EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 13.1.2015
COM(2015) 12 final

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

ATT PÅ BÄSTA SÄTT UTNYTTJA FLEXIBILITETEN INOM STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTENS BEFINTLIGA REGLER

Innehållsförteckning

1. INLEDNING 3

2. FÖRTYDLIGANDEN OM INVESTERINGAR 5

3. FÖRTYDLIGANDEN OM STRUKTURREFORMER 9

4. FÖRTYDLIGANDEN OM KONJUNKTURLÄGE 14

5. SLUTSATS 17

BILAGA 1 - STATISTISK REDOVISNING AV BIDRAG TILL EUROPEISKA FONDEN FÖR STRATEGISKA INVESTERINGAR (EFSI) 18

BILAGA 2 - MATRIS FÖR SPECIFICERING AV DEN ÅRLIGA FINANSPOLITISKA ANPASSNINGEN MOT DET MEDELFRISTIGA BUDGETMÅLET ENLIGT DEN FÖREBYGGANDE DELEN AV STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTEN 19

1. Inledning

I den årliga tillväxtöversikten för 2015 [1] lyfte kommissionen fram investeringar, strukturreformer och finanspolitiskt ansvar som centrala delar av Europeiska unionens strategi för den ekonomiska politiken när det gäller att skapa arbetstillfällen och tillväxt. Kommissionen har också lagt fram en ny investeringsplan för Europa till stöd för denna strategi[2]. Europeiska rådet godkände både denna övergripande ekonomiska strategi och de konkreta inslagen i investeringsplanen vid sitt möte den 18–19 december 2014.

Kommissionen meddelade också att den, för att stärka kopplingen mellan investeringar, strukturreformer och finanspolitiskt ansvar, skulle ge ytterligare riktlinjer för bästa möjliga användning av den flexibilitet som är inbyggd i de befintliga reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten (nedan kallad *pakten*)[3], utan att ändra dessa regler. Detta följer på ett åtagande i de politiska riktlinjerna för den nya kommissionen[4], samt tidigare diskussioner i Europeiska rådet[5] och Europaparlamentet[6].

Detta tolkningsmeddelande [7] ger dessa ytterligare riktlinjer utan att ändra eller ersätta befintliga regler. Pakten är en hörnsten i den ekonomiska styrningen inom EU och har en avgörande betydelse för den ekonomiska och monetära unionen. Dess mål är att främja en sund finanspolitik och säkerställa hållbarhet i medlemsstaternas offentliga finanser. Pakten, som inrättades 1997, reformerades av EU-lagstiftaren 2005 och 2011–13 och har berikats genom de lärdomar man dragit. Under de senaste åren har den fungerat som en del av en mer omfattande och förstärkt årlig cykel för samordning av den ekonomiska politiken, den så kallade europeiska planeringsterminen.

---

1 COM(2014) 902 av den 28 november 2014.

2 COM(2014) 903 av den 26 november 2014.

3 Pakten är förankrad i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och består av rådets förordning (EG) nr 1466/97 (den ”förebyggande delen”, som bygger på artikel 121 i EUF-fördraget) och rådets förordning (EG) nr 1467/97 (den ”korrigerande delen”, som bygger på artikel 126 i EUF-fördraget), samt ändringarna av dessa och tillhörande lagstiftning. För att få tillgång till handlingar, se: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_en.htm.

4 ”När det gäller användningen av de nationella budgetarna för tillväxt och investering måste vi, såsom Europeiska rådet bekräftade den 27 juni 2014, respektera stabilitets- och tillväxtpakten, samtidigt som vi i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar de befintliga bestämmelserna i pakten som reformerades 2005 och 2011. Min avsikt är att utarbeta konkreta riktlinjer om detta, som en del av min omfattande sysselsättnings-, tillväxt- och investeringspakt.” Jean-Claude Juncker – En ny start för EU: Mitt program för sysselsättning, tillväxt, rättvisa och demokratisk förändring – Politiska riktlinjer för nästa Europeiska kommission, den 15 juli 2014. Finns på: http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_sv.pdf.

5 ”Vi respekterar stabilitets- och tillväxtpakten. Alla våra ekonomier måste fortsätta med sina strukturreformer. Det är uppenbart att vår gemensamma styrka är beroende av varje enskilt lands framgångar. Det är av denna anledning som unionen måste vidta djärva åtgärder för att främja tillväxten, öka investeringarna, skapa fler och bättre arbetstillfällen och uppmuntra till konkurrenskraftsfrämjande reformer. Detta kräver också att man på bästa sätt utnyttjar den flexibilitet som är inbyggd i stabilitets- och tillväxtpaktens gällande regler.” Slutsatser från Europeiska rådets möte den 27 juni 2014. Finns på: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ec/143502.pdf.

6 Se särskilt Europaparlamentets resolution om den ”europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken: genomförande av 2014 års prioriteringar”, (A8-0019/2014) av den 22 oktober 2014.

7 Ett annat exempel på ett tolkningsmeddelande är tolkningsmeddelandet från kommissionen om vissa aspekter på bestämmelserna om TV-reklam i direktivet ”Television utan gränser” (EUT C 102, 28.4.2004, s. 2).

För hållbarheten i de offentliga finanserna och för den finansiella stabiliteten i euroområdet och EU som helhet är det av avgörande betydelse att de överenskomna reglerna är trovärdiga. De senaste årens finans- och statsskuldkris har visat hur inbördes beroende de europeiska ländernas ekonomier är och att det finns ett behov av en kraftfull ekonomisk och finanspolitisk samordning i EU. Förekomsten och efterlevnaden av reglerna har varit avgörande för att återupprätta förtroendet. Med tanke på att underskotten och skulderna för bara några år sedan växte allt snabbare i flera länder har EU gjort avsevärda framsteg när det gäller att göra de offentliga finanserna sundare överlag.

Principen om likabehandling av alla medlemsstater är central för tillämpningen av pakten. Pakten är ett regelbaserat system som bildar en gemensam ram som tillämpas av alla medlemsstater, och där kommissionen föreslår och rådet beslutar. Principen om likabehandling innebär dock inte att ”en storlek passar alla”, utan måste kombineras med en ekonomisk bedömning som beror av den aktuella situationen. Det finns en avsikt med att pakten medger en flexibilitet i hur dess regler bör tillämpas, både över tiden och mellan länderna. Det är också avsiktligt som kommissionen och rådet, inom ramen för de överenskomna reglerna, har fått ett visst utrymme att bedöma de offentliga finansernas sundhet mot bakgrund av förhållandena i de olika länderna, så att de kan lämna bästa möjliga rekommendationer utifrån den senaste utvecklingen och informationen.

Flexibiliteten varierar beroende på om en medlemsstat omfattas av paktens förebyggande eller korrigerande del. Den förebyggande delen syftar till att garantera sunda offentliga finanser i alla medlemsstater: centralt för denna del är att varje medlemsstat ska uppnå sunda offentliga finanser på medellång sikt (det så kallade medelfristiga budgetmålet), i enlighet med gemensamt överenskomna principer [8]. Det medelfristiga budgetmålet uttrycks i strukturella termer, vilket innebär att det anpassas för att ta hänsyn till konjunkturen och korrigeras för att utesluta effekterna av engångsåtgärder, och är specifikt för varje land. Den underliggande logiken är att medlemsstaterna bör uppnå och bibehålla sådana offentliga finanser att de automatiska stabilisatorerna kan spela sin roll fullt ut när det gäller att dämpa eventuella ekonomiska störningar. Detta bör också bidra till att få ned skuldsättningen till aktsamma nivåer, genom att hänsyn tas till varje lands demografiska profil och de budgetmässiga kostnaderna för en åldrande befolkning. Paktens korrigerande del rör situationer där det offentliga underskottet och/eller den offentliga bruttoskulden överstiger de tröskelvärden som anges i fördraget: i dessa fall omfattas medlemsstaterna av förfarandet vid alltför stora underskott, vilket medför striktare villkor och övervakning[9].

