

NOTAT

9. december 2020

EU'S GENOPRETNINGSFOND – STORE MULIGHEDER OG UDFORDRINGER

Kontakt:

**Seniorrådgiver,
Jan Høst Schmidt
+45 53 76 27 08
jhs@thinkeuropa.dk**

**Junioranalytiker,
Malthe Ancher-Jensen
+45 33 13 07 30
maj@thinkeuropa.dk**

RESUME Den 21. juli 2020 blev EU's stats- og regeringschefer enige om en Covid-19 Genopretningsfond samt det næste langtidsbudget for 2021-27 i en samlet pakke på i alt 1,8 trillioner euro. Pakken skulle hjælpe EU godt ud af coronakrisen. Som vanligt for EU's langtidsbudgetter var forhandlingerne særdeles vanskelige, men på et rekordlangt topmøde nåede man til enighed – og skabte dermed mulighed for den historiske genopretningsfond på 750 mia. euro, hvoraf 390 mia. euro er direkte tilskud til EU's medlemslande.

Midlerne fra Genopretningsfonden skal hjælpe med at nå EU's mål inden for den grønne og digitale omstilling, styrke konkurrenceevnen, sikre bedre sociale og sundhedsmæssige ydelser samt makroøkonomisk stabilitet i EU-landene. Beregninger viser, at Genopretningsfonden især kan hjælpe de mindst velstillede sydlige og østeuropæiske medlemslande og derigennem hele EU. Danske virksomheder kan især bidrage til investeringer i grøn omstilling.

Polen og Ungarn har imidlertid blokeret aftalen, fordi de er utilfredse med, at udbetaling af EU-midler er blevet kædet sammen med overholdelse af EU's retsstatsprincipper. Der er derfor stor risiko for en forsinkelse af det nye langtidsbudget og udbetalinger til EU's medlemslande fra Genopretningsfonden måske helt ind i 2022. Udskydelsen kommer oven i eksisterende udfordringer med at få fondens tilskud hurtigt ud til medlemslandene i løbet af 2021-23, hvor de vil have den størst mulige effekt på den økonomiske vækst i EU.

HOVEDKONKLUSIONER:

- I juli 2020 enedes stats- og regeringscheferne i EU om en økonomisk pakke på 1,8 trillioner euro bestående af 1) en Genopretningsfond på 750 mia. euro, hvoraf 390 mia. euro er direkte tilskud til medlemslandene, og 2) den nye flerårige, finansielle ramme (FFR) for 2021-27 på 1.074 mia. euro.
- Den endelige vedtagelse af pakken er indtil videre blokeret af Polen og Ungarn, fordi de er utilfredse med, at tildelingen af EU-midler er blevet kædet sammen med overholdelse af EU's retsstatsprincipper. Det risikerer at forsinke igangsættelsen af projekter fra Genopretningsfonden til ind i 2022.
- Genopretningsfondens hovedprogram, Genopretningsfaciliteten (RRF), vil i høj grad tilgodese økonomierne i de sydlige og de østeuropæiske lande, med tilskud på mellem 4 og 12 pct. af deres BNP for 2019.
- Selvom forbruget af fondens midler vil foregå over flere år, vil midlerne kunne bidrage til et betragteligt løft af disse landes økonomiske vækst, viser beregninger fra både EU-kommissionen og det uafhængige tyske økonomiske analyseinstitut, IMK. For EU som helhed kan det bidrage med en årlig vækst på mellem 0,3 pct. og 1,5 pct. afhængigt af, hvor hurtigt og effektivt midlerne anvendes.
- Bevilling og udbetaling af midler fra Genopretningsfonden forudsætter en godkendelse af ansøgerlandets genopretningsplaner fra EU-Kommissionen og de andre medlemslande. Disse planer skal tilgodese, at 57 pct. af investeringerne finansieret af fonden bruges på en grøn og digital omstilling. Resten skal bruges til investeringer i bedre sociale og sundhedsmæssige ydelser samt bidrage til makroøkonomisk stabilitet.
- Det er helt afgørende for den økonomiske vækst, at Genopretningsfonden kommer hurtigt i gang i 2021, og at styringssystemet for udbetalingen af midler fungerer smidigt og effektivt. Danske virksomheder vil kunne yde et godt bidrag til især den grønne omstilling.
- Der er dog store udfordringer først og fremmest med overhovedet at finde politisk enighed om den samlede økonomiske pakke, som Genopretningsfonden er en væsentlig del af.

