



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 7. december 2012
(OR. en)**

SN 4577/12

Vedr.: Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union

HEN IMOD EN EGENTLIG ØKONOMISK OG MONETÆR UNION

Herman Van Rompuy, formand for Det Europæiske Råd

I tæt samarbejde med:

José Manuel Barroso, formand for Europa-Kommissionen

Jean-Claude Juncker, formand for Eurogruppen

Mario Draghi, formand for Den Europæiske Centralbank

HEN IMOD EN EGENTLIG ØKONOMISK OG MONETÆR UNION

På Det Europæiske Råds møde i juni 2012 *"blev formanden for Det Europæiske Råd opfordret til i tæt samarbejde med formanden for Kommissionen, formanden for Eurogruppen og formanden for ECB at udarbejde en specifik og tidsbunden køreplan for gennemførelsen af en egentlig Økonomisk og Monetær Union"*. Denne rapport bygger videre på den foreløbige rapport og konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i oktober 2012 og danner baggrunden for den køreplan, der vil blive forelagt på Det Europæiske Råds møde i december 2012. Der foreslås en tidsramme og en trinvis proces hen imod fuldførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en), som omfatter alle de centrale byggesten, der blev identificeret i rapporten "Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union", som blev forelagt på Det Europæiske Råds møde i juni. Den indeholder værdifulde bidrag fra Kommissionens meddelelse "En plan for en udbygget og egentlig ØMU – Indledning af en europæisk debat" af 28. november 2012. Europa-Parlamentet har også ydet et værdifuldt bidrag. Som Det Europæiske Råd har anmodet om, undersøger rapporten yderligere mekanismer i forbindelse med en integreret budgetramme, herunder en passende finanspolitisk kapacitet for ØMU'en, og tanken om, at euromedlemsstaterne indgår ordninger af kontraktmæssig karakter med EU-institutionerne om de reformer, som de forpligter sig til at iværksætte, og gennemførelsen heraf.

I henhold til traktaten har Unionen oprettet en Økonomisk og Monetær Union, der har euroen som valuta. Synspunkterne i denne rapport fokuserer på euromedlemsstaterne, da de står over for særlige udfordringer i kraft af deres fælles valuta. Processen hen imod en dybere ØMU bør være kendetegnet ved åbenhed og gennemsigtighed og være i fuld overensstemmelse med det indre marked i alle henseender.

Denne rapport fastlægger, hvilke tiltag der er nødvendige for at sikre ØMU'ens stabilitet og integritet, og opfordrer til, at der gives et politisk tilsagn om at gennemføre den foreslåede køreplan. At der er behov for hurtig handling, skyldes omfanget af de indre og ydre udfordringer, som euroområdet og dets individuelle medlemmer står over for i øjeblikket.

Euroområdet har behov for stærkere mekanismer for at sikre forsvarlige nationale politikker, så medlemsstaterne kan høste de fulde fordele af ØMU'en. Dette er afgørende for at sikre tillid til effektiviteten af de europæiske og nationale politikker, varetage centrale offentlige funktioner, f.eks. stabilisering af økonomier og banksystemer, beskytte borgerne mod virkningerne af uforsvarlige økonomiske og finanspolitiske politikker og sikre en høj vækst og social velfærd.

Euroområdet står over for et internationalt miljø, der er i hastig forandring, og som er kendetegnet ved fremgang i store nye vækstøkonomier. En mere modstandsdygtig og integreret ØMU vil kunne fungere som stødpude for landene i euroområdet mod økonomiske stød udefra, bevare den europæiske model for social samhørighed og fastholde Europas indflydelse på verdensplan.

Samlet set gør disse udfordringer det absolut nødvendigt med tilslutning til og efterfølgende gennemførelse af en køreplan hen imod en egentlig ØMU. De understreger, at "Mere Europa" ikke er et mål i sig selv, men derimod et middel til at tjene Europas borgere og øge deres velstand.

De tiltag, der vurderes at være nødvendige for at sikre ØMU'ens modstandsdygtighed, fremstilles som en trinvis proces i den. Uafhængigt af deres tidshorisont er alle politikforslag blevet udformet som elementer af en vej hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union. I betragtning af de stærke forbindelser mellem byggestenene bør de behandles som en del af en samlet, gensidigt forstærkende pakke. Oprettelsen af en integreret finansiel ramme har store finanspolitiske og økonomiske konsekvenser og kan derfor ikke betragtes særskilt. Tilsvarende er de forslag, der er fremlagt inden for finans- og økonomipolitikken, tæt forbundne. Og eftersom alle forslagene indebærer en dybere integration, er den demokratiske legitimitet og ansvarlighed afgørende for en egentlig Økonomisk og Monetær Union.

Oversigt over tidsplanen

Processen vil kunne hvile på følgende tre trin (se også diagrammet i bilaget):

Trin 1 (slutningen af 2012-2013)

Sikre finanspolitisk holdbarhed og bryde forbindelsen mellem banker og stater

Fuldførelsen af første trin bør sikre en sund forvaltning af de offentlige finanser og bryde forbindelsen mellem banker og stater, som har været en af de grundlæggende årsager til statsgældskrisen.

