

Bryssel den 5.2.2020
COM(2020) 55 final

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

Översyn av den ekonomiska styrningen

**Rapport om tillämpningen av förordningarna (EU) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011,
1176/2011, 1177/2011, 472/2013 och 473/2013 och om ändamålsenligheten hos rådets
direktiv 2011/85/EU**

{SWD(2020) 210 final} - {SWD(2020) 211 final}

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

Översyn av den ekonomiska styrningen

**Rapport om tillämpningen av förordningarna (EU) nr 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011,
1176/2011, 1177/2011, 472/2013 och 473/2013 och om ändamålsenligheten hos rådets
direktiv 2011/85/EU¹**

1. Inledning

Euron är gemensam valuta för omkring 340 miljoner européer i 19 medlemsstater och en av EU:s mest betydande och konkreta framgångar. Men euron är mer än ett penningpolitiskt projekt. Den är en förutsättning för att våra ekonomier ska kunna bli mer integrerade och därmed främja stabilitet och välstånd.

EMU (Ekonomiska och monetära unionen), som inrättades genom Maastrichtfördraget 1992, har en unik konstruktion. Den kombinerar en penningpolitik som har prisstabilitet som mål och är gemensam, med en decentraliserad finanspolitik och ekonomisk politik som vilar på medlemsstaternas ansvar. I Maastrichtfördraget konstaterades att en sund finanspolitik och samordning av den ekonomiska politiken är en förutsättning för att det ska vara möjligt att bedriva en effektiv gemensam penningpolitik och säkerställa en stark och stabil euro när det uppstår risker för spridningseffekter mellan medlemsstaterna eller ”gratisåkande” som leder till alltför stora offentliga underskott och skuldnivåer. Detta skulle nämligen hota prisstabiliteten och i sista hand kunna tvinga centralbanken att använda penningpolitiken för att finansiera budgetunderskott.

Enligt fördraget ska medlemsstaterna därför betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och samordna den inom rådet. Det fastställs även ett krav om att medlemsstaterna ska undvika offentliga underskott som överstiger 3 % av BNP och hålla den offentliga skuldsättningen under 60 % av BNP. Därutöver innehåller fördraget även bestämmelser som syftar till att upprätthålla marknadsdisciplin, särskilt principen om ”ingen undsättning”, dvs. att medlemsstaterna inte ska betala varandras skulder, och förbudet mot

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet, EUT L 306, 23.11.2011, s. 1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1174/2011 av den 16 november 2011 om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet, EUT L 306, 23.11.2011, s. 8. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, EUT L 306, 23.11.2011, s. 12. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser, EUT L 306, 23.11.2011, s. 25. Förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, EUT L 306, 23.11.2011, s. 33. Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, EUT L 306, 23.11.2011, s. 41. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 472/2013 av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet, EUT L 140, 27.5.2013, s. 1. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet, EUT L 140, 27.5.2013, s. 11.

monetär finansiering av offentliga skulder med medel från centralbanken. Konstruktionen präglades av erfarenheterna av hög inflation under 1970- och 1980-talen och beslutsfattarnas starka övertygelse att ekonomisk och finansiell integration var en viktig drivkraft för konvergens och stabilisering inom den monetära unionen.

Sedan Maastrichtfördraget lade grunden för det gemensamma valutaområdet i början av 1990-talet har unionen utarbetat en mycket omfattande och detaljerad ram för ekonomisk övervakning och budgetövervakning. Ramen fastställs i den sekundärlagstiftning som beskrivs i det följande och i andra dokument som mer ingående förklarar hur övervakningen går till i praktiken, till exempel uppförandekoden för stabilitets- och tillväxtpakten och uppförandekoden för tvåpaket. Ytterligare information om genomförandet av övervakningsramen ges i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten (*Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2016*) och i kompendiet om förfarandet vid makroekonomiska obalanser.

Ramen har med tiden utvecklats och ändringar införts allt eftersom nya ekonomiska utmaningar har uppstått, men även i ljuset av lärdomar som dragits under ramens tillämpning. Utvecklingen kan i korthet sammanfattas på följande sätt:

- Stabilitets- och tillväxtpakten bildades 1997 för att stärka övervakningen och samordningen av ländernas finanspolitik och ekonomiska politik och därmed varaktigt upprätthålla de underskotts- och skuldgränser som alla medlemsstater ska respektera enligt Maastrichtfördraget². Det innebar framför allt att Maastrichtfördragets underskottskriterium operationaliserades genom stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del³, samtidigt som det även inrättades en förebyggande del⁴ som ska förhindra att alltför stora underskott uppstår.
- I början av 2000-talet var det på grund av lågkonjunkturen svårt för vissa medlemsstater att uppnå stabilitets- och tillväxtpaktens nominella underskottsmål. Dessa tidiga erfarenheter ledde till att stabilitets- och tillväxtpakten reformerades för att ta större hänsyn till det ekonomiska läget. Reformen 2005 lade större tyngdpunkt på den strukturella budgetansträngningen för att väga in konjunkturcykelns inverkan på de offentliga finanserna. Ändringen innebar i stora drag att stabilitets- och tillväxtpakten i högre grad skulle ta hänsyn till medlemsstaternas landspecifika ekonomiska läge, budgetpositioner och hållbarhetsrisker, däribland effekterna av en åldrande befolkning.
- Den ekonomiska och finansiella kris som drabbade EU och euroområdet efter 2007 ledde till att EU vidtog en rad åtgärder för att stärka ramen för ekonomisk styrning och övervakning. De var av betydelse för alla medlemsstater, men det fanns vissa specifika inslag som gällde medlemsstaterna i euroområdet. I centrum stod de lagpaket som kallas sexpaket (2011) respektive tvåpaket (2013) (se ruta 1 för en sammanfattning av innehållet i sexpaket och tvåpaket). Målet med de här lagpaketen var en fastare samordning av den ekonomiska politiken och en varaktig konvergens mellan medlemsstaternas ekonomiska utfall. Detta skulle uppnås genom en starkare budgetövervakning inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten

² Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, rådets förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och resolutionen av den 17 juni 1997 om stabilitets- och tillväxtpakten.

³ Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del säkerställer att medlemsstaterna vidtar lämpliga politiska åtgärder för att korrigera alltför stora underskott eller skuldnivåer genom förfarandet vid alltför stora underskott. Förfarandet innebär att bindande och operativa rekommendationer riktas till berörda medlemsstater om den finanspolitiska anpassning som krävs för att korrigera det alltför stora underskottet inom en viss tidsrymd.

⁴ Den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten hjälper medlemsstaterna att fullgöra sina åtaganden om en sund finanspolitik. Den föreskriver att medlemsstaterna ska uppnå ett landspecifikt budgetmål på medellång sikt som tar hänsyn till konjunkturcykeln och därmed låter automatiska stabilisatorer verka så länge det främjar hållbara offentliga finanser.

och krav på att medlemsstaterna skulle inrätta nationella finanspolitiska ramverk. Dessutom utvidgades övervakningen till att även omfatta makroekonomiska obalanser. För att hantera den specifika risken för spridningseffekter inom euroområdet införde tvåpaket regler om övervakning och bedömning av euroländernas budgetplaner, särskilda förstärkningar för euroländer som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del samt en ram för att hantera euroländer som har, eller hotas av, problem i fråga om sin finansiella stabilitet. Förstärkningarna infördes vid en tidpunkt då förtroendet på marknaden och mellan medlemsstaterna var bräckligt, och fokus låg därför främst på att minska riskerna i enskilda medlemsstater och säkra stabiliteten i euroområdet som helhet. De två paketen ingick i en större uppsättning åtgärder som vidtogs för att stärka den ekonomiska och finansiella stabiliteten i unionen och euroområdet som helhet, bland annat inrättandet av mekanismer för att ge villkorat ekonomiskt stöd till euroländer som har, eller hotas av, problem i fråga om sin finansiella stabilitet och skapandet av en bankunion med gemensamma tillsyns- och resolutionsmekanismer.

- Den uppgraderade makroekonomiska övervakningen och budgetövervakningen integrerades i den europeiska planeringsterminen, dvs. den gemensamma tidsplan för samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken på EU-nivå som infördes i samma sammanhang. Den europeiska planeringsterminen har sedan sin tillkomst 2011 gradvis utvecklats mot en mer integrerad ekonomisk övervakning som även omfattar medlemsstaternas insatser inom ramen för Europa 2020-strategin.

