



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.9.2004
KOM(2004) 581 slutlig

**KOMMISSIONENS MEDDELANDE
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**om bättre ekonomisk styrning och förtydligande av hur stabilitets- och tillväxtpakten
skall genomföras**

1. MOT BÄTTRE EKONOMISK STYRNING OCH SUNDA OFFENTLIGA FINANSER

Den 18 juni 2004 antog Europeiska rådet en förklaring om stabilitets- och tillväxtpakten där det betonas att en ökning av tillväxtpotentialen och ett säkerställande av sunda offentliga finanser utgör de två hörnpelarna i unionens och medlemsstaternas ekonomiska politik och finanspolitik. Med detta meddelande följer kommissionen upp Europeiska rådets konstaterande att medlemsstaterna ser fram emot kommissionens förslag när det gäller att förstärka och förtydliga genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten. Mot bakgrund av grundtankegångarna i det förra meddelandet av den 24 juni 2004 med titeln "De offentliga finanserna i EMU - 2004" får medlemsstaterna nu information om inriktningen på förslagen om hur EU:s finanspolitiska ram skall struktureras och fungera i framtiden.

Övervakningen av budgetdisciplinen har visat sig effektiv och behöver upprätthållas samtidigt som det måste råda säkerhet om att den blir strikt genomförd. I det sammanhanget utgör fördragets bestämmelser med referensvärden för underskottet i den offentliga sektorns finanser och den offentliga skulden på 3 respektive 60 % av BNP fortfarande den nödvändiga, starka grunden för den finanspolitiska ramen och systemets ankare. Alltför stora underskott skall undvikas och när de uppstår måste de korrigeras omedelbart, vilket bidrar till att slå vakt om prisstabiliteten och säkerställa hållbarheten i de offentliga finanserna. Den finanspolitiska ramen består av ett antal gemensamma regler som skall tillämpas på samma sätt i alla medlemsstater. I ett EU som består av 25 länder, kännetecknade av betydande olikheter och stor mångfald –och efter fem års erfarenhet av EMU – kan det fastställas att en mer omfattande gemensam ram, med starkare betoning av de ekonomiska resonemang som ligger bakom reglerna, skulle göra det lättare att tillgodose skillnaderna i ekonomiska förutsättningar runt om i EU. Målet är därför att vässa de ekonomiska argument som ligger till grund för den befintliga ramen och därigenom stärka dess trovärdighet och göra politiken lättare att genomdriva. Syftet är inte att göra de befintliga reglerna hårdare eller mer flexibla utan snarare att göra dem mer ändamålsenliga och verkkningsfulla.

Mot denna bakgrund undersöks i detta meddelande för det första hur den finanspolitiska ramen, särskilt stabilitets- och tillväxtpakten, kan komma förbi de svårigheter som hittills har varit rådande, genom att den ekonomiska utvecklingen ges mer utrymme i rekommendationerna och politiken inriktas mer på att slå vakt om hållbarheten i de offentliga finanserna.

För det andra behandlas i meddelandet hur instrumenten för EU:s ekonomiska styrning kan kopplas samman på ett mer effektivt sätt för att förbättra finanspolitikens bidrag till den ekonomiska tillväxten och till genomförandet av Lissabonstrategin. För det tredje föreslås i meddelandet tänkbara förbättringar av hur ramen kan genomdrivas.

Kommissionen har för att utveckla detta tillvägagångssätt tagit hänsyn till följderna av EG-domstolens dom av den 13 juli 2004¹ som klargjorde kommissionens och rådets olika roller när det gäller tillämpningen av EU:s finanspolitiska ram. Domen bekräftade även att ett regelbaserat system utgör den bästa garantin för att åtaganden genomdrivs och för att alla medlemsstater behandlas likvärdigt.

¹ EG-domstolens dom av den 13 juli 2004 i målet C-27/2004 mellan Europeiska gemenskapernas kommission och Europeiska unionens råd.

2. OMORIENTERING AV STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTEN

Fem års erfarenhet av stabilitets- och tillväxtpakten har riktat uppmärksamheten mot dess viktiga roll i samordningen av de offentliga finanserna. Stabilitets- och tillväxtpakten har bidragit till makroekonomisk stabilitet, vilket även tar sig uttryck i den senaste lågkonjunktorens finanspolitiska utveckling, som är positiv jämfört med hur det var tidigare, när lågkonjunkturer oftast åtföljdes av en mer utpräglad försämring av de underliggande offentliga finanserna. Under de senaste åren har det dock byggts upp spänningar i fråga om tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten, vilket har gjort att dess trovärdighet och acceptans har minskat och lett till osäkerhet beträffande institutionernas förmåga att agera. De erfarenheter som gjorts med tillämpningen av ramen har dessutom visat vägen mot ytterligare möjligheter att förbättra den.