Dette trin vil skulle omfatte fem væsentlige elementer:

- Fuldførelse og nøje gennemførelse af en stærkere ramme for finanspolitisk styring (sixpack'en, traktaten om stabilitet, samordning og styring, twopack'en).
- Etablering af en ramme for systematisk forudgående samordning af større reformer af den økonomiske politik som omhandlet i artikel 11 i traktaten om stabilitet, samordning og styring.
- Oprettelse af en effektiv fælles tilsynsmekanisme for banksektoren og ikrafttræden af forordningen og direktivet om kapitalkrav (CRR/CRD IV).
- Enighed om harmonisering af nationale afviklings- og indskudsgarantirammer, der sikrer passende finansiering fra den finansielle industris side.
- Oprettelse af en operationel ramme for direkte rekapitalisering af bankerne gennem den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM).

Trin 2 (2013-2014)

Fuldføre den integrerede finansielle ramme og fremme sunde strukturpolitikker

Dette trin vil skulle bestå af to vigtige elementer:

- Fuldførelse af en integreret finansiell ramme gennem oprettelse af en fælles afviklingsmyndighed og en passende bagstopperordning for at sikre, at bankafviklingsbeslutninger træffes hurtigt, upartisk og i alles interesse.
- Oprettelse af en mekanisme til tættere samordning, konvergens og gennemførelse af strukturpolitikkerne på grundlag af ordninger af kontraktmæssig karakter mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne om de politikker, som landene forpligter sig til at iværksætte, og gennemførelsen heraf. I hvert enkelt tilfælde vil de kunne understøttes med midlertidig, målrettet og fleksibel finansiel støtte. Da denne finansielle støtte vil være af midlertidig art, bør den behandles adskilt fra den flerårige finansielle ramme.

Trin 3 (efter 2014)

Forbedre ØMU'ens modstandsdygtighed gennem oprettelse af en stødabsorptionsfunktion på centralt plan

Dette trin vil markere højdepunktet i processen. Trin 3 vil skulle bestå af:

- Etablering af en veldefineret og afgrænset finanspolitisk kapacitet med henblik på bedre at absorbere landespecifikke økonomiske stød gennem et forsikringssystem på centralt plan. Dette vil forbedre euroområdet generelle modstandskraft og supplere de kontraktmæssige ordninger, der er udviklet under trin 2. Et indbygget incitamentbaseret system vil tilskynde euroområdet medlemsstater, der er berettigede til at deltage i den stødabsorberende funktion, til fortsat at føre en forsvarlig finans- og strukturpolitik i overensstemmelse med deres kontraktmæssige forpligtelser. Derved vil de to mål om asymmetrisk stødabsorption og fremme af forsvarlige økonomiske politikker fortsat være uløseligt forbundne, supplerende og gensidigt forstærkende.
- Dette trin kan også bygge på en øget grad af fælles beslutningstagning vedrørende nationale budgetter og en øget samordning af økonomiske politikker navnlig med hensyn til beskatning og beskæftigelse og på grundlag af medlemsstaternes nationale beskæftigelsesplaner. Mere generelt vil det, efterhånden som ØMU'en udvikler sig hen imod dybere integration, være nødvendigt at undersøge en række andre vigtige spørgsmål nærmere. I denne henseende udgør nærværende rapport og Kommissionens "blueprint" et grundlag for drøftelse.

I. Integreret finansiel ramme

De nuværende europæiske ordninger til sikring af finansiel stabilitet er fortsat baseret på nationalt ansvar. Dette er ikke i overensstemmelse med ØMU'ens yderst integrerede art og har uden tvivl forstærket det skadelige samspil mellem skrøbelige stater og en sårbar banksektor. Oprettelsen af en fælles tilsynsmekanisme vil være garant for streng og upartisk tilsyn og dermed bidrage til at bryde forbindelsen mellem stater og banker samt mindske sandsynligheden for fremtidige systemiske bankkriser.

I sine konklusioner fra oktober 2012 opfordrede Det Europæiske Råd lovgiverne til at gå videre med arbejdet med lovgivningsforslagene om den fælles tilsynsmekanisme som en prioritet med sigte på at nå til enighed om den lovgivningsmæssige ramme senest den 1. januar 2013. Det opfordrede til en hurtig færdiggørelse af det fælles regelsæt, herunder enighed om forslagene om bankkapitalkrav senest ved årets udgang. Det opfordrede også til en hurtig vedtagelse af bestemmelserne vedrørende harmonisering af nationale afviklings- og indskudsgarantirammer.

Den fælles tilsynsmekanisme vil udgøre et første skridt hen imod en finansiel markedsunion. Det er bydende nødvendigt, at det forberedende arbejde kan begynde for alvor i starten af 2013, således at den fælles tilsynsmekanisme kan være fuldt operationel senest fra den 1. januar 2014. Det er afgørende, at ECB forsynes med en stærk værktøjskasse af tilsynsinstrumenter, og at ECB's ultimative ansvar for tilsynet med bankerne kombineres med passende kontrolbeføjelser. I den forbindelse er det vigtigt, at der oprettes en passende ramme for den makroprudentielle politik, der tager behørigt hensyn til både den nationale dimension og EU-dimensionen. ECB har bekræftet, at den vil indføre organisatoriske ordninger, der garanterer en klar adskillelse af dens tilsynsopgaver fra pengepolitikken.