I maj 2020 blev Frankrig og Tyskland enige om behovet for en EU-fond på 500 mia. euro, der kunne bidrage til både at bringe EU helskindet ud på den anden side af Covid-19-pandemien og nå EU's mål indenfor to store hovedprioriteter, nemlig bekæmpe klimaforandringerne og sikre en digitalisering af EU's økonomi.¹

Kommissionen og formanden for Det Europæiske Råd, Charles Michel, besluttede at kæde en sådan Genopretningsfond sammen med det næste langtidsbudget for EU (den Flerårige Finansielle Ramme, FFR) for 2021-27. Efter et rekordlangt topmøde med særdeles vanskelige forhandlinger blev EU's stats- og regeringschefer den 21. juli 2020 enige om en samlet aftale på i alt 1,8 trillioner euro. De 750 mia. euro er genopretningsfonden, hvoraf 390 mia. euro er direkte tilskud til EU's medlemslande.

Efter aftalen i juli gik det tyske formandskab sammen med Kommissionen straks i gang med at forberede iværksættelsen af aftalen. Efter langstrakte forhandlinger med Europa-Parlamentet lykkedes det formandskabet at skabe enighed mellem medlemslandene og Parlamentet om en forhøjelse af budgettet på en række specifikke områder, bl.a. forskning og uddannelse på 15 mia. euro, hvoraf ca. 12 mia. euro er en udgiftsforhøjelse i forhold til aftalen fra juli 2020. Hermed er den del af aftalen, der kræver ratifikation i de enkelte medlemslande, også klar. Det drejer sig om den del, der gør det muligt at hæve loftet for EU's egne indtægter, så Genopretningsfonden kan finansieres.^{2,3}

For at sikre genopretningen efter coronakrisen, skal udrulningen af EU-midler ske hurtigt, men på et solidt grundlag. Genopretningsfondens midler bevilges derfor på grundlag af planer fra medlemsstaterne, som bl.a. skal sikre en konkurrencedygtig, grøn og digital økonomi. Planernes skal konkretiseres ved hjælp af relevante investeringsprojekter og en passende finansiering af disse.⁴ Udfordringerne med at fremtidssikre EU's økonomi kan blive store og reelle, fordi der kan komme eventuel modstand fra medlemslandene mod, at EU blander sig i deres politiske prioriteringer, og fordi visse medlemslande mangler et velfungerende politisk og administrativt system.

¹ Franco-German initiative. Emerging stronger from the crisis, Forbundsregeringen i Tyskland, 18. maj 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/dt-franz-initiative>

² Politico, Brussels Playbook, 16. november 2020

³ Genopretningsplanen for Europa, EU-Kommissionen 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_da

⁴ Genopretningsplanen for Europa, EU-Kommissionen, 2020, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_da

På den anden side repræsenterer Genopretningsfonden klare muligheder for at skabe et EU-bidrag til den nødvendige omstilling af EU's økonomi. For dansk erhvervsliv ligger der gode muligheder for at kunne bidrage til denne omstilling, især den grønne omstilling. Så meget står på spil.

Men før udbetalingen af økonomiske midler til medlemslandene overhovedet er kommet i gang, er den samlede aftale løbet ind i problemer. Den 15. november 2020 meddelte Polen og Ungarn, at de trods udsigt til betydelige tilskud fra Genopretningsfonden på op til 5 pct. af deres BNP ikke er parate til at ratificere aftalen på grund af sammenkædningen af princippet om respekt for overholdelse af EU's retsprincipper (se boksen nedenfor) og udbetalingen af EU-budgetmidler.⁵ Det har bl.a. fået Hollands regeringschef, Mark Rutte til forestille sig et EU uden Polen og Ungarn, og en række kommentatorer spekulerer i muligheden for en mellemstatslig aftale om Genopretningsfonden for 25 af EU's medlemslande, dvs. uden deltagelse af Polen og Ungarn.^{6,7}

Retsstatsprincipperne i EU under pres

Diskussionen om retsstatsprincipperne internt i EU er ikke just ny. Gennem de seneste år har der været adskillige eksempler på, at principperne og værdierne i Artikel 2 (TEU) er kommet under pres i nogle af EU's medlemslande.⁸ I EU har mange især været bekymret for udviklingen i Ungarn og Polen med hensyn til retsstatsprincipperne og de grundlæggende rettigheder.⁹ Det har givet anledning til en stor uenighed mellem Ungarn og Polen og resten af EU. Argumentet fra resten af EU har bl.a. været, at hvis et land vil nyde godt af fordelene ved EU-samarbejdet, f.eks. tildelingen af økonomiske midler, må det land også respektere og leve op til de fælles principper, heriblandt princippet om et uafhængigt retssystem og en række grundlæggende menneskerettigheder, som landet har skrevet under på i forbindelse med medlemskabet af EU.

