

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 30.6.2010
KOM(2010) 367 slutlig

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

**Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya
arbetstillfällen
Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU**

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

**Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya
arbetstillfällen
Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU**

Europa har dragit många lärdomar av den aktuella finansiella och ekonomiska krisen. Vi erfar nu mycket påtagligt att EU:s ekonomiers utveckling och framsteg är sammankopplade i en starkt integrerad union och än mer så i en monetär union. Samtidigt som EU har en rad instrument för att samordna den ekonomiska politiken har krisen visat att de inte används fullt ut och att de finns luckor i det nuvarande systemet för ekonomisk styrning. Det finns en bred politisk enighet om att det krävs en ändring och att EU behöver ha en bredare och mer verkningsfull uppsättning ekonomisk-politiska instrument för att garantera framtida välstånd och levnadsstandarder i EU.

EU har vidtagit kraftfulla, heltäckande och konsekventa åtgärder för att övervinna krisen och dra lärdomar för framtiden. Den ekonomiska återhämtningsplan för Europa som sjösattes 2008 hjälpte till att mildra konjunkturedgångens effekter på våra ekonomier. Samordnat stöd gavs till EU-medlemsstater som behövde det och för att säkerställa stabiliteten i den ekonomiska och monetära unionen. Det förhandlas om en rad åtgärder för att stärka tillsynen över och regleringen av det finansiella systemet inom EU och globalt. När nu ramen för strategin för Europa 2020 är fastlagd kommer den följas av en rad initiativ som syftar till att frigöra EU:s potential för ökad tillväxt och skapande av nya arbetstillfällen.

EU behöver en väl definierad ekonomisk-politisk strategi som ger stöd åt den ekonomiska återhämtningen, återställer sunda offentliga finanser och aktivt främjar uthållig tillväxt och skapande av nya arbetstillfällen. Detta är den politiska vision som beskrivs i den strategi för Europa 2020 som just godkänts av Europeiska rådet. Det är nödvändigt att sammanföra alla relevanta instrument för att säkerställa att framtida ekonomisk-politiska beslut är konsekventa, tjänar dessa mål och, sedan de väl har beslutats, tillämpas och verkställs. Genom att stärka samordningen av den ekonomisk politiken kan EU på nytt skapa en situation med hållbar tillväxt som gagnar dess medborgare.

I det här sammanhanget har detta meddelande följande syften:

- Att vidareutveckla de förslag till ökad samordning och övervakning av den ekonomiska politiken som lades fram i kommissionens meddelande från den 12 maj om förstärkt samordning av den ekonomiska politiken till konkreta förslag genom att i) komma till rätta med obalanser genom en kraftfullare makroekonomisk övervakning, inklusive varnings- och sanktionsmekanismer; ii) stärka de nationella finanspolitiska ramverken genom att fastställa minimikrav för inhemska finanspolitiska ramverk, och bland annat övergå från årlig till flerårig budgetplanering; iii) stärka stabilitets- och tillväxtpakten, särskilt genom att förutom underskott också inrikta uppmärksamheten på skuldutvecklingsproblematiken.
- Att införa effektiva verkställighetsmekanismer för att säkerställa att medlemsstaterna agerar i enlighet med det EU-ramverk som de har beslutat. Där utvecklingen i enskilda

medlemsstaters ekonomier utgör en risk för unionens övergripande utveckling föreslås en rad förebyggande och korrigerande åtgärder, bland annat en rad sanktioner som skulle kunna tillämpas vid överträdelser.

- Att införa en europeisk termin för samordning av den ekonomiska politiken och förklara processen och tidsplanen som ska ge ett europeiskt underlag för nationella ekonomisk-politiska beslut och leda till en effektivare förhandssamordning av den ekonomiska politiken. Detta gäller även de delar av strategin för Europa 2020 som handlar om strukturreformer och tillväxthöjande åtgärder.

Förslagen i detta meddelande kan alla beslutas i enlighet med Lissabonfördraget. De riktar sig till samtliga 27 medlemsstater, även om vissa inslag endast kommer att vara tillämpliga på de medlemsstater som ingår i euroområdet. De syftar till att sammanföra den ländersvisa övervakningen enligt stabilitets- och tillväxtpakten med strategin för Europa 2020 och samtidigt säkerställa att den tematiska övervakningen av målen i strategin för Europa 2020 ges en sund ekonomisk-politisk och finanspolitisk förankring. Dessa förslag är en vidareutveckling av de idéer om den ekonomiska politiken som lades fram i kommissionens meddelande från den 12 maj 2010¹ och bygger på de orienteringar som Europeiska rådet enades om på sitt möte den 17 juni 2010 och som avspeglar vad den särskilda arbetsgruppen för ekonomisk styrning hittills har kommit fram till. Förslagen är ett svar på Europeiska rådets uppmaning till den särskilda arbetsgruppen och kommissionen kommer att vidareutveckla sina övergripande förslag och göra dem mer operationella.

Sammantaget kommer denna uppsättning förslag att skapa förtroende på EU-nivå och nationella beslutnivåer för kvaliteten i den ekonomiska politiken och för beslutprocessen och ge tidigare förvarning när nationella situationer riskerar att urarta. Dessa förslag kommer att göra det möjligt för alla medlemsstater att få ut mest möjliga synergieffekter av att tillhöra samma union. De kommer att tillföra ökad öppenhet och överblickbarhet och ökat ömsesidigt förtroende genom en mer kollektiv process. De kommer även att minimera de negativa externa effekterna i de fall medlemsstater inte efterlever överenskomna begränsningar och kommer i slutändan att ge påföljder för dem som äventyrar det gemensamma bästa genom ohållbara nationella åtgärder. Genom att sammanföra förfarandena för stabilitets- och tillväxtpakten och strategin för Europa 2020 kan EU bygga vidare på de nödvändiga konsolideringsåtgärderna som vitala inslag i de långsiktiga tillväxtstrategin som bygger på att framtidens EU ska bli rationellare, mer hållbar och mer inkluderande.

1. BREDARE MAKTROEKONOMISK ÖVERVAKNING

EU behöver en kraftfullare makroekonomisk länderövervakning som sammanför alla relevanta ekonomiska politikområden. Makroekonomiska obalanser bör betraktas i ett sammanhang tillsammans med finanspolitik och tillväxtfrämjande strukturreformer. Målet är att säkerställa makroekonomisk stabilitet, förhindra uppkomsten av skadliga obalanser och fastställa övergripande makroekonomiska ramvillkor som skapar förutsättningar för hållbar och bärkraftig tillväxt.

1.1. Övervakning av makroekonomiska obalanser

¹ KOM(2010)250 om förstärkt samordning av den ekonomiska politiken.

Framväxten av stora makroekonomiska obalanser med bland annat stora och varaktiga skillnader i konkurrenskraftsutveckling har visat sig vara ytterst skadliga för EU och särskilt för euron när krisen slog till. Det är därför viktigt att utveckla en ny strukturerad mekanism för övervakningen av skadliga makroekonomiska obalanser och för att korrigera dem i alla medlemsstater. Med tillämpning av den tvåstegsmetod föreslår kommissionen en mekanism som innefattar följande:

- En **förebyggande aspekt** med regelbundna (årliga) bedömningar av risken för makroekonomiska obalanser, som inkluderar en **förvarningsmekanism**;
- en **korrigeringsaspekt**, som är utformad att verkställa införandet av **korrigerande åtgärder** i fall av skadliga makroekonomiska obalanser.

Den förebyggande aspekten: Ett förvarningssystem

Inom ramen för den ländervisa övervakningen av makroekonomiska strukturer i enlighet med strategin för Europa 2020 avser kommissionen bedöma makrostrukturella svagheter, försämrad konkurrenskraft och framväxande makroekonomiska obalanser land för land, med hänsyn tagen till de ekonomiska och finansiella kopplingarna särskilt inom euroområdet.

En resultattavla som består av ett antal indikatorer på externa och inhemska obalanser i förening med kvalitativ expertanalys kommer att utgöra grunden för en förvarningsmekanismen. Användningen av indikatorer skulle kunna ge viktig ledning, men det kommer inte att finnas en mekanisk koppling resultattavlans utfall och de påföljande ekonomisk-politiska åtgärderna.

