlig for små og mellemstore virksomheder, kan udnyttes bedre ved at uddybe integrationen af markederne for varer, tjenesteydelser, arbejdskraft og kapital. Disse reformer giver dobbelt udbytte: de accelererer vækst og jobskabelse og fremmer makroøkonomisk stabilitet ved at gøre det lettere at tilpasse lønninger og priser til pludselige forandringer. Bestemmelserne vedrørende EU's indre marked er hidtil gennemført på korrekt vis i de nye medlemsstater, men der kan konstateres en vis reformtræthed. En styrkelse af retsstaten, øget effektivitet i den offentlige forvaltning og reformer af retsvæsenet udgør stadig udfordringer af stor betydning for erhvervsklimaet, konkurrenceevnen samt den videre vækst og integration i EU. Erfaringerne med udvidelsen har vist, at den offentlige forvaltnings effektivitet, navnlig hvad angår myndighederne med ansvar for konkurrence, tilsyn og lovgivning samt retsvæsenet og en effektiv finanskontrol, har central betydning og kan øge investeringerne betydeligt. Videreførelsen af indsatsen på disse områder er også vigtig for at kunne udnytte fordelene ved det indre marked fuldt ud.

Successive udvidelser af euroområdet vil også bidrage til at høste det fulde udbytte af det indre marked, men der er behov for yderligere reformer. Medlemskab af euroområdet rummer mange fordele, f.eks. elimineres valutakursrisikoen, transaktionsomkostninger nedbringes, samhandel og udenlandske direkte investeringer øges, og den finansielle integration styrkes. Alle nye medlemsstater har påtaget sig at indføre euroen, men de følger forskellige strategier. Cypern, Malta, Slovenien og Slovakiet har allerede indført euroen, medens andre nye medlemsstater ikke har gjort så store fremskridt med hensyn til nominal kongvergens, og der er endog konstateret midlertidige tilbageskridt i nogle tilfælde. Målet om at indføre euroen tilskynder i høj grad også til at føre de nødvendige politikker for at fremme en hastig nominal og reel kongvergens, og det bidrager til at modvirke reformtrætheden.

HVORDAN UDFORDRINGEN KAN IMØDEGÅS

En solid finanspolitik er afgørende for at fastholde den makrofinansielle stabilitet og fremme integration og indkomstkongvergens. Efter de nye medlemsstaters tiltrædelse fik stabilitets- og vækstpakten virkning for dem, og seks af disse lande blev i 2004 inddraget i proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Takket være stærk vækst, lave renter og de forhøjede EU-overførsler som følge af udvidelsen var proceduren medio 2008 indstillet for alle lande med undtagelse af Ungarn. Finanskrisen belaster imidlertid de offentlige finanser. Fremover behøver de nye medlemsstater ikke at afveje behovet mellem at fastholde en stram finanspolitik og stille tilstrækkelige midler til rådighed for vækstskabende offentlige udgifter, hvis de følger bedste praksis for finanspolitisk styring (herunder en gennemsigtig og troværdig budgetramme på mellemlang sigt) og forbedrer kvaliteten af den offentlige finansiering. Reformen af sundhedsvæsenet og pensions- og uddannelsessystemerne er også afgørende for at sikre langsigtet finanspolitisk bæredygtighed og forbedre den økonomiske effektivitet. Den reformerede pakke tilvejebringer den nødvendige fleksibilitet for konvergerende økonomier til at absorbere forværringen af budgetsituationen under en krise, så længe der gøres en tilstrækkelig indsats for at opnå en gunstig budgetsituation forud for krisen. Det er således et centralt mål for det finansielle tilsyn at sikre en ambitiøs konsolideringsindsats og en korrekt vurdering af den bagvedliggende budgetsituation i gode tider for således at sikre, at denne fleksibilitet står til rådighed for de politiske beslutningstagere.

Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse virker som en kraftig katalysator for strukturreformer, som også er en forudsætning for at fremme integration og indkomstkongvergens. Produktivitetsvækst er tydeligvis fortsat EU's centrale udfordring for konkurrenceevnen på lang sigt. Med hensyn til strukturreformer med et potentiale til at bidrage til vækst og beskæftigelse er der hidtil ikke sket tilstrækkelige fremskridt på området F&U og innovation. Det er også vigtigt at videreføre indsatsen for at forbedre den offentlige administrations effektivitet og afvikle en betydelig mængde bureaukrati i nogle medlemsstater for at høste det fulde udbytte af det indre marked. Der er i EU som helhed tegn på en strukturel forbedring i arbejdsmarkedernes virkemåde. Men selv om den samlede situation er forholdsvis gunstig, er der stadig plads til betydelige forbedringer i nogle medlemsstater, navnlig i spørgsmål om regionale uligheder og misforhold mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer.