Dessa riktlinjer är inriktade på det tolkningsutrymme som kommissionen ges enligt paktens regler, utan att befintlig lagstiftning ändras. Det klargörs hur följande tre specifika politiska dimensioner bäst kan beaktas vid tillämpningen av reglerna: i) investeringar, särskilt när det gäller inrättandet av en ny Europeisk fond för strategiska investeringar som en del av den nya investeringsplanen för Europa, ii) strukturreformer och iii) konjunkturvillkor.

---

[8] Det medelfristiga budgetmålet beräknas som en funktion av den potentiella tillväxten, den offentliga bruttoskulden och kostnaderna för den åldrande befolkningen.

[9] För närvarande omfattas elva medlemsstater av paktens korrigerande del (av förfarandet vid alltför stora underskott), jämfört med 24 medlemsstater under 2011.

Tolkningsmeddelandet är ett sätt att utveckla en mer tillväxtvänlig finanspolitik i euroområdet[10]. Det är också ett led i kommissionens arbete för att göra de regler som den ansvarar för att tillämpa, och som ibland måste vara komplexa, mer begripliga och verkningsfulla. Öppenhet och förutsebarhet är grundläggande för att samtliga aktörer ska ta ansvar för reglerna.

2. Förtydliganden om investeringar

2.1. Den nya europeiska fonden för strategiska investeringar

En viktig aspekt av den investeringsplan för Europa som kommissionen lagt fram är inrättandet av en ny Europeisk fond för strategiska investeringar (Efsi) i ett partnerskap mellan kommissionen och Europeiska investeringsbanken (EIB). Efter Europeiska rådets godkännande den 18–19 december 2014 har kommissionen lagt fram ett förslag till förordning om Efsi[11].

Fonden kommer att ge en ny kapacitet att bära risker, som gör att EIB kan investera i eget kapital, mindre prioriterad skuld och trancher av prioriterad skuld med högre risk och ge kreditförstärkning till projekt som kan komma i fråga för finansiering. Ett första bidrag till denna kapacitet att bära risker kommer att tillhandahållas från EU:s budget i form av en ny garantifond, och från EIB:s egna medel. Användningen av EU-garantin och EIB:s medel påverkar inte medlemsstaternas underskotts- eller skuldnivåer.

Efsis kapacitet kan ökas ännu mer genom ytterligare finansiella bidrag från medlemsstaterna. I sin investeringsplan för Europa tillkännagav kommissionen sin avsikt att ställa sig positiv till (sådana) kapitalbidrag till fonden i samband med utvärderingen av de offentliga finanserna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Europeiska rådet noterade vid sitt möte den 18–19 december 2014 denna avsikt[12].

Utöver att bidra till Efsi kommer medlemsstaterna att kunna medfinansiera enskilda projekt som också medfinansieras av Efsi. I detta avsnitt ges riktlinjer för hur dessa olika bidrag kommer att utvärderas inom ramen för pakten.

2.1.1. Medlemsstaternas finansiella bidrag till Efsi

Man måste skilja på i) huruvida avgifterna bokförs som underskott och/eller skuld, i enlighet med definitionerna i Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS), och ii) det sätt på vilket kommissionen kommer att beakta sådana bidrag i sin bedömning av efterlevnaden av pakten.

---

10 Se ECB-ordförande Mario Draghis tal i Jackson Hole den 22 augusti 2014: ”*[D]et kan vara meningsfullt att diskutera den övergripande finanspolitiken i euroområdet. Till skillnad från läget i andra större utvecklade ekonomier grundar sig vår finanspolitik inte på en enda budget som antagits av ett enda parlament, utan på en kombination av 18 [19 från och med den 1 januari 2015] nationella budgetar och EU:s budget. En närmare samordning mellan de olika medlemsstaternas finanspolitik bör i princip göra det möjligt för oss att åstadkomma en mer tillväxtvänlig övergripande finanspolitik i euroområdet.*”

11 COM(2015) 10 av den 13 januari 2015.

12 ”Europeiska rådet noterar kommissionens positiva inställning till sådana kapitalbidrag i samband med bedömningen av de offentliga finanserna enligt stabilitets- och tillväxtpakten, som måste överensstämma med den flexibilitet som är inbyggd i dess nuvarande bestämmelser”. Europeiska rådets slutsatser av den 18–19 december 2014: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ec/146423.pdf.

Statistisk redovisning

Den statistiska redovisningen kommer att bero av bidragens specifika karaktär och av hur Eurostat kategoriserar dem, varvid Eurostats oberoende kommer att respekteras till fullo. I bilaga 1 finns ytterligare upplysningar som bygger på konkreta exempel.

Tillämpning av pakten

Rättslig ram

I pakten föreskrivs att rådet, vid bedömningen av den nödvändiga finanspolitiska anpassningen inom paktens förebyggande och korrigerande delar, anger mål som fastställs i ”strukturella” termer.

Den förebyggande delen

I artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 föreskrivs att rådet ”ska, på grundval av de bedömningar som gjorts av kommissionen och Ekonomiska och finansiella kommittén, [...] bedöma om [...] de [av medlemsstaterna] vidtagna eller föreslagna åtgärderna [...] är tillräckliga för att det medelfristiga målet ska kunna uppnås under cykeln. När rådet och kommissionen bedömer anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet ska de, utan att räkna effekterna av engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, undersöka om den berörda medlemsstaten genomför en lämplig årlig förbättring av sitt konjunkturrensade saldo som krävs för att den ska uppnå sitt medelfristiga budgetmål, med 0,5 % av BNP som riktmärke [...].”

Den korrigerande delen

I artikel 3 i förordning (EG) nr 1467/97 föreskrivs att kommissionen ”ska [...], om den anser att ett alltför stort underskott föreligger avge ett yttrande och förelägga rådet ett förslag [...] och informera Europaparlamentet.

Rådet skall avgöra om ett alltför stort underskott föreligger [...]. När rådet avgör [att] ett alltför stort underskott föreligger skall det samtidigt ge rekommendationer till den berörda medlemsstaten [...].

I rådets rekommendation [...] ska en tidsfrist på högst sex månader fastställas, inom vilken den berörda medlemsstaten ska vidta effektiva åtgärder. I rådets rekommendation ska även en tidsfrist för korrigeringen av det alltför stora underskottet fastställas, vilken ska slutföras under det år som följer på året då underskottet fastställdes, om inte särskilda omständigheter föreligger. I sin rekommendation ska rådet begära att medlemsstaten uppnår årliga budgetmål som enligt rekommendationens underliggande prognos, som ett riktmärke motsvarar en årlig minsta förbättring på minst 0,5 % av BNP av sitt konjunkturrensade saldo, utan engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder, för att korrigera det alltför stora underskottet inom tidsfristen i rekommendationen [...].”