Når der er etableret en effektiv fælles tilsynsmekanisme, vil ESM for bankerne i euroområdet efter en almindelig afgørelse få mulighed for at rekapitalisere bankerne direkte. Den retlige og operationelle ramme for ESM's direkte rekapitalisering af bankerne bør færdiggøres senest ved udgangen af marts 2013. For at komme nærmere på en integreret finansiel ramme er det nødvendigt, at den fælles tilsynsmekanisme suppleres af en fælles afviklingsmekanisme samt mere harmoniserede indskudsgarantimekanismer.

En fælles afviklingsmekanisme

Siden krisens begyndelse er der ydet betydelig støtte til de finansielle institutioner. Dette har tynget urimeligt på de offentlige finanser og reduceret evnen til at benytte finanspolitikken til at afværge recessionens virkninger. En stærk og integreret afviklingsramme vil bidrage til at begrænse omkostningerne ved bankkrak for skatteyderne. Det nuværende lovgivningsforslag om genopretning og afvikling vil sikre, at de harmoniserede redskaber, der er nødvendige for velordnede bankafviklinger, er til rådighed i alle EU-medlemsstater, herunder tidlig indgriben, bail-in og oprettelse af brobanker.

I en kontekst, hvor tilsynet reelt bevæger sig i retning af en fælles tilsynsmekanisme, er det imidlertid afgørende, at ansvaret for at håndtere bankafviklinger også overgår til europæisk niveau. Kommissionen har allerede bebudet, at den agter at foreslå en fælles afviklingsmekanisme, så snart forslaget til direktiv om genopretning og afvikling og forslaget til direktiv om en indskudsgarantiordning er blevet vedtaget. Den fælles afviklingsmekanisme – bygget op omkring en fælles afviklingsmyndighed – bør oprettes, når ECB overtager sit tilsynsansvar fuldt ud. Denne mekanisme, som omfatter alle banker, der er underlagt den fælles tilsynsmekanisme, bør bygge på robuste styringsordninger, herunder tilstrækkelige bestemmelser om uafhængighed og ansvarlighed, samt en effektiv fælles bagstopperordning, der er absolut nødvendig for at fuldføre en integreret finansiel ramme.

Nødvendigheden af en fælles afviklingsmekanisme

Det er absolut nødvendigt at oprette en fælles afviklingsmekanisme for at fuldføre en integreret finansiel ramme:

- Det vil sikre en rettidig og upartisk beslutningsproces med fokus på den europæiske dimension. Dette vil afhjælpe mange af de nuværende hindringer for afvikling såsom national eftergivenhed og gnidninger i samarbejdet over grænserne. Det vil reducere afviklingsomkostningerne, da tidlig og hurtig handling bidrager til at opretholde den økonomiske værdi af banker, som det er nødvendigt at afvikle.
- Det vil gøre afviklingsomkostningerne så lave som muligt og bryde bindeledet mellem banker og stater. En stærk og uafhængig afviklingsmyndighed bakket op af en effektiv afviklingsordning vil have den finansielle, juridiske og administrative kapacitet samt den nødvendige uafhængighed til at gennemføre effektiv og omkostningsminimerende afvikling. Ved at sikre, at den private sektor bærer hovedbyrden af omkostningerne ved bankafvikling vil myndigheden øge markedsdisciplinen og minimere de resterende omkostninger ved bankkrak for skatteyderne.
- Den fælles afviklingsmekanisme vil supplere den fælles tilsynsmekanisme ved at sikre, at nødlidende banker omstruktureres eller lukkes hurtigt. Den fælles tilsynsmekanisme vil kunne foretage en rettidig og upartisk vurdering af behovet for afvikling, mens den fælles afviklingsmyndighed vil sikre, at rettidig og effektiv afvikling reelt gennemføres.

Under den fælles afviklingsmekanisme bør afviklingsforanstaltninger følge en omkostningsminimerende strategi og vil kunne finansieres efter en rangorden med bail-in for aktionærerne og nogle af kreditorerne og med udgangspunkt i bankindustrien. Det sidstnævnte vil kunne organiseres gennem en europæisk afviklingsfond, der vil være et afgørende element i den nye afviklingsordning. Det vil blive finansieret gennem forudgående risikobaserede afgifter på alle banker, der deltager direkte i den fælles tilsynsmekanisme. Den fælles tilsynsmekanisme bør omfatte en passende og effektiv fælles bagstopperordning. Dette vil eventuelt kunne organiseres ved hjælp af en ESM-kreditlinje til den fælles afviklingsmyndighed. Denne bagstopperordning bør være finanspolitisk neutral på mellem- og lang sigt ved at sikre, at man får den offentlige støtte ind igen ved hjælp af efterfølgende afgifter på finansindustrien.

Finanskrisernes historie har vist den destabiliserende virkning, som usikkerhed omkring bankindskud kan have på de enkelte finansielle institutioner og på hele banksystemer. Forslaget om harmonisering af de nationale indskudsgarantiordninger omfatter bestemmelser, der skal sikre, at der oprettes tilstrækkeligt robuste nationale indskudsforsikringssystemer i hver enkelt medlemsstat, således at de spillovereffekter, der er forbundet med indskudsflugt mellem institutioner og på tværs af lande, begrænses, og der sikres en passende grad af indskyderbeskyttelse i Den Europæiske Union. En hurtig vedtagelse af dette forslag er vigtig.