För länder som uppvisar betydande risker kan djuplodande landanalyser komma att genomföras. I de fall framväxande risker bekräftas kommer kommissionen att föreslå landspecifika rådsrekommendationer för att komma tillrätta med skadliga makroekonomiska obalanser. Kommissionen kan även tänkas utfärda en förvarning direkt till den medlemsstaten.

Beroende det slag av obalanser som konstateras i medlemsstaten i fråga skulle rekommendationerna kunna täcka en lång rad ekonomisk-politiska områden som exempelvis makroekonomisk politik, löne- och arbetsmarknadsfrågor samt varu- och tjänstemarknadernas funktion och politik för stabilitetstillsyn (makroprudentiell tillsyn). Dessa kommer att införlivas i en gemensam uppsättning landspecifika rekommendationer som kommissionen kommer att föreslå årligen tillsammans med de rekommendationer som utfärdats inom ramen för den tematiska övervakningen av strukturella reformer på det sätt som beskrivs nedan.

Denna mekanism kommer att utgöra en central del av den förstärkta (icke-finanspolitiska) makroekonomiska ländervisa övervakning som planeras inom ramen för Europa 2020-strategin. Tillsammans med den finanspolitiska övervakningen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten, syftar den ländervisa övervakningen till att säkerställa en stabil makroekonomisk miljö som bidrar till att skapa tillväxt och nya arbetstillfällen och samtidigt full ut beaktar det ömsesidiga beroendet mellan medlemsstaternas ekonomier, särskilt i euroområdet. Detta kommer att säkerställa konsekvens inom Europa 2020-strategin, särskilt genom att kartlägga de makroekonomiska och finanspolitiska begränsningar som medlemsstaterna har att beakta när de ska genomföra strukturella reformer och investera i tillväxtfrämjande politik inom Europa 2020-strategin.

I särskilt allvarliga fall kan kommissionen rekommendera att medlemsstaten i fråga fastslås ha ”en ekonomisk ställning med alltför stora obalanser”. Detta skulle då utlösa den ”korrigerande aspekt” av mekanismen som beskrivs nedan. I ett sådant fall skulle kommissionen även kunna utfärda en förvarning direkt till den medlemsstaten.

Huvuddragen i förvarningsmekanismen för makroekonomiska obalanser

Förvarningsmekanismen kommer att identifiera medlemsstater med makroekonomiska obalanser som har nått potentiellt problematiska nivåer och där det krävs ytterligare djuplodande landspecifika analyser.

Förvarningsmekanismen kommer att bestå av en resultattavla med indikatorer och kompletteras av en mer kvalitativ analys. Dessa indikatorer föreslås inkludera mått på ställningen i de utrikes affärerna (bytes- och kapitalbalansen) och pris- eller kostnadskonkurrenskraft liksom inhemska indikatorer. Användningen av inhemska indikatorer är motiverad med hänvisning till att obalanser i de utrikes affärerna nödvändigtvis motsvaras av inhemska obalanser. Exempelvis skulle sådana indikatorer som bytesbalanssaldo, nettoutlandsställning, real effektiv växelkurs baserad på enhetsarbetskostnader och en BNP-deflator, ökningarna i reala huspriser, offentlig skuld, och skuldsättningen i den privata sektorn som andel av BNP kunna ingå i denna resultattavla.

Förvarningsnivåer kommer att definieras och tillkännages för varje indikator. Dessa tröskelvärden kan beräknas utifrån enkla och överblickbara statistiska begrepp. Ett möjligt tillvägagångssätt skulle vara att använda den övre och undre kvartilen av den statistiska fördelningen av varje variabel (över länder och över tiden) som den nivå över eller under vilken ytterligare analys är nödvändig. Det är emellertid viktigt att tänka på att absoluta tröskelvärdesnivåer för enskilda variabler endast har begränsad ekonomisk betydelse och behöver kompletteras med ekonomisk bedömning, eftersom lämpliga nivåer kan variera beroende på landets ekonomiska förhållanden.

En differentierad resultattavla för euroområdet respektive medlemsstater utanför euroområdet förefaller lämplig. Till följd av skillnader i växelkursregim och i ekonomiska fundamenta betar sig vissa ekonomiska variabler i euroområdet helt annorlunda än i länderna utanför euroområdet. Detta ger fog för att inte använda olika förvarningströskelvärden för euroområdet och medlemsstaterna utanför euroområdet. Eftersom det saknas nominella växelkurser inom valutaunionen krävs det för euroområdet dessutom en särskild analys av den reala effektiva växelkursens utveckling.

Korrigerande åtgärder

Övervakningsramen för makroekonomiska obalanser föreslås inkludera en **verkställighetsmekanism**. Rådet skulle på en rekommendation från kommissionen kunna fastslå att en medlemsstat som uppvisar betydande risker har en ekonomisk ställning som kännetecknas av ”alltför stora obalanser”. Riskvarningar och/eller rekommendationer som utfärdats av Europeiska systemrisknämnden för makroekonomisk stabilitet kommer att beaktas.

En medlemsstat som har ”en ekonomisk ställning med alltför stora obalanser” föreslås bli föremål för en mer noggrann övervakning. Rådet föreslås utfärda **rekommendationer för den ekonomiska politiken** (på grundval av artiklarna 121.4 och 136 i EUF-fördraget för medlemsstater i euroområdet) och den ifrågasvarande medlemsstaten skulle vara skyldig att regelbundet rapportera till Ekofinrådet och eurogruppen (t. ex. inom 6 månader efter rådets rekommendation och därefter varje kvartal) om hur genomförandet av de rekommenderade reformerna fortskrider.

Denna mekanism skulle gälla för samtliga medlemsstater. Liksom när det gäller EU:s finanspolitiska ramverk, som också gäller för alla EU-medlemsstater, skulle striktare regler tillämpas för medlemsstaterna i euroområdet. Med tanke på hur djupt ekonomiskt och finansiellt sammanlänkat euroområdet är och de konsekvenser detta får för den gemensamma valutan, **skulle en särskild verkställighetsmekanism kunna övervägas för medlemsstaterna i euroområdet om rekommendationerna för att komma till rätta med skadliga makroekonomiska obalanser som hotar att äventyra den ekonomiska och monetära unionens korrekta funktion vid upprepade tillfällen inte följs.**

Bristande efterlevnad av rekommendationerna inom ramen för övervakningen av obalanser föreslås betraktas som en försvårande faktor i den finanspolitiska bedömningen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Kommissionen kommer i slutet av september att lägga fram formella förslag till sekundärlagstiftning som fastslår en ram för att komma tillrätta med **alltför stora obalanser**, baserad på artiklarna 121 och 136 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Dessa förslag kommer att närmare precisera förvarningsmekanismens roll, kommissionens, medlemsstaternas och rådets respektive roller och skyldigheter, förfarandet för att anta rekommendationer och reglerna och förfarandena liksom verkställighetsmekanismerna för medlemsstaterna i euroområdet.

1.2. Tematisk övervakning av strukturreformer

Medlemsstaterna behöver återställa makroekonomisk stabilitet och sunda offentliga finanser för att vända den ekonomiska utvecklingen mot hållbar tillväxt samt öka konkurrenskraften. Samtidigt måste de inrikta sina ansträngningar på att uppfylla målen i strategin för Europa 2020 och de fem huvudmål som Europeiska rådet enats om. En integrerad syn på utformningen och genomförandet av den ekonomiska politiken är väsentlig med hänsyn till begränsningarna på de offentliga finanserna. En mycket viktig del av den tematiska övervakningen består i att kartlägga flaskhalsar som förhindrar eller försenar uppfyllandet av målen i strategin för Europa 2020.

Syftet med den tematiska övervakningen av det strukturella reformarbetet är därför dubbelt:

- i) Att göra det lättare att nå målsättningarna i Europa 2020-strategin, särskilt de fem huvudmålen². Detta inkluderar åtgärder på områdena för sysselsättning, social integration, forskning och innovation, utbildning, energi och klimatförändring liksom åtgärder för att komma till rätta med alla eventuella övriga faktorer som utgör hinder för medlemsstaternas ekonomiska utveckling och tillväxt.
- ii) Att säkerställa att strukturreformerna genomförs på ett ambitiöst sätt som är förenligt med de makrofinansiella begränsningarna.