Utan att det påverkar Eurostats statistiska redovisning av bidragen till Efsi kan kommissionen redan ge riktlinjer för hur paktens befintliga regler kommer att tillämpas i dessa fall.

I sin bedömning av den nödvändiga finanspolitiska anpassningen inom den förebyggande och korrigerande delen uppställer rådet mål i strukturella termer. Dessa mål omfattar inte exceptionella engångsåtgärder, som inte har någon betydelse för de underliggande offentliga finanserna. Ett första kontantbidrag till fonden skulle normalt vara en sådan åtgärd[13].

Kommissionen kommer att inta följande ståndpunkt:

- Inom den förebyggande delen av pakten kommer varken uppnåendet av det medelfristiga budgetmålet eller den erforderliga finanspolitiska anpassningen mot detta mål att påverkas, eftersom såväl målet som anpassningen anges i strukturella

[13] Samma gäller för garantier i den mån de påverkar underskottet och/eller skulden.

termer. Det strukturella saldot påverkas per definition inte av engångsutgifter såsom bidrag till fonden.

- Inom paktens korrigerande del (förfarandet vid alltför stora underskott) kommer de insatser för att anpassa finanspolitiken som rådet rekommenderat inte att påverkas, eftersom även dessa mäts i strukturella termer. Ett bidrag till Efsi bör därför inte leda till att en medlemsstat konstateras brista i efterlevnaden av den rekommendation som den fått inom förfarandet vid alltför stora underskott.
- Om underskottströskelvärdet överskrids kommer kommissionen, vid utarbetandet av den rapport som avses i artikel 126.3 i EUF-fördraget, att anse att bidraget till Efsi är en ”faktor av betydelse” i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Detta innebär att ett förfarande vid alltför stora underskott inte kommer att inledas om överskridandet beror på bidraget, och om överskridandet av tröskelvärdet är begränsat och förväntas vara tillfälligt.
- Om skuldtröskelvärdet överskrids kommer kommissionen, vid utarbetandet av den rapport som avses i artikel 126.3 i EUF-fördraget, att anse att bidraget till Efsi är en ”faktor av betydelse” i enlighet med artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97. Detta innebär att ett förfarande vid alltför stora underskott inte kommer att inledas om överskridandet beror på bidraget.

2.1.2. Medlemsstaternas medfinansiering av investeringsprojekt som också medfinansieras av Efsi

Efsi kommer att bidra till en rad investeringsprojekt och till att säkra ytterligare privata och/eller offentliga investeringar i dessa projekt. Medlemsstaternas medfinansiering av enskilda projekt, däribland eventuella investeringsplattformar, kommer normalt att ske i form av innovativa finansieringsinstrument såsom lån, skuldinstrument eller aktieinvesteringar. Den statistiska redovisningen varierar beroende på instrumentet (se bilaga 1).

När det gäller paktens genomförande kommer kommissionen att ta hänsyn till nationell medfinansering av investeringsprojekt som också medfinansieras av Efsi vid tillämpningen av den så kallade investeringsklausul som beskrivs i avsnitt 2.2 nedan.

Europeiska fonden för strategiska investeringar – sammanfattning

Kommissionen kommer inte att ta hänsyn till de nationella bidragen till Efsi när den fastställer den finanspolitiska anpassningen inom den förebyggande eller den korrigerande delen av pakten.

Om underskottströskelvärdet överskrids kommer kommissionen inte att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott om överskridandet endast beror på bidraget och om överskridandet är begränsat och förväntas vara tillfälligt. Vid bedömningen av överskridandet av skuldtröskelvärdet kommer kommissionen inte att ta hänsyn till bidragen till Efsi.

2.2. Andra investeringar inom paktens förebyggande del

Rättslig ram

Enligt artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 ska ”[...] rådet och kommissionen beakta genomförandet av större strukturreformer som har direkta långsiktiga positiva budgeteffekter, bland annat genom att öka den potentiella hållbara tillväxten […].” Denna artikel återges mer utförligt i rutan Rättslig ram i avsnitt 3.1.

Inom paktens förebyggande del kan vissa investeringar som anses vara likvärdiga med större strukturreformer på vissa villkor motivera en tillfällig avvikelse från den berörda medlemsstatens medelfristiga budgetmål eller från anpassningsbanan mot detta mål.

Kommissionen har tidigare gett ett antal inledande riktlinjer om hur dessa bestämmelser tillämpas på offentliga investeringar med direkta och verifierbara långsiktiga positiva budgeteffekter på tillväxten och de offentliga finansernas hållbarhet[14]. I detta meddelande preciseras och formaliseras dessa riktlinjer (som vanligen kallas *investeringsklausulen*) för att bättre ta hänsyn till landsspecifika förhållanden, i enlighet med paktens ordalydelse och anda. Hädanefter kommer en medlemsstat att omfattas av investeringsklausulen om följande villkor är uppfyllda:

i) Dess BNP har en negativ tillväxt eller ligger kvar långt under sin potential (vilket leder till ett större produktionsgap än minus 1,5 %).

ii) Avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet eller den överenskomna anpassningsbanan mot det leder inte till att tröskelvärdet för underskottet på 3 % av BNP överskrids och en lämplig säkerhetsmarginal bibehålls.

iii) Avvikelsen är kopplad till nationella utgifter för projekt som medfinansieras av EU inom ramen för struktur- och sammanhållningspolitiken[15], transeuropeiska nät och Fonden för ett sammanlänkat Europa, och till nationell medfinansiering av investeringsprojekt som också medfinansieras av Efsi, som har direkta och verifierbara långsiktiga positiva budgeteffekter.

iv) Utgifter som medfinansieras bör inte ersätta nationellt finansierade investeringar, så att de totala offentliga investeringarna inte minskar.

v) Medlemsstaten ska kompensera eventuella tillfälliga avvikelser och det medelfristiga budgetmålet ska uppnås inom de fyra år som medlemsstatens nuvarande stabilitets- eller konvergensprogram varar.

Jämfört med de tidigare riktlinjerna innebär detta att kommissionen kommer att tillämpa ”investeringsklausulen” oberoende av den ekonomiska situationen i euroområdet eller EU som helhet, så att den endast kopplas till konjunkturförhållandena i de enskilda medlemsstaterna. Genom att låta medlemsstaterna utnyttja klausulen när deras tillväxt är negativ eller deras BNP ligger långt under sin potential möjliggör man en bredare tillämpning av klausulen än tidigare, som bättre avspeglar de landsspecifika förhållandena[16].

[14] Skrivelse av den 3 juli 2013 från kommissionens tidigare vice ordförande Olli Rehn till EU:s finansministrar om genomförandet av artikel 5.1 i förordning (EG) nr 1466/97. Detta tillvägagångssätt tillämpades 2013 för Bulgarien och 2014 för Bulgarien, Rumänien och Slovakien.

[15] Inklusive projekt som medfinansieras genom sysselsättningsinitiativet för unga.

[16] Se även avsnitt 4 nedan.

”Investeringsklausulen” inom paktens förebyggande del – sammanfattning

De medlemsstater som omfattas av paktens förebyggande del kan tillfälligt avvika från sitt medelfristiga mål eller från anpassningsbanan mot det för att möjliggöra investeringar, förutsatt att deras BNP-tillväxt är negativ eller deras BNP ligger kvar långt under sin potential, avvikelsen inte leder till att underskottströskelvärdet på 3 % överskrids och en lämplig säkerhetsmarginal bibehålls, det leder till att investeringarna faktiskt ökar och avvikelsen kompenseras inom tidsramen för medlemsstaternas stabilitets- eller konvergensprogram. Investeringar som kan komma i fråga är nationella utgifter för projekt som medfinansieras av EU inom ramen för struktur- och sammanhållningspolitiken, transeuropeiska nät och Fonden för ett sammanlänkat Europa, samt nationell medfinansiering av projekt som också medfinansieras av Europeiska fonden för strategiska investeringar.