Kommissionen har indledt en Artikel 7-procedure mod både Ungarn og Polen, som i sidste ende kan resultere i, at man midlertidigt tager stemmeretten fra de pågældende lande. Dog kræver en sådan beslutning enstemmighed blandt de resterende lande udover det undersøgte land. Hertil har Polen og Ungarn meldt ud, at de vil holde hånden over hinanden.¹⁰

⁵ EU in crisis over Hungary and Poland's €1,8T hold-up, Politico, 16. november 2020, <https://www.politico.eu/article/eu-in-crisis-over-hungary-poland-budget-hold-up/>

⁶ EU's budget and recovery package stalls over rule of law spat, Financial Times, 16. November 2020, <https://www.ft.com/content/>

⁷ The Law Blockade, Brussels Briefing, Financial Times. 17. November 2020

⁸ Rule of Law Framework, EU-Kommissionen, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-framework_da

⁹ Rule of Law in Poland and Hungary has worsened, Europa-Parlamentet, 16. januar 2020 <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

¹⁰ Hvordan beskytter EU sine grundlæggende værdier?, Folketingets EU-oplysning, september 2020, <https://www.eu.dk/da/aktuelt/nyheder/2020/sep/hvordan-beskytter-eu-sine-grundlaeggende-vaerdier>

I forbindelse med Genopretningsfonden og FFR 2021-27 har Kommissionen foreslået en retsstatsmekanisme, som skal give EU mulighed for at reducere økonomiske udbetalinger fra budgettet til medlemslande, der ikke lever op til de grundlæggende retsprincipper. Dette forslag er dog ikke faldet i god jord hos Ungarn og Polen, da de anser mekanismen som et politisk motiveret forsøg på at straffe dem.¹¹

Fordi retsstatsmekanismen kan vedtages med kvalificeret flertal, har Polen og Ungarn den 26. november bekræftet, at de i stedet vil nedlægge veto over for FFR 2021-27.¹² Dermed er der lagt op til en konfrontation ved det virtuelle EU-topmøde den 10. og 11. december. Indtil videre står de øvrige 25 medlemslande samlet over for de to østeuropæiske lande. En række lande herunder de nordiske lande, Irland, Benelux-landene og Frankrig fastholder sammen med Europa-Parlamentet det kompromis om overholdelse af EU's retsstatsprincipper som betingelse for bevilling af EU-midler til et medlemsland, der er forhandlet under det tyske formandskab.¹³ Tysklands kansler, Angela Merkel har dog tilkendegivet at hun som formand for EU's Ministerråd arbejder på et kompromis, som kræver velvilje fra alle parter.¹⁴

Trods Merkels bestræbelser på at finde et kompromis er der stor risiko for en forsinkelse af det nye langtidsbudget og dermed også igangsættelsen af bevillinger og senere udbetalinger fra Genopretningsfonden. Udskydelsen kommer oven i de eksisterende udfordringer med at få fondens tilskud bevilget hurtigt i løbet af 2021-23 for at bidrage til en økonomisk vækst og bringe EU ud af coronakrisen.

Genopretningsfonden er på godt og ondt knyttet til budgettet for 2021-27

Genopretningsfonden er jf. figur 1 integreret i den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-27 for at skabe så megen synergi som muligt mellem budget og fond. Samtidig hviler finansieringen af fonden på en forøgelse af loftet for EU's egne indtægter fra 1,2 pct. til 2 pct. af EU's BNI, uden hvilket EU ikke kan optage lån til finansiering af et beløb på op til 750 mia. euro. Ratifikationen i medlemslandene af en forøgelse af loftet for egne indtægter kræver imidlertid, at man først opnår enstemmighed og Europa-Parlamentets godkendelse. Aftalen er

¹¹ Hungary and Poland stand firm against EU rule of law conditions, Financial Times, 18. november 2020, <https://www.ft.com/content/>

¹² Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary, 26. November, http://abouthungary.hu/joint_declaration

¹³ Hungary and Poland harden stance on rule of law, Financial Times, 27. november 2020, <https://www.ft.com/>

¹⁴ Merkel says 'all sides' must make compromises to break budget deadlock, Politico, 30. November 2020, <https://www.politico.eu/>

derfor sårbar over for gidseltagning i de politiske forhandlinger fra både enkelte medlemsstater og Europa-Parlamentet jf. ovenfor.