Denna övervakning kommer att genomföras i enlighet med artiklarna 121 och 148 i EUF-fördraget och på grundval av de integrerade riktlinjerna för strategin för Europa 2020. Kommissionen kommer på grundval av medlemsstaternas nationella reformprogram att bedöma hur varje land hanterar de flaskhalsar som landet har identifierat och de framsteg det gör för att nå det mål de ställt upp i strategin för Europa 2020.

² Se målen på följande webbplats: http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf

I händelse av otillräckliga framsteg eller när politiken inte i tillräcklig grad är förenlig med de integrerade riktlinjerna (dvs. de integrerade riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken) kommer en specifik rekommendation för landet i fråga eller för euroområdet att avges.

I de fall den ekonomiska politiken inte är förenlig med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, eller då den riskerar att äventyra den ekonomiska och monetära unionens korrekta funktion, kommer kommissionen att direkt utfärda en **varning** till medlemsstaten eller medlemsstaterna i fråga.

Utifrån denna landspecifika övervakning kommer kommissionen att göra en övergripande bedömning av hur arbetet med att nå de fem EU-huvudmålen fortskrider, bedöma resultaten i jämförelse med utvecklingen bland EU:s främsta (internationella) handelspartners och undersöka de underliggande orsakerna i händelse av otillräckliga framsteg. I denna undersökning kommer kommissionen även att granska hur genomförande av de viktigaste initiativen i Europa 2020-strategin fortskrider, såväl på EU-nivå som på nationell nivå eftersom de stödjer och kompletterar ansträngningarna att uppnå dessa mål.

Kommissionen kommer varje år att rapportera till Europeiska rådets vårmöte och kommer att föreslå specifika orienteringar för att främja genomförandet av de motsvarande reformåtgärderna. Dessa orienteringar kommer även att utgöra underlag för den gemensamma uppsättning landspecifika rekommendationer som kommissionen kommer att föreslå i början av juli.

2. Nationella finanspolitiska ramverk

Stryktåliga och effektiva inhemska finanspolitiska ramverk spelar en avgörande roll för att stärka finanspolitisk konsolidering och hållbara offentliga finanser. Samtidigt som medlemsstaternas specifika behov och preferenser måste respekteras framstår en rad inslag som nödvändiga när det gäller att säkerställa minimikvalitet och förenlighet med EU-bestämmelser.³

- (1) För att säkerställa **kvalitetsstandarder** i alla medlemsstater är, för det första, en konsekvent metod väsentlig i fråga om räkenskaper (nationalräkenskaper i enlighet med ENS95 krävs för den finanspolitiska övervakningen på EU-nivå). De nationella statistikmyndigheternas kapacitet måste vara tillräcklig för att säkerställa förenlighet med EU-statistik och rapporteringskrav. Det måste också vara möjligt att med prognosystem kunna ta fram pålitliga och objektiva tillväxt- och budgetberäkningar. Kommissionen bör helst användas som referens.

Kommissionen föreslår att överensstämmelsen mellan nationell statistik framtagen enligt kontantprincipen och statistik enligt ENS95 specificeras genom månatlig statistikframtagning enligt kontantprincipen med kvartalsvis omräkning i ENS95 termer. Prognosmetodik och makroekonomiska antaganden som används för budgetberäkningar bör bli föremål för lämplig revision.

- (2) Medlemsstaterna bör, för det andra, ha infört **nationella finanspolitiska regler** som säkerställer att inhemska finanspolitiska ramar avspeglar de fördragsmässiga skyldigheterna. Vid utarbetandet av nationella finanspolitiska regler bör säkerställas

³ Se även Ekofinrådets slutsatser av den 18 maj 2010 om budgetramverk.

att fördragets referensvärden för underskott och skuld respekteras och att reglerna är förenliga med det medelfristiga målet för de offentliga finanserna. Finanspolitiska regler och trovärdiga verkställighetsmekanismer bör kodifieras i nationell lag.

- (3) För det tredje bör reformer av nationella finanspolitiska ramverk underlätta övergången till **flerårig budgetplanering**. Årliga budgetmål bör underbyggas med fleråriga ramverk, inklusive en nedbrytning av beräknade inkomster och utgifter och indikationer om var anpassningen för att uppnå målen planeras att göras.
- (4) Slutligen måste de inhemska ramverken vara **heltäckande** och omfatta hela finansieringssystemet för den offentliga sektorn. Detta är särskilt viktigt i decentraliserade ekonomier. Fördelningen av budgetansvar på olika nivåer av den offentliga sektorn bör tydligt anges och lämpliga övervaknings- och verkställighetsbestämmelser införas.

Kommissionen komma att lägga fram formella **förslag i september som specificerar minimikraven vid utformningen av inhemska finanspolitiska ramverk** och procedurkraven (rapporteringskraven) för att kunna kontrollera efterlevnad. Förslagen kommer att ha formen av en ny förordning på grundval av artikel 126.14 i EUF-fördraget för att stärka tillämpningen av fördragets protokoll nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott. Överträdelseförfaranden kan inledas i fall av underlåtenhet att efterleva kraven.

3. ÖKAD FOKUSERING PÅ OFFENTLIG SKULD OCH HÅLLBARA OFFENTLIGA FINANSER I STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTEN.

Stabilitets- och tillväxtpakten bör ta större hänsyn till samspelet mellan skuld och underskott för att ge medlemsstater bättre incitament att bedriva en omdömesgill finanspolitik.

När det gäller stabilitets- och tillväxtpaktens **förebyggande aspekt** föreslår kommissionen att medlemsstaterna med en hög skuldnivå eller uttalade risker i fråga om den framtida skuldutvecklingen bör anmodas att öka takten i ansträngningarna att nå balans i de offentliga finanserna för att skapa en säkerhetsmarginal i förhållande till underskottsgränsen 3 % av BNP och säkerställa snabba framsteg mot hållbara offentliga finanser.

När det gäller **korrigeringsaspekten** föreslår kommissionen att skuldskriteriet i förfarandet vid alltför stora underskott i praktiken bör genomföras genom att **med hjälp av ett tydligt och enkelt numeriskt riktvärde** definiera en tillfredsställande skuldminskningstakt. Medlemsstater med skuldkvoter som överstiger 60 % av BNP bör bli föremål för förfarandet vid alltför stora underskott om skuldminskningen under en given period inte når upp till ett lämpligt riktmärke (andel av differensen mellan den faktiska skuldnivån och referensvärdet på 60 % av BNP). På motsvarande sätt kan det i vissa fall inte räcka att få ned underskottet under referensvärdet 3 % av BNP för att upphäva förfarandet vid alltför stora underskott om skuldutvecklingen inte har letts in på en hållbar skuldminskningss bana. De exakta parametrarna föreslås fastställas i den uppförandekod som medföljer stabilitets- och tillväxtpakten.

Utvecklingen av den offentliga skulden påverkas, mer än underskottsutvecklingen, av faktorer som regeringarna inte direkt kan kontrollera (särskilt inflation, räntenivåer och konjunkturbetingad tillväxtutveckling), varför en bedömning är nödvändig innan beslut fattas om att ett land ska omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott. En övergripande bedömning bör göras som väger in en lång rad parametrar. Bland dessa ingår hur pass nära

skuldkvoten ligger referensvärdet 60 % av BNP och huruvida skulden är tillfällig och/eller av engångskaraktär; samt andra relevanta faktorer som avspeglar risker för framtida skuldökningar och finansieringspåfrestningar, som exempelvis

- skuldens förfallotidsstruktur och i vilken valuta den är noterad,
- utställda garantier till företag, finansiella institut och hushåll,
- ackumulerade reserver och andra offentliga tillgångar,
- implicita skuldförpliktelser, särskilt i samband med en åldrande befolkning,
- nivån på och förändringen i den privata skuldsättningen, i den utsträckning som den kan utgöra en implicit skuldförpliktelse för den offentliga sektorn,
- förklaringsfaktorerna till skuldförändringen (det primära saldot, inflationen, tillväxten, räntesatserna, engångsfaktorer) samt
- stock-/flödestransaktioner.

Om rekommendationerna inte följs bör sanktioner tillämpas.

Kommissionen kommer i september att föreslå **förändringar av både stabilitets- och tillväxtpaktens preventiva aspekt** (förordning (EG) nr 1466/97) **och korrigeringsaspekt** (förordning (EG) nr 1466/97) för att göra dessa principer mer operationella.

