



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.5.2010
KOM(2010) 250 endelig

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

Styrket samordning af de økonomiske politikker

DA

DA

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

Styrket samordning af de økonomiske politikker

"Forvaltningen og samordningen af de økonomiske politikker i euroområdet skal forbedres. Det indebærer, at ordningerne for økonomisk overvågning skal gøres både mere dybtgående og bredere, således at de kan være retningsvisende for finanspolitikken i løbet af en cyklus og på lang sigt, samtidig med at der tages fat om divergenser i vækst, inflation og konkurrenceevne." (Kommissionens meddelelse "ØMU@10: resultater og udfordringer efter 10 år med Den Økonomiske og Monetære Union" - 7. maj 2008 - IP/08/716)

I. INDLEDNING

Den globale økonomiske krise har sat spørgsmålstegn ved de aktuelle mekanismer for samordning af de økonomiske politikker i Den Europæiske Union og vist en række svagheder. Den Økonomiske og Monetære Unions funktion har været under særligt kraftigt pres som følge af, at de grundlæggende regler og principper ikke er blevet overholdt. De eksisterende overvågningsprocedurer har ikke været tilstrækkeligt omfattende. I denne meddelelse forslås der foranstaltninger, som bør træffes på kort sigt på grundlag af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) for at rette op på situationen.

Den seneste økonomiske krise er uden fortilfælde i vores generation. De konstante fremskridt med økonomisk vækst og jobskabelse, som vi har set i det seneste årti, er fejlet væk, og krisen har afsløret en række grundlæggende svagheder i vores økonomi. De finanspolitiske og andre makroøkonomiske ubalancer, der opstod i årene forud for krisen, gjorde EU's økonomi sårbar, da den globale finansielle krise og økonomiske nedgang ramte os. Vores offentlige finanser er allerede alvorligt berørt med et gennemsnitligt underskud på 7 % af BNP og gælds niveauer på over 80 % af BNP, som klart ligger over traktatens referenceværdier på henholdsvis 3 % og 60 % af BNP.

Høje offentlige gælds niveauer er ikke holdbare i længden. Videreførelsen af Europa 2020-strategien, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i marts, må baseres på en troværdig exitstrategi. EU står over for store udfordringer i de kommende år – der er behov for at gennemføre en finanspolitisk konsolidering og for samtidig at stimulere bæredygtige væksthiveauer. Stabilitets- og vækstpagten danner den rette ramme for en korrekt tilbagetrækning fra krisen. Men for at støtte EU's økonomiske vækspotentiale og vores sociale modellers holdbarhed er det ved konsolideringen af de offentlige finanser nødvendigt, at der fastlægges prioriteter og træffes svære valg: samordning på EU-niveau vil være af afgørende betydning for denne opgave og vil bidrage til at håndtere afsmittende virkninger.

Den seneste finanskrise og presset på den finansielle stabilitet i Europa har tydeligere end nogensinde understreget, at EU's økonomier er indbyrdes afhængige, navnlig inden for euroområdet. Medlemsstaterne er blevet støttet ved at være en del af EU med dets stærke indre marked med 500 mio. indbyggere og en fælles valuta for 16 medlemsstater. EU har i kraft af de eksisterende instrumenter og metoder for samordning været i stand til at sammenkæde sine genopretningsbestrebelse og ride en storm af, som ingen medlemsstat selv kunne have klaret. Imidlertid har de seneste erfaringer også vist, at der er huller og svagheder i det nuværende system, og det har fremhævet behovet for en stærkere og tidligere politisk

samordning, yderligere forebyggelses- og korrektionsmekanismer og en kriseløsningsfacilitet for euroområdet medlemsstater.

For at tage fat om de umiddelbare behov i forbindelse med krisen er der foretaget hurtige indgreb, som kulminerede den 9. maj med Økofinrådets ekstraordinære samling, hvor det blev besluttet på forslag fra Kommissionen at oprette en europæisk stabiliseringsmekanisme og aftalt, at man forpligtede sig stærkt til at fremskynde den finanspolitiske konsolidering i de tilfælde, hvor det var berettiget. Der bør drages en lære af denne situation og tages skridt til at styrke EU's økonomiske forvaltningssystem i fremtiden. I denne meddelelse gør Kommissionen rede for en fremgangsmåde med tre søjler til at styrke samordningen af de økonomiske politikker. De fleste af forslagene vedrører EU som helhed, men der foreslås en mere krævende tilgang for euroområdet på grundlag af artikel 136 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