Figur 1. Den flerårige finansielle ramme forstærkes af Genopretningsfonden

Figuren viser FFR 2021-27 beløb fordelt på hovedformål for FFR, Next Generation EU og total. Tal i mia. euro (2018-priser)

	FFR 2021-27	Next Generation EU	Samlet
1. Det Indre Marked, innovation og det digitale område	132,8	10,6	143,4
2. Samhørighed, resiliens og værdier	377,8	721,9	1.099,7
3. Miljø og naturressourcer	356,4	17,5	373,9
4. Migration og grænseforvaltning	22,7	-	22,7
5. Sikkerhed og forsvar	13,2	-	13,2
6. Naboområder og verden	98,4	-	98,4
7. Europæisk offentlig forvaltning	73,1	-	73,1
I alt	1.074,3	750	1.824,3

Note: Beløbene omfatter en forstærkning af ti programmer med 15 mia. euro, i forhold til aftalen af 21. juli. De ti programmer er Horisont Europa, Erasmus+, EU4Health, Fonden for Integreret Grænseforvaltning, Rettigheder og værdier, Et Kreativt Europa, InvestEU, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Humanitær bistand. Kilde: EU-Kommissionen

Aftalen giver EU-Kommissionen beføjelse til at optage lån på kapitalmarkederne på op til 750 mia. euro på vegne af EU's medlemslande. Midlerne i Genopretningsfonden skal deles ud som hhv. lån og direkte tilskud. 360 mia. euro kan gives ud som lån til medlemslandene, mens 390 mia. euro gives ud som direkte tilskud til landene.¹⁵ Den samlede pulje i Genopretningsfonden er blevet opdelt i syv forskellige programmer, hvoraf Genopretnings- og resiliensfaciliteten er klart den største jf. figur 2.

Figur 2. Fordeling af Genopretningsfonden i syv programmer

Tal i mia. euro

Genopretnings- og resiliensfaciliteten	672,5
ReactEU	47,5
Horisont Europa	5
InvestEU	5,6
Udvikling af landdistrikter	7,5
Fonden for Retfærdig Omstilling	10
RescEU	1,9

Kilde: Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, Det Europæiske Råd, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

En fælles EU-finansiering af tilskud på 390 mia. euro er enestående i EU's historie. Udover at møde modstand under budgetforhandlingerne fra den såkaldte *Sparebende* (Danmark, Holland, Sverige og Østrig) blev den af andre, bl.a. den tyske finansminister Olaf Scholz, betegnet som Europas "Hamiltonske øjeblik", altså pendanten til det øjeblik i USA's historie, hvor USA's første finansminister Alexander Hamilton efter Den Amerikanske Revolution i 1790 samlede staternes krigsgæld i et føderalt budget og lagde grunden til De Forenede Stater.¹⁶

¹⁵ Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, Det Europæiske Råd, 2020, <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

¹⁶ Europe's recovery gamble, Bruegel, september 2020, <https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/>

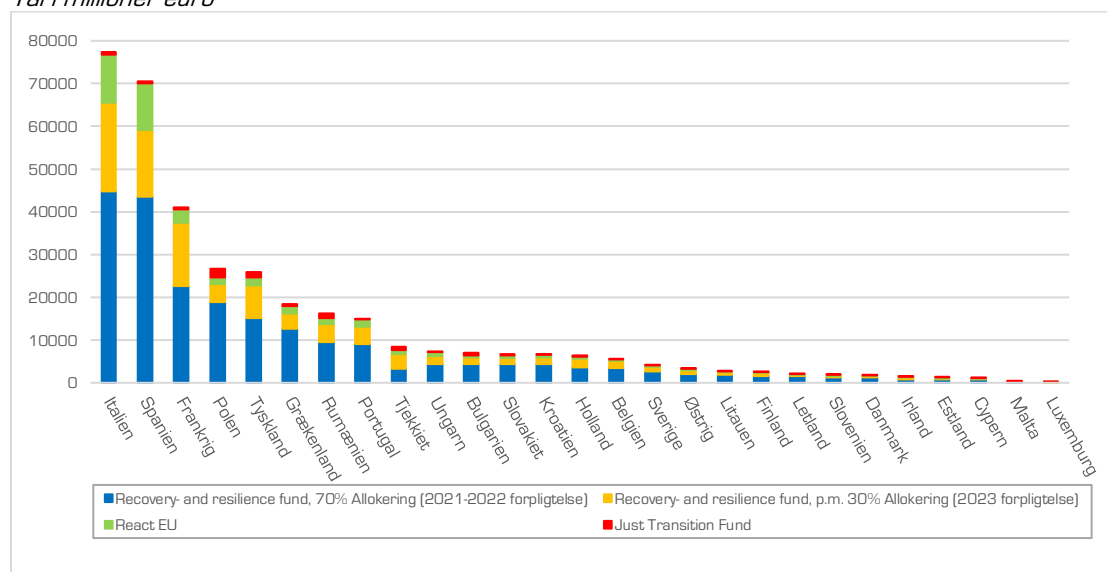
Finansmarkederne tog overvældende godt imod de første EU-lån Kommissionen optog i forbindelse med EU's hjælp til arbejdsløshedsunderstøttelse, SURE, på 100 mia. euro. I oktober 2020 udbød Kommissionen 10- og 20-årige obligationer på i alt 17 mia. euro. Buddet blev overtegnet med 216 mia. euro, og renterne blev -0,24 pct. og 0,13 pct. for hhv. 10- og 20-årige lån.¹⁷ Vejen synes derfor banet for en fornuftig finansiering på markederne. Nu mangler EU bare at komme i gang.