4. VERKNINGSFULLT GENOMDRIVANDE AV EKONOMISK ÖVERVAKNING MED HJÄLP AV LÄMPLIGA SANKTIONER OCH INCITAMENT

De gemensamma regler och samordningsförfaranden som föreskrivs i fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten har inte förhindrat vissa medlemsstater från att bedriva en finanspolitik som strider mot det befintliga ramverket. Det är tydligt att det är nödvändigt att stärka trovärdigheten för EU:s finanspolitiska ramverk genom en mer regelbaserad sanktionstillämpning. För att göra sanktionerna mer verkningsfulla i framtiden bör en ett bredare spektrum av sanktioner och incitament användas mer preventivt och utlösas på ett tidigare stadium. Den avskräckande effekten av finansiella sanktioner bör utgöra ett reellt incitament för efterlevnad av reglerna.

Flera slag av sanktioner anges i artikel 126.11 i EUF-fördraget om en medlemsstat inte efterkommer EU-rekommendationer. Dessa inbegriper kravet att offentliggöra ytterligare uppgifter, en anmodan till Europeiska investeringsbanken att ompröva sin utlåningspolitik till den berörda medlemsstaten, kravet att räntelöst deponera ett belopp av lämplig storlek till dess att det alltför stora underskottet har korrigerats samt möjligheten att förelägga böter av lämplig storlek.

När det gäller att förfina eventuella finansiella incitaments funktion och räckvidd är det viktigt och nödvändigt att eftersträva effektivitet och lika behandling av medlemsstater. För att säkerställa proportionalitet skulle finansiella sanktioner kopplade till EU:s budget kunna definieras som en procentandel av den berörda medlemsstatens BNI eller BNP upp till en för alla medlemsstater identisk övre gräns. Denna övre gräns kommer att säkerställa att alla medlemsstater faktiskt kan bli föremål för sanktioner. De belopp i åtagandebemyndiganden

eller betalningsbemyndiganden som kunde tillfälligt upphävas och/eller annulleras skulle kunna fastställas på proportionell grund för bidragsberättigande medel upp till denna övre gräns.

Den nya ”verktygslådan” med sanktioner skulle därför kunna innehålla olika typer av sanktioner och incitament som kan komma att utlösas beroende på de sammantagna omständigheterna och situationens allvar. De föreslagna förbättringarna av de befintliga verkställighetsmekanismerna kommer att kräva en ändring av den preventiva aspekten och korrigeringsaspekten i stabilitets- och tillväxtpakten (förordningarna 1466/97 och 1467/97) liksom införandet av en lämplig mekanism baserad på de olika rättsakter som EU:s olika utgiftsprogram grundas på.

När det gäller **den preventiva aspekten** (dvs. när en medlemsstat inte gör tillräckliga framsteg i att nå sitt medelfristiga mål för de offentliga finanserna i goda ekonomiska tider) kommer två uppsättningar incitament/sanktioner att föreslås.

För det första, för euroområdet medlemsstater kommer incitamentet att bestå av **en räntebärande deposition** som en medlemsstat som gör otillräckliga framsteg i konsolideringen av de offentliga finanserna tillfällig åläggs att göra. Ett alternativ skulle vara att definiera en enkel utgiftsregel som är förenlig med anpassningen mot det landspecifika medelfristiga målet för de offentliga finanserna. En betydande avvikelse från den godtagna utgiftsbanan föreslås betraktas som en oansvarig finanspolitik och föranleda en varning från kommissionen i linje med bestämmelserna i artikel 121.4 i EUF-fördraget. Vid upprepade överträdelse föreslås rådet kräva en räntebärande deposition till dess att överträdelsen har korrigerats. Depositionen föreslås frisläppas när väl den situation som gav upphov till att den beslutades har fått upphöra.

För det andra, fortfarande inom ramen för den preventiva aspekten, kommer kommissionen att föreslå att införa ett villkorat krav i efterhand som kopplar utbetalningen av stöd från sammanhållningsfonden till **strukturella och institutionella reformer** direkt kopplade till den operationella sammanhållningspolitiken i syfte att göra den effektivare och mer ändamålsenlig.

När det gäller korrigeringsaspekten (dvs. när en medlemsstat omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott) föreslår kommissionen ett nytt system för finansiella sanktioner och incitament som komplement till användningen av depositioner och böter. Detta skulle utnyttja EU:s budget som kompletterande hävstång för att säkerställa att stabilitets- och tillväxtpaktens centrala makroekonomiska villkor uppfylls. Sanktioner bör inte påverka de slutliga förmånstagarna för EU:s fondmedel utan snarare betalningar till medlemsstater eller betalningar för vilka medlemsstater fungerar som mellanhänder. Följande kriterier kommer att föreslås för att fastställa vilka av EU:s utgiftskategorier och program som kan komma i fråga, såsom

- de berörda fondernas effektivitet är beroende av en sund finanspolitik,
- tydligt hänförlig till den medlemsstat som konstaterats inte efterleva stabilitets- och tillväxtpakten eller andra villkor,
- programmerat och genomfört under delat förvaltningsansvar, dvs. där medlemsstater har det huvudsakliga ansvaret eller som utgör återbetalningar av EU-medel till medlemsstater,

- tillräckligt stora för att utgöra trovärdiga sanktioner eller incitament,
- med en inverkan (potentiell) på de offentliga utgifternas kvalitet och strukturanpassning.

Dessa kriterier är uppfyllda när det gäller flertalet utgifter i samband med sammanhållningspolitiken, utgifterna för den gemensamma jordbrukspolitiken (Europeiska struktur- och garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling) och fonden för fiskets utveckling. När det gäller den gemensamma jordbrukspolitiken och fonden för fiskets utveckling kommer en situation där en minskning av EU:s utgifter skulle leda till minskade inkomster för jordbrukare och fiskare att uteslutas. Villkorlighet för betalningar bör därför endast inriktas på EU-återbetalningar till de nationella budgetarna: Medlemsstaterna skulle behöva fortsätta att betala ut jordbruksstöd, men återbetalningen av dessa utgifter från EU:s budget skulle komma att (delvis) tillfälligt upphävas.

I fall av bristande efterlevnad av reglerna kan incitament därför skapas genom att tillfälligt upphäva eller annullera en del av aktuella eller framtida anslag från EU:s budget. Annullerade budgetmedel skulle behållas i EU-budgeten.

Som ett komplement till bestämmelserna i artikel 126.11 skulle två slag av finansiella sanktioner kunna övervägas på ett tidigare stadium i förfarandet vid alltför stora underskott.

- Steg 1 – konstaterandet att ett alltför stort underskott föreligger (artikel 126.6 I EUF-fördraget) skulle leda till att åtagandebemyndiganden som är kopplade till fleråriga program tillfälligt upphävs. Detta tillfälliga upphävande skulle inte ha någon omedelbar effekt på utbetalningarna och skulle därför ge tid att vidta effektiva åtgärder för att komma till rätta med situationen. Medlemsstater skulle kunna uppmanas att omfördela medel i syfte att förbättra de offentliga finansernas kvalitet. På motsvarande sätt, beträffande återbetalningar av jordbruksstöd (EUGFJ), skulle man kunna tillkännage ett beslut att efter en viss tidsfrist annullera betalningar. Ombudgetering skulle kunna övervägas så snart medlemsstaten uppfyller rådets rekommendationer.

- Steg 2 – underlåtenhet att efterkomma de ursprungliga rekommendationerna enligt artikel 126.8 i EUF-fördraget om att korrigera det alltför stora underskottet skulle kunna resultera i att åtagandebemyndigandena för år n annulleras. På motsvarande sätt skulle återbetalningarna av jordbruksstöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (EUGFJ) för år n kunna annulleras. Detta skulle kunna leda till definitivt uteblivna betalningar för den berörda medlemsstaten.

Andra incitament skulle också kunna skapas genom att anpassa samfinansieringsräntesatser eller införa en **resultatbaserad unionsreserv** för att belöna sund finanspolitik. En sådan reserv skulle kunna finansieras med annullerade åtagandebemyndiganden inom ramen för det ovan nämnda steg-2-förfarandet.