I meddelelsen fremhæves de tilfælde, hvor de overvågningsinstrumenter, der er til rådighed i henhold til traktaten, bør anvendes fuldt ud. Hvis det er nødvendigt, bør de eksisterende instrumenter ændres og suppleres. I meddelelsen opfordres der til, at man styrker overholdelsen af stabilitets- og vækstpagten og udvider overvågningen til også at omfatte makroøkonomiske ubalancer. Med henblik herpå foreslås det, at der etableres et "europæisk semester" for samordning af de økonomiske politikker, således at medlemsstaterne kan drage nytte af en tidlig samordning på europæisk niveau, når de forbereder deres nationale stabilitets- og konvergensprogrammer, herunder deres nationale budgetter og nationale reformprogrammer. Endelig anføres de principper, der bør ligge til grund for en robust kriseforvaltningsramme for medlemsstaterne i euroområdet.

Der er her tale om ambitiøse og nødvendige idéer, som Kommissionen anmoder medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og interesserede parter om at udtrykke sig om. Kommissionen vil fremlægge lovgivningsmæssige forslag til gennemførelse af disse idéer i løbet af de kommende måneder.

II. DEN GLOBALE FINANSKRISE HAR AFDÆKKET OG ØGET DE UDFORDRINGER, DEN EUROPÆISKE ØKONOMI STÅR OVER FOR

Den offentlige gæld er ikke blevet reduceret tilstrækkeligt i det seneste årti. Der har ikke været tilstrækkelig vilje til at foretage en finanspolitisk konsolidering, især i de økonomiske opgangstider. I nogle medlemsstater voksede indtægterne i en kort periode kraftigt som følge af en aktivitet med store skatter og afgifter, der var drevet af uholdbare boom i bygge- og boligsektoren og inden for finansielle tjenesteydelser. Efterhånden som krisen har medført en brat udbredelse af disse makrofinansielle ubalancer, er skatteindtægterne i de berørte medlemsstater brudt sammen og har afsløret en grundlæggende finanspolitisk situation, der var langt svagere end forventet. De offentlige budgetter i Den Europæiske Union er gået fra en situation tæt på ligevægt (-0,8 % af BNP i EU og -0,6 % i euroområdet) i 2007 til et forventet underskud på ca. 7 % af BNP i 2010. Den offentlige gæld stiger fortsat. Ifølge Kommissionens seneste prognoser vil den offentlige gæld nå op på 84 % af BNP i 2011 (88 % i euroområdet) og dermed udvise resultaterne af 20 års konsolidering. De betydelige eventualforpligtelser i forbindelse med finansielle redningsaktioner, som tegner sig for yderligere 25 procentpoint af BNP i EU, er endnu en kilde til bekymring, oveni de langvarige finanspolitiske udfordringer, der er knyttet til befolkningsaldringen.

En række andre makroøkonomiske og finansielle ubalancer har forværret den økonomiske sårbarhed i især euroområdet. Vedvarende forskelle i konkurrenceevnen og

makroøkonomiske ubalancer inden for euroområdet indebærer en risiko for Den Økonomiske og Monetære Unions funktion. I årene op til krisen bidrog de lave finansieringsomkostninger til fejlallokeringen af ressourcer til ofte lavproduktive formål og bidrog dermed også til uholdbare forbrugsniveauer, boligbobler og akkumulering af ekstern og intern gæld i nogle medlemsstater. Gabet i konkurrenceevnen nåede op på et hidtil uset niveau umiddelbart før krisen. Fra en budgetstilling i balance i 1999 blev der gradvist opbygget overskud på betalingsbalancens løbende poster i euroområdet på op til 7,7 % af BNP i 2007, mens de aggregerede underskud voksede fra 3,5 % af BNP i 1999 til 9,7 % af BNP i 2007¹. Den økonomiske og finansielle krise har medført, at der på ny er opnået delvis balance på de løbende poster. Men den genskabte balance er kun delvis strukturel. Der er behov for en større politisk nyorientering for at opnå den nødvendige tilpasning med hensyn til omkostninger og lønninger, strukturreformer og omallokering af beskæftigelse og kapital.