Ruta 1: Sex- och tvåpackreformerna av ramen för ekonomisk övervakning

Sexpackreformen (2011)

Sexpacksreformen omfattade fem förordningar och ett direktiv som stärkte budgetövervakningen och utvidgade den ekonomiska övervakningen till att även omfatta makroekonomiska obalanser⁵. Sexpacket förbättrade framför allt budgetövervakningen genom att stärka stabilitets- och tillväxtpaktens *förebyggande del*, eftersom en sund finanspolitik när tiderna är goda förbättrar medlemsstaternas förmåga att stå emot ekonomiska störningar och skapar utrymme att utnyttja finanspolitiken när tiderna blir sämre. Genom sexpacket infördes därför begreppet *betydande avvikelse* från det medelfristiga budgetmålet eller från anpassningsbanan mot detta mål, samt ett förfarande för hur medlemsstaterna ska korrigera sådana avvikelser. För euroländerna kan ett otillräckligt politiskt agerande på sikt leda till finansiella sanktioner. För att göra det möjligt att bättre övervaka hur medlemsstaterna fullgör sina budgetåtaganden infördes ett *utgiftsriktmärke* som ett komplement till det strukturella saldot. Utgiftsriktmärket ger medlemsstaterna ett mer konkret rättesnöre för vad som utgör en försiktig finanspolitik genom att inrikta övervakningen på indikatorer som står under regeringens direkta kontroll.

Sexpacksreformen stärkte även stabilitets- och tillväxtpaktens *korrigering del* genom att operationalisera fördragets *skuldkriterium*⁶, vilket innebar att fokus vidgades från att undvika alltför stora underskott till att säkerställa en hållbar skuldutveckling.

Sexpacket skärpte dessutom de möjliga sanktionerna för euroländer som inte följer rådets rekommendationer och beslut inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

Genom direktivet om budgetramverk infördes krav på medlemsstaternas finanspolitiska ramverk. Direktivet lade en större tonvikt på planering på medellång sikt och på transparenta budgetprocesser. Det främjade också användning av opartiska makroekonomiska prognoser och budgetprognoser som underlag för budgetplaner, samt oberoende övervakning av att finanspolitiska regler följs på nationell nivå.

Förutom att skärpa budgetövervakningen införde sexpacksreformen även ett förfarande vid makroekonomiska obalanser (obalansförfarandet), som syftar till att upptäcka skadliga makroekonomiska obalanser, förebygga deras uppkomst och säkerställa att befintliga obalanser korrigeras. Kommissionen slår fast om det föreligger *makroekonomiska obalanser* och hur allvarliga de i så fall är, samt om det finns risk för negativa spridningseffekter till andra euroländer, medan rådet riktar rekommendationer till berörda medlemsstater om hur de ska åtgärdas. Om det konstateras att det föreligger *alltför stora makroekonomiska obalanser* är det enligt förfarandet vid makroekonomiska obalanser möjligt att inleda ett *förfarande vid alltför stora obalanser*, som är inriktat på korrigering handlingsplaner som läggs fram och genomförs av medlemsstaterna och som övervakas av kommissionen och rådet.

Tvåpackreformen (2013)

De två förordningarna i tvåpacksreformen införde särskilda övervakningsförfaranden för euroländer med tanke på risken för spridningseffekter inom Ekonomiska och monetära unionen.

I tvåpaketet fastställdes särskilt en ram för att hantera medlemsstater som har, eller hotas av, problem i fråga om sin finansiella stabilitet, som får ekonomiskt stöd eller som lämnar ett

⁵ Se fotnot 1.

⁶ Skuldkriteriet grundar sig på bestämmelser i fördraget enligt vilka medlemsstaternas skuldkvot ska ligga under 60 % eller minska mot denna nivå i tillfredsställande takt.

program för ekonomiskt stöd. Det avgörande var dock att tvåpaket även ökade budgetsamordningen mellan euroländerna ytterligare genom att införa multilateral bedömning av medlemsstaternas budgetplaner enligt en gemensam tidsplan. Häri ingår att kommissionen yttrar sig om planerna innan de antas av de nationella parlamenten och att det förs diskussioner om budgetsituationen och budgetutsikterna i varje medlemsstat, och i euroområdet som helhet, i Eurogruppen. Tvåpaket skärpte även övervakningen för euroländer med alltför stora underskott.

Den nya politiska cykel som nu inleds i unionen utgör ett lämpligt tillfälle att bedöma om den nuvarande ramen för ekonomisk övervakning och budgetövervakning – och i synnerhet sex- och tvåpacksreformerna – är ändamålsenlig, och kommissionen är skyldig att rapportera om dess tillämpning. De viktigaste frågorna i samband med denna översyn är i vilken utsträckning de olika inslag i övervakningen som infördes eller ändrades genom sex- och tvåpacksreformerna har varit effektiva när det gäller att uppnå de viktigaste målen, dvs. att i) säkerställa hållbara offentliga finanser och tillväxt, samt undvika makroekonomiska obalanser, ii) skapa en integrerad ram för övervakning som möjliggör en fastare samordning av den ekonomiska politiken i framför allt euroområdet, och att iii) främja konvergens mellan medlemsstaternas ekonomiska utfall. Syftet med detta meddelande är att inleda en offentlig diskussion om dessa frågor.

Det är viktigt att se denna översyn i ljuset av att den ekonomiska kontexten har förändrats väsentligt. Tio år efter den stora recessionen står medlemsstaterna inför andra utmaningar än när sex- och tvåpacksreformerna antogs. Även om återhämtningen sedan dess med historiska mått har varit lång har den potentiella tillväxten i många medlemsstater fortfarande inte återgått till nivåerna före krisen samtidigt som räntorna har varit ihållande låga⁷. Samtidigt som den potentiella tillväxten och räntorna har sjunkit i ett läge där befolkningen blir allt äldre har inflationen varit ihållande låg. Efter krisen fanns det en stark vilja att genomföra strukturreformer för att stärka den potentiella tillväxten och stödja ekonomins anpassning, men takten i reformarbetet har avtagit och kommit olika lång i olika medlemsstater och på olika politikområden.

Detta måste ses i ljuset av det mer övergripande målet för den årliga strategin för hållbar tillväxt⁸, nämligen att skapa en ny tillväxtmodell som respekterar våra naturresurser och skapar arbetstillfällen och varaktigt välstånd för framtiden. Detta mål har rent konkret omsatts i den europeiska gröna given⁹ och i meddelandet om ett starkt socialt Europa för en rättvis omställning¹⁰, som stakar ut en strategi för hållbar tillväxt som ska göra Europa till världens första klimatneutrala kontinent, resurseffektiv och rustad för den digitala tidsåldern, men även säkerställa social rättvisa. För att uppnå dessa mål måste de privata och offentliga investeringarna öka väsentligt under en längre tid. Denna ambition följer av EU:s åtagande att sätta målen för hållbar utveckling i centrum för EU:s politik och agerande.

Det måste nog övervägas vilka konsekvenser det rådande ekonomiska läget får för ramen för ekonomisk styrning. Man måste för det första noggrant bedöma om utvecklingen medför risker för skuldållbarheten. Erfarenheter på senare tid har visat att stämningsläget på marknaden kan förändras snabbt och leda till plötsliga ränteförändringar. Även om

⁷ Sysselsättningen och den sociala situationen har också förbättrats överlag, även om det i flera medlemsstater ännu inte har skett någon återgång till de nivåer som rådde före krisen.

⁸ Se årlig strategi för hållbar tillväxt 2020, COM(2019) 650 final.

⁹ COM(2019) 640 final.

¹⁰ COM(2020) 14 final.

fundamenta inte förändras kan detta öka den offentligfinansiella bördan, i synnerhet i högt skuldsatta länder, och äventyra skuldhållbarheten. Denna risk kan möjligen vara mer akut i en monetär union där stater med mycket olika skuldnivåer har en gemensam valuta och centralbanken inte kan agera som långivare i sista hand i förhållande till staten. Detta visar att fokus även framöver måste ligga på att säkerställa en hållbar skuldsättning. Eftersom penningpolitiken i allt högre grad begränsas av styrräntans nedre gräns bör det samtidigt analyseras vilken roll finanspolitik och ekonomisk politik spelar i uppnåendet av makroekonomisk stabilitet. Ländernas finanspolitik påverkar dessutom även de finansiella marknadernas funktion och samspelar med penningpolitiken, inte minst med tanke på nationella statsobligationers roll som säkra tillgångar och de potentiella följderna om säkra tillgångar blir en relativ bristvara. Slutligen börjar konsekvenserna av klimatrelaterade risker för stabiliteten på finansmarknaderna och offentliga finanser bli alltmer relevanta inom EU:s övervakningsprocesser.

Översynen har vägt in dessa nya utmaningar. Den utgår från Europeiska finanspolitiska nämndens bedömning av EU:s finanspolitiska regler¹¹ och rapporter från Europaparlamentet¹², medlemsstaterna, Europeiska revisionsrätten¹³, andra intressenter samt den akademiska världen.

2. Bedömning av sex- och tvåpackslagstiftningens tillämpning

2.1 Stabilitets- och tillväxtpakten och nationella finanspolitiska ramverk

I detta avsnitt utvärderas ramen för budgetövervakning mot de viktigaste målen, dvs. att främja hållbara offentliga finanser, skapa utrymme för ekonomisk stabilisering, framhålla vikten av goda offentliga finanser och att främja ägarskap för EU:s finanspolitiska regler. Slutligen bedöms effekterna av direktiv 2011/85 på de nationella finanspolitiska ramverken.