EU-budgetens finansieringssida bidrar också till att inskräpa efterlevnad. I det nuvarande systemet för egna medel föreskrivs att böter som en medlemsstat betalar inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott automatiskt reducerar bidragen till budgeten från de deltagande medlemsstater som inte har alltför stora underskott (i förhållande till deras andel av den totala bruttonationalinkomsten i de stödberättigade medlemsstaterna. Genom detta system säkerställs att bidraget från den bötfällda medlemsstaten till budgeten faktiskt kommer att öka och att bidraget från andra medlemsstater minskar. Kommissionen kommer även att

bedöma huruvida EU-budgetens inkomstsida på ett lämpligt sätt kan användas som ett incitament för efterlevnad.

De nödvändiga förändringarna kommer att införlivas i kommissionens förslag 2011 för den kommande fleråriga budgetramen. I avvaktan på detta kommer en förordning grundad på artikel 136 i EUF-fördraget att skapa en ny verktygslåda för sanktioner, som har motsvarande effekter, att föreslås för medlemsstaterna i euroområdet i slutet av september. Kommissionen kommer att undersöka sätt att utvidga dessa verktyg för sanktioner och incitament till att omfatta alla medlemsstater så snart som möjligt.

5. SAMORDNINGSCYKEL UNDER DEN EUROPEISKA TERMINEN

Inrättandet av en europeiska termin kommer att sammanföra de olika delarna av den ekonomisk-politiska samordningen och ge möjlighet till en bättre förhandssamordning av den ekonomiska politiken.

Förhandssamordning av den ekonomiska politiken. Det främsta syftet med förslaget är att ge en tydlig förhandsdimension till samordningen av den ekonomiska politiken i EU och euroområdet. Under den europeiska terminen kommer komplementaritet mellan nationella planer för den ekonomiska politiken att säkerställas på europeisk nivå genom vägledning för den ekonomiska politiken innan slutliga beslut om påföljande års budget fattas i medlemsstaterna. För euroområdet bör en övergripande, horisontell bedömning av den finanspolitiska inriktningen göras på grundval av de nationella stabilitetsprogrammen och kommissionens prognoser. Särskilt uppmärksamhet bör ägnas den sammanlagda inriktningen av finanspolitiken i situationer med allvarliga ekonomiska spänningar när betydande ekonomisk-politiska åtgärder i enskilda medlemsstater kan antas ge stora externa effekter. I händelse av uppenbara brister i budgetplanerna för det påföljande året skulle en revidering av planerna kunna rekommenderas.

Bättre integrerad övervakning. Den europeiska terminen kommer att omfatta alla delar av den ekonomiska övervakningen, inklusive ekonomisk-politiska åtgärder för att säkerställa finanspolitisk disciplin, makroekonomisk stabilitet, samt för att främja tillväxt, i linje med strategin för Europa 2020. Befintliga förfaranden – t. ex. inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken – kommer att samordnas i tiden samtidigt som de rättsligt sett förblir åtskilda. Stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen kommer att läggas fram av medlemsstaterna på samma gång och kommissionen kommer att bedöma dem samtidigt.

Innehållet i stabilitets- och konvergensprogrammen måste anpassas till logiken med en europeisk termin. Tanken är självfallet inte att kräva att medlemsstaterna lämnar in fullständiga budgetar till EU för ”godkännande” innan de lägger fram dem för sina nationella parlament. Dessa program bör emellertid innehålla de uppgifter som krävs för en meningsfull förhandsdiskussion om finanspolitiken. I minimikraven bör följande ingå:

- Ett fullständigt och uppdaterat makroekonomiskt scenario.
- Konkreta indikationer om planer för år t+1.
- En beskrivning av den politik som föreslås.

- Beräkningar på medellång sikt för de offentliga finansernas viktigaste variabler.
- En utvärdering av hur de offentliga finanserna utvecklades under år t-1.
- En uppdatering av finansplanerna för det innevarande året.

Den europeiska terminen. Cykeln inleds i januari med en ”årlig tillväxtöversikt” som tas fram av kommissionen, där de ekonomiska utmaningarna för EU och euroområdet som helhet går igenom. Europeiska rådet ger i slutet av februari strategiska riktlinjer för den ekonomiska politiken, som medlemsstaterna beaktar i sina stabilitets- och konvergensprogram och i de nationella reformprogram som de ska lämna in i april. Rådet utfärdar, som anges i avsnitt 1, i början av juli landspecifika riktlinjer för den ekonomiska politiken. Under det andra halvåret färdigställer medlemsstaterna sina nationella budgetar. I sin årliga tillväxtöversikt det påföljande året bedömer kommissionen hur medlemsstaterna beaktade EU-riktlinjerna.

Ekonomisk-politiska riktlinjer inom ramen för den europeiska terminen. Rekommendationerna kommer att vara formulerade utan omsvep och vara konkreta. När det gäller finanspolitiken kommer inriktningen starkt ligga på år t+1 och övervakningen kommer att ge tydliga signaler på huruvida de angivna målen och den planerade ekonomiska politiken är lämpliga. Beträffande politiken för att främja tillväxt och hantera makroekonomiska risker kommer rekommendationerna att inriktas på ett begränsat antal nyckelreformer och tidsfrister kommer att anges för genomförandet av dem.

Europaparlamentet mer delaktigt. I januari varje år kommer kommissionen att lägga fram sin årliga tillväxtöversikt för Europaparlamentet.

Nationella parlament. Denna EU:s förstärkta ekonomiska styrning kommer att dra nytta av de nationella parlamentens tydligare anslutning på ett tidigt stadium till processen för den europeiska terminen och av en utökad dialog med Europaparlamentet.

Tidig tillämpning: Kommissionen föreslår att den europeiska terminen införs från och med 2011. Ändringar i den nuvarande uppförandekoden för stabilitets- och konvergensprogrammen⁴, som bland annat inbegriper ett nytt datum för inlämning av stabilitets- och konvergensprogram kommer att läggas fram för godkännande i Ekofinrådet. Det förefaller inte krävas omedelbara lagstiftningsändringar.

Övergång till den europeiska terminen. Kommissionen kommer i juli att ge vägledning om innehållen i de framtida nationella reformprogrammen. Den kommer även att föreslå en bilateral dialog med medlemsstaterna under hösten 2010 för att diskutera följande:

- Ett medelfristigt nationellt makroekonomiskt scenario för att ge en ram åt de ekonomisk-politiska programmen för perioden fram till 2015, inklusive tillväxtförväntningar och allmänna riktlinjer för de offentliga finanserna.
- Bekräftande av nationella mål i linje med de fem mål man enats om i strategin för Europa 2020. Medlemsstaterna bör för vart och ett av målen ange vilken politik de kommer att bedriva för att uppfylla sina nationella mål och de offentliga investeringar som krävs för att nå dem.

⁴ Den fullständiga titeln är ”Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten samt riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets utformning och innehåll”.

- Hur man ska komma till rätta med flaskhalsar som hindrar medlemsstater från att nå sina mål liksom de mer allmänna målen i strategin för Europa 2020.

6. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Kommissionen kommer senast i slutet av september att lägga fram de nödvändiga formella förslag som behandlas i detta meddelande – se bilagan för närmare uppgifter.

Kommissionen uppmanar under tiden Ekofinrådet den 13 juli att bekräfta att övervakningscykeln inom ramen för den europeiska terminen kommer att inledas i januari 2011 samt godkänna den reviderade uppförandekod för stabilitets- och tillväxtpakten som bifogas detta meddelande.