3. Förtydliganden om strukturreformer

3.1. Strukturreformer inom paktens förebyggande del

Rättslig ram

I artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 anges hur medlemsstaterna bör göra framsteg mot sunda offentliga finanser. ”När anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet fastställs för medlemsstater som ännu inte har uppnått detta mål, och i syfte att tillåta en tillfällig avvikelse från detta mål för medlemsstater som redan har uppnått det, förutsatt att det fortfarande finns en lämplig säkerhetsmarginal i förhållande till referensvärdet för underskottet och att de offentliga finanserna förväntas återgå till det medelfristiga budgetmålet inom programperioden, ska rådet och kommissionen beakta genomförandet av större strukturreformer som har direkta långsiktiga positiva budgeteffekter, bland annat genom att öka den potentiella hållbara tillväxten, och därmed även har en kontrollerbar effekt på den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas pensionsreformer genom vilka man inför ett system med flera pelare, av vilka en ska vara en obligatorisk, fullt ut finansierad pelare. Medlemsstater som genomför sådana reformer ska tillåtas avvika från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet eller från själva målet, varvid avvikelsen ska avspegla beloppet för de direkta merkostnaderna för reformens inverkan på saldot i de offentliga finanserna, förutsatt att det fortfarande finns en lämplig säkerhetsmarginal i förhållande till referensvärdet för underskottet.”

Enligt artikel 9 i förordningen ska samma gälla för medlemsstater utanför euroområdet.

Detta avsnitt ger vägledning om hur strukturreformer kan beaktas inom ramen för den förebyggande delen av pakten, vilket vi här kallar ”strukturreformsklausulen”[17].

Enligt paktens nu gällande bestämmelser får medlemsstater som genomför större strukturreformer tillfälligt avvika från sina medelfristiga budgetmål eller från anpassningsbanan mot dessa mål. På så sätt kan de hantera de kortsiktiga kostnaderna för strukturreformer som har positiva budgeteffekter på längre sikt, t.ex. genom att öka den potentiella hållbara tillväxten.

[17] Jfr. ECB-ordförande Mario Draghis tal i Jackson Hole den 22 augusti 2014: ”Den flexibilitet som redan finns inbyggd i reglerna skulle kunna utnyttjas bättre för att ge kraft åt den långsamma återhämtningen i ekonomin och för att ge utrymme för nödvändiga strukturreformer.”

Reformer som kan beaktas såsom strukturreformer enligt pakten

För att strukturreformsklausulen ska fungera fullt ut måste den grundas på väl definierade principer för vilka typer av reformer som berättigar till undantag. I sin bedömning kommer kommissionen att tillämpa följande kriterier:

i) Det måste handla om **betydande** reformer. Vissa enskilda reformer kan ha en betydande positiv effekt på tillväxten och de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, till exempel pensionsreformer, men även väl utformade, övergripande reformpaket som är avsedda att komma till rätta med strukturella brister i ekonomin kan ha en betydande positiv inverkan. Detta gäller särskilt när åtgärderna kombineras och planeras tidsmässigt på ett sätt som gör att reformerna stärker varandras verkningar.

ii) Reformerna måste ha direkta **positiva budgeteffekter på lång sikt**, bland annat genom att öka den hållbara potentiella tillväxten, och därigenom ha en verifierbar inverkan på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Sådana ”hållbarhetsstärkande effekter” kan härröra antingen från direkta budgetbesparingar till följd av reformerna (t.ex. i fråga om pensioner och hälso- och sjukvård), eller från ökade inkomster på medellång till lång sikt på grund av en effektivare ekonomi med högre potentiell produktionsnivå (t.ex. genom lägre strukturarbetslöshet eller ökning av arbetskraften), eller från en kombination av båda typerna av effekter[18].

iii) Reformerna måste **genomföras fullt ut**. Samtidigt som det är underförstått att alla reformer bör vara antagna innan de kan berättiga till tillämpning av strukturreformsklausulen kan det faktiska genomförandet av antagna reformer ofta kräva mycket tid, försenas eller drabbas av bakslag. Detta väcker frågan om huruvida man bör införa strikta bestämmelser för fall där reformer inte genomförs som utlovat. Även om pakten som sådan inte ger de verktyg som behövs för att övervaka genomförandet av strukturreformer, så innehåller den rättsliga ram inom vilken pakten fungerar – särskilt den europeiska planeringsterminen och det nya förfarandet vid alltför stora obalanser[19] – möjligheter för kommissionen och rådet att bedöma de problem och obalanser som kräver strukturreformer och övervaka medlemsstaternas åtgärder.

Aktivering av strukturreformsklausulen

Kommissionen kommer att på förhand anse att kriteriet avseende genomförande av reformer är uppfyllt när följande förutsättningar är uppfyllda:

- Medlemsstaten lägger fram en heltäckande och detaljerad plan för strukturreformer på medellång sikt (t.ex. som en del av de nationella reformprogram som offentliggörs tillsammans med stabilitets- eller konvergensprogrammen) och som omfattar klart definierade åtgärder och realistiska tidsplaner för reformernas antagande och genomförande. Reformernas genomförande övervakas sedan noggrant som en del av den europeiska planeringsterminen.

[18] För en diskussion om effekterna av reformer, se *European Economy, Economic papers 541*, december 2014: *The potential growth impact of structural reforms in the EU – a benchmarking exercise*, publikation från Europeiska kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans.

[19] Se förordning (EU) nr 1176/2011.

- I det särskilda fallet att en medlemsstat är föremål för förfarandet vid alltför stora obalanser: medlemsstaten har lämnat in en plan för korrigerande åtgärder som tillhandahåller den nödvändiga informationen. Reformernas genomförande kommer då att övervakas inom ramen för förfarandet vid alltför stora obalanser.

I båda fallen förväntas medlemsstaterna lägga fram en tydlig och detaljerad dokumentation med kvantitativa uppgifter om reformernas medelfristiga effekter både på de offentliga finanserna och den potentiella tillväxten. Också tidtabellen för genomförandet av reformerna måste anges i detalj.

Faktisk tillämpning av strukturreformsklausulen

I artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 anges en metod för hur pensionsreformer med flera pelare, varav en obligatorisk, fullt ut finansierad pelare, ska kunna beaktas i paktens förebyggande del (se ruta i början av detta avsnitt)[20].

För andra strukturreformer kommer kommissionen att utgå från de uppgifter som finns i den särskilda planen för strukturreformer (eller planen för korrigerande åtgärder). I detta fall kommer kommissionen att rekommendera att de berörda medlemsstaterna ges ytterligare tid för att uppnå det medelfristiga budgetmålet, vilket ger utrymme för tillfälliga avvikelser från den strukturella anpassningsbanan mot detta mål – eller från det medelfristiga målet för medlemsstater som har uppnått det – på följande villkor:

i) Reformerna ska uppfylla ovanstående kriterier.

ii) Den tillfälliga avvikelsen får inte överstiga 0,5 % av BNP, och det medelfristiga budgetmålet måste uppnås inom det fyraårsperspektiv som täcks av stabilitets- eller konvergensprogrammet, räknat från det år då klausulen aktiveras.

iii) Man måste kontinuerligt slå vakt om en lämplig säkerhetsmarginal, så att avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet eller den överenskomna finanspolitiska anpassningsbanan inte medför att underskottströskelvärdet på 3 % av BNP överskrids.