Europa-Kommissionens og Rådets styrkede overvågning af de enkelte lande i sammenhæng med stabilitets- og vækstpakten og Lissabonprocessen vil være et afgørende element i at skabe grobund for den rigtige politik på kort og lang sigt. Med dette for øje og for at forbedre mulighederne for politisk indgriben bør makroøkonomiske ubalancer, også inden for handel med aktiver, politiske muligheder for effektivt at imødegå disse ubalancer, strukturreformer af afgørende betydning for finansmarkedernes stabilitet og gnidningsløse funktion samt retsstaten, identificeres tidligt i overvågningsprocessen, navnlig hos lande med alvorlige svagheder.

Gennemførelsen af samhørighedspolitikken og EU's politik for udvikling af landdistrikter fokuserer på langsigtede mål og bidrager til at skabe forudsætninger for en bæredygtig vækst. I lighed med tidligere udvidelser har de nye medlemsstater i høj grad haft fordel af overførsler fra EU allerede før selve udvidelsen. De samlede overførsler fra EU-budgettet til de nye medlemsstater beløb sig til ca. 2 % af deres BNP i 2007, og de forventes at stige til 3 % frem til 2013. Målt på de gamle medlemsstaters BNP beløb disse overførsler sig til 0,2 % i 2007, og de vil stige til 0,3 % frem til 2013. Samhørighedspolitikken har understøttet mobiliseringen af det lokale vækstpotentiale ved at målrette indgrebene mod prioriterede områder såsom forskning og innovation, IKT, transportinfrastruktur, erhvervskli-

maet og den menneskelige kapital. De gamle medlemsstater nød også godt af efterspørgslen efter varer og tjenesteydelser, som disse overførsler afstedkom. Samhørighedspolitikken har desuden bidraget til at etablere de nødvendige, stabile, partcipatoriske, gennemsigtige og ansvarlige institutioner til forvaltning af de offentlige midler, og derigennem øges civilsamfundets accept, og der skabes generelt et større udbytte af det offentliges udgifter. En forsvarlig forvaltning og en effektiv finanskontrol er en forudsætning for at udløse yderligere private investeringer. Efter tiltrædelsen har EU's politikker for udvikling af landdistrikter fået virkning for de nye medlemsstater, hvilket har forbedret landbrugssektorens konkurrenceevne og bidraget til diversificeringen af indtægterne i landdistrikterne. Dertil kommer, at en vellykket gennemførelse af stabilitets- og konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer med henblik på at sikre en stabilitetsorienteret makroøkonomisk politik, et gunstigt erhvervsklima, fleksible produkt- og arbejdsmarkeder og en tilstrækkelig administrativ absorptionskapacitet er uomgængelig nødvendig for at opfylde det altoverskyggende mål om at indhente og forbedre konkurrenceevnen.

EU's politikker og finansielle institutioner og instrumenter tilvejebringer afgørende støtte til konvergensprocessen. Størstedelen af ressourcerne stilles til rådighed via samhørighedspolitikken, men Den Europæiske Investeringsbank tilbyder også bistand og planlægger en anelig forøgelse (tæt på 40 %) med hensyn til målsætningen for långivningen for 2009 til de nye medlemsstater med henblik på at finansiere små og mellemstore virksomheder og projekter i centrale sektorer, bl.a. miljø og transport. Derudover har Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, som gradvis havde reduceret sine aktiviteter i de nye medlemsstater efter udvidelsen, på ny rettet opmærksomheden mod regionen og anvendt sin vitale ekspertise inden for projekter i finanssektoren, herunder tilrådsstilling af venturekapital.