Bilaga 1: Färdplan

<i>Tema</i>	<i>Åtgärd</i>	<i>Preliminärt leveransdatum</i>
Bredare makroekonomisk övervakning	Förslag till lagstiftning enligt artiklarna 121.6 och 136 om upprättandet av ett ramverk för att komma till rätta med alltför stora underskott.	Slutet av september
Tematisk övervakning av strukturreformer.	Utfärda specifika rekommendationer för att främja genomförandet av reformåtgärder.	Inleds med den årliga övervakningscykeln för strategin för Europa 2020. Delrapport till Europeiska rådets vårmöte 2011
Finanspolitisk övervakning: nationella finanspolitiska ramverk.	Förslag till förordning enligt artikel 126.14 som specificerar minimikraven vid utformningen av inhemska finanspolitiska ramverk och rapporteringskraven för att kunna kontrollera efterlevnad.	Slutet av september
Finanspolitisk övervakning: Ökad fokusering på offentlig skuld och hållbara offentliga finanser i stabilitets- och tillväxtpakten.	Förslag till ändring av både den preventiva aspekten (förordning 1466/97) och korrigeringsaspekten av stabilitets- och tillväxtpakten (förordning 1467/97). Revidera uppförandekoden (utgiftsregel för genomförande av anpassning mot det medelfristiga målet för de offentliga finanserna, Numeriskt riktmärke för lägsta godtagbara skuldminskningstakt).	Slutet av september
Verkställande av ekonomisk övervakning (sanktioner/incitament): räntebärande deposition som tillfälligt åläggs en medlemsstat i euroområdet.	Förslag till förordning enligt artiklarna 121.6 och 136.1 a.	Slutet av september
Verkställande av ekonomisk övervakning (sanktioner/incitament): utnyttja EU:s budget som ytterligare hävstång	Införa särskilda bestämmelser i de rättsakter som vissa av EU:s utgiftsprogram grundas på. Förslag till förordning enligt artikel 136.1 a för medlemsstaterna i euroområdet om införande av sanktioner med motsvarande effekter.	Kommer att införlivas i kommissionens förslag 2011 för den kommande fleråriga budgetramen. Slutet av september
Inrättandet av en europeisk termin	Revidera uppförandekoden för stabilitets- och tillväxtpakten.	Start för övervakningscykeln enligt den europeiska terminen fr.o.m. januari 2011

BILAGA 1

**SPECIFIKATIONER FÖR STABILITETS- OCH TILLVÄXTTAKTENS
TILLÄMPNING**

OCH

**RIKTLINJER FÖR STABILITETS- OCH KONVERGENSPROGRAMMENS
UTFORMNING OCH INNEHÅLL**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>AVSNITT I – SPECIFIKATIONER FÖR STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTENS TILLÄMPNING</u>	<i>Sidan 4</i>
A. STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTENS PREVENTIVA ASPEKT	<i>Sidan 4</i>
1) Det medelfristiga målet för de offentliga finanserna	<i>Sidan 4</i>
2) Anpassningsbanan för att nå det medelfristiga målet för de offentliga finanserna och avvikelser från den	<i>Sidan 5</i>
3) Kommissionens råd och varning om den ekonomiska politiken	<i>Sidan 6</i>
B. FÖRFARANDET VID ALLTFÖR STORA UNDERSKOTT	<i>Sidan 6</i>
1) Kommissionens rapport enligt artikel104.3	<i>Sidan 6</i>
2) Beslut som fastslår att det föreligger ett alltför stort underskott	<i>Sidan 7</i>
3) Korrigeringen av det alltför stora underskottet	<i>Sidan 8</i>
4) Upphävande av rådsbeslut inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott för medlemsstater som genomfört reformer av pensionssystem med flera pelare	<i>Sidan 9</i>
<u>AVSNITT II - RIKTLINJER FÖR STABILITETS- OCH KONVERGENSPROGRAMMENS UTFORMNING OCH INNEHÅLL</u>	<i>Sidan 10</i>
1) Programmens och åtgärdernas status	<i>Sidan 10</i>
2) Innehållet i stabilitets- och konvergensprogrammen	<i>Sidan 10</i>
<u>BILAGA 1 – MALL FÖR STABILITETS- OCH KONVERGENSPROGRAMMEN</u>	<i>Sidan 14</i>
BILAGA 2 – TABELLER SOM SKA FINNAS MED I STABILITETS- OCH KONVERGENSPROGRAMMEN	<i>Sidan 15</i>

INLEDNING

Detta yttrande uppdaterar och ersätter Ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande om stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning, som antogs av Ekofinrådet 10 juli 2001.

Stabilitets- och tillväxtpakten trädde fullt ut i kraft den 1 januari 1999 och består av ett regelbaserat ramverk med både en preventiv aspekt och en korrigeringsaspekt. Den bestod ursprungligen av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och Europeiska rådets resolution av den 17 juni 1997 om stabilitets- och tillväxtpakten. Den 20 mars 2005 antog rådet en rapport om att förbättra genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten. Rapporten godkändes av Europeiska rådet i dess slutsatser av 22 mars 2005, i vilka det konstateras att rapporten uppdaterar och kompletterar stabilitets- och tillväxtpakten som den nu utgör en integrerad del av. Den 27 juni 2005 kompletterades pakten av två ytterligare förordningar om ändring av förordningarna 1466/97 och 1467/97.

Stabilitets- och tillväxtpakten utgör en väsentlig del av den ekonomiska och monetära unionens makroekonomiska ramverk som bidrar till att skapa makroekonomisk stabilitet i EU och garantera hållbara offentliga finanser. Ett regelbaserat system utgör den bästa garantin för att åtaganden verkställs och att alla medlemsstater behandlas lika. De två nominella ankarna i stabilitets- och tillväxtpakten – referensvärdet 3 % av BNP för underskottskvoten och referensvärdet 60 % av BNP för skuldkvoten – och de medelfristiga målen för de offentliga finanserna utgör hörnstenarna i den multilaterala övervakningen.

Medlemsstaterna, kommissionen och rådet har förbundit sig att uppfylla sina respektive förpliktelser och tillämpa fördraget och stabilitets- och tillväxtpakten på ett effektivt och rättidigt sätt. Genom att effekten av kollegialt stöd och kollegialt tryck utgör en integrerad del stabilitets- och tillväxtpakten förväntas dessutom rådet och kommissionen motivera och offentliggöra sina ståndpunkter och beslut i alla tillämpliga steg av förfarandet i stabilitets- och tillväxtpakten. Medlemsstaterna förväntas beakta vägledning och rekommendationer från rådet särskilt vid utarbetandet av sina nationella budgetar, samt vederbörligen involvera nationella parlament i de olika stegen i förfarandena.

För att främja egenansvar för EU:s ramverk för de offentliga finanserna bör stabilitets- och tillväxtpakten kompletteras av nationella budgetregler. Utan att det påverkar balansen mellan den nationella kompetensen och gemenskapens kompetens kan dessa reglers tillämpning bli föremål för diskussion på europeisk nivå inom ramen för stabilitets- och konvergensprogrammen. På motsvarande sätt bör ordningar för ekonomisk styrning på nationell nivå komplettera EU-ramverket. Nationella institutioner skulle kunna spela en mer framträdande roll i övervakningen av de offentliga finanserna för att stärka efterlevnaden med stöd av den nationella allmänna opinionen och komplettera den ekonomiska och politiska analysen på EU-nivå. Medlemsstaterna skulle särskilt kunna inrätta ett ekonomiskt råd bestående av oberoende experter, s. k. vise män, som kan ge råd om de viktigaste makroekonomiska beräkningarna.

Dessa riktlinjer för tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten består av 2 avsnitt. Det första avsnittet behandlar tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten. Det andra avsnittet innehåller riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning.

AVSNITT II

RIKTLINJER FÖR STABILITETS- OCH KONVERGENSPROGRAMMENS UTFORMNING OCH INNEHÅLL

I stabilitets- och tillväxtpakten föreskrivs att medlemsstaterna ska lämna in stabilitets- eller konvergensprogram och uppdateringar av dessa, vilka ligger till grund för rådets övervakning av ländernas budgetmässiga läge och för dess övervakning och samordning av den ekonomiska politiken. Rådet får, på grundval av en rekommendation från kommissionen, och efter att ha hört Ekonomiska och finansiella kommittén, avge ett yttrande om vart och ett av de uppdaterade programmen och, om det anser att programmets mål eller innehåll bör förstärkas, uppmana den berörda medlemsstaten att anpassa sitt program.

Medlemsstaterna förväntas vidta de korrigerande åtgärder de anser nödvändiga för att uppnå målen i sina stabilitets- och konvergensprogram så snart de har uppgifter som visar på en faktisk eller förväntad väsentlig avvikelse från de målen.

Inlämnandet och bedömningen av stabilitets- och konvergensprogrammen är en grundläggande del av den "europeiska terminen" för samordning och övervakning av den ekonomiska politiken. Under den europeiska terminen bedömer kommissionen och rådet stabilitets- och konvergensprogrammen innan centrala beslut om den nationella budgeten för det påföljande året fattas, i syfte att på förhand ge ekonomisk-politiska råd om finanspolitiken. Tidsramen för inlämningen och bedömningen av stabilitets- och konvergensprogrammen respektive de nationella reformprogrammen har samordnats.