Kommissionen föreslog i sitt meddelande från juni 2004 flera sätt att stärka stabilitets- och tillväxtpakten: i) att ägna mer uppmärksamhet åt skuldnivåer och långsiktig hållbarhet vid övervakningen av de offentliga finanserna, ii) att ta större hänsyn till länderspecifika faktorer när målen för ”nära balans eller överskott” på medellång sikt fastställs, iii) att beakta ekonomiska faktorer och ekonomisk utveckling vid genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott, och iv) att på ett tidigare stadium sätta in åtgärder för att korrigera en ogynnsam finanspolitisk utveckling.

För att stärka och förtydliga ramen är det av avgörande betydelse att en bra balans kan skapas mellan en potentiellt högre grad av särbehandling vid övervakningen och samordningen av finanspolitiken och behovet av att slå vakt om att de regler som styr ramen förblir enkla och öppna. Dessa regler måste tillämpas rättvist och konsekvent och kunna begripas av den allmänna opinionen i EU. De två absoluta tal som ligger till grund för övervakningen, nämligen referensvärdet på 3 % för underskottet i förhållande till BNP och skuldkvoten på 60 % av BNP, har visat sig fungera och kommer även fortsättningsvis att ha en central funktion i den multilaterala övervakningen.

En starkare stabilitets- och tillväxtpakt skulle kunna fastställa principer och allmänna kriterier för budgetövervakning, som kan ligga till grund för samordningen av de offentliga finanserna. Därutöver skulle mer specifika ekonomiska analysinstrument för att bedöma övervakningen av de offentliga finanserna kunna läggas fram i en uppförandekodex tillsammans med den omarbetade stabilitets- och tillväxtpakten, för att garantera att denna tillämpas på ett konsekvent sätt. Huvuddragen i den reviderade metoden kan beskrivas på följande sätt:

- (i) **Att ägna mer uppmärksamhet åt skuldnivåer och hållbarhet vid övervakningen av de offentliga finanserna.** Ökad uppmärksamhet på hållbarhet innebär bättre övervakning av såväl utvecklingen av den löpande skuldnivån som faktorer som kan påverka dess utveckling på medellång och lång sikt. Det måste dock betonas att mer uppmärksamhet på skuldnivåns utveckling skall ses som ett komplement till en fortsatt strikt kontroll av underskottets utveckling.

Ökad uppmärksamhet på den offentliga skuldkvoten och de offentliga finansernas hållbarhet leder till tre förslag till ändringar av stabilitets- och tillväxtpakten, nämligen att fastställa landsspecifika mål för de offentliga finanserna på medellång sikt (se punkt ii nedan), att göra fördragets skuldkriterium operativt och att inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott definiera planen för korrigeringen av underskottet bl.a. efter graden av hållbarhetsrisk (se punkt iii nedan).

Vad beträffar skuldkriteriet skulle stabilitets- och tillväxtpakten kunna klarlägga hur fördragets bestämmelse om att skuldsättningen "minskar i tillräcklig utsträckning" bör tolkas. När det gäller att fastställa den nödvändiga takten i skuldminskningen bör hänsyn tas till behovet av att säkerställa försiktiga skuldkvoter innan den fulla effekten av en åldrande befolkning sätter in och till landsspecifika ingångsskuldkvoter och förutsättningar för potentiell tillväxt. Eventuellt krävs det en bedömning av ytterligare faktorer som har samband med åldrande och ansvarsförbindelser.

Ett viktigt inslag är definitionen av en skuldkvot som "minskar i tillräcklig utsträckning", så att försiktiga skuldkvoter kan uppnås inom en rimlig tidsrymd. Den årliga bedömningen av skuldkvotens utveckling kan göras mot denna referensminskningstakt, men med hänsyn tagen till aktuella landsspecifika tillväxtförutsättningar. I praktiken är det så att om tillväxten är under sin potential kan en långsammare skuldminskningstakt vara förenlig med ramens krav, medan motsatt förhållande råder om tillväxten är över sin potential.