Genopretningsfonden fokuserer på de syd- og østeuropæiske lande

På forslag fra Kommissionen har EU vedtaget en fordeling af 70 pct. af tilskuddene i Genopretningsfondens største program, Genopretnings- og Resiliensfaciliteten. Tilskuddene fordeles til medlemslandene efter kriterier, som tager hensyn til de respektive landes levestandarder, befolkningsstørrelse og arbejdsløshedsprocenter, jf. figur 3 på næste side.

Figur 3. 1 euro er Italien, Spanien og Frankrig klare vindere

Tal i millioner euro



Kilde: Søjlerne i Next Generation EU, EU-Kommissionen, 2020

Fordelingen af de sidste 30 pct. fastlægges endeligt i 2022 efter, hvor hårdt landene bliver ramt af Covid-19-krisen, altså faldet i deres BNP i 2020 og 2021, samt levestandard og befolkningsstørrelse. Lande som Italien og Spanien vil ved en EU-lånefinansiering uden afdrag og med lave eller negative renter få klare fordele af tilskuddene, især selvfølgelig forudsat de investeres i forbedring eller

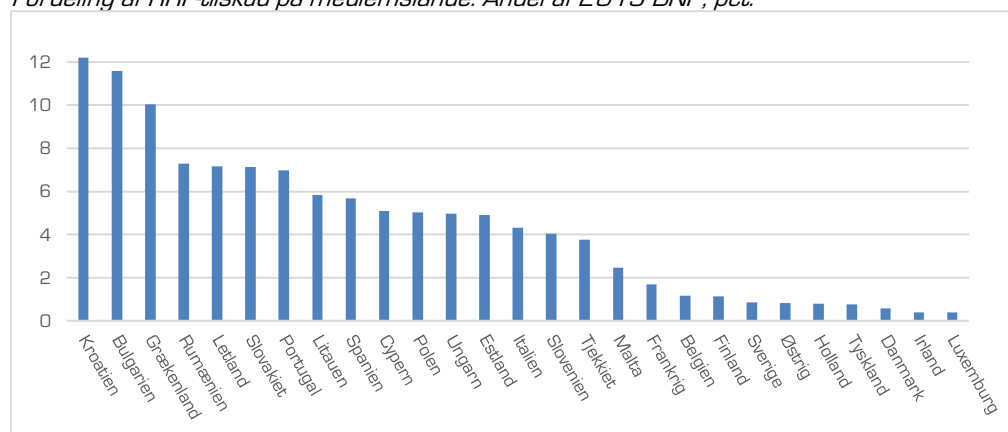
¹⁷ The EU makes market history with record demand for its "social bonds", CNBC, 21. oktober 2020, <https://www.cnbc.com/2020/10/21/eu-social-bonds-draw-historic-demand>

omstilling af deres økonomier. Lande som Danmark og Tyskland vil ikke høste direkte fordel, da de på sigt skal bidrage til finansieringen af EU-budgettet. Deres fordel af Genopretningsfonden vil i stedet kunne vise sig ved en højere vækst i de syd- og østeuropæiske lande og dermed i EU som helhed jf. nedenfor.

I forhold til deres økonomis størrelse vil både de øst- og sydeuropæiske lande få mulighed for at finansiere store offentlige og private investeringer ved brug af tilskuddene i Genopretningsfonden, som det fremgår af figur 4. De vil modtage midler svarende til 4-12 pct. af deres 2019 BNP efter planen i løbet af 2021-24 og dermed kunne iværksætte offentlige investeringer, som kan stimulere væksten i de pågældende lande i betydeligt omfang. De offentlige investeringer i ny infrastruktur, energigenerering, grøn energi eller digitalisering vil formegentlig både kunne trække øgede private investeringer med sig og forbedre landenes produktivitet.¹⁸

Figur 4. Genopretningsfonden har stor betydning for Syd- og Østeuropa

Fordeling af RRF-tilskud på medlemslande. Andel af 2019 BNP, pct.



Kilde: AMECO, EU-Kommissionen, 2020; Søjlerne i Next Generation EU, EU-Kommissionen, 2020.