Enligt den europeiska terminen startar övervaknings- och samordningscykeln för den ekonomiska politiken tidigt på året med en övergripande, horisontell genomgång under vilken Europeiska rådet, på grundval av analyser från kommissionen, kartlägger de viktigaste ekonomiska utmaningar som EU och euroområdet står inför och ger strategisk vägledning för den ekonomiska politiken. Medlemsstaterna förväntas i full utsträckning beakta Europeiska rådets övergripande vägledning när de utarbetar sina stabilitets- och konvergensprogram. Kommissionen och rådet förväntas i motsvarande grad beakta vägledning från Europeiska rådet när de bedömer programmen.

Med hänsyn till stabilitets- och konvergensprogrammets förstärkta roll i det multilaterala övervakningsförfarandet inom ramen för den europeiska terminen är det viktigt att deras informationsinnehåll är lämpligt utformat och medger jämförelser mellan medlemsstater. Medan det erkänns att nationella myndigheter är ansvariga för programmen och att möjligheter och praxis varierar mellan länder fastställs genom rådets förordning (EG) nr 1466/97, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1055/05, de väsentliga beståndsdelarna i dessa program. Stabilitets- och konvergensprogrammen ska särskilt innehålla den information som krävs för en meningsfull diskussion om finanspolitiken på kort och medellång sikt, däribland ett fullständigt makroekonomiskt scenario, beräkningar för de viktigaste variablerna i de offentliga finanserna och deras viktigaste komponenter, samt en beskrivning av den planerade politiken.

De erfarenheter som samlats under de första årens genomförande av pakten med stabilitets- och konvergensprogrammen visar att riktlinjer för programmets innehåll och utformning inte enbart är till hjälp för medlemsstaterna när de utarbetar sina program utan också underlättar kommissionens, Ekonomiska och finansiella kommitténs och rådets granskning av dem.

De riktlinjer som anges nedan bör ses som en uppförandekod för god praxis och checklista som medlemsstaterna bör använda när de utarbetar sina stabilitets- eller konvergensprogram. Medlemsstaterna förväntas följa riktlinjerna i största möjliga mån och motivera eventuella avsteg från dem.

1) Programmets och åtgärdernas ställning

För varje program ska dess ställning inom ramen för nationella förfaranden anges, särskilt med avseende på de nationella parlamenten. I programmen ska även anges huruvida rådets yttrande om det föregående programmet har lagts fram för det nationella parlamentet.

Det bör även specificeras i vilket stadium av genomförande (beslutade eller planerade) de åtgärder som presenteras i programmet befinner sig.

2) Innehållet i stabilitets- och konvergensprogrammen

För att underlätta jämförelser mellan länder förväntas medlemsstaterna så långt möjligt följa den modellstruktur för programmen som anges i bilaga 1. Standardiseringen av programmets utformning och innehåll enligt de linjer som anges nedan kommer

väsentligt förbättra förutsättningarna för likabehandling.

Sifferuppgifterna bör presenteras enligt en standardiserad uppsättning tabeller (bilaga 2). Medlemsstaterna bör bemöda sig om att tillhandahålla samtliga uppgifter i dessa tabeller. Tabellerna kan komma att kompletteras med ytterligare uppgifter närhelst medlemsstaterna anser att så är lämpligt.

Utöver de riktlinjer som anges nedan bör programmen innehålla uppgifter som visar att målen för de offentliga finanserna är förenliga med de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och uppgifter om de åtgärder som planeras för att nå målen, liksom om åtgärderna för att främja de offentliga finansernas kvalitet och uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Mål och hur de ska uppnås

Medlemsstaterna ska i sina stabilitets- och konvergensprogram att lägga fram budgetmässiga mål för saldot i de offentliga finanserna i förhållande till det medelfristiga målet, och redovisa den beräknade utvecklingen av skuldkvoten. I konvergensprogram ska även de medelfristiga penningpolitiska målen anges och hur dessa förhåller sig till pris- och växelkursstabilitet.

När en medlemsstat utarbetar sin första uppdatering av sitt stabilitets- eller konvergensprogram efter det att en ny regering har tillträtt uppmanas den att visa kontinuitet i förhållande till de budgetmål som rådet godkänt på grundval av den tidigare uppdateringen av stabilitets-/konvergensprogrammet och – med prognosutsikter för hela mandatperioden – tillhandahålla uppgifter om de medel och instrument som planeras för att nå dessa mål genom att beskriva sin budgetstrategi.

Medlemsstater ska i sina stabilitets- och konvergensprogram tillhandahålla en uppdatering av finansplanerna för det år som programmet lämnas in baserat på april månads anmälan. Stabilitets- eller konvergensprogrammen ska förklara revideringar av finanspolitiska mål som angivits i de program som lämnades in år t-1 (med särskild inriktning på de offentliga utgifternas utveckling).

I syfte att få ett mer fullständigt underlag för att kunna bedöma den planerade utvecklingen av saldot i de offentliga finanserna och strategin för de offentliga finanserna mer allmänt bör uppgifter lämnas om utgifts- och inkomstkvoter och om deras huvudsakliga komponenter, liksom om engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder. För att få ett mer fullständigt underlag för att kunna bedöma

den planerade utvecklingen av skuldkvoten bör uppgifter, så långt möjligt, lämnas om komponenter i stock-/flödesjusteringar, som exempelvis privatiseringsinkomster och andra finansiella transaktioner.

Saldona i de offentliga finanserna bör även nedbrytas på undersektorer av den offentliga sektorn (statlig sektor, delstatlig sektor för medlemsstater med federal eller kvasifederal institutionell struktur, kommunal sektor och socialförsäkringssektor).

Antagande och skiffer uppgifter

Stabilitets- och konvergensprogram bör baseras på realistiska och försiktiga makroekonomiska prognoser. Kommissionens prognoser kan ge ett viktigt bidrag för samordningen av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Det står medlemsstaterna fritt att basera sina stabilitets-/konvergensprogram på sina egna beräkningar. Väsentliga skillnader mellan nationella prognoser och kommissionens prognoser bör emellertid ges en mer ingående förklaring. Denna förklaring kommer att tjäna som referens när prognosfel ska bedömas i efterhand.

Programmen ska innehålla de huvudsakliga antagandena om den förväntade ekonomiska utvecklingen och viktiga ekonomiska variabler som är relevanta för förverkligandet av programmets budgetplaner, såsom uppgifter om offentliga investeringsutgifter, real BNP-tillväxt, sysselsättning och inflation. Dessa antaganden om real BNP-tillväxt bör vara underbyggda av en indikation på de olika efterfrågekomponenternas förväntade bidrag till tillväxten. De möjliga risker på uppåt- och nedåtsidan som utsikterna är förenade med bör redovisas.

Programmen bör vidare innehålla tillräckliga uppgifter om BNP-utvecklingen för att göra det möjligt att analysera ekonomins konjunkturläge och de potentiella tillväxtkällorna. Utsikterna för sektorsvisa saldon och, särskilt för länder med stor utlandsskuld, bytes- och kapitalbalansen bör analyseras.

Beträffande den makroekonomiska utvecklingen i omvärlden bör medlemsstaterna i euroområdet och i synnerhet de medlemsstater som deltar i ERM II använda de ”allmänt vedertagna omvärldsantaganden” för de viktigaste variablerna i EU:s omvärld som kommissionen använde i sin vårprognos eller, av jämförelseskäl, presentera en känslighetsanalys baserad på de allmänt vedertagna antaganden för dessa variabler när skillnaderna är väsentliga. Kommissionen ska tillhandahålla dessa antaganden i rätt tid (efter samråd med nationella

experter), på grundval av den slutliga tabellen i bilaga 2, för diskussion i Ekonomiska och finansiella kommittén.

Antaganden om räntesatser och växelkurser, om de inte redovisas i programmet, bör tillhandahållas kommissionen för att möjliggöra en teknisk bedömning av programmen.

För att underlätta bedömningen ska de begrepp som används följa de standarder som fastställts på europeisk nivå, särskilt när det gäller det europeiska nationsräkenskapssystemet (ENS). Programmen bör säkerställa formell och innehållsmässig överensstämmelse mellan de obligatoriska uppgifterna om budgetstorheter, ekonomiska antaganden och respektive ENS-begrepp. Dessa uppgifter kan kompletteras av en presentation av specifika redovisningsbegrepp som är av särskild betydelse för landet i fråga.