Vid tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott krävs det mer kunskap om faktorer som påverkar de offentliga finansernas hållbarhet på lång sikt, som pensionsskulder och andra ansvarsförbindelser samt tillgångar. Fördjupad förståelse av de faktorer som påverkar utvecklingen kommer att hjälpa till att integrera dem bättre i den finanspolitiska ramen. Ökad förståelse för avvikelserna mellan siffrorna för skuldkvot och underskott skulle även göra det möjligt att bättre tolka trenderna i de offentliga finanserna.

- (ii) **Att ta mer hänsyn till landsspecifika faktorer när målen på medellång sikt för att uppnå ett offentligt underskott "nära balans eller som visar överskott" fastställs.** De mål på medellång sikt som kompletterar bestämmelserna i fördraget har två huvudsyften. För det första skall de ge tillräckligt med svängrum för att det skall kunna undvikas att det offentliga underskottet överskrider referensvärdet på 3 % vid en lågkonjunktur, även om man inte tillgriper möjligheten att föra en konjunkturförstärkande finanspolitik. För det andra innebär ett mål på medellång sikt att den offentliga skuldkvoten kan minskas, vilket även gör landet bättre rustat för att klara den åldrande befolkningens effekt på de offentliga finanserna. Den operativa tolkningen av målet att på medellång sikt uppnå ett saldo "nära balans eller överskott" har lämnats öppen i stabilitets- och tillväxtpakten och i praktiken kräver man att de flesta medlemsstater varje år i konjunkturrensade termer skall nå ett balanserat saldo i den offentliga sektorns finanser. Med tanke på de ökande ekonomiska skillnaderna inom ett EU med 25 medlemsstater är det inte längre lämpligt och ekonomiskt rimligt att bibehålla samma mål för alla länder.

Utöver målet att undvika att överskrida referensvärdet för underskottet, skulle det finanspolitiska målet på medellång sikt kunna definieras i förhållande till skuldernas nuvarande nivå och deras utveckling på medellång och lång sikt. I praktiken skulle målet på medellång sikt vara striktare (nära noll eller överskott) ju högre landets skuldkvot är. Den offentliga sektorns finanser skall styras på ett sådant sätt att referensvärdet på 3 % inte överskrider under normala förhållanden. De länder som får tillåtelse att bibehålla ett litet underskott kommer dock att löpa större risk att överskrida 3 %-gränsen under en lågkonjunktur.

När avvikelser från målet på medellång sikt eller vägen att uppnå detta bedöms, kan andra faktorer beaktas, som potentiell ekonomisk tillväxt, inflation, befintliga skuldåtaganden med anknytning till den åldrande befolkningen, effekterna av strukturreformer eller behovet av ytterligare nettoinvesteringar.

Det bör slutligen framhållas att det finns en klar avvägning att göra mellan hur ekonomiskt lämpliga och hur komplicerade definitionerna är. Denna avvägning måste tas i noggrant beaktande när man utformar riktlinjer för att fastställa mål på medellång sikt och för att bedöma avvikelser från dessa mål.

(iii) Att beakta ekonomiska faktorer och ekonomisk utveckling vid genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott. Detta gäller främst två aspekter av förfarandet:

- Anpassning till utdragna perioder av låg tillväxt genom en "klausul för särskilda omständigheter". En situation med långsam, men ändå positiv ekonomisk tillväxt har inte helt och hållet beaktats inom EU:s befintliga finanspolitiska ram. Detta kan åtgärdas genom att man ser över planen för korrigerande åtgärder i de fall ett land överskrider referensvärdet på 3 % för det offentliga underskottet (se nedan) eller genom att den s.k. "klausulen för särskilda omständigheter" omdefinieras. Enligt den nuvarande ramen skulle en långvarig period av låg tillväxt som leder till en betydande förlust av kumulerad BNP och till underskott över 3 % av BNP inte utlösa klausulen för särskilda omständigheter som skulle förhindra att medlemsstaten förklaras ha ett alltför stort underskott.