I Grækenland har den exceptionelle kombination af en slap finanspolitik, en uhensigtsmæssig reaktion på stadig større ubalancer, strukturelle svagheder og statistisk fejlrapportering ført til en statsgældskrise uden fortilfælde. Det er brat blevet afsløret, at de offentlige finansers grundliggende situation delvis skyldes tidligere fejlrapportering af data, men primært er resultatet af en uhensigtsmæssig finanspolitik. Denne situation er til dels opstået på grund af svaghederne i de eksisterende rammer for økonomisk overvågning, men den viser klart, at det er af afgørende betydning at sikre en effektiv overholdelse af reglerne. Konfronteret med den exceptionelle statsgældskrise, som euroområdet ikke havde nogen instrumenter til at afhjælpe, nåede medlemsstaterne til enighed om en pakke af foranstaltninger til at opretholde finansiell stabilitet i euroområdet². Formålet med denne meddelelse er beslutsomt at styrke vores overvågningsmekanisme for at undgå, at en medlemsstat igen kommer i sådan en situation. Men krisen fremhæver også behovet for hensigtsmæssige redskaber til at styre en situation, som truer euroområdets finansielle stabilitet.

III. ØGET SAMORDNING AF DE ØKONOMISKE POLITIKKER

III.1 Styrkelse af overholdelsen af stabilitets- og vækstpagten og mere dybtgående finanspolitisk samordning

Stabilitets- og vækstpagtens regler og principper er både relevante og gyldige. Men til trods for pagten har medlemsstaterne ikke opbygget hensigtsmæssige reserver i opgangstiderne. Styrkelsen af den forebyggende dimension af budgetovervågningen må indgå som en integreret del i en tættere finanspolitisk samordning. Det er også nødvendigt at forbedre overholdelsen af reglerne og fokusere mere på de offentlige finansers holdbarhed.

Udarbejdelsen og vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammer er kernen i det forebyggende arbejde under pagten. Programmernes virkninger og effektivitet bør styrkes væsentligt, ved at selve processens forudgående dimension udbygges og tillægges større betydning. Det første spørgsmål behandles nedenfor (i afsnit III.3) gennem indførelsen af et "europæisk semester". Sidstnævnte spørgsmål kan f.eks. håndteres ved, at der gives mulighed for at kræve deponering af rentebærende beløb i tilfælde af uhensigtsmæssige

¹ Disse overskudskvoter for de løbende poster afspejler de samlede overskud i Tyskland, Luxembourg, Nederlandene, Østrig og Finland. Underskudskvoterne for de løbende poster afspejler de samlede underskud i Irland, Grækenland, Spanien, Cypern og Portugal.

² Økofinrådets konklusioner af 9. maj 2010.

finanspolitikker, når medlemsstaterne ikke gør tilstrækkelige fremskridt for at nå deres mellemsigtede budgetmål i økonomiske opgangstider. Dette vil kræve en ændring i den sekundære lovgivning.

De nationale finanspolitiske rammer skal i højere grad afspejle prioriteterne for EU's budgetovervågning. Medlemsstaterne bør ansøres til at indarbejde traktatens mål vedrørende sunde offentlige finanser i deres nationale ret. De nationale finanspolitiske rammer er det sæt elementer, der udgør grundlaget for den nationale finanspolitiske forvaltning, dvs. de landespecifikke institutionelle politiske forhold, som fastlæggelsen af finanspolitikkerne på nationalt plan er betinget af. For at give komplementariteten mellem EU's og medlemsstaternes finanspolitiske rammer konkret mening kunne man eventuelt i kraft af juridisk bindende instrumenter specificere forpligtelsen i protokol nr. 12 til TEUF, ifølge hvilken medlemsstaterne skal sørge for at have nationale budgetprocedurer, som sætter dem i stand til at opfylde deres traktatforpligtelser vedrørende budgetdisciplin. Under sådanne instrumenter kan det f.eks. kræves, at de nationale rammer afspejler de flerårige budgetprocedurer, således at det sikres, at de mellemsigtede budgetmål nås.

Proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (underskudsproceduren) er hjørnestenen i den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten. Men den korrigerende del i underskudsproceduren indtræffer for sent til på rette vis at ansøre medlemsstaterne til at tackle de finanspolitiske ubalancer, når de er ved at opstå. Underskudsprocedurernes funktion kan forbedres ved at fremskynde procedurerne, navnlig hvad angår medlemsstater, som gentagne gange overtræder pagten. Dette vil kræve ændringer i den sekundære lovgivning.

Der bør lægges større vægt på offentlig gæld og holdbarhed. De seneste begivenheder har understreget ikke alene sårbarheden hos medlemsstater, som betjener en meget stor offentlig gældsbyrde, men også de potentielt negative afsmittende virkninger på tværs af grænserne. En høj gæld tynger de mellem- og langsigtede vækstudsigter og fratager regeringerne muligheden for at gennemføre troværdige kontracykliske politikker, når der er størst brug for dem. Dette gælder især de voksende trusler mod de offentlige finansers holdbarhed, herunder dem, som hidrører fra de seneste bankredningspakker og problematikken med aldrende befolkninger.