Hållbara offentliga finanser

När stabilitets- och tillväxtpakten först utformades 1997, med underskottsgränsen på 3 % av BNP som centralt ankare, var den inriktad på att förhindra att alltför stora underskott skulle få spridningseffekter och därmed undergräva prisstabiliteten i Ekonomiska och monetära unionen och penningpolitikens effektivitet.

När den ekonomiska och finansiella krisen bröt ut ändrades budgetövervakningens fokus till risker som beror på ohållbara skuldnivåer och till risker för skuldkriser som kan hota den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. I ett läge med ökat tryck på marknaden och snabbt stigande skuldnivåer var det nödvändigt att vidta kraftfulla åtgärder för att stärka skyddet för en hållbar skuldsättning. Det var mot denna bakgrund som sex- och tvåpackslagstiftningen utformades.

¹¹ Europeiska finanspolitiska nämnden, *Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six-pack and two-pack*, augusti 2019.

¹² Europaparlamentets resolution av den 24 juni 2015 om översynen av ramen för ekonomisk styrning: lägesbeskrivning och utmaningar, EUT C 407, 4.11.2016, s. 86.

¹³ Europeiska revisionsrätten, *Förverkligas det huvudsakliga målet med stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del?*, särskild rapport nr 18/2018. *Ytterligare förbättringar krävs för att garantera att tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott är ändamålsenlig*, särskild rapport nr 10/2016. *EU:s krav på nationella budgetramverk: kraven behöver skärpas och tillämpningen övervakas bättre*, särskild rapport nr 22/2019. *Revision av förfarandet vid makroekonomiska obalanser (MIP)*, särskild rapport nr 03/2018.

Den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten uppmuntrade medlemsstaterna att återställa sunda budgetpositioner genom att minska sina underskott och föra in skuldkvoterna på en nedåtgående bana. Särskilt förfarandet vid alltför stora underskott har visat sig vara ett effektivt verktyg för att korrigera höga underskott: alla medlemsstater som blev föremål för förfarandet vid alltför stora underskott under den ekonomiska och finansiella krisen korrigerade de facto sina höga underskott. I den ekonomiska och finansiella krisens efterdyningar hade år 2010 alla medlemsstater utom tre alltför stora underskott (det samlade underskottet på aggregerad EU-nivå översteg 6 % av BNP under 2009–2010 på grund av den djupa recessionen och behoven av rekapitalisering av banker i vissa medlemsstater), men år 2018 respekterade samtliga medlemsstater underskottskriteriet på 3 % av BNP¹⁴. Sexton medlemsstater har också uppnått, eller ligger nära, sina budgetmål på medellång sikt och har därmed lämpliga offentligfinansiella buffertar och utrymme att investera.

På senare år har dock korrigeringen av alltför stora underskott och efterföljande anpassning mot de medelfristiga budgetmålen i högre grad varit en följd av gynnsamma makroekonomiska förhållanden, oförutsedda inkomster och lägre räntor än av en varaktig finanspolitisk anpassning. När det gäller förfarandet vid betydande avvikelser, som syftar till att förhindra uppkomsten av alltför stora underskott genom att ge medlemsstaterna möjlighet att korrigera avvikelser från de medelfristiga budgetmålen eller anpassningsbanan mot dessa mål, har dess effektivitet visat sig vara begränsad i fråga om medlemsstater utanför euroområdet¹⁵.

Efter att skuldkvoterna i EU och euroområdet stigit till nästan 90 % under åren 2009–2014, började de 2015 att sjunka till följd av lägre primära underskott/högre överskott, ökad ekonomisk tillväxt och historiskt låga räntor på den offentliga skulden. Kommissionen räknar med att skuldkvoten totalt sett kommer att fortsätta att sjunka till omkring 79 % 2020, vilket är långt under nivåerna i USA och Japan (på omkring 114 % respektive 237 %). Skuldutvecklingen har dock varierat kraftigt mellan medlemsstaterna efter den ekonomiska och finansiella krisen. Skälet till detta är stora skillnader när det gäller takten i konsolideringen av de offentliga finanserna och den ekonomiska tillväxten, samt vissa länders offentligfinansiella kostnader för stödåtgärder inriktade på banksektorn. De offentliga skuldnivåerna har nu återgått till under 60 % av BNP i omkring hälften av medlemsstaterna, medan de i andra ligger omkring eller (långt) över 100 % av BNP och därmed utgör en betydande andel av euroområdets BNP.

Vissa medlemsstaters skuldkvoter har i själva verket fortsatt att stiga eller, i bästa fall, stabiliserats. Därmed har skillnaderna mellan skuldnivåerna i EU ökat. En del högt skuldsatta medlemsstater har, trots ett gynnsamt ekonomiskt läge, fortfarande underskott som inte ger en tillräcklig säkerhetsmarginal i förhållande till referensvärdet på 3 % av BNP. De ligger också långt ifrån sina medelfristiga budgetmål.

Dessa iakttagelser understryker vikten av att den förebyggande delen är effektiv och att de finanspolitiska rekommendationerna faktiskt och utan onödigt dröjsmål genomförs av alla medlemsstater. De visar även att tillämpningen av de finanspolitiska reglerna inte gjorde

¹⁴ Det enda undantaget är Cypern, vars offentliga underskott tillfälligtvis låg på 4,4 % av BNP 2018 på grund av stödåtgärder av engångskaraktär i samband med försäljningen av Cyprus Cooperative Bank. År 2019 förväntas budgetsaldot ha återgått till ett betryggande överskott på nästan 4 % av BNP.

¹⁵ Förfarandet vid betydande avvikelser har hittills inletts gentemot två medlemsstater utanför euroområdet: Rumänien 2017 och Ungern 2018. Båda dessa länder har underlåtit att vidta effektiva åtgärder för att korrigera sina betydande avvikelser, vilket har lett till att de sedan dess varit föremål för upprepade förfaranden. Det måste därför ifrågasättas om förfarandet vid betydande avvikelser är effektivt i fråga om medlemsstater utanför euroområdet, med tanke på att reglerna inte tillåter sanktioner om dessa medlemsstater inte följer reglerna.

någon väsentlig skillnad i de fall där behoven av budgetdisciplin var störst. Att upprätthålla riktmärket för skuldminskning under perioder med svag real tillväxt och mycket låg inflation har visat sig vara politiskt och ekonomiskt svårt. I vissa högt skuldsatta länder förutsatte riktmärket för skuldminskning så omfattande budgetansträngningar att de i själva verket kunnat förvärpa skuldutvecklingen. Kommissionens bedömning av om skuldkriteriet uppfylldes och de yttranden som senare utfärdades av Ekonomiska och finansiella kommittén har därför i lämplig grad tagit hänsyn till alla relevanta faktorer – till exempel låg inflation, svag tillväxt och i synnerhet om kraven i den förebyggande delen har uppfyllts – vilket är i linje med bestämmelserna i sexpaketet.

Ekonomisk stabilisering på medlemsstatsnivå och i euroområdet

I den lagstiftning som ingår i sex- och tvåpacksreformerna framhålls betydelsen av makroekonomisk stabilisering och i synnerhet av att undvika en konjunkturförstärkande politik. Syftet är att säkerställa att medlemsstaterna anpassar sin finanspolitik när tiderna är goda för att bygga upp offentligfinansiella buffertar, så att det finns tillräckligt utrymme i de offentliga finanserna för att låta automatiska stabilisatorer verka fullt ut och stötta de offentliga finanserna när konjunkturen vänder. Den starkare offentligfinansiella samordningen har även lett till en mer framskjuten plats för den aggregerade finanspolitiska inriktningen för euroområdet som helhet. Kommissionens och rådets senare tolkning och tillämpning av denna lagstiftning¹⁶ har gradvis förstärkt de delar som rör kortsiktig stabilisering av den ekonomiska aktiviteten.

Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del är utformad på ett sätt som hjälper medlemsstaterna att hantera sina hållbarhets- och stabiliseringsbehov. Genom att uppnå sina landspecifika, medelfristiga budgetmål skapar medlemsstaterna det utrymme som krävs för att de ska kunna använda finanspolitiken för makroekonomisk stabilisering när tiderna blir sämre genom att låta automatiska stabilisatorer verka fritt eller genom att öka investeringarna. Det medelfristiga budgetmålet anges dessutom i strukturella termer (dvs. rensat för konjunktoreffekter), precis som den budgetansträngning som medlemsstaten måste göra för att uppnå målet. Vilken strukturell budgetansträngning som krävs beror på medlemsstatens konjunkturläge (dvs. den kommer att vara större när tiderna är goda och mindre när tiderna är sämre) och skuldnivå.