Det finns några undantag i fördraget från den allmänna principen att länder som har underskott eller skuldkvoter över de fastlagda referensvärdena skall anses ha alltför stora underskott. Det finns kumulativa förhållanden som (undantagsvis, tillfälligt och i närheten av referensvärdet) kan motivera ett sådant undantag. I förordning nr 1467/97 specificeras dessa undantag från tillämpningen av förfarandet genom att villkoren för att tillämpa den så kallade klausulen för "särskilda omständigheter" fastställs på ett relativt restriktivt sätt. I förordningen begränsas särskilt tillämpningen av denna klausul till fall där tillväxten har varit negativ, och om inte denna negativa utveckling har varit avsevärd (- 2 %) måste länderna lägga fram styrkande bevis. För att kunna hantera perioder då tillväxten visserligen har varit positiv, men under lång tid mycket låg, och när en sådan utveckling är oväntad, skulle man kunna tänka sig att omdefiniera begreppet allvarig lågkonjunktur och klarlägga begreppen "konjunkturedgångens plötsliga förlopp" och "det ackumulerade produktionsbortfallet i förhållande till den tidigare trendmässiga utvecklingen". De övriga två villkoren (övergående och nära referensvärdet) skall gälla även fortsättningsvis.

Eventuella ändringar av definitionen av denna klausul bör behandlas tillsammans med förändringar av planen för korrigerande, som även skulle ta hänsyn till långvariga konjunkturavmattningar. Den största skillnaden med att ta hänsyn till långvariga konjunkturavmattningar genom att utöka definitionen av klausulen om särskilda omständigheter snarare än att se över korrigeringsplanen är att om man utvecklar begreppet särskilda omständigheter kommer det land som överskrider referensvärdet på 3 % inte automatiskt att omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott och därför inte heller av den ökade övervakning som detta medför och som kan leda till

att man förlorar möjligheten att sätta in den nödvändiga övervakningen när det verkligen behövs.

- Att tillåta landsspecifika faktorer att spela in vid genomdrivandet av åtgärderna för att korrigera alltför stora underskott (korrigeringsplanen). Enligt de nuvarande reglerna måste en medlemsstat som överskrider kvoten på 3 % av BNP slutföra sin korrigering ”under det år som följer på året då underskottet fastställdes om det inte föreligger särskilda omständigheter” (artikel 3.4 i förordning nr 1467/97). I förordningen föreskrivs andra tidsfrister, framför allt för att vidta effektiva åtgärder (inom fyra månader räknat från inledandet av förfarandet) och för sanktioner om en medlemsstat underlåter med att rätta sig efter rådets beslut (inom tio månader räknat från inledandet av förfarandet).

Att tillämpa samma tidsfrister för alla länder när det gäller korrigeringen av alltför stora underskott har grundläggande begränsningar, eftersom en sådan princip förhindrar att man gör skillnad mellan länder med olika konjunkturutveckling och med olika skuldnivåer. Detta kan leda till missriktad politisk vägledning genom att man exempelvis efterfrågar alltför kraftiga konjunkturförstärkande korrigeringar eller skapar incitament för enstaka åtgärder i syfte att uppfylla tidsfrister.

När man lägger fast en lämplig korrigeringsplan bör stabilitets- och tillväxtpakten i större utsträckning ta hänsyn till ekonomiska villkor och grundläggande förutsättningar i den medlemsstat som överskrider 3 %-gränsen. Detta innebär att förfarandet vid alltför stora underskott fortfarande kommer att inledas om landet överskrider den tillåtna underskottsgränsen i de fall då en snabb korrigering fortfarande förväntas. Korrigeringstakten skulle emellertid kunna variera mellan olika länder om lämpliga korrigeringsplaner utarbetas på grundval av ekonomiska förutsättningar och skuldnivåer. Vid bedömningen av det ekonomiska läget bör orsakerna bakom de alltför stora underskotten beaktas, liksom hur väl avvägd den politik som förs är. I praktiken finns det flera tänkbara tillvägagångssätt inom ramen för fördraget. En första möjlighet är att fortsätta tillämpa ”det år som följer på året då underskottet fastställdes” som grundregel för korrigering, samtidigt som en mer utdragen korrigeringsplan kan tillåtas för vissa länder genom att stabilitets- och tillväxtpaktens klausul om särskilda omständigheter utvecklas. En annan möjlighet är att man tillämpar landsspecifika tidsfrister som huvudregel. Under alla förhållanden är det viktigt att en maximal tidsfrist för korrigeringen av det alltför stora underskottet fastställs och att inga undantag medges för en olämplig politik.