Gældskriterierne i underskudsproceduren bør gennemføres effektivt. I underskudsproceduren bør der i højere grad tages hensyn til samspillet mellem gæld og underskud med henblik på at øge incitamenterne til at gennemføre forsigtige politikker. Underskudsproceduren bør gennemføres over for medlemsstater med gældskvoter på over 60 % af BNP, hvis der ikke opnås en passende nedgang i gælden i en given forudgående periode. Kommissionen og Rådet vil navnlig skulle vurdere, om budgetunderskuddet er i overensstemmelse med en konstant og betydelig nedgang i den offentlige gæld. Der bør tages hensyn til finanspolitiske risici, der har deres baggrund i eksplicite og implicite forpligtelser, som en relevant faktor. På samme måde bør ophævelsen af underskudsproceduren for medlemsstater med en gæld, der ligger over tærsklen på 60 % af BNP, være betinget af en vurdering af den forventede udvikling i gæld og risici. Denne tilgang er fuldt ud i overensstemmelse med artikel 126 i TEUF og vil kræve en række ændringer i den sekundære lovgivning.

For at sikre bedre overholdelse af reglerne i stabilitets- og vækstpagten bør der udvises større opmærksomhed over for anvendelsen af EU-budgettet. I øjeblikket kommer suspensionen af samhørighedsfondsstøtte, som kun et begrænset antal medlemsstater er berettiget til, først på tale sent i underskudsproceduren (artikel 126, stk. 8, i TEUF).

Der bør udvises opmærksomhed over for en bredere og mere rettidig anvendelse af EU-budgetudgifterne som et incitament til at overholde pagten, når afgørelserne om den næste finansielle ramme udarbejdes. Formålet hermed bør være at etablere rimelige, rettidige og effektive incitamenter til at overholde stabilitets- og vækstpagtens regler. Betingelserne kan eventuelt udvides, og medlemsstaterne kan blive bedt om at omdirigere midler for at forbedre de offentlige finansers kvalitet, når det er konstateret, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud (i henhold til artikel 126, stk. 6, i TEUF).

Samhørighedspolitikken bør spille en tydeligere rolle som støtte til medlemsstaternes tiltag for at rette op på strukturelle svagheder og udfordringer i forbindelse med konkurrenceevnen. Den kommende 5. samhørighedsrapport vil indeholde forslag herom, navnlig for at styrke den institutionelle kapacitet og effektiviteten i de offentlige forvaltninger.

Under den nuværende finansielle ramme vil det være hensigtsmæssigt med en strengere og mere regelbundet anvendelse af suspensionsklausulen for forpligtelser under Samhørighedsfonden i tilfælde af gentagne overtrædelser af pagten.

Forbedring af de eksisterende stabilitets- og vækstpagtsmekanismers funktion

- Mere effektive vurderinger af stabilitets- og konvergensprogrammer gennem bedre forudgående samordning
- De nationale finanspolitiske rammer skal i højere grad afspejle prioriteterne for EU's budgetovervågning.

Mindskelse af høj offentlig gæld og sikring af finanspolitisk holdbarhed på lang sigt

- Fremhævelse af traktatens gældskriterier
- Større hensyntagen til samspillet mellem gæld og underskud

Bedre incitamenter og sanktioner med henblik på at overholde reglerne i stabilitets- og vækstpagten

- Deponering af rentebærende beløb i tilfælde af u hensigtsmæssige finanspolitikker
- Mere stringent og betinget anvendelse af EU-udgifter til at sikre bedre overholdelse af reglerne i stabilitets- og vækstpagten
- Gentagne overtrædelser af pagten skal medføre en hurtigere procedure og strengere betingelser for anvendelsen af forordningen om Samhørighedsfonden.

III.2. På vej mod en mere omfattende overvågning af den makroøkonomiske udvikling og konkurrenceevnen inden for euroområdet

EU's omfattende Europa 2020-strategi for vækst og beskæftigelse fokuserer på makrofinansielle og strukturelle ubalancer. I Europa 2020 fastlægges der en ambitiøs og omfattende strategi for en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst for EU-økonomien. På baggrund af krisen sættes der nyt fokus på at rette op på Europas svagheder med hensyn til overvågningen af makrofinansielle og strukturelle udfordringer. I betragtning af de tætte økonomiske og finansielle indbyrdes forbindelser i euroområdet og deres virkninger for den fælles valuta opfordres der i Europa 2020 til, at der udvikles en specifik politikramme for euroområdet til at takle bredere makroøkonomiske ubalancer.³ I overensstemmelse hermed

³ Kommissionen har tidligere gentagne gange opfordret til en mere dybtgående og bredere økonomisk samordning i euroområdet, bl.a. i den årlige redegørelse vedrørende euroområdet for 2009 og i

fastlagde Det Europæiske Råd i marts 2010, at Kommissionen inden udgangen af juni 2010 skal fremsætte forslag med henblik på at styrke samordningen i euroområdet under anvendelse af de nye instrumenter til økonomisk samordning i artikel 136 i traktaten (TEUF).