Trots detta har medlemsstaternas finanspolitik i stort sett fortsatt att vara konjunkturförstärkande. Finanspolitiken var konjunkturförstärkande redan i mitten av 2000-talet, då ekonomin var mycket god, och förblev på det hela taget konjunkturförstärkande även under krisen, eftersom konsolideringen skedde i ett läge med ökat marknadsstryck och vid en tidpunkt med mycket låg tillväxt eller till och med krympande ekonomisk aktivitet. Även om det reformerade finanspolitiska ramverket gjorde det möjligt för automatiska stabilisatorer att verka, motverkades deras effekt av de diskretionära konsolideringsåtgärder som var nödvändiga för att korrigera ohållbara positioner i ett läge med ökat marknadsstryck. Detta bidrog till den svaga utvecklingen av ekonomin och sysselsättningen under denna period, trots att syftet var att få de offentliga finanserna att utvecklas på ett hållbart sätt och återvinna marknadens förtroende. Konsolideringen av de offentliga finanserna avstannade 2014, vid en tidpunkt då produktionsgapet i euroområdet fortfarande var negativt. Den finanspolitiska inriktningen för euroområdet som helhet fortsatte dock att vara i stort sett neutral, trots att

¹⁶ Genom kommissionens meddelande av den 13 januari 2015 ”Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler” skapades ett nytt, om än begränsat, utrymme för diskretionär stabilisering av de offentliga finanserna. Meddelandet resulterade i att Ekonomiska och finansiella kommittén i november 2015 antog en gemensam ståndpunkt som därefter godkändes av Ekofinrådet den 12 februari 2016.

euroområdet produktionsgap blev positivt 2017. Skillnaderna i finanspolitik mellan medlemsstaterna var dessutom inte lämplig i ljuset av specifika hållbarhets- och stabiliseringsbehov. Trots den förstärkta förebyggande delen drog många medlemsstater alltså inte nytta av det mer gynnsamma ekonomiska läget för att bygga upp kontryckiska buffertar.

Stabilitets- och tillväxtpakten är dessutom inriktad på att korrigera höga offentliga underskott och skuldnivåer. Även om stabilitets- och tillväxtpakten har fastställt nominella tröskelvärden för att komma till rätta med stora offentliga underskott kan den inte *tvinga fram* en finanspolitik som stöttar den ekonomiska aktiviteten.

Tvåpacksreformen fastställde en gemensam budgettidsplan för euroområdet som gör det möjligt att stämma av budgetläget och utsikterna för hela euroområdet på grundval av medlemsstaternas budgetplaner och deras inbördes påverkan innan de antas av ländernas parlament. Även om regelverket förutser att kommissionen och rådet kan komma att föreslå åtgärder för att förstärka samordningen av budgetpolitiken och den makroekonomiska politiken i euroområdet, kan unionens institutioner inte tvinga igenom en lämplig finanspolitisk inriktning för euroområdet som helhet. Den europeiska planeringsterminen uppmuntrar visserligen medlemsstaterna att ta hänsyn till rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet¹⁷ i sina stabilitetsprogram och nationella reformprogram, men euroområdesdimensionen har fortfarande inte någon central plats i medlemsstaternas politik.

I en sådan kontext, och så länge det inte finns någon central finanspolitisk befogenhet med stabiliseringsinslag, är möjligheterna att styra den finanspolitiska inriktningen i euroområdet som helhet begränsade. Detta begränsar finanspolitikens möjligheter att bidra till makroekonomisk stabilisering i euroområdet som helhet om det skulle uppstå stora störningar som inte beror på den förda politiken. Det betyder att euroområdet fortfarande främst är beroende av penningpolitiken – förutom av ländernas finanspolitik och ekonomiska politik – för att upprätthålla makroekonomisk stabilitet, ett faktum som blir särskilt betydelsefullt i ett läge där penningpolitiken ligger nära den faktiska nedre gränsen. Införandet av en offentligfinansiell stabiliseringskapacitet för euroområdet, som ett komplement till den nationella finanspolitiken, skulle leda till en effektivare penningpolitik med färre sidoeffekter.

Kvaliteten på de offentliga finanserna, däribland utvecklingen när det gäller offentliga investeringar

Kvaliteten på de offentliga finanserna är en komplex och mångfacetterad fråga. Det handlar om sammansättningen av offentliga inkomster och utgifter och om de i tillräcklig grad stöder hållbar tillväxt och social inkludering. Det handlar också om effektiviteten i skatteuppbörden och mekanismerna för att kontrollera och prioritera offentliga utgifter. Utgiftsoversyner kan i detta sammanhang bidra till en bättre fördelning av utgifterna. Ett särskilt relevant problem har att göra med iakttagelsen att det ofta är mer opportunt att skära ned offentliga investeringar eller höja skatterna än att rationalisera andra utgiftsposter när man konsoliderar de offentliga finanserna. Det är viktigt att ramen för budgetövervakning, som är regelbaserad, tar tillräcklig

¹⁷ På hösten varje år, och efter en bedömning av Europeiska finanspolitiska nämnden i juni, antar kommissionen en rekommendation för euroområdet som ger vägledning om vilken finanspolitisk inriktning som är lämplig för det gemensamma valutaområdet som helhet.

hänsyn till detta¹⁸, och till offentliga investeringars betydelse som en nödvändig förutsättning för att stödja en hållbar ekonomisk tillväxt och långsiktig hållbarhet.

Den viktiga roll som offentliga investeringar spelar för att leverera kollektiva nyttigheter och stödja hållbara offentliga finanser erkänns tydligt i EU:s finanspolitiska ramverk. För det första ska kommissionen enligt artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ta hänsyn till offentliga investeringsutgifter när den tar ställning till om en medlemsstat har ett alltför stort underskott. För det andra framgår det av såväl stabilitets- och tillväxtpaktens namn som innehåll att de offentliga finansernas allmänna kvalitet måste bedömas utifrån om skattesystemet och de offentliga utgifterna är tillväxtvänliga. För det tredje hänvisas det i definitionen av det medelfristiga budgetmålet till ett budgetmässigt handlingsutrymme och framför allt till behovet av offentliga investeringar¹⁹. Det finns därför bestämmelser i det finanspolitiska ramverket som har till syfte att hålla uppe offentliga investeringar vid konjunkturedgångar och att skapa incitament för genomförandet av strukturreformer som bidrar till hållbara offentliga finanser genom att bl.a. öka den potentiella tillväxten.

Sammantaget har det nuvarande finanspolitiska ramverket dock inte kunnat förhindra att de offentliga investeringarna har minskat under perioder av budgetkonsolidering och inte heller gjort de offentliga finanserna mer tillväxtvänliga²⁰. Skälet till detta är i första hand de medvetna politiska val som har gjorts i medlemsstaterna. Det finns i själva verket inga tydliga bevis för att de finanspolitiska reglerna tvärtom skulle ha försvårat investeringar. Trots att operationaliseringen av investeringsklausulen 2015 och 2016²¹ syftade till att stärka stabilitets- och tillväxtpaktens inriktning på tillväxt genom att skydda investeringar under konjunkturedgångar verkar den inte ha haft någon betydande positiv inverkan på de offentliga investeringarna. Framför allt har det faktum att klausulen är inriktad på att skydda investeringar specifikt i samband med djupa konjunkturedgångar inneburit att den utnyttjats i begränsad omfattning²². På liknande sätt har strukturreformsklausulen hittills tillämpats fem gånger²³ och haft tämligen begränsade framgångar när det gäller att främja reformer som förbättrar de offentliga finansernas kvalitet och/eller ökar den potentiella tillväxten.

Dessa slutsatser bör övervägas noga, inte minst med tanke på de betydande ytterligare investeringar som krävs för att modernisera infrastrukturen, göra EU:s ekonomi klimatneutral senast 2050 och främja den digitala omställningen. Kommissionen kommer i detta sammanhang att tillsammans med medlemsstaterna fortsätta undersöka hur verktyg för grön budgetering kan användas i ökad utsträckning.

Ägarskap och styrning av EU:s finanspolitiska regler

¹⁸ I artikel 6.3 d i förordning nr 473/2013 anges att "[u]tkastet till budgetplan ska innehålla [...] [r]elevant information om offentliga utgifter per ändamål, inbegripet för utbildning, hälsa och sysselsättning, och när detta är möjligt indikationer avseende de förväntade fördelningsmässiga effekterna av de främsta åtgärderna på utgifts- och inkomstsidan".

¹⁹ Euroländer som blir föremål för underskottsförfarandet måste dessutom lämna in ett ekonomiskt partnerskapsprogram som beskriver vilka politiska åtgärder och strukturreformer som krävs för att säkerställa en effektiv och varaktig korrigering av deras alltför stora underskott. De politiska prioriteringarna i programmet måste även vara förenliga med unionens strategi för tillväxt och sysselsättning.

²⁰ De offentliga investeringarna i EU minskade från en topp på 3,7 % av BNP 2009 till 2,7 % 2017, medan de offentliga investeringarna i miljöskydd har utgjort en i stort sett oförändrad andel på 5–6 % av de totala investeringarna. Se Eurostat, offentliga utgifter per verksamhetsområde (COFOG).

²¹ Se fotnot 15.

²² Hittills har bara Italien och Finland utnyttjat investeringsklausulen (2016).