Beregninger lavet af ECB illustrerer, at de syd- og østeuropæiske lande i euroområdet netto, dvs. når der tages hensyn til, at tilskuddene skal finansieres med lån optaget af EU, som skal betales tilbage efter BNI-nøglen i EU's budget, står til en klar gevinst i form af en forbedring af deres offentlige underskud og gældssituation. En foreløbig analyse fra det tyske analyseinstitut IMK viser, at den makroøkonomiske effekt af Genopretningsfonden også medfører en forbedring af

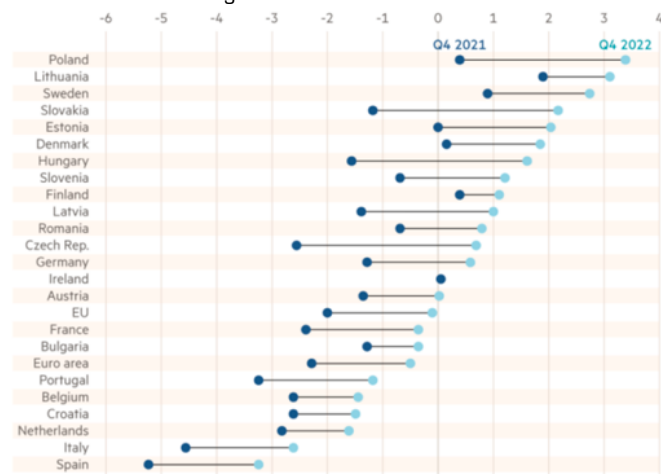
¹⁸ The macroeconomic effects of the recovery and resilience facility. A preliminary assessment. S. Watzka and S. Watt, Policy Brief 28, IMK, oktober 2020, <http://reparti.free.fr/imk982020.pdf>

de offentlige finanser for en række af de syd- og øst europæiske lande, som ikke er en del af euroområdet.^{19,20}

Genopretningsfonden kan bidrage til en bedre økonomisk udvikling i EU

En sammenligning af potentielle gevinster for de enkelte lande med den forventede økonomiske udvikling, indikerer ifølge EU-Kommissionens seneste forecast, at de sydlige lande, især Italien og Spanien vil have et BNP klart under niveauet for 2019. Italien vil dermed endnu ikke ultimo 2022 være på niveau med BNP i 2008. jf. figur 5.²¹

Figur 5. Pandemien fører til et tab i BNP helt frem til ultimo-2022 for en række EU-lande
BNP-niveau sammenlignet med 4. kvartal 2019.



Kilde: Financial Times, baseret på tal fra EU-Kommissionen

Det er derfor særligt vigtigt, at disse lande får mulighed for hurtigt at kunne finansiere betragtelige offentlige investeringer, som kan bidrage til at rette op på deres skrantende økonomi. Beregninger foretaget af det tyske økonomiske institut, IMK og EU-Kommissionen viser en klar positiv effekt for den økonomiske vækst i hele EU fra Genopretningsfonden på mellem 0,3 pct. og 1,5 pct. per år.^{22,23} Instituttet IMK, hvis analyse kun medtager tilskuddene fra Genopretningsfaciliteten, illustrerer, at den kumulative positive BNP-vækst som følge af de

¹⁹ The macroeconomic effects of the recovery and resilience facility. A preliminary assessment. S. Watzka and S. Watt, Policy Brief 28, IMK, oktober 2020, <http://reparti.free.fr/imk982020.pdf>

²⁰ The fiscal implications of the EU's recovery package, ECB, september 2020, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/>

²¹ Egne beregninger på grdl. af Kommissionens 2020 Autumn Economic Forecast og Ameco database.

²² The macroeconomic effects of the recovery and resilience facility. A preliminary assessment. S. Watzka and S. Watt, Policy Brief 28, IMK, oktober 2020, <http://reparti.free.fr/imk982020.pdf>

²³ 2020 Autumn economic forecast, EU-Kommissionen, November 2020

offentlige investeringer finansieret fra Genopretningsfonden i betydelig grad vil kunne hindre, at lande som Grækenland, Italien, Portugal og Spanien vil sakke yderligere bagud i økonomisk udvikling på grund af pandemien. Samtidig er der en positiv, men lille vækst for EU som helhed på 0,3 pct. i gennemsnit per år 2021-23. For et land som Danmark er mervæksten på lidt under 0,2 pct. per år i gennemsnit i de tre år. IMK's analyse forudsætter at tilskuddene fuldt ud anvendes på offentlige investeringer.²⁴