De nylige redningsforanstaltninger for lande med finansieringsbehov viser, at der findes åbenlyse og aktuelle trusler mod de resultater, der er opnået siden udvidelsen. Svagheder i Ungarn og Letland havde nået et omfang, der gjorde det nødvendigt for disse lande at anmode om ekstern finansiel bistand. Faciliteten til støtte for betalingsbalancen blev forhøjet fra de oprindelige 12 mia. EUR til 25 mia. EUR ved udgangen af 2008, for at den kunne løse denne opgave, og en anelig bistand, som blev fulgt op med omfattende politiske programmer, blev stillet til rådighed for disse lande for at undgå uforholdsmæssigt store tab af produktion og arbejdspladser i forbindelse med den nødvendige tilpasning. EU's støtte har ikke alene hjulpet de specifikke lande med deres vanskeligheder, men har også inddæmnet de potentielt skadelige afsmittende virkninger for nye og gamle medlemsstater.

KONKLUSION

De seneste udvidelser af EU udgjorde milepæle i bestræbelserne på at forene Europa, og de har skabt fordele for alle borgere i EU. Ved at opmuntre til en mere effektiv arbejdsdeling og forbedringer i de juridiske, institutionelle og lovgivningsmæssige rammer har udvidelsen forbedret den samlede konkurrenceevne og modstandskraft i EU som helhed. Fem år senere er EU bedre rustet til at imødegå en øget global konkurrence og indtage en førende rolle i verdensøkonomien og styringen heraf. EU har meget større vægt i internationale forhandlinger og kan reagere hurtigt, som det fremgår af den nylige "gaskrise", der påvirkede nogle af de nye medlemsstater i ganske alvorlig grad. I dette tilfælde viste en hurtig indgriben i kraft af en samordnet europæisk strategi solidaritet inden for EU, og de betydningsfulde energiforbindelser blev genåbnet.

Der er dog endnu ikke opnået fuld integration af de nationale økonomier og indkomstkongvergens. For at medlemsstaterne, også de nye, skal kunne høste det fulde udbytte af det indre marked, er der brug for at omsætte EU-lovgivningen fuldt ud i national lovgivning, og markederne for varer og tjenesteydelser må integreres yderligere. I lyset af de talrige fordele er det vigtigt at videreføre den finansielle integration inden for EU, samtidig med at der sættes ind over for de mangler i lovgivningen og tilsynet, som finanskrisen har afdækket. I forbindelse med denne integrationsproces vil samhørighedspolitikken fortsat spille en central rolle med hensyn til at støtte den økonomiske omstrukturering i de nye medlemsstater.

Disse reformer har særlig betydning nu i kølvandet på den globale finanskrisen, som kunne sinke kongvergensprocessen. Men en krise af denne størrelsesorden giver også lejlighed til at træffe foranstaltninger for at afbøde de sociale og økonomiske konsekvenser og udføre gennemgribende strukturelle reformer for at underbygge et hurtigt og solidt opsving, som vil sætte de europæiske økonomier i stand til fuldt ud at drage fordel af de vækstmuligheder, som vil opstå efter krisen. Fremover vil en forbedret overvågning af lande via stabilitets- og vækstpagten og Lissabonprocessen skulle spille en central rolle med hensyn til en tidlig identifikation af de forhold, som medlemsstaterne må være opmærksomme på i deres økonomiske politikker, og de foranstaltninger, som de må træffe for at imødegå problemerne. Proaktive strukturreformer og en forsvarlig makroøkonomisk forvaltning vil være afgørende for at mindske sandsynligheden for en større finanskrisen i fremtiden.

Takket være års grundig forberedelse og løbende overvågning fungerer EU stadig gnidningsløst efter udvidelsen. Grundet udvidelsen er konkurrenceevnen styrket i både nye og gamle medlemsstater, og der er skabt yderligere vækst. Yderligere reformer og gennemførelsen af disse er imidlertid af stor betydning for at sikre en videreførelse af integrationen og indkomstkongvergens i EU og fastholde EU's rolle i styringen af den globale økonomi. Der er også behov for fremskridt for at skabe et klima, som begunstiger yderligere fremskridt i EU's dagsorden for udvidelse, hvilket igen vil forøge vækstpotentialet og modstandskraften i EU's økonomi yderligere.

Det er af største betydning, at det lykkes at overvinde den aktuelle krise, og at resultaterne af de seneste udvidelser fastholdes. Som de tidligere erfaringer viser, vil fremskridt inden for EU's dagsorden bringe fordele, som rækker langt ud over det økonomiske område.