²³ Strukturreformsklausulen tillämpades i fråga om Italien 2016, Lettland, Litauen och Finland 2017 och Belgien 2019.

EU:s nuvarande finanspolitiska ramverk kännetecknas av mångfalden regler, vilka är knutna till olika indikatorer för att mäta efterlevnaden, och innehåller flera klausuler om undantag från kraven, med egna kriterier för när de kan utnyttjas.

De många reglerna utmynnar inte alltid i samma slutsats när det gäller efterlevnaden och det krävs därför en ekonomisk bedömning. Ramverket bygger dessutom i hög grad på variabler som inte är direkt observerbara och som ofta revideras – till exempel produktionsgap och strukturellt saldo – vilket försvårar en politisk vägledning som är stabil över tiden. Förfiningen av stabilitets- och tillväxtpakten ska göra det enklare att anpassa ramverket till olika ekonomiska lägen, men har samtidigt gjort den mer komplex och mindre transparent, i synnerhet i fråga om den förebyggande delen. Detta har haft en negativ inverkan på känslan av ägarskap, kommunikationen och den politiska uppbackningen. Kommissionen har i viss mån hanterat dessa brister genom att lägga mer vikt vid utgiftsriktmärket, som ger en stabilare och mer operationell politisk vägledning och är inriktat på budgetposter som står under regeringarnas direkta kontroll.

En närliggande fråga är att medan tonvikten på årliga finanspolitiska anpassningar och bedömningar av regelefterlevnaden har ökat, har fokuseringen på budgetplanering på medellång sikt minskat och många medlemsstater skjutit upp uppnåendet av sina medelfristiga budgetmål²⁴. Den starka fokuseringen på uppfyllandet av de årliga kraven kan också ha bidragit till en otillräcklig differentiering mellan medlemsstaterna, som befinner sig i markant olika situationer i fråga om budgetpositioner och hållbarhetsrisker.

Den årliga granskningen av euroländernas utkast till budgetplaner har gjort det möjligt för kommissionen att påverka medlemsstaternas budgetprocess i ett tidigare skede, men även visat hur svårt det är att förmå medlemsstater att ändra sina planer i slutet av året och att få igång en verklig diskussion om euroområdet finanspolitiska inriktning i Eurogruppen.

Nationella finanspolitiska ramverk

De krav som ställs på ländernas finanspolitiska ramverk²⁵ i direktiv 2011/85 och förordning nr 473/2013 ledde till en omfattande utveckling och förstärkning av de regler, förfaranden och institutioner som bär upp medlemsstaternas budgetpolitik. Detta har lett till att ländernas finanspolitiska ramverk blivit betydligt bättre, vilket har stärkt det nationella ägarskapet när det gäller budgetdisciplin och främjat efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler. Framstegen märks mest i medlemsstater som saknade eller bara hade rudimentära nationella ramverk före krisen. När de konstruerade moderna finanspolitiska ramverk skedde det på grundval av EU:s krav. Alla delar av de finanspolitiska ramverken har utvecklats snabbt, men de största framstegen har handlat om nationella finanspolitiska regler och inrättandet av oberoende finanspolitiska institutioner. De numeriska finanspolitiska reglerna har blivit betydligt fler och bättre. De är nu en central del av de finanspolitiska ramverken i alla medlemsstater och främjar budgetdisciplin och efterlevnad av EU:s regler.

Oberoende finanspolitiska institutioner har inrättats, eller stärkts, i så gott som alla medlemsstater och spelar en allt viktigare roll i de finanspolitiska diskussionerna i länderna och inom EU. Oberoende övervakning av finanspolitiken, tillsammans med förbättrad statistik över de offentliga finanserna och bestämmelser om utarbetande och publicering av prognoser, har gjort finanspolitiken betydligt mer transparent. Nationella intressenter betraktar överlag

²⁴ Stabilitets- och konvergensprogrammets roll i ramen för övervakning har krympt, vilket också har bidragit till att uppnåendet av medlemsstaternas medelfristiga budgetmål gång på gång skjutits upp.

²⁵ En uppsättning regler och institutioner som styr finanspolitiken på nationell nivå.

starka nationella ramverk som ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för att främja efterlevnaden av EU:s finanspolitiska regler.

Det finns samtidigt stora skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller de nationella ramverkens utformning och effektivitet. Skälet till detta är att i) unionsrätten bara fastställer minimikrav för nationella ramverk och att ii) den konkreta tillämpningen och efterlevnaden av nationella bestämmelser varierar. I och med finanspakten²⁶ och dess regel om en strukturellt balanserad budget har uppsättningen bestämmelser för nationella regelverk dessutom blivit tämligen komplicerad, vilket har lett till bristande överensstämmelse mellan EU och vissa nationella bestämmelser. Följden har blivit att vissa medlemsstater väljer mellan nationella regler och EU-regler utifrån vad som medför lägst krav (s.k. regelarbitrage).

Ruta 2: Ekonomisk styrning inom ramen för den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken

Sedan den europeiska planeringsterminen infördes genom sexpackslagstiftningen 2011 har den blivit en väl etablerad ram för samordning av den ekonomiska politiken. Den har till syfte att ta ett helhetsgrepp på de olika delar som ingår i den ekonomiska övervakningen – finanspolitiken, den strukturella politiken och den ekonomiska politiken – med en gemensam tidsplan och ram för den årliga övervakningscykeln²⁷. Viktiga steg i genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten och förfarandet vid makroekonomiska obalanser inordnas därför inom ramen för den europeiska planeringsterminen, både vad gäller tidsplan och, i förekommande fall, rapporterings- och övervakningskrav. Det är ett sätt att se till att nyttan av en integrerad strategi för den ekonomiska politiken kommer medlemsstaterna till del.

Under de senaste åren har perspektivet för den europeiska planeringsterminen vidgats för att ta större hänsyn till euroområdesdimensionen, samt till sysselsättning och sociala aspekter, i synnerhet genom integrering av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Dialogen med Europaparlamentet, nationella myndigheter och arbetsmarknadens parter har också stärkts. Till följd av den europeiska gröna given kommer miljödimensionen i medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik att få en betydligt mer framträdande plats i den europeiska planeringsterminen. Planeringsterminen kommer även att utgöra ramen för att bedöma och samordna den ekonomiska politik som krävs för att uppnå målen om hållbar utveckling, samtidigt som den fortfarande ska vara inriktad på de viktigaste utmaningarna för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken.

2.2 Förfarandet vid makroekonomiska obalanser

Utvidgning av den makroekonomiska övervakningen

²⁶ Finanspakten är en del av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, som trädde i kraft den 1 januari 2013. Huvudbestämmelsen i detta mellanstatliga fördrag är skyldigheten att i sin rättsordning ha en regel om att budgeten ska vara i balans (finanspakten). Målet var att komplettera EU:s regelbaserade finanspolitiska ramverk med bestämmelser på nationell nivå för att bättre uppnå en sund budgetpolitik i de avtalsslutande parterna. Finanspakten är bindande för alla medlemsstater i euroområdet och gäller på frivillig basis för tre medlemsstater utanför euroområdet (Bulgarien, Danmark och Rumänien).

²⁷ Genom förordning nr 1175/2011 infördes den rättsliga grunden för den europeiska planeringsterminen i förordning nr 1466/97, i syfte att säkerställa en närmare samordning av den ekonomiska politiken och en varaktig konvergens mellan medlemsstaternas ekonomiska resultat och tillhandahålla integrerade och samstämmiga politiska råd om medlemsstaternas ekonomiska politik och sysselsättningspolitik.

Genom förfarandet vid makroekonomiska obalanser utvidgades övervakningsramen till att inte bara omfatta finanspolitiken, utan även potentiella källor till makroekonomiska obalanser som tidigare inte hade uppmärksammas. Det handlade bl.a. om en ökad fokusering på makrostrukturella och makrofinansiella faktorer som är relevanta för den makroekonomiska stabiliteten, såsom externa obalanser, produktivitet, konkurrenskraft, bostadsmarknaden och den privata skuldsättningen. De offentliga finansernas, och särskilt den offentliga skuldens, utveckling analyseras också inom ramen för förfarandet vid makroekonomiska obalanser, med tanke på deras relevans är för den övergripande makroekonomiska stabiliteten. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har i detta avseende kompletterat andra övervakningsinstrument och skapat ett underlag för prioritering av politik som inte behandlas i stabilitets- och tillväxtpakten men som är av betydelse för en ordnad utveckling av de offentliga finanserna. Analysunderlaget för att upptäcka obalanser har förbättrats och processer har inrättats för att övervaka den ekonomiska utvecklingen och det politiska agerandet. Även om utgångspunkten för övervakningen inom förfarandet vid makroekonomiska obalanser fortfarande är aspekter som är relevanta för den makroekonomiska stabiliteten, har den gradvis även kommit att omfatta mer övergripande konsekvenser av anpassningen, till exempel effekter på sysselsättningen och den sociala utvecklingen.