EU-Kommissionens beregninger inddrager også brug af fondens lånemuligheder, som primært er rettet mod lande med en kreditværdighed under EU's. Indtil videre er de pågældende lande ikke ivrige efter at benytte denne mulighed. Det vil naturligvis reducere effekten af Genopretningsfonden i forhold til Kommissionens resultater.²⁵ Desuden har Kommissionen beregnet to scenarier - et med 100 pct. brug af midlerne til offentlige investeringer med en høj effekt på den økonomiske vækst, og et andet hvor kun 50 pct. af finansieringen anvendes til at øge de offentlige investeringer. Sidstnævnte giver et klart mindre positivt resultat.²⁶ Kommissionen opgør ikke væksten per år fordelt på enkelte lande, men på 3 grupper opdelt efter deres BNP per indbygger og deres offentlige gælds andel af BNP i forhold til EU-gennemsnittet. Kommissionens beregninger viser ligesom IMK-Institutts analyse, at væksten bliver højere for de to grupper med hhv. høj velstand og høj gæld og lav velstand og lav gæld dvs. de sydlige og de østeuropæiske lande.²⁷

Begge beregninger illustrerer, at den makroøkonomiske effekt vil være mere positiv jo mere koncentreret midlerne, er i tid og i jo højere grad midlerne fører til offentlige og private investeringer. Det betyder, at Genopretningsfondens betydning for at kunne bidrage til at hjælpe EU's økonomi godt ud af Coronakrisen afhænger af en relativ hurtig iværksættelse af langtidsbudgettet og Genopretningsfonden. Den manglende enighed om budgettet forsinker allerede brugen af fondens midler med adskillige måneder til langt ind i 2021.

Med EU-kommissionens seneste økonomiske forecast vil de negative effekter af Coronakrisen først være ved at fortage sig i løbet af 2023 og 2024, jf. figur 5 ovenfor. En koncentration af forbruget af Genopretningsfondens midler til 2023-26 og den heraf følgende forøgelse af de offentlige investeringer i især de østlige

²⁴ The macroeconomic effects of the recovery and resilience facility. A preliminary assessment. S. Watzka and S. Watt, Policy Brief 28, IMK, oktober 2020, <http://reparti.free.fr/imk982020.pdf>

²⁵ National governments spurn loan portion of EU's recovery fund, Politico, 26. oktober 2020 <https://www.politico.eu/article/bazooka-blunted-as-eu-countries-snub-recovery-loans/>

²⁶ Autumn 2020 Economic Forecast, EU-Kommissionen, november 2020

²⁷ Autumn 2020 Economic Forecast, EU-Kommissionen, november 2020

EU-lande vil kunne medføre en overophedning af deres økonomier på dette tidspunkt, selvom de pågældende lande i høj grad vil importere know-how og materialer fra nogle af de nordlige økonomier til brug for deres grønne omstilling.

Betingelser knyttet til brug af Genopretningsmidler skal sikre effektiv udnyttelse af EU's penge

Udover de tidsmæssige problemer knyttet til den manglende politiske enighed om budgettet for 2021-27 vil det styringssystem, som er vedtaget for at sikre en effektiv udnyttelse af fondens midler, også kræve relativ lang tid at få på plads, inden projekter med finansiering fra fonden kan sættes i værk. Ved aftalen i juli 2020 var der enighed om at etablere et styringssystem, som bl.a. hviler på det eksisterende økonomiske overvågningssystem, det såkaldte europæiske semester med årlige økonomisk-politiske anbefalinger til medlemslandene. Det Europæiske Råd besluttede, at landene skulle indsende planer for, hvordan de vil bruge pengene og i den forbindelse opfylde mål om konkurrencemæssig bære- og modstandsdygtighed og om en grøn og digital omstilling. Disse planer skal indeholde de generelle mål, kvantificerbare mål, milepæle og finansieringsplan.²⁸

Oven i dette system blev det på krav fra *Sparebanden* m.fl. under forhandlingerne i juli besluttet, at et EU-land kan anmode om en diskussion i Det Europæiske Råd af, om betingelserne vedtaget i et medlemslands genopretnings-plan er opfyldt, inden betaling til et andet medlemsland accepteres med henblik på at sikre, at pengene anvendes efter hensigten.²⁹

EU-kommissionen udsendte sin vejledning til medlemslandene i september 2020 og inviterede medlemslandene til at indsende foreløbige genopretningsplaner til Kommissionen allerede fra oktober 2020. De endelige planer skal være Kommissionen i hænde senest 1. april 2021 med henblik på at kunne bevilge igangsættelse af programmer og projekter med finansiering fra Genopretningsfonden fra sommeren 2021.³⁰

²⁸ Årlig strategi for bæredygtig vækst 2021, EU-Kommissionen, november 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/>

²⁹ Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, Det Europæiske Råd, juli 2020, <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/european-council/2020/07/17-21/>

³⁰ What role for the European Semester in the recovery-plan? Manuela Moschella, EP, November 2020, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/>

Figur 6. Genopretningsplanerne har omfattende mål og delmål

Konkurrencedygtig bæredygtighed			
Grøn omstilling	Digital omstilling	Bedre social- og sundhedsydelser	Makroøkonomisk stabilitet
Investeringer i vedvarende energi, brint og energi-effektivisering m.m. på 37 pct. af planen.	Investeringer i IT-uddannelse, digitalisering af det offentlige, 5G netværk m.m. på 20 pct. af planen.	Investeringer i uddannelse, sundhed, børnepasning m.m.	Reformer af offentlige finanser, pensionsformer m.m.