Om en medlemsstat inte genomför de överenskomna reformerna kommer den tillfälliga avvikelsen från det medelfristiga budgetmålet eller från anpassningsbanan mot detta mål inte längre att betraktas som motiverad. Om bristerna i genomförandet leder till en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet eller anpassningsbanan kommer kommissionen att tillämpa förfarandet i artiklarna 6.2 och 10.2 i förordning (EG) nr 1466/97. Detta innebär att kommissionen utfärdar en varning till medlemsstaten, följt av ett förslag till rådets rekommendation för att säkerställa att medlemsstaten vidtar lämpliga åtgärder inom fem månader för att komma till rätta med avvikelsen. Medlemsstater inom euroområdet som inte rättar sig efter dessa rekommendationer kan tvingas att ställa en räntebärande deposition[21].

[20] Denna metod har tillämpats för att till exempel ta hänsyn till den pensionsreform som inleddes i Lettland under 2013.

[21] Artikel 4 i förordning (EU) nr 1173/2011.

”Strukturreformsklausulen” inom den förebyggande delen av pakten – sammanfattning

Kommissionen kommer att ta hänsyn till de positiva effekterna på de offentliga finanserna av strukturreformer inom ramen för paktens förebyggande del, förutsatt att dessa reformer i) är betydande, ii) har verifierbara direkta positiva budgeteffekter på lång sikt, bland annat genom att öka den potentiella hållbara tillväxten, och iii) genomförs fullt ut.

För att reformer ska beaktas i förväg förväntas medlemsstaterna lägga fram en specifik strukturreformplan med detaljerade och kontrollerbara uppgifter och realistiska tidsplaner för antagande och genomförande. Kommissionen kommer att bedöma varje reformplan innan den rekommenderar att tillåta en tillfällig avvikelse från budgetmålet på medellång sikt eller från anpassningsbanan mot detta mål. Kommissionen kommer att noggrant övervaka genomförandet av reformer, och vidta nödvändiga åtgärder om de inte genomförs.

3.2. Strukturreformer inom paktens korrigerande del

Rättslig ram

I artikel 2 i förordning 1467/97 anges: ”[...] När kommissionen utarbetar en rapport [som krävs] enligt artikel 126.3 i EUF-fördraget [dvs. när en medlemsstat inte uppfyller underskotts- eller skuldkriteriet, eller inte uppfyller någotdera] ska den beakta alla faktorer av betydelse som anges i den artikeln, om de i betydande utsträckning påverkar bedömningen av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls av den berörda medlemsstaten. Rapporten ska på lämpligt sätt ta upp följande: a) Det ekonomiska lägets utveckling på medellång sikt [...], b) Utvecklingen av den offentliga sektorns finanser på medellång sikt, däribland särskilt resultatet av anpassningen för att uppnå det medelfristiga budgetmålet, primärsaldots nivå och utvecklingen av de primära utgifterna, både de löpande utgifterna och kapitalutgifterna, politiskt genomförande när det gäller förebyggande och korrigering av alltför stora makroekonomiska obalanser, politiskt genomförande av unionens gemensamma tillväxtstrategi och de offentliga finansernas allmänna kvalitet, särskilt de nationella budgetramverkens ändamålsenlighet, c) Den offentliga skuldställningens utveckling på medellång sikt [...].

Kommissionen ska vederbörligen och uttryckligen beakta eventuella andra faktorer som enligt den berörda medlemsstaten har betydelse för en samlad bedömning av om underskotts- och skuldkriterierna uppfylls och som medlemsstaten har förelagt rådet och kommissionen [...].

Rådet och kommissionen ska göra en balanserad övergripande bedömning av alla faktorer av betydelse [...]. Om den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP överskrider referensvärdet ska dessa faktorer, vid bedömningen av om skuldkriteriet uppfylls, endast beaktas under de steg som föregår beslutet om förekomsten av ett alltför stort underskott enligt artikel 126.4, 126.5 och 126.6 i EUF-fördraget, om den övergripande principens bägge villkor uppfylls helt, nämligen att dessa faktorer av betydelse ska beaktas först när underskottet i de offentliga finanserna ligger nära referensvärdet och referensvärdet överskrids endast tillfälligt [...].

Om rådet [...] konstaterar att ett alltför stort underskott föreligger i en medlemsstat, ska rådet och kommissionen, under de följande skedena i förfarandet enligt den artikeln i EUF-fördraget, beakta de faktorer av betydelse som avses i punkt 3 i den här artikeln [...] särskilt under fastställandet av en tidsfrist för att korrigera det alltför stora underskottet, och i förekommande fall en förlängning av den tidsfristen [...].”

Det huvudsakliga syftet med paktens korrigerande del är att garantera en snabb korrigering av alltför stora underskott. Det saknas detaljerade bestämmelser för att ta hänsyn till strukturreformer (eller investeringar) vid bedömningen av huruvida en medlemsstat har vidtagit effektiva åtgärder för att korrigera det alltför stora underskottet på grundval av rådets

rekommendationer. Strukturreformer har dock en plats i den korrigerande delen av pakten, när det gäller att fatta beslut om olika steg i förfarandet vid alltför stora underskott[22].

För det första analyserar kommissionen noggrant alla ”faktorer av betydelse” på medellång sikt i fråga om det ekonomiska läget, ställningen i de offentliga finanserna och skuldbördan vid bedömningen av huruvida ett förfarande vid alltför stora underskott behöver inledas för en viss medlemsstat. Dessa ”faktorer av betydelse” innefattar genomförandet av strukturreformer inom ramen för den europeiska planeringsterminen, bland annat inom förfarandet vid alltför stora obalanser. Kommissionen anser att ett bristande genomförande av strukturreformer är en försvårande faktor.

För det andra beaktas ”faktorer av betydelse” enligt ovan också vid fastställandet av tidsfristen för korrigering av det alltför stora underskottet. Även om alltför stora underskott i allmänhet bör korrigeras året efter det att de har konstaterats, betraktas genomförandet av större strukturreformer som ett mycket viktigt argument för att i stället bevilja en flerårig plan för korrigering av underskottet.

För att kunna tillämpa denna bestämmelse även för reformer som ännu inte genomförts fullt ut kommer kommissionen att inta hållningen att reformer även får beaktas på förhand, förutsatt att medlemsstaten i fråga lägger fram en specifik strukturreformplan, som ska vara antagen av regeringen eller av det nationella parlamentet och innehålla detaljerade och kontrollerbara uppgifter och trovärdiga tidsplaner för genomförandet, alltså på samma villkor som för aktiveringen av den ”strukturreformsklausul” som beskrivs i avsnitt 3.1. Detta påverkar inte tillämpningen av riktmärket för årlig förbättring enligt artikel 3.4 i förordning (EG) nr 1467/97 (minst 0,5 % av BNP per år).