Akkumuleringen af store og vedvarende makroøkonomiske ubalancer hos medlemsstater i euroområdet kan potentielt undergrave euroområdets sammenhængskraft og vanskeliggøre, at ØMU fungerer gnidningsløst. For at hindre, at der opstår alvorlige ubalancer i euroområdet, er det derfor vigtigt at uddybe analysen og udvide den økonomiske overvågning ud over den budgetmæssige dimension for at rette op på andre makroøkonomiske ubalancer, herunder udviklingen i konkurrenceevnen og grundliggende strukturelle udfordringer. Det foreslås, at det såkaldte "peer review" af makroøkonomiske ubalancer, som nu foretages af Eurogruppen, opgraderes til strukturerede overvågningsrammer for medlemsstaterne i euroområdet gennem anvendelsen af artikel 136 i TEUF. Disse rammer vil indebære en mere dybtgående overvågning, en mere krævende samordning af politikker og en stærkere opfølgning end det, der er forudset under Europa 2020 for alle EU-medlemsstater. Ligesom med EU's finanspolitiske rammer, som også gælder for alle EU-medlemsstaterne, vil der skulle gælde strengere regler for medlemsstaterne i euroområdet.

Overvågningen vil omfatte en resultattavle, som vil angive behovene for tiltag. Der vil blive udformet og foretaget en regelmæssig overvågning af en resultattavle, som afspejler udviklingen på både eksterne og interne områder. Den vil omfatte et relevant sæt indikatorer og bl.a. afspejle udviklingen i de løbende poster, nettobeholdningerne af udenlandske aktiver, produktiviteten, enhedslønsmålingerne, beskæftigelsessituationen og de reale effektive valutakurser samt den offentlige gæld og priserne på kreditter og aktiver i den private sektor. Det forekommer at være særlig vigtigt at identificere kraftige stigninger i priser på aktiver og uforholdsmæssigt store stigninger i kreditter på et tidligt tidspunkt, således at man kan undgå dyre korrektioner af finanspolitiske og eksterne ubalancer på et senere tidspunkt. Denne analyse vil skulle danne grundlag for udarbejdelsen af henstillinger med henblik på forebyggende eller korrigerende foranstaltninger i den eller de berørte medlemsstater.

Hvad angår euroområdet, vil Kommissionen også vurdere udviklingen i de makroøkonomiske ubalancer og deres udsigter som helhed. Ved at kigge på euroområdet som helhed og hvert land for sig vil Kommissionen vurdere de risici, der er forbundet med alle mulige former for makroøkonomiske ubalancer, som kan bringe euroområdets korrekte funktion i fare. I et sådant tilfælde vil Kommissionen gennemføre en mere dybtgående analyse af de underliggende risici, der er forbundet med ubalancer, som er ved at opstå. Denne analyse vil danne grundlag for politiske retningslinjer. Rådet (hvor kun medlemsstater i euroområdet kan stemme) vil opfordre den eller de berørte medlemsstater til at træffe de fornødne foranstaltninger til at rette op på situationen. Hvis medlemsstaten eller medlemsstaterne inden for den angivne frist ikke træffer passende foranstaltninger til at korrigere den uforholdsmæssigt store ubalance, vil Rådet for at sikre ØMU'ens korrekte funktion kunne optrappe overvågningen af den berørte medlemsstat og på forslag fra Kommissionen beslutte at udstede præcise økonomisk-politiske henstillinger. I de tilfælde, hvor det er nødvendigt, vil Kommissionen gøre brug af sin mulighed for at rette hurtige advarsler direkte til en medlemsstat i euroområdet. Henstillingerne vil, hvis og når det er hensigtsmæssigt, også kunne rettes til euroområdet som helhed.

meddelelsen fra 2008 "ØMU@10: resultater og udfordringer efter 10 år med Den Økonomiske og Monetære Union".