Därutöver bör tidsfristerna för övervakning ses över, i syfte att göra dessa bättre anpassade till de nationella budgetförfarandena. Bedömningarna av stabilitets- och konvergensprogrammen bör utgöra ett centralt inslag i utvärderingarna av den finanspolitiska utvecklingen och de politiska åtgärder som har vidtagits. Principen att de länder som är underställda förfarandet vid alltför stora underskott står under förstärkt övervakning bör bibehållas, men det förefaller rimligt att mer vikt läggs vid de årliga bedömningarna av de korrigerande åtgärderna och detta kan även bidra till att förenkla befintliga förfaranden.

Den ökade fokuseringen på skuldkvoten bör även uppmuntra till att driva en försiktig politik under goda tider och därigenom uppnå en snabbare skuldminskning. Om skuldfrågan beaktas i samband med att en lämplig korrigeringsplan utarbetas för att komma till rätta med alltför stora underskott gynnas länder som har minskat sina

skuldsaldon till försiktiga nivåer, genom att dessa länder får mer svängrum när tiderna blir sämre.

- (iv) **Sätta in åtgärder på ett tidigare stadium för att undvika att de offentliga finanserna utvecklas i fel riktning.** Erfarenheterna under perioden omedelbart före den senaste långdragna ekonomiska avmattningen har visat att det är viktigt att driva en försiktig politik som syftar till att de offentliga över- och underskotten tar ut varandra över konjunkturcykeln, och att eftersträva överskott under perioder med gynnsam ekonomisk utveckling. Övervakningen av de offentliga finanserna bör leda till att länderna påverkas att göra sitt bästa för att nå sina mål på medellång sikt. Stabilitets- och tillväxtpakten bör därför betona kravet på att offentliga över- och underskott skall ta ut varandra över konjunkturcykeln så att man klarar av effekterna av den åldrande befolkningen, skapar tillräckligt med manöverutrymme för att klara perioder av ekonomisk avmattning och kan driva en makroekonomisk politik som är anpassad till olika konjunkturlägen. Om medlemsstaterna gemensamt står bakom dessa mål bör det öka deras engagemang för stabilitets- och tillväxtpakten.

Det är viktigt att mekanismen för inbördes granskning fungerar effektivt i den förebyggande delen av övervakningen av de offentliga finanserna, så att den politik som drivs leder till rätt resultat och stabilitets- och tillväxtpaktens sanktionsinslag inte behöver tillgripas.

Kommissionens möjlighet att direkt utfärda ”tidiga varningar” (se punkt 4 nedan) bör kunna bidra till att tillräckligt tidigt slå larm om att åtgärder behöver vidtas för att hindra att de offentliga finanserna utvecklas i fel riktning, även i goda tider och i lägen då underskotten inte nödvändigtvis befinner sig i närheten av 3 %-gränsen.

Även de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken skulle kunna användas mer effektivt för att behandla frågan om vilken sorts politik som är lämplig att driva under en högkonjunktur. Om det behövs skulle rekommendationer kunna utfärdas om genomförandet av de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken om den finanspolitik som drivs i ett land verkar oförenlig med deras innehåll.

Om den politik som drivs i en medlemsstat förefaller leda till att fördragets referensvärden eller de offentliga finansernas hållbarhet äventyras bör varningar utfärdas i god tid.

3. SAMORDNINGEN AV FINANSPOLITIKEN

Att sätta EU:s övervakning av finanspolitiken i ett bredare perspektiv innebär att den disciplinära sidan måste betraktas på EU-nivå tillsammans med andra element: den ekonomiska och finansiella politiken måste ges rätt prioriteringar i förhållande till ekonomiska reformer, innovation, konkurrenskraft och stärkande av privatinvesteringar och konsumtion. Detta skulle bidra till framstegen mot att uppnå Lissabonstrategins ekonomiska mål.

Om kopplingen mellan de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, stabilitets- och tillväxtpakten och det nationella budgetarbetet stärktes skulle samordningen av den ekonomiska politiken bli effektivare. I synnerhet skulle den europeiska övervakningens bidrag till den nationella politiken kunna göras enklare och effektivare om tidsplanen för den

förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten i samband inlämnandet och bedömningen av stabilitets- och konvergensprogram, sågs över så att den blev bättre anpassad till ländernas nationella budgetarbete.