II. Integreret budgetramme

Krisen har afsløret den store indbyrdes afhængighed og de store spillovereffekter mellem landene i euroområdet. Den har vist, at de nationale budgetpolitikker er af afgørende fælles interesse. Dette peger på nødvendigheden af gradvis at bevæge sig i retning af en integreret budgetramme, der sikrer både forsvarlige nationale budgetpolitikker og større modstandsdygtighed over for økonomiske stød i euroområdet som helhed. Dette vil bidrage til bæredygtig vækst og makroøkonomisk stabilitet. Den foreløbige rapport fra oktober understregede nødvendigheden af stærkere økonomisk styring og foreslog som et yderligere skridt muligheden af gradvist at udvikle en finanspolitisk kapacitet for ØMU'en, der kan lette tilpasningen til økonomiske stød. I forlængelse af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i oktober undersøger dette punkt mulighederne for en finanspolitisk kapacitet i euroområdet og de ledende principper herfor.

Forsvarlige nationale budgetpolitikker er ØMU'ens hjørneste

Den kortsigtede prioritet er at fuldføre og gennemføre de nye skridt med henblik på stærkere økonomisk styring. I de seneste år er betydelige forbedringer af de regelbaserede rammer for finanspolitikker i ØMU'en blevet vedtaget ("sixpack"), eller der er indgået aftale herom (traktaten om stabilitet, samordning og styring), med større fokus på forebyggelse af budgetubalancer, på gældsudvikling, på bedre håndhævmekanismer og på nationalt ejerskab til EU-bestemmelser. De øvrige instrumenter til styrkelse af den finanspolitiske styring i euroområdet ("twopack"), som stadig er i lovgivningsprocessen, bør afsluttes hurtigst muligt og gennemføres fuldt ud. Denne nye styringsramme vil give mulighed for forudgående samordning af euroområdets medlemsstats årlige budgetter og forbedre overvågningen af dem, der er i finansielle vanskeligheder.

Historien og erfaringerne fra andre valutaunioner viser, at der er forskellige metoder til gradvis at skabe en finanspolitisk union, og ØMU'ens særlige kendetegn berettiger til en specifik tilgang. Graden af centralisering af budgetinstrumenter og ordningerne for finanspolitisk solidaritet mod negative stød veksler, men alle andre valutaunioner er udstyret med en central finanspolitisk kapacitet. I den henseende anmodede Det Europæiske Råd på mødet i oktober 2012 om, at yderligere mekanismer undersøges, herunder en passende finanspolitisk kapacitet for euroområdet. Den vil understøtte nye funktioner, som ikke er omfattet af den flerårige finansielle ramme, som den er klart adskilt fra.

På trin 2 vil strukturreformer i specifikke tilfælde kunne støttes gennem afgrænsede, midlertidige, fleksible og målrettede finansielle incitamenter, efterhånden som medlemsstaterne indgår ordninger af kontraktmæssig karakter med EU-institutionerne. Disse ordninger vil være obligatoriske for medlemsstaterne i euroområdet og frivillige for de andre (jf. punkt III nedenfor). Kommissionen har til hensigt at fremsætte forslag om specifikke metoder til indførelse af sådanne kontraktmæssige ordninger og om midlerne til støtte for deres gennemførelse, idet der bygges på eksisterende EU-procedurer.

Gennemførelsen af kontraktmæssige ordninger og de tilhørende incitamenter vil støtte en konvergensproces, der på trin 3 fører til oprettelsen af en finanspolitisk kapacitet for at lette tilpasningen til økonomiske stød. Dette kan have form af en forsikringslignende mekanisme mellem eurolandene, der kan fungere som stødpude mod store landespecifikke økonomiske stød. En sådan funktion vil sikre en form for finanspolitisk solidaritet, der udøves over de økonomiske konjunkturer, forstærker modstandsdygtigheden i euroområdet som helhed og reducerer de finansielle omkostninger og de outputomkostninger, der er forbundet med makroøkonomiske tilpasninger. Ved at bidrage til makroøkonomisk stabilitet vil den være et nyttigt supplement til den krisestyringsramme, der er baseret på den europæiske stabilitetsmekanisme.

Eftersom en velfungerende stødabsorptionsfunktion vil kræve en yderligere grad af konvergens mellem medlemsstaternes økonomiske strukturer og politikker, er de to mål om støtte til vækstfremmende strukturreformer og afbødning af landespecifikke økonomiske stød gensidigt supplerende og forstærkende.

Økonomisk begrundelse for en sådan finanspolitisk kapacitet

I et fælles valutaområde er det arbejdskraftens og kapitalens bevægelighed, pris- og omkostningsfleksibilitet og finanspolitikken, der bærer byrden ved tilpasning til landespecifikke økonomiske stød. For at beskytte mod negative finanspolitiske eksternaliteter er det vigtigt, at de finanspolitiske risici deles, når de økonomiske tilpasningsmekanismer til landespecifikke stød er mangelfulde. Det er tydeligvis tilfældet i euroområdet, hvor arbejdskraftens mobilitet er relativt lav, kapitalstrømmene er tilbøjelige til pludselige udsving, der kan underminere den finansielle stabilitet, og strukturelle stivheder kan forsinke eller hindre pristilpasninger og omfordeling af ressourcer. I disse tilfælde kan landene let blive presset ud i dårlig balance med negative følger for hele euroområdet.