Der er et potentielt behov for forebyggende og korrigerende foranstaltninger i et bredt spektrum af politikområder, således at de makroøkonomiske ubalancer og deres underliggende strukturelle årsager kan påvirkes på effektiv vis. Til forskel fra korrektionen af uforholdsmæssigt store underskud er der tendens til, at de økonomiske politikker kun har indirekte og forsinket indvirkning på udviklingen i eksterne ubalancer. Afhængigt af de specifikke udfordringer i den berørte medlemsstats økonomi kan henstillinger vedrørende politikker derfor tage sigte på både indtægts- og udgiftssiden af finanspolitikken (inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten), idet krisen har vist, at udviklingen i de offentlige indtægters sammensætning også er en vigtig nøgleindikator for potentielle ubalancer. I den sammenhæng kan henstillingerne eventuelt omfatte arbejds-, produkt- og tjenestemarkedernes funktion i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og beskæftigelsen. De kan også omfatte makroprudentielle aspekter til at forebygge eller kontrollere uforholdsmæssigt store kreditstigninger eller overdreven udvikling i priserne på aktiver i overensstemmelse med analyserne fra det fremtidige Europæiske Udvalg for Systemiske Risici.

Styrkelse og udvidelse af overvågningen af den makroøkonomiske udvikling i euroområdet

- Udvikling på grundlag af Europa 2020 af rammer for en styrket og udvidet makroøkonomisk overvågning af medlemsstaterne i euroområdet i form af en forordning baseret på artikel 136 i TEUF
- Udarbejdelse af en resultattavle med indikatorer til at identificere alarmtærskler for alvorlige ubalancer
- Udarbejdelse af landespecifikke henstillinger
- Anvendelse af formelle rådsakter, hvor Rådet stemmer i sin euroområde-sammensætning

III.3 En integreret samordning af de økonomiske politikker i EU: et "europæisk semester"

Med henblik på at opnå en mere integreret overvågning af de økonomiske politikker er det under Europa 2020-initiativet foreslået, at vurderingen af EU-medlemsstaternes finans- og strukturpolitikker synkroniseres. Resultatet af en mere omfattende makroøkonomisk overvågning bør også være afspejlet, når der udarbejdes finanspolitiske henstillinger inden for rammerne af SVP. Navnlig bør der, hvis der er ved at opstå betydelige makroøkonomiske ubalancer, eventuelt fastsættes mere ambitiøse budgetmål. På samme måde vil Kommissionen, når den vurderer risikoen for alvorlige ubalancer og træffer afgørelse om en hensigtsmæssig politisk reaktion, tage hensyn til relevant input fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici. De advarsler og henstillinger, Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici retter til en eller flere medlemsstater, vil blive betragtet som et spørgsmål af fælles interesse, samtidig med at der anvendes passende "peer pressure" med henblik på afhjælpende foranstaltninger. Synergierne og overensstemmelsen mellem de forskellige dele af den økonomiske overvågning bør fremmes gennem en integreret overvågningscyklus under et europæisk semester.

Forebyggelse er mere effektivt end korrektion. Den nuværende cyklus af økonomisk overvågning består hovedsagelig i en efterfølgende vurdering af, om økonomiske politikker er hensigtsmæssige i forhold til reglerne under stabilitets- og vækstpacten (SVP) og de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer. En *forudgående* dimension (som i øjeblikket mangler) af den budgetmæssige og økonomiske overvågning vil gøre det muligt at udarbejde virkelig vejledning, hvor der tages hensyn til den europæiske dimension, og derefter omsætte dette i indenlandsk politik. En tidligere udarbejdelse af landespecifikke henstillinger vil gavne alle aspekter af overvågningen - det finanspolitiske, makrofinansielle og strukturelle.

Et system med tidligt "peer review" af nationale budgetter vil identificere uoverensstemmelser og ubalancer, der er ved at opstå. For at sikre korrekte og nøjagtige data vil det være en forudsætning, at Eurostats mandat til at revidere nationale statistikker styrkes, således som det er foreslået i nylige forslag fra Kommissionen. Det er vigtigt, at dette forslag hurtigt sættes i kraft, da det vil forbedre kvaliteten af rapporteringen vedrørende de offentlige finanser. En hurtigere indsats mod udviklingen af finanspolitiske ubalancer vil gøre det lettere at vende denne udvikling og undgå, at den kommer til at udgøre en alvorlig risiko mod den makroøkonomiske stabilitet og den finanspolitiske holdbarhed. Stabilitets- og konvergensprogrammerne bør forelægges i første halvår i stedet for hen mod slutningen af året, således som det i øjeblikket er praksis. Under fuld iagttagelse af de nationale parlamenters prærogativer vil det tidlige peer review frembringe retningslinjer for udarbejdelsen af de nationale budgetter i det efterfølgende år.