Man har emellertid inte alltid dragit full nytta av kopplingarna till andra delar av övervakningen. Detta gäller till exempel samspelet mellan förfarandet vid makroekonomiska obalanser och stabilitets- och tillväxtpaktens övervakning för att på en och samma gång angripa makroekonomiska obalanser, problem med den potentiella tillväxten och risker för den offentliga skuldens hållbarhet. Slutligen har övervakningen inom ramen för förfarandet vid makroekonomiska obalanser hittills förmodligen inte tagit tillräcklig hänsyn till samspelet med nya framväxande ekonomiska utmaningar, framför allt vad gäller klimatförändringar och andra brådskande miljökrav.

Politiska åtgärder och effektivitet när det gäller korrigering av makroekonomiska obalanser

Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har ökat medvetenheten och varit inriktat på politiska åtgärder, vilket i vissa fall har varit framgångsrikt, även om förfarandet vid alltför stora obalanser aldrig har aktiverats. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har fördjupat dialogen mellan EU-institutionerna och de nationella politiska myndigheterna om hur man kan hantera de utmaningar som identifieras, fokusera den politiska debatten på nationell nivå och stärka de politiska beslutsprocesserna. I ett antal fall fungerade förfarandet vid makroekonomiska obalanser som en ram för prioriteringen av politiska åtgärder för att ta itu med makrostrukturella och makrofinansiella problem i länder som hotas av allvarliga problem med sin finansiella instabilitet. I dessa fall följdes övervakningen inom förfarandet vid makroekonomiska obalanser upp med politiska åtgärder som stod under noggrann och regelbunden kontroll, och ledde till minskad oro på finansmarknaderna utan att man behövde tillgripa det mer inkräktande instrumentet som förfarandet vid alltför stora obalanser utgör.

Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har dock inte fått det politiska gehör som krävs för att upprätthålla reformambitionen i de medlemsstater där obalanserna kvarstår, bland annat i form av en fortsatt hög inhemsk och utländsk skuldsättning. Det är dokumenterat att uppföljningen av landspecifika rekommendationer inom förfarandet vid makroekonomiska obalanser i början var stark, men med tiden har reformgenomförandet blivit jämförbart med genomförandet av andra rekommendationer inom den europeiska planeringsterminen som inte har någon anknytning till obalansförfarandet. Framstegen med att minska obalanserna har

avtagit de senaste åren, möjligen till följd av det minskade trycket på finansmarknaden och en långsammare reformtakt.

Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har varit effektivare när det gäller att minska bytesbalansunderskott än när det gäller att minska ihållande och stora bytesbalansöverskott. Behovet av politiska åtgärder var särskilt akut i medlemsstater med stora bytesbalansunderskott som hade förlorat i konkurrenskraft, eftersom det fanns en oro över hållbarheten i deras utlandsskuld och solvensrisker till följd av detta, vilket är särskilt bekymmersamt om det kombineras med ihållande förluster av konkurrenskraft och exportmarknadsandelar. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har å andra sidan inte kunnat främja en justering av stora och ihållande överskott i bytesbalansen som inte till fullo kan förklaras av ekonomiska fundamenta. Stora och ihållande överskott i bytesbalansen kan, även om de inte ger upphov till några omedelbara risker för den nationella ekonomiska stabiliteten, påverka euroområdet funktion. En justering av dem skulle stimulera tillväxten i BNP i fasta priser i de berörda medlemsstaterna och få positiva spridningseffekter för resten av euroområdet. Eftersom förfarandet vid makroekonomiska obalanser infördes i ett läge där obalanser och alltför stora obalanser redan var ett faktum i många medlemsstater återstår det slutligen att se om det är effektivt när det gäller att förhindra uppbyggnaden av nya obalanser, sårbarheter och risker. Detta förutsätter att framväxande obalanser upptäcks i tid för att göra det möjligt att vidta lämpliga förebyggande politiska åtgärder.

Ägarskap när det gäller förfarandet vid makroekonomiska obalanser

Med tanke på den stora omfattningen av potentiella obalanser sker övervakningen inom förfarandet vid makroekonomiska obalanser på grundval av både en kvantitativ och en kvalitativ analys, och inte genom en rent mekanisk avläsning av indikatorer. Kommissionen har därför utnyttjat det handlingsutrymme som ges i förordning nr 1174/2011 och förordning nr 1176/2011 i sin tillämpning av ramen och rådet har i stort sett alltid ställt sig bakom kommissionens ståndpunkt om förekomsten och graden av obalanser. År 2016 förtydligade kommissionen kriterierna för att konstatera och bedöma obalanser och förenklade deras klassificering²⁸. Tillämpningen av den förebyggande delen av förfarandet vid makroekonomiska obalanser har ända från början varit integrerad i den europeiska planeringsterminen och utvecklats i ljuset av de erfarenheter som har gjorts, uppkomsten av utmaningar och den kontinuerliga dialogen med medlemsstater och intressenter.

Trots framstegen mot en transparent tillämpning av förfarandet vid makroekonomiska obalanser kan mer göras i fråga om kopplingen mellan obalansförfarandets analys och rekommendationer, samt samspelet mellan obalansförfarandet och andra övervakningsförfaranden. När det har konstaterats att en medlemsstat har alltför stora obalanser har kommissionen utnyttjat den möjlighet som ges i regelverket för förfarandet vid makroekonomiska obalanser att inleda en särskild och noggrann övervakning av genomförandet av politiska åtgärder. Detta skapar ett grupptryck och främjar reformåtgärder i de berörda medlemsstaterna. Det fanns emellertid inget krav om att berörda medlemsstater måste genomföra de särskilda politiska åtgärder som anges i en överenskommen plan med korrigerande åtgärder. Detta har lett till vissa krav på kommissionen att fullt ut använda sig av verktygen i förfarandet vid makroekonomiska obalanser, däribland möjligheten att rekommendera rådet att aktivera förfarandet vid alltför stora obalanser, och att öka

²⁸ År 2016 publicerade kommissionen ett kompendium som dokumenterar tillämpningen av förfarandet vid makroekonomiska obalanser på ett heltäckande och transparent sätt. Europeiska kommissionen (2016), *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium*.

transparensen i fall där detta förfarande inte inleds i fråga om medlemsstater med konstaterade alltför stora obalanser²⁹.

2.3 Euroländer som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet

Ram för utformning och övervakning av program för makroekonomiskt stöd

Under EMU:s första årtionde fanns det ingen ram för att ge stöd specifikt till euroländer som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet. Särskilda mekanismer för att ge ekonomiskt stöd utvecklades under 2010 och de efterföljande åren³⁰, vilket ledde till inrättandet av Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Unionen saknade dock fortfarande lagstiftning om en ram för övervakning och en styrningsstruktur för detta stöd. Genom förordning nr 472/2013 infördes en ram för att organisera sådant stöd i syfte att säkerställa öppenhet och demokratisk ansvarsskyldighet.

Denna ram är tillämplig på programmen för Irland och Portugal som finansieras av EFSF och EFSM, programmen för Spanien och Cypern som finansieras av ESM, samt andra och tredje programmen för Grekland, som fick ekonomiskt stöd från både EFSF och ESM. Bytesbalansunderskott och offentliga underskott har till största delen korrigerats och finanssektorns stabilitet har skyddats eller återställts. Strukturpolitiken inom ramen för dessa program har dessutom främjat den potentiella tillväxten. Alla euroländer som fick ekonomiskt stöd har återigen tillträde till marknaderna och kan skaffa finansiering till rimlig ränta, samt omfattas nu av övervakning efter programperiodens slut.

Bestämmelserna om utarbetande av makroekonomiska anpassningsprogram har följts, särskilt när det gäller följande: i) utarbetandet av programmet och information till intressenterna om de framsteg som görs, ii) säkerställandet av att samförståndsavtalet med euroländerna är förenligt med det makroekonomiska anpassningsprogram som antas av rådet, iii) kontroll av framstegen i genomförandet av programmet genom regelbunden översyn och med deltagande av arbetsmarknadens parter och civilsamhällesorganisationer, iv) beviljande av tekniskt stöd för att underlätta uppfyllandet av programmets villkor. Förordning nr 472/2013 gjorde det också möjligt att bevara den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet genom att inrätta dessa förfaranden.

När det gäller styrningsarrangemangen mellan de institutioner som är involverade i makroekonomiska anpassningsprogram – kommissionen i samarbete med Europeiska centralbanken och i förekommande fall Internationella valutafonden – finns det enligt ramen viss flexibilitet när det gäller hur styrningen sker i praktiken, med det förbehållet att alla särskilt tilldelade roller bör respekteras fullt ut. Styrningsarrangemangen har på det hela taget fungerat väl.

Förordning nr 472/2013 bidrog också till ökad öppenhet och ansvarsskyldighet när det gäller kommissionens åtgärder, särskilt genom den förstärkta dialogen med Europaparlamentet och

²⁹ Revisionsrätten rekommenderade ökad transparens närhelst kommissionen inte rekommenderar att ett förfarande vid alltför stora obalanser ska inledas (Europeiska revisionsrätten (2018), Revision av förfarandet vid makroekonomiska obalanser, särskild rapport 03).