I den forbindelse kan etablering af risikodelingsredskaber, f.eks. en fælles, men begrænset stødabsorptionsfunktion, bidrage til at afbøde virkningerne af landespecifikke stød og være med til at forhindre en afsmittende effekt i og uden for euroområdet. Dette skal dog suppleres med en mekanisme, der kan fremkalde stærkere økonomisk konvergens baseret på strukturpolitikker, som har til formål at forbedre de nationale økonomiers tilpasningskapacitet og undgå den moralske risiko, som ethvert forsikringssystem skaber. Således kan velgennemførte reformer, der er specificeret i en kontraktmæssig ordning, ud over at opfylde deres egentlige formål, også være et kriterium for deltagelse i den asymmetriske stødabsorptionsfunktion, der etableres på trin 3. Det vil give landene endnu et stærkt incitament til at gennemføre forsvarlige økonomiske politikker, både før og når de tilslutter sig stødabsorptionsmekanismen. I overgangen hen imod etableringen af denne automatiske stabiliseringsfunktion kan medlemsstaterne, afhængigt af deres specifikke forhold, få begrænsede, midlertidige og fleksible finansielle incitamentter med henblik på at fremme strukturreformer. For at undgå at der sker tilbagefald, eller at der opstår makroøkonomiske ubalancer, når først landene har fået adgang til stødabsorptionsfunktionen, skal den kontraktmæssige tilgang til reformer fortsætte. Desuden kan nettooverførsler under stødabsorptionsfunktionen justeres for at afspejle løbende opfyldelse af de forpligtelser, der er indgået under de kontraktmæssige ordninger.

En finanspolitisk kapacitet for ØMU'en med en begrænset asymmetrisk stødabsorptionsfunktion kan have form af et forsikringslignende system mellem eurolandene. Bidrag fra og udbetalinger til nationale budgetter vil svinge alt efter de enkelte landes stilling igennem den økonomiske cyklus.

Den specifikke udformning af en sådan funktion kan følge to brede strategier. Den første kan være en makroøkonomisk strategi, hvor bidrag og udbetalinger baseres på udsving i de konjunkturbestemte indtægts- og udgiftsposter, eller på mål for økonomisk aktivitet. Den anden kan baseres på en mikroøkonomisk strategi og være mere direkte knyttet til en specifik offentlig funktion, som er følsom over for den økonomiske cyklus, f.eks. arbejdsløshedsforsikring. I dette tilfælde vil størrelsen på bidrag/bistand fra/til den finanspolitiske kapacitet afhænge direkte af udviklingen på arbejdsmarkedet. I dette scenarie vil den finanspolitiske kapacitet fungere som et supplement til eller en delvis erstatning for nationale arbejdsløshedsforsikringssystemer. Overførsler kan f.eks. begrænses til konjunkturarbejdsløshed ved kun at dække korttidsledighed.

Der kræves en mere dybtgående analyse for at vurdere fordelene ved hver af de to strategier. Det er vigtigt at understrege, at betydningen af stødabsorptionsfunktionen under den finanspolitiske kapacitet i vid udstrækning vil afhænge af dens omfang, og de finansielle følger for de nationale budgetter vil afhænge af dens præcise udformning og parametre. Det vil imidlertid være vigtigt at sikre, at etableringen af denne funktion, uanset hvilken strategi der følges, ikke indvirker på de samlede offentlige udgifter og det samlede skattetryk i euroområdet. De nøjagtige betingelser og tærskler for aktivering af overførsler vil skulle undersøges nøje, for det er kun landespecifikke stød af et vist omfang, der bør absorberes centralt. Hvis den mikroøkonomiske strategi følges, kan arbejdsløshedsrelaterede overførsler f.eks. kun aktiveres, når stigningen i korttidsledigheden overstiger et vist niveau.

Der vil skulle tilvejebringes specifikke ressourcer til at finansiere begge funktioner – fremme af strukturreformer og absorption af asymmetriske stød. Disse ressourcer kan bestå i nationale bidrag, egne indtægter eller en kombination af disse. På længere sigt vil et nøgleaspekt ved en fremtidig finanspolitisk kapacitet, som vil skulle undersøges nøje, være dens mulige evne til at optage lån. En finanspolitisk kapacitet for euroområdet kunne givetvis tilvejebringe et passende grundlag for fælles udstedelse af gældsbeviser uden at gribe til deling af statsgæld. Spørgsmålet om anvendelse af en finanspolitisk gylden regel, f.eks. reglen om budgetbalance, som er nedfældet i både stabilitets- og vækstpakten og traktaten om stabilitet, samordning og styring, på denne finanspolitiske kapacitet bør derefter undersøges. Endelig vil en integreret budgetramme kræve, at der oprettes en skattefunktion med klart definerede ansvarsområder.