Om en medlemsstat inte genomför de överenskomna reformerna kommer kommissionen att betrakta det som en försvårande omständighet vid bedömningen av vilka effektiva åtgärder som vidtagits som svar på rekommendationer enligt förfarandet vid alltför stora underskott, och när det gäller att fastställa en tidsfrist för korrigering av det alltför stora underskottet. Uteblivna åtgärder kommer att leda till en upptrappning av förfarandet och ett möjligt avbrott i bidragen från de europeiska struktur- och investeringsfonderna[23]. För medlemsstater i euroområdet kommer kommissionen att rekommendera rådet att ålägga böter[24].

För det tredje kommer kommissionen i samband med att förfaranden vid alltför stora underskott avslutas i relevanta fall också att ta hänsyn till de direkta kostnaderna för att reformera pensionssystem genom att införa flera pelare, varav en obligatorisk, fullt ut finansierad pelare. Rent konkret innebär detta att ett förfarande vid alltför stora underskott kan avslutas även om underskottet är större än 3 % av BNP, under förutsättning att den överskjutande delen helt beror på kostnaderna för att genomföra pensionsreformen och underskottet har minskat avsevärt och utan avbrott, och har nått en nivå som ligger nära referensvärdet.

---

22 Medlemsstater i euroområdet som blir föremål för förfarandet vid alltför stora underskott ska också lägga fram ett program för ekonomiskt partnerskap, med en beskrivning av de politiska åtgärder och strukturreformer som krävs för en effektiv och varaktig korrigering av det alltför stora underskottet. Se artikel 9 i förordning (EU) nr 473/2013.

23 Artikel 23 i förordning (EU) nr 1303/2013.

24 Artikel 6 i förordning (EU) nr 1173/2011.

<u>Strukturreformer inom den korrigerande delen av pakten – sammanfattning</u>

När kommissionen rekommenderar en tidsfrist för korrigering av det alltför stora underskottet eller en förlängning av denna tidsfrist kommer den att ta hänsyn till om det finns en specifik strukturreformplan som innehåller detaljerade och kontrollerbara uppgifter och trovärdiga tidsplaner för antagande och genomförande. Kommissionen kommer att noggrant övervaka genomförandet av reformerna, och vidta nödvändiga åtgärder om reformerna inte genomförs.

4. Förtydliganden om konjunkturläge

4.1. Konjunkturanpassning av de finanspolitiska insatserna inom ramen för paktens förebyggande del

Rättslig ram

I artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 anges hur medlemsstaterna bör göra framsteg mot sunda offentliga finanser: ”[...] När rådet och kommissionen bedömer anpassningsbanan för att uppnå det medelfristiga budgetmålet ska de, utan att räkna effekterna av engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, undersöka om den berörda medlemsstaten genomför en lämplig årlig förbättring av sitt konjunkturrensade saldo som krävs för att den ska uppnå sitt medelfristiga budgetmål, med 0,5 % av BNP som riktmärke. För medlemsstater som har en skuldnivå som överstiger 60 % av BNP eller som står inför betydande risker när det gäller den totala hållbara skuldsättningen, ska rådet och kommissionen undersöka om den årliga förbättringen av det konjunkturrensade budgetsaldot, utan att räkna effekterna av engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder, överstiger 0,5 % av BNP. Rådet och kommissionen ska ta hänsyn till om en större anpassning görs i goda ekonomiska tider, medan anpassningen kan vara mer begränsad i dåliga ekonomiska tider. I synnerhet ska oförutsedda och uteblivna inkomster beaktas [...].”

Enligt pakten ska vederbörlig hänsyn tas till varje medlemsstats ekonomiska läge och situationen i fråga om finansernas hållbarhet när man bedömer om den valda anpassningsbanan är lämplig. Som riktmärke måste i princip de medlemsstater som ännu inte har uppnått sina medelfristiga budgetmål uppvisa en årlig förbättring av det strukturella saldot på minst 0,5 % av BNP. Enligt reglerna måste kommissionen ta hänsyn till om en större anpassning görs i goda ekonomiska tider, medan anpassningen kan vara mer begränsad i dåliga ekonomiska tider.

Kommissionen har därför utformat en matris (se bilaga 2) som klargör och preciserar kraven på finanspolitisk anpassning inom ramen för paktens förebyggande del. Denna matris är symmetrisk, och gör åtskillnad mellan de större finanspolitiska insatser som ska göras under bättre tider och de mindre insatser som godtas under ogynnsammare ekonomiska förhållanden. På så sätt bör det bli möjligt att bättre fånga upp konjunkturskillnader. Det bör också göra det smidigare att genomföra de finanspolitiska insatserna över tiden och undvika omotiverade avbrott när de ekonomiska förhållandena förändras.

<u>Konjunkturanpassning av insatserna inom paktens förebyggande del – sammanfattning</u>

Hädanefter kommer kommissionen att använda den matris som återges i bilaga 2 för att precisera vad som är en lämplig finanspolitisk anpassning, och i större utsträckning ta hänsyn till konjunkturläget i enskilda medlemsstater inom ramen för paktens förebyggande del.

4.2. Hantering av plötsliga nedgångar i den ekonomiska aktiviteten i länder som omfattas av paktens korrigerande del

Rättslig ram

Den korrigerande delen av pakten innehåller regler som ska tillämpas vid oväntade försämringar av de ekonomiska villkoren på medlemsstatsnivå. I artikel 3 i förordning (EG) nr 1467/97 anges att rådet, om det anser att det föreligger ett alltför stort underskott, ska utfärda en rekommendation om att vidta effektiva åtgärder, inklusive en tidfrist för när medlemsstaten ska ha korrigerat sitt alltför stora underskott och årliga budgetmål. Den berörda medlemsstaten är skyldig att vidta effektiva åtgärder i detta syfte inom den tidsfrist som fastställs av rådet.

I artikel 3 i förordning (EG) nr 1467/97 anges särskilt: ”Om effektiva åtgärder har vidtagits i enlighet med en rekommendation enligt artikel 126.7 i EUF-fördraget och oväntade negativa ekonomiska händelser med stora negativa effekter för de offentliga finanserna inträffar efter antagandet av den rekommendationen, får rådet på kommissionens rekommendation besluta att anta en reviderad rekommendation enligt artikel 126.7 i EUF-fördraget. Med beaktande av de faktorer av betydelse som avses i artikel 2.3 i denna förordning får tidsfristen för korrigeringen av det alltför stora underskottet enligt den reviderade rekommendationen som regel utsträckas med ett år […].”

Eftersom man måste skilja på finanspolitiska konsolideringsåtgärder och deras resultat, där de senare ofta påverkas av händelser som ligger utanför de berörda myndigheternas kontroll, kan det enligt reglerna tas hänsyn till oförutsedda försämringar av den ekonomiska situationen.

Om en medlemsstat har vidtagit effektiva åtgärder genom att göra de strukturella finanspolitiska insatser som rekommenderats av rådet får det beslutas att den ska få ytterligare tid på sig att korrigera det alltför stora nominella underskottet utan att drabbas av ekonomiska sanktioner (euroområdets medlemsstater), eller ett innehållande av åtaganden eller betalningar från de europeiska struktur- och investeringsfonderna (alla medlemsstater)[25].

Kommissionen har utarbetat en systematisk metod som nyligen godkänts av rådet[26], och som syftar till att bedöma genomförandet av de strukturella finanspolitiska insatser som krävs. Syftet är att så långt det går göra skillnad mellan de förändringar i de offentliga finanserna som regeringarna bedöms kunna styra och dem som beror på plötsliga nedgångar i den ekonomiska aktiviteten.