³⁰ Till exempel det grekiska lånefacilitetsavtalet (GLF), Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF) och den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM).

de nationella parlamenten³¹. Förordningen samverkar dessutom med ESM-fördraget. Kommissionen måste säkerställa att alla samförståndsavtal som ingås med ett euroland på ESM:s vägnar är förenligt med ett sådant makroekonomiskt anpassningsprogram och med unionsrätten. När det gäller förhållandet mellan kommissionen och ESM specificerades det praktiska genomförandet genom ett samförståndsavtal som undertecknades den 27 april 2018 och en gemensam ståndpunkt som parterna enades om den 14 november 2018 och som ligger till grund för den pågående översynen av ESM-fördraget.

Ekonomiska utfall och samstämmighet med EU:s övervakningsförfaranden

Förordning nr 472/2013 bidrog till en närmare samordning av den ekonomiska politiken och till en varaktig konvergens mellan medlemsstaterna i euroområdet genom att säkerställa överensstämmelse mellan den europeiska planeringsterminens normala övervakningscykel och den förstärkta övervakningen enligt denna förordning. Förordningen effektiviserade processerna för att säkerställa en konsekvent övervakning av den ekonomiska politiken och undvika dubbla rapporteringskrav. Sårbarheter och obalanser som konstaterades inom ramen för standardförfarandena för övervakning (stabilitets- och tillväxtpakten samt förfarandet vid makroekonomiska obalanser) hanterades uttryckligen i de makroekonomiska anpassningsprogrammen. Eventuella kvarstående anpassningsbehov efter programmets slut togs över av de landspecifika rekommendationerna i den normala övervakningscykeln och övervakningen efter programperiodens slut. Den förstärkta övervakning som inrättades genom förordningen bidrog därmed till att minska de tillfälliga skillnaderna mellan berörda medlemsstaterna och andra euroländer och skapade förutsättningar för en förnyad konvergens.

Bestämmelserna om övervakning efter programperiodens slut har tillämpats fullt ut av kommissionen. När det gäller den förstärkta övervakningens effektivitet gäller de respektive kraven för Grekland från och med augusti 2018 (slutet på ett program för ekonomiskt stöd). En första bedömning som grundar sig på de begränsade erfarenheterna av de särskilda bestämmelserna är positiv. Trots att den förstärkta övervakningen ursprungligen utformades som en förebyggande ram för att hjälpa medlemsstater som riskerar att behöva ekonomiskt stöd har den emellertid hittills inte aktiverats för detta ändamål.

Det är samtidigt viktigt att vidmakthålla ett tillräckligt nationellt ägarskap av programmen, särskilt när programmen avslutas eller avbryts. Det kvarstår även frågor som rör öppenhet och ansvarsskyldighet, bl.a. det faktum att ESM fortfarande är ett mellanstatligt organ.

2.4. Allmänna iakttagelser

Denna översyn visar på styrkor men även på områden som behöver förbättras. Den bekräftar att sex- och tvåpacksreformerna, tillsammans med den europeiska planeringsterminen, har stärkt ramen för ekonomisk övervakning i EU och euroområdet samt hjälpt medlemsstaterna att uppnå sina ekonomiska och finanspolitiska mål. De har även lett till ett mer övergripande och integrerat sätt att bedriva övervakning som i högre grad säkerställer att de politiska råd som ges inom ramen för den europeiska planeringsterminen är samstämmiga (se ruta 2). Den gemensamma budgettidplanen och den politiska vägledning som ges på grundval av medlemsstaternas utkast till budgetplaner har lett till en närmare samordning inom euroområdet. De åtgärder som infördes genom sex- och tvåpacksreformerna har därmed bidragit till en närmare samordning av den ekonomiska politiken.

³¹ Detta bekräftades av revisionsrättens effektivitetsrevision, se särskild rapport nr 17/2017 : Särskild rapport nr 17/2017 – Kommissionens arbete med den grekiska finanskrisen

Medlemsstaternas genomförande av den rekommenderade politiken har, tillsammans med andra faktorer, bidragit till att gradvis stärka EU-ekonomierna och till en stark sysselsättningstillväxt de senaste åren. Genom att främja korrigering av befintliga makroekonomiska obalanser, förebygga uppbyggnaden av nya obalanser och minska staternas skuldnivåer har övervakningen dessutom bidragit till att skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt, ökad motståndskraft, färre sårbarheter och minskat risken för potentiellt skadliga spridningseffekter. Sex- och tvåpacksreformerna har därmed bidragit till att uppnå målen i unionens strategi för tillväxt och sysselsättning.

Den stärkta ramen för övervakning har även främjat konvergens mellan medlemsstaternas ekonomiska utfall. Samtliga medlemsstater har på det hela taget återgått till ekonomisk tillväxt och lägre arbetslöshet, de makroekonomiska obalanserna har minskat och de offentliga underskotten och skuldnivåerna har sjunkit. Ingen medlemsstat omfattas för närvarande av underskottsförfarandet. Den ram som inrättades för att hjälpa euroländer som har, eller hotas av, problem i fråga om sin finansiella stabilitet har dessutom bidragit till att minska den tillfälliga skillnaden mellan dessa medlemsstater och resten av euroområdet samt lagt grunden till förnyad konvergens.

Återhämtningen från den finansiella krisen har med historiska mått varit lång, men det har även skett en nedgång i trendmässig tillväxt, vilket åtföljts av ihållande låg inflation. De offentliga skuldnivåerna är emellertid fortfarande höga i vissa medlemsstater, som även befinner sig långt ifrån sina medelfristiga budgetmål samtidigt som deras reformansträngningar avtar. Vissa medlemsstaters ekonomier är fortfarande sårbara om konjunkturen skulle vända, vilket innebär risker för spridningseffekter som skulle påverka hela euroområdets funktion.

På medlemsstatsnivå har inriktningen på finanspolitiken ofta varit konjunkturförstärkande. De offentliga finansernas sammansättning har dessutom inte blivit mer tillväxtvänlig och nationella regeringar har visat att de hellre ökar sina löpande utgifter än värnar om investeringarna. I händelse av kraftiga störningar som inte beror på den förda politiken kommer möjligheterna att styra den finanspolitiska inriktningen för euroområdet som helhet och göra en lämplig differentiering av budgetansträngningarna i olika medlemsstater vara begränsade om en försiktig politik inte har bedrivits när tiderna var goda, och fortsätta att vara begränsade så länge de enbart skulle vara beroende av samordning av ländernas finanspolitik och det inte skulle finnas någon central stabiliseringskapacitet. Den nuvarande ramen och dess tillämpning har således inte främjat makroekonomisk stabilisering.

Den nuvarande ramen för övervakning och dess tillämpning har dessutom inte säkerställt en tillräcklig differentiering mellan medlemsstaterna, som har markant olika budgetpositioner, hållbarhetsrisker och andra sårbarheter. Även samspelet mellan unionens finanspolitiska regler och ländernas finanspolitiska ramverk kan förbättras.

Det finanspolitiska ramverket (som omfattar sekundärlagstiftningen och andra dokument som förklarar mer ingående hur övervakningen går till i praktiken) har blivit alltför invecklat. Detta beror på att ramverket eftersträvar flera olika mål och att det är nödvändigt att ta hänsyn till många olika omständigheter, bl.a. genom utnyttjandet av flexibilitetsklausulen, i ett läge där medlemsstaterna har olika ståndpunkter. Detta tar sig uttryck i en mycket detaljerad kodifiering som omfattar flera operativa indikatorer, varav flera inte kan observeras och ofta revideras, samt olika undantagsklausuler. Till följd av detta har de finanspolitiska reglerna blivit mindre transparenta, vilket har en negativ inverkan på förutsägbarhet, kommunikation och politisk uppbäckning.

Andra obalanser som ackumulerades under den ekonomiska krisen minskar, men utvecklingen går i flera fall långsamt. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser har varit effektivare när det gäller att minska bytesbalansunderskott än när det gäller att minska ihållande och stora bytesbalansöverskott. Även om detta kan ha sin förklaring i att det ur hållbarhetssynpunkt är mer brådskande att korrigera stora bytesbalansunderskott, kan även ihållande bytesbalansöverskott påverka ett välfungerande euroområde. Hörsamheten för de politiska rekommendationerna är inte optimal och har minskat i takt med att reformarbetet tappat fart. Även om samspelet mellan de olika delarna av övervakningen har varit tillfredsställande är det dessutom möjligt att få dem att samverka bättre. Viktiga kopplingar mellan enskilda övervakningsinstrument beaktas inte i tillräcklig utsträckning, i synnerhet när hållbarhetsproblem som rör den offentliga skuldsättningen i grunden är kopplade till mer övergripande makroekonomiska obalanser eller låg potentiell tillväxt³².