Ledende principper for stødabsorptionsfunktionen under en finanspolitisk kapacitet for ØMU'en

Uanset om strategien er makro- eller mikroøkonomisk, bør udformningen af en sådan stødabsorptionsfunktion bygge på ledende principper, som også afspejler ØMU'ens specifikke kendetegn:

- Elementerne i finanspolitisk risikodeling i forbindelse med absorption af landespecifikke stød bør struktureres på en sådan måde, at de ikke fører til envejsoverførsler og permanente overførsler mellem lande, og de bør heller ikke opfattes som indkomstudligningsredskaber. Med tiden vil hvert euroland, mens det gennemløber sin økonomiske cyklus, blive skiftevis nettomodtager og nettobidragyder i ordningen.
- En sådan funktion bør hverken underminere incitamenterne til forsvarlig finanspolitik på nationalt plan eller incitamenterne til at afhjælpe nationale strukturelle svagheder. Der bør i stødabsorptionsfunktionen indbygges passende mekanismer til at begrænse den moralske risiko og fremme strukturreformer. Det bør sikres, at den kædes tæt sammen med overholdelse af EU's overordnede styringsramme, herunder eventuelle ordninger af kontraktmæssig karakter (jf. afsnit III nedenfor).
- Den finansielle kapacitet bør udvikles inden for rammerne af Den Europæiske Union og dens institutioner. Det vil garantere dens sammenhæng med EU's eksisterende regelbaserede finanspolitiske rammer og procedurer for samordning af de økonomiske politikker.
- Den finanspolitiske kapacitet bør ikke være et krisestyringsinstrument, da den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) allerede er oprettet til det formål. Den finanspolitiske kapacitets rolle bør derimod være at forbedre ØMU'ens og eurolandenes samlede økonomiske modstandsdygtighed. Den vil bidrage til kriseforebyggelse og gøre ESM-interventioner mindre sandsynlige i fremtiden.
- Den finanspolitiske kapacitets udformning bør være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og dens operationer bør være gennemsigtige og underkastet passende demokratisk kontrol og ansvarlighed. Den bør ligeledes være omkostningseffektiv og må ikke føre til utilbørlig udvikling af kostbare administrative procedurer eller unødvendig centralisering. Den bør ikke føre til højere udgifts- eller beskatningsniveauer.

III. Integreret ramme for den økonomiske politik

Statsgældskrisen gjorde det smerteligt klart, at de uholdbare økonomiske politikker, som nogle eurolande førte tidligere, og de eksisterende stivheder i deres økonomier har negative følger for alle medlemmer af ØMU'en. Der kræves en integreret ramme for den økonomiske politik for til enhver tid at lede medlemsstaternes politikker i retning af stærk og bæredygtig økonomisk vækst med henblik på at skabe øget vækst og beskæftigelse.

På kort sigt er det afgørende at fuldføre det indre marked, da det er et effektivt redskab til fremme af vækst. Desuden er der behov for en grundig vurdering af arbejds- og varemarkedernes resultater i euroområdet. Når der ikke er valutakursreguleringer, kræves der effektive arbejds- og varemarkeder, for at ØMU'en kan fungere godt. Det er helt afgørende for at bekæmpe stor arbejdsløshed og for at lette pris- og omkostningstilpasninger, som er en forudsætning for konkurrenceevne og vækst. Der bør omgående gøres en indsats for at fremme arbejdskraftens mobilitet på tværs af grænser og takle kvalifikationsmismatch på arbejdsmarkedet. Kommissionen kan påtage sig denne vurdering som en prioriteret opgave. Endelig bør der fastsættes en ramme for systematisk forudgående samordning af større reformer af den økonomiske politik, som omhandlet i artikel 11 i traktaten om stabilitet, samordning og styring.

For at forblive en yderst attraktiv social markedsøkonomi og for at bevare de europæiske sociale modeller er det vigtigt for Unionen at være globalt konkurrencedygtig og at undgå uforholdsmæssigt store forskelle i ØMU-medlemmernes konkurrenceevne. De reformer af EU's overvågningsramme, der er indført med skabelsen af det europæiske semester med landespecifikke henstillinger og af en ny procedure for makroøkonomiske ubalancer med mulighed for sanktioner, er et skridt i den rigtige retning. Der er imidlertid behov for at gå længere og indføre en stærkere ramme for samordning, konvergens og gennemførelse af strukturpolitikkerne. I den sammenhæng opfordrede Det Europæiske Råd i sine konklusioner fra oktober til, at der blev set nærmere på tanken om ordninger af kontraktmæssig karakter mellem medlemsstaterne og EU-institutionerne om reformer, der fremmer konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse, som landene forpligter sig til at gennemføre. Der kan anvendes en trinvis tilgang til indførelsen af disse ordninger.

Ordninger af kontraktmæssig karakter skal håndtere sårbarheder på et tidligt tidspunkt

Makroøkonomiske ubalancer har tendens til at udvikle sig langsomt og er ofte maskeret af gunstige vilkår for økonomisk vækst og likviditet. På grund af strukturelle stivheder på arbejdsmarkedet og markedet for varer og tjenesteydelser samt de institutionelle rammer er ubalancerne dog ofte vanskelige at rette op på hurtigt, når de først er konstateret. Det er derfor vigtigt, at der på et tidligt tidspunkt tages hånd om de grundlæggende årsager til ubalancerne, herunder ved at sikre, at disse afgørende markeder hurtigt kan tilpasse sig stød, og at de nationale rammer letter vækst og beskæftigelse. Kontraktmæssige ordninger vil således skulle fokusere på mikroøkonomiske, sektorspecifikke og institutionelle flaskehalse og sigte mod at styrke økonomiens konkurrencedygtighed og vækstpotentiale. De fremtidige kontraktmæssige ordninger skal derfor være obligatoriske for alle eurolande, men frivillige for andre medlemsstater.