For euroområdet bør der gennemføres en horisontal vurdering af den finanspolitiske stilling på grundlag af de nationale stabilitetsprogrammer og Kommissionens prognoser. Der bør udvises særlig opmærksomhed over for den aggregerede stilling i tilfælde af alvorligt økonomisk pres i euroområdet, når det er sandsynligt, at de betydelige finanspolitiske foranstaltninger, enkelte medlemsstater træffer, vil få store afsmittende virkninger. Hvis der er åbenlyse mangler i budgetplanerne for det efterfølgende år, kan det eventuelt anbefales at revidere planerne. Eurogruppen bør spille en afgørende rolle i dette nye system med styrket samordning og bør i de tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt, kunne gøre brug af formel beslutningstagning i henhold til Lissabontraktaten.

Et europæisk semester bør omkapsle processen med overvågning af budget- og strukturpolitikkerne. Det skal starte i begyndelsen af året med en horisontal undersøgelse, hvor Det Europæiske Råd på grundlag af analytisk input fra Kommissionen identificerer de vigtigste økonomiske udfordringer, EU og euroområdet står over for, og udstikker strategiske retningslinjer for politikkerne. Medlemsstaterne bør tage hensyn til konklusionerne af disse horisontale drøftelser, når de udarbejder deres stabilitets- og konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer. Stabilitets- og konvergensprogrammerne og de nationale reformprogrammer bør udarbejdes samtidig, således at væksten og de finanspolitiske virkninger af reformer afspejles i budgetstrategien og -målene. Medlemsstaterne vil også blive ansporet til - under fuld iagttagelse af de nationale regler og procedurer - at involvere deres nationale parlamenter i denne proces, før stabiliserings- og konvergensprogrammerne og de nationale reformprogrammer forelægges med henblik på multilateral overvågning på EU-niveau. Rådet vil derefter på grundlag af Kommissionens vurdering give sin vurdering og sine retningslinjer på et tidspunkt, hvor vigtige budgetmæssige beslutninger stadig befinder sig i forberedelsesfasen på nationalt niveau. I den sammenhæng bør Europa-Parlamentet medinddrages på behørig vis.

Et "europæisk semester" for bedre forudgående integreret samordning af finanspolitikker

- Samtidig forelæggelse og drøftelse af stabiliserings- og konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer for at vurdere den overordnede økonomiske situation og bedre timing med de nationale budgetcykluser
- Effektiv og rettidig politisk rådgivning fra Det Europæiske Råd og Rådet på grundlag af Kommissionens vurdering

→ Mere effektivt integreret overvågning, hvorunder der drages fuld fordel af peer review.

III.4. Udvikling af en robust kriseforvaltningsramme for medlemsstaterne i euroområdet

Den græske krise har vist, at der er behov for en robust kriseforvaltningsramme for medlemsstaterne i euroområdet.

Alvorlige finansielle vanskeligheder i en medlemsstat kan nemlig bringe den makrofinansielle stabilitet i euroområdet som helhed i fare. Krisen har vist, at en robust kriseforvaltningsramme er et nødvendigt supplement til de overvågnings-, forebyggelses- og tilpasningsinstrumenter, der er nævnt ovenfor. Gennem EU's betalingsbalancebistand er der ydet afgørende støtte til medlemsstater uden for euroområdet, som har været i alvorlige finansielle vanskeligheder. Uvisheden med hensyn til disponibiliteten af og de nærmere betingelser for finansiel bistand til Grækenland har forværret den afsmittende virkning til andre medlemsstater og bragt den overordnede finansielle stabilitet i euroområdet i fare.

Det er nødvendigt med et klart og troværdigt sæt procedurer for finansiel støtte til de medlemsstater i euroområdet, der befinder sig i alvorlige finansielle vanskeligheder, for at opretholde den finansielle stabilitet i euroområdet på mellemlang og lang sigt.

En ramme for en veludformet, betinget finansiel støtte vil kunne styrke eurorådets finansielle stabilitet, samtidig med at man undgår moralsk hasard. De centrale elementer i denne kriseløsningsmekanisme for euroområdet er strenge betingelser og rentesatser, som ansporer til at vende tilbage til markedsbaseret finansiering, samtidig med at den finansielle støttes effektivitet sikres. Når det ikke lykkes at forebygge en krise, og dette fremgår klart af et objektivt finansieringsbehov, bør støtten aktiveres som en sidste løsning for at sikre den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed. Støtten skal ledsages af et detaljeret og krævende program med betingelser for den politik, der skal føres, til sikring af, at støtteperioden bruges til at gennemføre de nødvendige (finanspolitiske og strukturelle) tilpasninger for at sikre den langsigtede solvens og dermed gøre det lettere hurtigst muligt at vende tilbage til markedsbaseret finansiering.