Konjunkturhänsyn inom paktens korrigerande del – sammanfattning

Kommissionen kommer att fortsätta att bedöma effektiva åtgärder inom ramen för den korrigerande delen av pakten genom att mäta strukturella finanspolitiska insatser och utesluta sådana faktorer som påverkar de offentliga finanserna men som ligger utanför regeringens kontroll.

25 Artikel 23 i förordning (EU) nr 1303/2013.

26 Se Ekofinrådets slutsatser av den 20 juni 2014: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/sv/ecofin/143746.pdf.

4.3. Allvarliga konjunkturnedgångar inom euroområdet eller unionen som helhet

Rättslig ram

Pakten innehåller bestämmelser som ska tillämpas vid ovanligt negativa ekonomiska omständigheter på EU-nivå och på euroområdesnivå, både inom den förebyggande och den korrigerande delen.

Den förebyggande delen

Som framgår av de textrutor som beskriver den rättsliga ramen (se avsnitt 2.1.1, 3.1 och 4.1) ska rådet i fråga om paktens förebyggande del bedöma huruvida medlemsstaterna vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå sina medelfristiga budgetmål sett över konjunkturcykeln. I detta sammanhang bör det tas vederbörlig hänsyn till faktorer av betydelse och strukturreformer som genomförs. I artikel 5 i förordning (EG) nr 1466/97 regleras situationen vid ovanliga och negativa ekonomiska förhållanden.

Det anges i artikel 5 särskilt att ”[...] i händelse av en ovanlig händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll som har stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning eller i perioder av allvarliga konjunkturnedgångar för euroområdet eller unionen som helhet kan medlemsstaterna tillfälligt tillåtas avvika från anpassningsbanan för att nå det medelfristiga budgetmål som avses i tredje stycket, förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt […].”

Den korrigerande delen

Som framgår av de textrutor som beskriver den rättsliga ramen i avsnitten 2.1 och 4.2 anges det i artikel 3 i förordning (EG) nr 1467/97 att rådet, om det anser att det föreligger ett alltför stort underskott, ska utfärda en rekommendation om att vidta effektiva åtgärder, inklusive en tidfrist för när medlemsstaten ska ha korrigerat sitt alltför stora underskott och årliga budgetmål. Den berörda medlemsstaten är skyldig att vidta effektiva åtgärder i detta syfte inom den tidsfrist som fastställs av rådet. I samma artikel 3 anges hur situationer med ovanligt ogynnsamma ekonomiska omständigheter ska hanteras:

”[...] I händelse av en allvarlig konjunkturnedgång inom euroområdet eller unionen som helhet, får rådet på kommissionens rekommendation också besluta att anta en reviderad rekommendation enligt artikel 126.7 i EUF-fördraget förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt.”

Sedan 2011 innehåller regelverket för pakten en bestämmelse om att takten i den finanspolitiska konsolideringen, i händelse av en allvarlig konjunkturnedgång inom euroområdet eller unionen som helhet, får anpassas för samtliga medlemsstater, förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt.

Denna bestämmelse har hittills aldrig tillämpats i praktiken, trots att den återspeglar det resonemang som användes vid 2008 års finanskris, då anpassningsbanorna ändrades för flera medlemsstater. Aktiveringen av denna bestämmelse skulle inte innebära att man helt gör avbrott i den finanspolitiska anpassningen, utan att anpassningsbanan justeras individuellt för varje land, både med avseende på konsolideringsinsatser och tidsfrister för att uppnå målen, för att ta hänsyn till de omständigheter av undantagskaraktär som råder vid en allvarlig konjunkturnedgång inom euroområdet eller unionen som helhet. Bestämmelsen bör bara tillämpas i exceptionella och väl avgränsade situationer, för att minimera s.k. moralisk risk.

Allvarliga konjunkturnedgångar – sammanfattning

Kommissionen anser att paktens bestämmelser för att hantera en allvarlig konjunkturnedgång i euroområdet eller EU som helhet bör tillämpas när så krävs.

5. Slutsats

I detta tolkningsmeddelande ges ytterligare vägledning om hur kommissionen kommer att använda sitt tolkningsutrymme när det gäller genomförandet av stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler.

Denna vägledning kommer att börja tillämpas omedelbart. Kommissionen kommer i samarbete med medlemsstaterna och rådet att tillhandahålla alla nödvändiga förklaringar inför de kommande milstolparna, särskilt de stabilitets- eller konvergensprogram och nationella reformprogram som väntas till våren 2015. Detta meddelande läggs också fram för Europaparlamentet.

I meddelandet klargörs för medlemsstaterna hur man säkerställer att den gemensamma finanspolitiska ramen stöder EU:s program för sysselsättning och tillväxt, särskilt när det gäller investeringar och strukturreformer, samtidigt som konjunkturläget i enskilda medlemsstater återspeglas i större utsträckning.

Meddelandet ersätter inte paktens befintliga regler och ej heller behovet av att kommissionen och rådet utför en övergripande bedömning av den bredare ekonomiska och finanspolitiska situationen i respektive medlemsstat, euroområdet och EU som helhet, i linje med andan i fördraget och dess övergripande mål att säkerställa sunda offentliga finanser. Det finns också lämpliga skyddsmekanismer och villkor som säkerställer att flexibilitet används på bästa sätt inom ramen för gällande regler utan att äventyra reglernas trovärdighet och effektivitet i fråga om att uppnå finanspolitiskt ansvar.

Utöver detta meddelande kommer kommissionen också att i samarbete med berörda parter på samtliga nivåer fastställa ytterligare steg för att uppnå en närmare samordning av den ekonomiska politiken och en alltmer fördjupad ekonomisk och monetär union.

Som det fastlagts av Europeiska rådet kommer kommissionens ordförande, i nära samarbete med ordförandena för eurotoppmötet, Eurogruppen och Europeiska centralbanken, att avlägga rapport i dessa frågor vid Europeiska rådets möte i juni 2015. I sitt arbetsprogram för 2015 [27] har kommissionen också lovat att utforma förslag till ytterligare steg mot en gemensam suveränitet i fråga om ekonomisk styrning.

[27] COM(2014) 910 av den 16 december 2014.

BILAGA 1 - STATISTISK REDOVISNING AV BIDRAG TILL EUROPEISKA FONDEN FÖR STRATEGISKA INVESTERINGAR (EFSI)

Nedan anges några belysande exempel på hur olika typer av bidrag kan redovisas statistiskt av Eurostat. Denna statistiska redovisning är ett separat steg och påverkar inte kommissionens bedömning av hur sådana bidrag ska bedömas enligt reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten.

Exempel 1. Kontantbidrag från medlemsstaterna till Efsi

Först när regelverket för Efsi är på plats kan man med full säkerhet bedöma huruvida medlemsstaternas kontantbidrag till Efsi har en statistisk inverkan på deras underskott. Om en medlemsstat inte har medel tillgängliga för sådana bidrag och måste låna till dem, kommer statens skuld att öka.

Exempel 2. Garantier från medlemsstaterna till Efsi

Om medlemsstater ställer garantier till förmån för Efsi bör detta inte få någon omedelbar inverkan på underskottet eller skulden förrän anspråk görs på garantin, för det belopp som anspråket omfattar.