Kontraktmæssige ordninger skal fokusere på de vigtigste svagheder

Ikke al økonomisk ineffektivitet udgør en belastning for den måde, ØMU'en fungerer på. Desuden varierer det landene imellem, hvor stor udfordringen for konkurrenceevnen og væksten er. Indholdet og omfanget af reformaftalerne vil afspejle denne variation og vil blive tilpasset de landespecifikke behov (f.eks. et effektivt arbejdsmarked til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed og forbedring af retssystemerne). For at der i ordningerne kan tages hensyn til denne forskellighed, er det imidlertid afgørende med en tæt dialog mellem hver medlemsstat og EU-institutionerne både på teknisk og politisk niveau. Denne vil have form af en tilbundsående analyse fra begge parter side, der danner grundlag for en skræddersyet og detaljeret aftale om nogle specifikke reformer. Afhængig af, hvilken type foranstaltninger der er nødvendig, kan varigheden af disse aftaler variere for hvert land, men den vil sandsynligvis være af en flerårig karakter. For at bevare fokus på de vigtigste svagheder vil sådanne ordninger skulle åbne mulighed for nogen fleksibilitet til håndtering af større stød og skiftende økonomiske forhold og prioriteter. Afhængig af den specifikke situation i hvert land kan der på trin 2 ydes målrettet, begrænset og fleksibel finansiel støtte hertil under den finanspolitiske kapacitet.

Kontraktmæssige ordninger skal integreres i de eksisterende EU-processer

Krisen har ført til en styrkelse af EU's ramme for økonomisk styring. Hvert år retter Rådet integrerede landespecifikke henstillinger til alle medlemsstaterne på grundlag af et forslag fra Kommissionen. Desuden er der blevet indført en procedure for makroøkonomiske ubalancer med henblik på at afdække og korrigere ubalancer på et tidligt tidspunkt. For at undgå uoverensstemmelser og overlappning skal de kontraktmæssige ordninger indgå i det europæiske semester. De skal være i overensstemmelse med og støtte den overordnede politiksammensætning, der følger af den årlige vækstundersøgelse, og bygge på de landespecifikke henstillinger. I overensstemmelse med målet om på et tidligt tidspunkt at afdække ubalancer vil de tilbundsgående undersøgelser komme til at omfatte alle ØMU-landene. De tilbundsgående undersøgelser vil skulle bygge på en meget grundig og lokalbaseret dialog samt på analyse af medlemsstaternes økonomier. På baggrund af konklusionerne af den tilbundsgående undersøgelse vil Kommissionens landespecifikke henstillinger udgøre grundlaget for en dialog med hvert land om de specifikke og detaljerede foranstaltninger, der er omfattet af reformaftalerne, herunder en tidsplan for gennemførelsen. For medlemsstater, der er omfattet af den korrigerende del af proceduren for makroøkonomiske ubalancer, vil aftalen bestå af den korrigerende handlingsplan, og som fastlagt i den nuværende forordning vil manglende overholdelse føre til sanktioner.

Kontraktmæssige ordninger skal nyde fuldt indenlandsk og europæisk ejerskab og ansvarlighed

Nationalt ejerskab spiller en central rolle i gennemførelsen af strukturreformer. En national debat om de prioriterede foranstaltninger og en godkendelse af reformaftalerne i de nationale parlamenter er afgørende for at sikre nationalt ejerskab. Kommissionen skal kunne underrette Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter om nødvendigheden af disse foranstaltninger ud fra et ØMU-perspektiv. Begge parter i aftalen er ansvarlige for indholdet og gennemførelsen af deres del af aftalen om konvergens og konkurrenceevne og for at aflægge rapport til deres respektive parlamenter (nationale parlamenter og Europa-Parlamentet) om de fremskridt, der er gjort. Der kan kun sikres fuld ansvarlighed fra begge parters side, hvis den aftalte reformdagsorden er specifik, detaljeret og målelig. Dette kræver forudgående aftale om den konkrete tidsplan, om de specifikke regler for overvågning og om adgang til information. Aftalerne og rapporter om overholdelse vil blive offentliggjort løbende og rettidigt. Betydelige økonomiske ændringer eller ændringer i de politiske omstændigheder, såsom valg af en ny regering, kan føre til en genforhandling af de præcise foranstaltninger og de skridt, der skal tages for at nå reformens mål.

Nøgleelementer i ordninger af kontraktmæssig karakter om strukturreformer

I sammenfatning kan sådanne ordninger, der er integreret i EU's styringsrammer, bygge på følgende principper:

- De vil være integreret i det europæiske semester, være i overensstemmelse med og støtte den overordnede politiksammensætning i euroområdet; de vil være obligatoriske for medlemsstaterne i euroområdet, men frivillige for de øvrige, og bygge på grundige og lokalbaserede undersøgelser af de vigtigste flaskehalse i forbindelse med vækst og beskæftigelse. Disse undersøgelser vil blive udført af Kommissionen.
- De vil dække en flerårig, specifik reformdagsorden, der kan overvåges, og som er aftalt i fællesskab med EU-institutionerne og fokuserer på konkurrenceevne og vækst, som er afgørende faktorer, for at ØMU'en kan fungere effektivt.
- Medlemsstaterne og Kommissionen vil stå til ansvar over for henholdsvis de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet med hensyn til indholdet og gennemførelsen af deres opgaver i henhold til aftalerne.
- Strukturreformerne vil blive støttet gennem finansielle incitament og vil føre til midlertidige overførsler til medlemsstater med uforholdsmæssigt store strukturelle svagheder. Denne målrettede støtte skal finansieres med specifikke midler.
- Overholdelse af aftalerne kan sikres ved incitamentbaserede rammer. Overholdelse kan være et af kriterierne for deltagelse i stødabsorptionsfunktionen under den finanspolitiske kapacitet. Desuden kan de nationale bidrag til den finanspolitiske kapacitet hæves i tilfælde af manglende overholdelse.

V. Demokratisk legitimitet og ansvarlighed

I sine konklusioner fra oktober understregede Det Europæiske Råd behovet for stærke mekanismer for demokratisk legitimitet og ansvarlighed. Et af de ledende principper er, at demokratisk kontrol og ansvarlighed skal foregå på det niveau, hvor beslutningerne træffes. Gennemførelsen af dette ledende princip er vigtig for at sikre, at de integrerede finansielle, budgetmæssige og økonomiske politiske rammer er effektive. Dette indebærer, at Europa-Parlamentet inddrages for så vidt angår ansvarlighed for afgørelser, der træffes på europæisk niveau, samtidig med at de nationale parlamenters centrale rolle bevares, hvor det er relevant.

Afgørelser om de nationale budgetter er et centralt led i medlemsstaternes parlamentariske demokratier. Samtidig skal bestemmelserne om demokratisk legitimitet og ansvarlighed sikre, at der tages behørigt hensyn til Unionens fælles interesse, men de nationale parlamenter har ikke de bedste forudsætninger for fuldt og helt at tage hensyn hertil. Dette indebærer, at yderligere integration af politikudformningen og en større sammenlægning af kompetencer på europæisk niveau først og fremmest skal ledsages af en tilsvarende inddragelse af Europa-Parlamentet i de integrerede rammer for en egentlig ØMU.

For det første i en integreret finansiel ramme: Mens både Den Europæiske Centralbank som fælles tilsynsansvarlig og en fremtidig fælles afviklingsmyndighed skal udvise ansvarlighed på europæisk niveau, skal dette suppleres af stærke mekanismer, der sikrer de nationale parlamenter i de delta-gende medlemsstater information, aflæggelse af rapport og gennemsigtighed.

For det andet i forbindelse med integrerede budgetmæssige og økonomiske politiske rammer: Medlemsstaterne skal sikre, at deres nationale parlamenter i passende omfang inddrages i de foreslåede reformordninger af kontraktmæssig karakter og mere generelt inden for rammerne af det europæiske semester. Med henblik herpå anmodede Det Europæiske Råd i oktober om, at der udforskes metoder til at sikre debatter i Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter om de henstillinger, der vedtages inden for rammerne af det europæiske semester. Nye mekanismer, der øger samarbejdsniveauet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet f.eks. på grundlag af artikel 13 i traktaten om stabilitet, samordning og styring og protokol nr. 1 til traktaten, kan bidrage til at øge den demokratiske legitimitet og ansvarlighed. Den præcise tilrettelæggelse og de nærmere regler for disse hører under Europa-Parlamentets og de nationale parlamenters ansvarsområde og fastlægges af dem i fællesskab.

For det tredje skal oprettelsen af en ny finanspolitisk kapacitet for ØMU'en også føre til tilstrækkelige ordninger, der sikrer dens fuldstændige demokratiske legitimitet og ansvarlighed. Detaljerne i sådanne ordninger vil i høj grad afhænge af kapacitetens specifikke kendetegn, herunder dens finansieringskilder, beslutningsprocesser og anvendelsesområdet for dens aktiviteter.

Endelig har krisen vist, at der er behov for at styrke ikke kun ØMU'ens overvågningsramme, men også dens evne til at træffe hurtige gennemførelsesbeslutninger for at forbedre krisestyringen i dårlige tider og den økonomiske politikformulering i gode tider. Der er allerede blevet udarbejdet nogle mellemstatslige ordninger som resultat af manglerne i den tidligere arkitektur, men disse vil i sidste ende skulle integreres i Den Europæiske Unions retlige rammer. Dette er allerede fastsat i henhold til traktaten om stabilitet, samordning og styring og kan ligeledes påtænkes i andre tilfælde. Det er afgørende at styrke evnen på europæisk niveau til at træffe beslutninger om gennemførelse af den økonomiske politik for ØMU'en. Endelig skal ØMU'ens eksterne repræsentation også samles, i takt med at ØMU'en udvikler sig i retning af en bankunion og en finanspolitisk og økonomisk union.

I sidste ende kræver disse vidtrækkende ændringer, som Den Europæiske Union generelt og navnlig Den Økonomiske og Monetære Union har iværksat, en fælles følelse af målrettethed medlemsstaterne imellem, en høj grad af social samhørighed, en stærk deltagelse af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter samt en fornyet dialog med arbejdsmarkedets parter. Åbenhed og gennemsigtighed i såvel processen som i resultatet er afgørende for en udvikling hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union.