Den finansielle støtte bør ydes i form af lån. Långivning til en medlemsstat i euroområdet er – i modsætning til en overtagelse af dens gæld – ikke i strid med artikel 125 i TEUF. Politikprogrammet og -betingelserne bør fastlægges inden for rammerne af artikel 136 i TEUF. Erfaringerne med EU's betalingsbalancestøtte til medlemsstater uden for euroområdet har vist, at en fælles ramme, hvorunder EU udsteder gældsbeviser for at finansiere nødlån, udgør en god kombination af relativt effektiv forvaltning og politisk overvågning fra Rådets side.

Betingelserne for den politik, der skal føres, skal primært fokusere på at rette op på de underliggende ubalancer i den berørte medlemsstat for at sikre, at ØMU fungerer gnidningsløst. Betingelserne vil typisk omfatte en passende blanding af finanspolitisk konsolidering og styrkelse af den finanspolitiske forvaltning, herunder skattepolitikken, stabilisering af den finansielle sektor, i det omfang vanskelighederne i denne sektor er årsag til problemerne med de offentlige finanser, og mere omfattende politiske indgreb for at genoprette den makroøkonomiske stabilitet og en holdbar situation i forhold til udlandet. Ud over den budgetmæssige dimension bør der primært fokuseres på at rette op på de makroøkonomiske ubalancer, herunder udviklingen i konkurrenceevnen og underliggende strukturelle udfordringer. Dette vil indebære en strengere overvågning, en mere krævende samordning af politikker og en nøjere opfølgning for at sikre, at de nødvendige strukturelle reformer hurtigt gennemføres.

Den 9. maj besluttede Økofinrådet på forslag fra Kommissionen at oprette en midlertidig europæisk stabiliseringsmekanisme til at tage fat om de umiddelbare behov i forbindelse med krisen. Dette tiltag indgik som led i en større pakke, som omfatter stærke tilsagn om at gennemføre en finanspolitisk konsolidering i de tilfælde, hvor det er berettiget, og medinddragelse af IMF gennem dens sædvanlige faciliteter i overensstemmelse med de seneste europæiske programmer.

Mekanismen blev oprettet for at reagere på de aktuelle usædvanlige omstændigheder og indebærer en samlet finansiel støtte på op til 500 mia. EUR. Den finansielle støtte vil være omfattet af strenge betingelser i forbindelse med en fælles EU/IMF-støtte, og de nærmere bestemmelser og vilkår vil ligne dem, der anvendes af IMF. Mekanismen vil blive finansieret via to komplementære kilder. Den første, som bygger på en rådsforordning på grundlag af artikel 122, stk. 2, kan mobilisere op til 60 mia. EUR. Desuden står medlemsstaterne i euroområdet klar til i kraft af en regeringsaftale at supplere disse midler gennem et "special

purpose vehicle" (SPV). Dette SPV vil optage lån med finansiell sikkerhed fra de deltagende stater for op til 440 mia. EUR.

Denne mekanisme respekterer i høj grad de grundlæggende principper for en permanent og robust kriseløsningsmekanisme. Derfor finder Kommissionen, at det nu må være den højeste prioritet at gøre denne mekanisme fuldt ud operationel. På grundlag af erfaringerne hermed agter Kommissionen på mellemlang til lang sigt at fremsætte et forslag til en permanent kriseløsningsmekanisme.

IV. DE NÆSTE SKRIDT

Kommissionen vil arbejde videre på de reformforslag, der er forelagt i denne meddelelse, i overensstemmelse med sit ansvar i henhold til traktaten. Den finder, at det er vigtigt, at der hurtigt gøres fremskridt med de reformer, der er fremlagt i denne meddelelse: den nuværende økonomiske situation kræver en hurtig reaktion for at gennemføre de foranstaltninger, der foreslås med henblik på at forbedre den økonomiske forvaltning af EU og euroområdet. Det første europæiske semester bør starte i begyndelsen af 2011.

Kommissionen er rede til hurtigt at følge dette op med lovgivningsmæssige forslag, herunder ændringer af de forordninger, der ligger til grund for stabilitets- og vækstpagten, for at udvide forebyggelsen og korrektionen af makroøkonomiske ubalancer i euroområdet og etablere en mere permanent ramme for kriseforvaltning.