Stabilitets- och konvergensprogrammen skulle kunna spela en viktigare roll. Först och främst skulle de kunna redovisa den finanspolitiska strategin på medellång sikt i början av tillträdande nya regeringars mandatperioder. Uppdateringarna av programmet skulle då kunna bli till faktiska revideringar av den makroekonomiska politiken, tidigare under året än vad som annars har varit fallet. Detta skulle innebära att de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och yttrandena om programmen skulle kunna ges större utrymme i regeringarnas nationella budgetarbete. Bedömningarna av genomförandet av de allmänna riktlinjerna i början av året därpå skulle avsluta årscykeln och utgöra grunden för nästa års planeringscykel.

Det finns många fördelar med en sådan revidering av planeringskalendern för den ekonomiska politiken. För det första skulle stabilitets- och konvergensprogram som är inriktade på strategisk planering i stället för på att ge en beskrivning av de årliga budgetarna öka åtgärdernas fokus på planering på medellång sikt. För det andra är det troligt att en gemensam planeringsperiod i EU för makroekonomisk politik, som innebär ökat samspel mellan de europeiska och de nationella nivåerna innan arbetet med den preliminära budgeten för året därpå inleds, skulle öka medlemsstaternas engagemang för EU:s samordning av finanspolitiken och göra det lättare att utgå från gemensamma riktlinjer vid planeringsarbetet för den inhemska politiken. För det tredje kan förändringen ge nationella parlament en möjlighet att involveras i budgetförfarandet på ett tidigare stadium av det fleråriga planeringsarbetet, vilket troligen kommer att öka legitimiteten för EU:s finanspolitiska ram. Slutligen skulle de nya reglerna kunna stärka bedömningen av genomförandet, både av de allmänna riktlinjerna och av programmen, genom att den analys som görs vid årets slut av huvudinslagen i de budgetar som just godkänts kopplas till rekommendationerna i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, vad gäller såväl de offentliga finansernas kvalitet som de finanspolitiska aspekterna av andra rekommendationer.

4. BÄTTRE GENOMDRIVANDE

En översyn av EU:s regler och förfaranden skulle stärka de makroekonomiska argumenten bakom den finanspolitiska ramen, främja dess trovärdighet och öka medlemsstaternas delaktighet i den. Genom att ta upp ytterligare frågor om de förebyggande, avskräckande och korrigerande aspekterna av ekonomisk och finanspolitisk övervakning och dess roll i den institutionella ramen skulle man även kunna uppnå att de gemensamma reglerna genomdrivs på ett effektivare sätt. Genomdrivandet av EU:s ram och de riktlinjer och rekommendationer som har anknytning till den skulle kunna förbättras, både på nationell nivå och på EU-nivå, genom ett klarläggande av de olika institutionernas roller, effektivare nationella budgetförfaranden och genom att alla nationella aktörer är engagerade i förfarandet. Genomdrivandet i den mening som avses i fördraget förblir emellertid medlemsstaternas ansvar och beroende av deras politiska vilja att utöva påtryckningar i rätt riktning.

Kommissionen verkar för att EU:s mål uppfylls och övervakar att fördraget respekteras och att medlemsstaterna följer rådets rekommendationer, samt föreslår eller rekommenderar rådet lämpliga åtgärder att vidta. Inom de gränser som fastställts genom den rättsliga ramen är det rådet som på grundval av en politisk bedömning skall fatta slutgiltigt beslut om utformningen av de gemensamma riktlinjerna för den makroekonomiska politiken eller om hur långt

rådsrekommendationerna skall gå i syfte att få till stånd korrigeringar av allvarliga brister. Dessa principer har bekräftats genom domstolens dom av den 13 juli 2004. De bestämmelser som har införts i den nya konstitutionen, både den "tidiga varningen" som utfärdas direkt av kommissionen och rådets beslut om att inleda förfarandet vid alltför stora underskott på grundval av förslag från kommissionen snarare än rekommendationer, bidrar till att stärka systemet för ekonomisk styrning och klargöra rådets och kommissionens kompletterande roller.

Genomförandet av den finanspolitiska ramen och dess trovärdighet är också beroende av att de statistiska uppgifterna över de offentliga finanserna och de bedömningar som görs på grundval av dessa håller hög kvalitet, kommer i rätt tid och är tillförlitliga. Bättre övervakning på EU-nivå av de statistiska uppgifter som kommer in kommer att bidra till detta: på grundval av slutsatserna från Ekofin-rådets möte den 2 juni 2004 kommer kommissionen att utarbeta europeiska minimistandarder för institutionellt upprättande av statistikmyndigheter. Det behöver kontrolleras att det råder konsekvens mellan de nationella statistikmyndigheternas uppdrag och genomförande och att de sköter sin uppgift att garantera att statistiken är tillförlitlig och levereras i rätt tid. Med full öppenhet och insyn kommer finansmarknaderna att bättre kunna bedöma olika medlemsstaters kreditvärdighet.