Exempel 3. Medfinansiering från medlemsstater till enskilda projekt

Direkta bidrag från medlemsstaterna till projekt, däribland investeringsplattformar, kan utformas på flera sätt, exempelvis som aktieinvesteringar, lån eller garantier. Den statistiska redovisningen varierar beroende på instrumentets form:

- I fråga om garantier följer den statistiska redovisningen samma principer som i exempel 2.
- I fråga om aktieinvesteringar beror det på huruvida en marknadsmässig avkastning kan förväntas (liknande den som gäller för en privat investerare). Om detta är fallet kommer investeringen inte att inverka på underskottet. Den kan inverka på skuldnivån om den finansieras genom statlig upplåning.
- Lån kommer inte att inverka på underskottet, såvida det inte finns belägg för att lånet inte kommer att återbetalas. Lånet kan inverka på skuldnivån om det finansieras genom statlig upplåning.
- Bidrag kommer att få en direkt inverkan på underskottet och en indirekt inverkan på skulden, om de finansieras genom statlig upplåning.
- Om medlemsstaterna använder medel från de europeiska struktur- och investeringsfonderna kommer den nationella medfinansieringen att inverka på underskottet. Den kan inverka på skuldnivån om den finansieras genom statlig upplåning. EU:s medfinansiering registreras som en finansiell transaktion och har således ingen inverkan på statens räkenskaper.

Exempel 4. Bidrag via nationella utvecklingsbanker

En medlemsstat kan överväga bidrag via en nationell utvecklingsbank, både till Efsi som helhet och till enskilda projekt, däribland investeringsplattformar. Inverkan kommer i första hand att bero på huruvida de nationella utvecklingsbankerna anses vara statliga eller ej. Om bankerna anses vara statliga är inverkan exakt densamma som om staten själv hade gjort investeringen. Om bankerna inte anses vara statliga beror registreringen på huruvida de nationella utvecklingsbankerna kommer att göra investeringen eller bidra till projektet på statens vägnar. Om slutsatsen dras att detta är fallet anses transaktionen ingå i statens räkenskaper, vilket betyder att de medel som spenderas på statens vägnar behandlas som statliga utgifter och att de skulder som uppstår för att anskaffa dessa medel behandlas som statlig skuld.

BILAGA 2 - MATRIS FÖR SPECIFICERING AV DEN ÅRLIGA FINANSPOLITISKA ANPASSNINGEN MOT DET MEDELFRISTIGA BUDGETMÅLET ENLIGT DEN FÖREBYGGANDE DELEN AV STABILITETS- OCH TILLVÄXTPAKTEN

		Krävd årlig finanspolitisk anpassning*	
	Villkor	Skuld under 60 och ingen risk för hållbarheten	Skuld över 60 eller risk för hållbarheten
Exceptionellt dåliga tider	Real tillväxt på < 0 eller produktionsgap på < -4	Ingen anpassning behövs	
Mycket dåliga tider	-4 ≤ produktionsgap < -3	0	0,25
Dåliga tider	-3 ≤ produktionsgap < -1,5	0 om tillväxt under potentialen, 0,25 om tillväxt över potentialen	0,25 om tillväxt under potentialen, 0,5 om tillväxt över potentialen
Normala förhållanden	-1,5 ≤ produktionsgap < 1,5	0,5	> 0,5
Goda tider	produktionsgap ≥ 1,5	> 0,5 om tillväxt under potentialen, ≥ 0,75 om tillväxt över potentialen	≥ 0,75 om tillväxt under potentialen, ≥ 1 om tillväxt över potentialen

* Alla siffror avser procent av BNP.

Definitioner:

- Finanspolitisk anpassning: förbättring av de offentliga finanserna mätt i strukturella termer (dvs. konjunkturrensade och utan engångsåtgärder).
- Tillväxtpotential: uppskattad tillväxttakt om ekonomin uppnår potentiell produktion.
- Produktionsgap: skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion (uttryckt i procent av potentiell produktion).
- Potentiell produktion: en sammanfattande indikator för ekonomins kapacitet att generera hållbar, icke-inflatorisk produktion.

Förklaringar:

Genom denna matris kan medlemsstaterna justera sin finanspolitiska anpassning över konjunkturcykeln, med beaktande av sitt behov av budgetkonsolidering.

Ju större det positiva (negativa) produktionsgapet är, desto större (mindre) är den anpassningsinsats som krävs. Matrisen beaktar i vilken riktning ekonomin utvecklas, dvs. om det ekonomiska läget förbättras eller försämras, genom att skilja mellan de fall där den reala BNP-utvecklingen överskrider och de fall där den underskrider den landsspecifika potentiella tillväxttakten.

Den insats som krävs är också större för medlemsstater med ogynnsamma övergripande budgetlägen, dvs. där den finanspolitiska hållbarheten är i farozonen eller skuldkvoten ligger över fördragets tröskelvärde på 60 % av BNP.

Samtliga medlemsstater förväntas ackumulera medel i goda tider så att de får tillräckligt utrymme för automatiska stabilisatorer (t.ex. högre sociala utgifter och lägre skatteinkomster) under konjunkturnedgångar. I goda tider ökar statens inkomster till följd av ökad ekonomisk aktivitet samtidigt som arbetslöshetsrelaterade utgifter sjunker. I matrisen föreskrivs därför en större finanspolitisk anpassning för de medlemsstater som upplever goda tider, dvs. har ett produktionsgap som uppskattas till ≥ 1,5 %. Detta är särskilt viktigt för medlemsstater med risker för den finanspolitiska hållbarheten eller skuldkvoter på över 60 % av BNP, varför dessa medlemsstater måste uppnå en strukturell finanspolitisk anpassning på ≥ 0,75 % av BNP eller ≥ 1 % av BNP, beroende på om deras goda ekonomiska situation fortsätter att förbättras ytterligare eller ej.

I normala tider, som anses innebära ett produktionsgap på mellan -1,5 % och +1,5 %, ska alla medlemsstater med en skuldkvot på under 60 % av BNP göra en insats motsvarande 0,5 % av BNP, medan de medlemsstater som har en skuldkvot över 60 % av BNP måste uppnå en anpassning på över 0,5 % av BNP.

I dåliga tider, vilket anses innebära ett produktionsgap på mellan -3 % och -1,5 %, är den begärda anpassningen lägre. Alla medlemsstater med en skuldkvot under 60 % av BNP måste uppnå en finanspolitisk insats på 0,25 % av BNP när deras ekonomier växer över potentialen, medan en finanspolitisk anpassning motsvarande 0 tillåts temporärt när deras ekonomier växer under potentialen.

I mycket dåliga tider, som anses innebära ett produktionsgap på mellan -4 % och -3 %, kommer alla medlemsstater med en skuldkvot under 60 % av BNP tillfälligt tillåtas en anpassning motsvarande 0, vilket innebär att ingen finanspolitisk insats krävs, medan medlemsstater med en skuldkvot över 60 % behöver uppnå en årlig anpassning på 0,25 % av BNP.

I exceptionellt dåliga tider, som anses innebära ett produktionsgap under -4 % eller en nedgång i real BNP, kommer alla medlemsstater oavsett skuldnivåer tillfälligt att befrias från krav på finanspolitiska insatser.

Tröskelvärdena i fråga om produktionsgap på -3 % och -4 % stöds av historiska uppgifter: sedan 1980-talet har produktionsgapet i EU:s medlemsstater underskridit -4 % under blott ett år av tjugo, medan det motsvarat -3 % under ett år av tio, vilket innebär att dessa två siffror på ett bra sätt indikerar exceptionellt dåliga tider och mycket dåliga tider.