Åtgärder, strukturella reformer och långsiktig hållbarhet

Programmen bör innehålla en beskrivning av de budgetmässiga åtgärder och andra ekonomisk-politiska åtgärder som vidtagits eller planeras för att uppnå programmets mål, samt i fråga om de viktigaste budgetåtgärderna en bedömning av deras kvantitativa effekter på de offentliga finansernas saldo. Åtgärder som har betydande "engångseffekter" bör explicit anges. Uppgifterna kan vara desto mindre detaljerade ju längre in i framtiden programåret ligger. För programperiodens yttre år kan myndigheterna exempelvis ange en meny med möjliga åtgärder som bedöms kunna leda till att programmålen uppnås med en uppskattning av deras effekter.

För att möjliggöra en meningsfull diskussion bör emellertid programmen innehålla konkreta indikationer beträffande den tilltänkta ekonomiska politiken för år $t+1$, inklusive preliminära beräkningar och/eller mål för saldot i de offentliga finanserna, utgifter och inkomster liksom deras viktigaste komponenter, samt en beskrivning av den planerade politiken för att uppnå de finanspolitiska målen. Skulle detta inte vara fallet bör den berörda medlemsstaten lämna in ett reviderat program, i linje med bestämmelserna i artiklarna 5.2 och 8.2 i förordning 1466/97.

Strukturella reformer bör särskilt analyseras när de planeras bidra till att uppnå programmets mål. Med hänsyn till att "viktiga strukturella reformer" har betydelse för att fastställa anpassningsbanan mot det medelfristiga målet för medlemsstater som ännu inte uppnått det och för att medge en tillfällig avvikelse

från det medelfristiga målet för medlemsstater som redan har uppnått det (se avsnitt I) bör programmen särskilt inkludera heltäckande information om de budgetmässiga och ekonomiska effekterna av sådana reformer. Programmen bör bland annat inkludera en detaljerad kvantitativ samhällsekonomisk kostnads-intäktanalys av reformernas eventuella kostnaderna på kort sikt och av deras långsiktiga inkomstförstärkande effekter i budgethänseende. De bör också analysera reformernas beräknade effekter på den ekonomiska tillväxten över tiden och samtidigt förklara den använda metodiken.

Programmen bör också innehålla uppgifter om planerade åtgärder för att höja de offentliga finansernas kvalitet på både inkomst- och utgiftssidan (t.ex. skattereform, initiativ för att ge medborgarna mer valuta för pengarna, åtgärder för att höja effektiviteten i skatteuppbörden och förbättra utgiftskontrollen).

Programmen kan därutöver inbegripa information om tillämpningen av befintliga nationella budgetregler (utgiftsregler osv.) liksom om andra institutionella särdrag som rör de offentliga finanserna, särskilt budgetförfarandet och statistisk styrning av offentliga finanser.

Programmen bör slutligen övergripande beskriva ländernas strategier för att säkerställa hållbara offentliga finanser, särskilt mot bakgrund av de ekonomiska och budgetmässiga effekterna av åldrande befolkningar.

Arbetsgruppen för åldrandefrågor som är knuten till kommittén för ekonomisk politik är ansvarig för att utarbeta gemensamma budgetberäkningar på följande områden: offentliga utgifter för pensioner, hälso- och sjukvård, långtidsvård, utbildning, arbetslöshetsersättningar, samt, om möjligt och relevant, åldersrelaterade inkomster, som exempelvis pensionsavgifter. Dessa allmän vedertagna beräkningar kommer att ligga till grund för kommissionens och rådets bedömning av hållbarheten i medlemsstaternas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. De bör medtas i programmen.

Programmen bör inkludera alla nödvändiga ytterligare uppgifter, både kvalitativ information och sifferuppgifter, för att kommissionen och rådet ska kunna bedöma hållbarheten i medlemsstaternas offentliga finanser på grundval av nuvarande politik. Uppgifter som medtas i programmen bör därför inriktas på ny relevant information som inte fullt ut återspeglats i de senaste beräkningarna från kommittén för ekonomisk politik. Medlemsstaterna kan exempelvis tänkas vilja medta uppgifter om de senaste demografiska trenderna och viktiga politiska

förändringar i pensions- och sjukvårdssystemen. I programmen bör tydlig åtskillnad göras mellan beslutade respektive planerade åtgärder.

Med tanke på den osäkerhet som omgärdar långsiktiga beräkningar bör kommissionens och rådets bedömning inbegripa stresstester som ger en antydning om riskerna för de offentliga finansernas hållbarhet i händelse av en ogynnsam demografisk, ekonomisk eller budgetmässig händelseutveckling.

Utöver ovan nämnda krav kan medlemsstaterna redovisa andra prognosberäkningar som bygger på nationella kalkyler. I sådana fall bör medlemsstaterna i detalj förklara de antaganden som ligger till grund för dessa beräkningar, den använda metodiken, den politik som genomförs eller planeras som reaktion på dessa antaganden, och skillnaderna mellan de nationella beräkningarna och de allmänt vedertagna beräkningar som tagits fram av arbetsgruppen för åldrandefrågor som är knuten till kommittén för ekonomisk politik.

Dessa nationella beräkningar och de antaganden som de bygger på, liksom deras rimlighet, kommer att ligga till grund för kommissionens och rådets bedömning av hållbarheten i medlemsstaternas offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Känslighetsanalys

Med tanke på att prognosfel inte går att undvika ska stabilitets- och konvergensprogrammen inbegripa heltäckande analyser och/eller utveckla alternativa scenarier för att göra det möjligt för kommissionen och rådet att beakta hela spektrumet av möjliga utfall för de offentliga finanserna.

Programmen ska särskilt innehålla en analys av hur förändringar i de viktigaste ekonomiska antagandena skulle kunna inverka på budget- och skuldställningen samt ange de underliggande antagandena om hur inkomster och utgifter beräknas reagera på förändringar i ekonomiska variabler. Detta bör inkludera effekterna av olika antaganden om räntesatser och, för medlemsstater som inte ingår i euroområdet, effekterna av olika växelkursantaganden på budget- och skuldställningen. Länder som inte använder allmänt vedertagna omvärldsantaganden bör bemöda sig om att även medta en känslighetsanalys av för EU viktiga omvärldsvariabler när skillnaderna är väsentliga.

När det gäller ”viktiga strukturella reformer” (se avsnitt I) ska programmen också innehålla en analys av hur ändrade antaganden påverkar reformernas effekter på budgeten och den potentiella tillväxten.

Tidshorisont

Uppgifterna om utvecklingsbanor för den offentliga underskotts-/överskottskvoten, utgifts- och inkomstkvoter och deras komponenter samt skuldkvoten liksom de viktigaste ekonomiska antagandena bör tillhandahållas på årsbasis och bör förutom det innevarande och föregående året minst omfatta de tre påföljande åren (artiklarna 3.3 och 7.3), med möjlighet för medlemsstaterna att täcka in en längre period om de så vill.

Tidshorisonten för de långsiktiga beräkningarna för budgeteffekterna av åldrande befolkningar bör omfatta samma period som beräkningarna från kommittén för ekonomisk politik.

Uppdatering av program

För att säkerställa en korrekt förhandssamordning och övervakning av den ekonomiska politiken bör uppdaterade stabilitets- och konvergensprogram lämnas in under de första 15 dagarna av april varje år.⁵⁶⁷ Hela processen bör avslutas med antagandet av rådets yttranden om programmen vilket i regel sker före utgången av juli varje år.

Årliga uppdateringar av stabilitets- och konvergensprogrammen bör visa hur utvecklingen utfallit i förhållande till målen för de offentliga finanserna i det föregående programmet eller uppdateringen. De bör i tillämpliga fall i detalj förklara orsakerna till avvikelserna från dessa mål. När väsentliga avvikelser inträffar bör det i uppdateringen anges huruvida åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med situationen och uppgifter lämnas om dessa åtgärder.

⁵ För Förenade kungariket, som har ett annat budgetår, bör uppdaterade program lämnas in i så nära anslutning som möjligt till höstens preliminära budgetrapport.

⁶ Österrike och Portugal kan på detta stadium inte följa detta tidsschema, men de kommer att lämna in sina stabilitetsprogram senast den 15 december.

⁷ Irland kommer att anses uppfylla detta åtagande genom att lämna in sitt stabilitetsprogram på sin årliga budgetdag, som traditionellt infaller den första onsdagen i december.

BILAGA 2

Europeisk termin för samordningen av den ekonomiska politiken