Kilde: Årlig strategi for bæredygtig vækst 2021, EU-Kommissionen, november 2020.

Det overordnede mål for genopretningsplanerne vil være konkurrencedygtig bæredygtighed, som så omfatter delmål om grøn og digital omstilling, bedre sociale og sundhedsmæssige ydelser og makroøkonomisk stabilitet jf. figur 6. Det sidste mål, pointerer Kommissionen, skal ikke forhindre, at landene i 2021 bør bruge deres finanspolitik til i så vidt omfang som muligt at understøtte deres økonomier gennem krisen.³¹

Det overordnede mål og delmålene er brede og omfattende, og skal derfor konkretiseres i programmer med tidsmæssige milepæle og planer for offentlig og privat finansiering.³² I diskussionen af planerne med medlemslandene er det imidlertid vigtigt, at de konkrete betingelser som knyttes til bevilling og udbetaling af EU-midler ifølge de enkelte planer er betingelser knyttet til de enkelte delmål. Penge til grøn omstilling i Italien skal ikke afhænge af, om Italienerne gennemfører en generel pensionsreform for at skabe makroøkonomisk stabilitet via mere holdbare offentlige finanser. Derimod giver det god mening at knytte betingelser til finansiering af det grønne delmål i form af indførelse af højere grønne afgifter og/eller højere energieffektivitet i bygninger i Italien.³³

Ved udarbejdelse og diskussion af planerne er det også vigtigt at forsøge at skabe så stort nationalt politisk ejerskab af planerne som muligt. Det Europæiske Semester er ikke just kendt for at føre til høj implementering trods det forhold, at landene selv vedtager sine anbefalinger sammen med de øvrige lande. De politisk-økonomiske anbefalinger har en lav implementeringsgrad. For 2019 er godt hele

³¹ Årlig strategi for bæredygtig vækst 2021, EU-Kommissionen, november 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/>

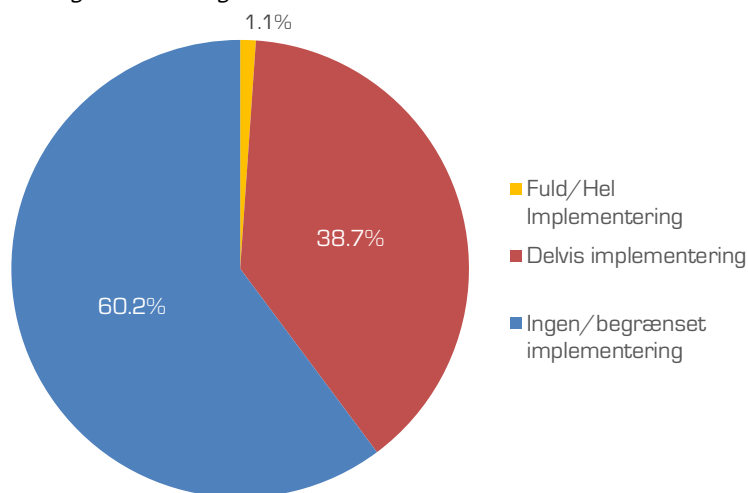
³² Ibid. og What role for the European Semester in the recovery-plan? Manuela Moschella, EP, November 2020 <https://www.europarl.europa.eu/>

³³ European Union recovery: strings attached, but not tied up in knots, Pisany Ferry, Bruegel, oktober, 2020, <https://www.bruegel.org/wp-content/>

60 pct. af anbefalingerne slet ikke eller kun i mindre omfang gennemført jf. figur 7.³⁴

Figur 7. Lav implementering af anbefalinger fra Det Europæiske Semester

Fordeling af anbefalinger fra 2019. Pct.



Kilde: Europaparlamentet, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/>

I genopretningsplanerne knyttes anbefalingerne sammen med en finansiering af offentlige og private investeringer. Det bør kunne hæve gennemførelsesgraden til tæt på 100 pct., men det bør ikke anvendes til brede krydsbetingelser som anført ovenfor. Det vil blot føre til politiske blokeringer i diskussionerne om planerne.

³⁴ Implementation of the 2019 Country-Specific Recommendations, European Parliament, april 2020, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/>