De avskräckningsmedel som ingår i samordningen av de offentliga finanserna, som bygger på att ömsesidig påverkan (s.k. *peer pressure*) används som sanktionsmekanism och som i sista hand underbyggs genom hot om böter, utgör en central del av EU:s finanspolitiska ram.

Möjligheterna att få denna ömsesidiga påverkan att fungera effektivt när det gäller att förhindra att medlemsstaterna inte uppfyller sina rättsliga skyldigheter, genom att vid behov "hänga ut de skyldiga" ("*naming, shaming and, if necessary, blaming*"), kan förbättras. Om allmänheten i de berörda länderna görs uppmärksam på osunda offentliga finanser skulle det kunna stå regeringarna dyrt och de borde därför vara benägna att vidta lämpliga åtgärder, vilket skulle kunna motverka tendensen mot en underskottsförstärkande politik som lätt uppstår t. ex. i valtider. Den senaste tidens erfarenheter har visat att det finns små möjligheter inom den nuvarande finanspolitiska ramen att påverka den allmänna opinionen eller finansmarknaderna. Om avskräckning och kollegial påverkan spelade en större roll inom rådet skulle detta bidra avsevärt till en bättre samordning av finanspolitiken.

Åtgärder som leder till större öppenhet och ansvarstagande i fråga om medlemsstaternas finanspolitik bör införas. På europeisk nivå skulle detta som ett första steg kunna uppnås genom ökad öppenhet i övervakningsverksamheten. Kommissionen har redan sedan förra året börjat arbeta i den riktningen, genom att samla in och offentliggöra den mesta informationen om bedömningen av stabilitets- och konvergensprogrammen, men även om genomförandet av förfarandet vid alltför stora underskott. Kommissionen kan göra mer för att öka kvantiteten och kvaliteten på de uppgifter den sprider och därmed öka det kollegiala trycket på medlemsstaterna. Kommissionen skulle exempelvis kunna lägga fram sin utvärdering av de offentliga finanserna regelbundet inför Europaparlamentet, för att väcka debatt. Europaparlamentet skulle därigenom kunna bidra till att öka medvetenheten hos allmänheten.

Åtaganden på EU-nivå bör bättre överföras till nationell nivå. I fördraget erkänns tydligt betydelsen av nationella finanspolitiska institutioner och förfaranden när det gäller utformningen av sunda offentliga finanser, vilket tar sig uttryck i uppmaningen till medlemsstaterna att "säkerställa att nationella förfaranden på budgetområdet gör det möjligt

för dem att uppfylla de förpliktelser inom detta område som följer av detta fördrag”². Budgetinstitutionerna bör på ett lämpligt sätt återspegla landsspecifika konstitutionella och institutionella faktorer.

I detta sammanhang verkar den roll vara viktig som i vissa medlemsstater spelas av nationella motsvarigheter till den övervakningsfunktion som kommissionen fyller på EU-nivå. På grundval av framgångsrika exempel på nationella organ som i egenskap av oberoende institut övervakar nationell finanspolitik och ekonomisk politik och offentliggör yttranden om genomförandet av politiken, bör medlemsstaterna överväga hur sådana institutioner skulle kunna infogas i deras nationella institutionella struktur. Ett större engagemang från de nationella parlamentens sida i samordningsförfarandet skulle kunna bidra till att sprida ansvarstagandet på medlemsstatsnivå och därigenom öka effektiviteten av kollegial påverkan.

* * *

Kommissionen kommer under de kommande månaderna i samråd med medlemsstaterna att fortsätta sitt arbete för att utveckla dessa tankegångar och göra dem operativa. Därefter kommer kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag för att genomföra planerna för att förbättra den ekonomiska styrningen, som kommer att bidra till att bibehålla sunda offentliga finanser och främja EU:s ekonomiska tillväxtpotential.

²

Protokoll nr 20 till EG-fördraget, artikel 3 om förfarandet vid alltför stora underskott.