Det bör slutligen övervägas om det behövs en ram för övervakning för att hantera akuta ekonomiska, demografiska och miljörelaterade utmaningar i dag och i framtiden. En av de viktigaste ekonomiska utmaningarna i dag är att tillväxten kan vara fortsatt dämpad under en längre tid, såvida inte politiska åtgärder vidtas för att stimulera den potentiella tillväxten. Med en redan starkt ackommoderande penningpolitik är det viktigt att ta hänsyn till om och hur medlemsstaternas finanspolitik och strukturpolitik kan bidra till policymixen i euroområdet och höja den potentiella tillväxten, samt att fundera över vilken roll EU:s ram för ekonomisk styrning kan ha i detta sammanhang. Det bör vidare övervägas i vilken utsträckning ramen kan främja ekonomiska, miljö- och socialpolitiska behov som har att göra med omställningen till en klimatneutral, resurseffektiv och digital europeisk ekonomi som ett komplement till den centrala roll som spelas av reglmiljö och strukturreformer.

3. Frågor för offentlig debatt

På grundval av erfarenheterna av lagstiftningen så här långt kan följande frågor tas upp för offentlig diskussion:

Hur kan ramen förbättras för att säkerställa hållbara offentliga finanser i alla medlemsstater samt bidra till att nuvarande makroekonomiska obalanser undanröjs och nya inte uppstår? Erfarenheterna understryker vikten av att målen att säkerställa hållbara offentliga finanser och undvika makroekonomiska obalanser verkligen uppnås. En effektiv ekonomisk samordning och övervakning är en av grundvalarna för att säkerställa motståndskraft inom EU och EMU med tanke på de negativa spridningseffekterna som uppbyggnaden av ohållbara positioner kan få. Även om det totalt sett har skett framsteg i fråga om skuldhållbarhet och korrigering av makroekonomiska obalanser har dessa framsteg inte alltid varit tillräckliga och det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna. En effektiv ram måste därför säkerställa hållbara offentliga skuldnivåer, inbegripet där behovet är störst, och förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser. Hänsyn måste i detta sammanhang tas till risker till följd av klimatförändringarna.

Hur kan man säkerställa en ansvarsfull finanspolitik som värnar långsiktig hållbarhet, men samtidigt möjliggör kortsiktig stabilisering? Finanspolitisk vägledning hjälper

³² Övervakningen av spridningseffekter mellan banker och statsfinanser har dessutom inte haft någon central roll inom ramverket, trots att de fortfarande är relevanta för den makroekonomiska och finansiella stabiliteten.

medlemsstaterna att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser och att bedriva en kontracyklisk finanspolitik som bidrar till en bättre makroekonomisk stabilisering i såväl goda som dåliga tider. En effektiv ram bör eftersträva att vara kontracyklisk i såväl goda som dåliga tider, men detta har ofta inte uppnåtts i praktiken. En lämplig budgetansträngning och skuldminskning när ekonomin är god skapar utrymme att utnyttja finanspolitiken när ekonomin är dålig. En lämplig planering av politiken på medellång sikt, både vad gäller offentligfinansiella mål och strukturreformer som främjar produktivitet och investeringar, är till hjälp i detta avseende liksom ett lämpligt ankare för politiken.

Vilken roll är lämplig för EU:s ram för övervakning för att uppmuntra medlemsstaterna att genomföra de viktiga reformer och investeringar som är nödvändiga för att hantera ekonomiska, sociala och miljörelaterade utmaningar i dag och i framtiden, med bibehållet skydd mot risker för skuld hållbarheten? Ramen bör vara anpassad till utmaningarna i dag och i framtiden. Det måste diskuteras vilken roll som är lämplig för EU:s ram för övervakning för att främja en tillväxtvänlig sammansättning av de offentliga finanserna som bidrar till hållbar tillväxt och till att medlemsstaterna kan upprätthålla en tillfredsställande investeringstakt. Det kommer framför allt att krävas betydande investeringar för att uppnå den mer övergripande ambitionen i den europeiska gröna given. Detta väcker frågan om i vilken utsträckning det finanspolitiska ramverket kan stödja de reformer och investeringar, i bl.a. humankapital och kompetens, som behövs för omställningen till en klimatneutral, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi som är rustad för den digitala tidsåldern och där ingen lämnas utanför. Det bör till exempel omprövas om de nuvarande flexibilitetsklausulerna är lämpliga i fråga om omfattning och i fråga om när de kan utnyttjas, för att främja investeringar som är av rätt typ och omfattning och samtidigt skydda skuld hållbarheten. Det bör också övervägas vilken roll det finanspolitiska ramverkets kan ha när det gäller att göra de nationella budgetarna ”grönare”.

Hur kan EU-ramverket förenklas och genomförandet av det bli mer transparent? Medan den nuvarande ramen för budgetövervakning har haft inslag av flexibilitet och handlingsfrihet genom en invecklad uppsättning bestämmelser som antagits i ett läge där det saknats förtroende bland viktiga intressenter, måste en effektiv ekonomisk bedömning inom en regelbaserad ram göras på ett objektiva och transparent sätt. Det handlar till exempel om att överväga om en tydlig fokusering på allvarliga politiska misstag på det sätt som fastställs i fördraget på grundval av tydligt definierade mål och operativa politiska mål kan bidra till en effektiv tillämpning av ramen för övervakning. En enklare ram och tillämpning kan bidra till en starkare känsla av ägarskap, bättre kommunikation och lägre politiska kostnader för regelefterlevnad och efterlevnadskontroll.

Hur kan övervakningen inriktas på medlemsstater med mer akuta politiska problem och säkerställa en bra dialog och ett starkt engagemang? Övervakningen bör stå i proportion till situationens allvar genom en starkare inriktning på de mest akuta fallen och mindre inträngande förfaranden där de allmänna riskerna är låga. Det bör därför övervägas om ramen för övervakning för att vara verkkningsfull bör inriktas mer på att

”upptäcka allvarliga fel”³³, dvs. på medlemsstater vars politik innebär att den offentliga skuldsättningen slår in på en potentiellt ohållbar bana eller leder till andra makroekonomiska obalanser. En stark politisk dialog med medlemsstater och intressenter är vidare viktig, särskilt i ett multilateralt sammanhang men även bilateralt i förhållande till kommissionen.

Hur kan ramen säkerställa en effektiv efterlevnadskontroll? Vilken roll bör finansiella sanktioner, anseendekostnader och positiva incitament ha? En lämplig balans mellan finansiella sanktioner och verktyg som uppmuntrar makroekonomisk stabilitet och en hållbar tillväxt, till exempel ett budgetinstrument för konvergens och konkurrenskraft eller konvergens- och reforminstrumentet, måste noggrant övervägas som ett inslag för att säkerställa en effektiv tillämpning av ramen.

Finns det utrymme att stärka de nationella finanspolitiska ramverken och förbättra deras samspel med EU:s finanspolitiska ramverk? Det är nödvändigt att överväga om en starkare roll för de nationella finanspolitiska ramverken, i synnerhet oberoende finanspolitiska institutioner, skulle bidra till ökad efterlevnad av EU:s finanspolitiska regler och samtidigt förbättra ägarskapet av ramen. Eftersom ett transparent finanspolitiskt ramverk förutsätter statistik av hög kvalitet måste det bedömas vilka ytterligare förbättringar som krävs när det gäller datakvalitet.

Hur bör ramen ta hänsyn till euroområdesdimensionen och agendan för en fördjupad ekonomisk och monetär union? Det finns flera konkreta kopplingar mellan ramen för ekonomisk styrning och den mer övergripande agendan för att fullborda Ekonomiska och monetära unionen. För det första är både stabilitets- och tillväxtpakten och förfarandet vid makroekonomiska obalanser uteslutande inriktade på den nationella politiken och i synnerhet på att förebygga och korrigera höga offentliga skuldnivåer och bytesbalansunderskott. I en sådan kontext, och så länge det inte finns någon central finanspolitisk befogenhet med stabiliseringsinslag, är möjligheterna att styra den finanspolitiska inriktningen i euroområdet som helhet begränsade. Införandet av en stabiliseringskapacitet av lämplig omfattning skulle göra det möjligt för finanspolitiken att bidra mer till makroekonomisk stabilisering i euroområdet som helhet. För det andra kan fullbordandet av den finansiella unionen (bankunionen och kapitalmarknadsunionen), införandet av en gemensam säker tillgång och översynen av tillsynsbehandlingen av bankers exponering mot statspapper – beroende på den specifika utformningen – främja marknadsdisciplin och möjliggöra ytterligare förenklingar av en effektiv ram för budgetövervakning. För det tredje är en stark och motståndskraftig ekonomisk och monetär union som vilar på stark grund det bästa sättet att öka den finansiella stabiliteten i Europa. Det är en förutsättning för att stärka eurons internationella betydelse, vilket i sin tur skulle öka Europas inflytande i världen och på de globala marknaderna och därmed främja europeiska värden och gynna europeiska företag, konsumenter och stater.

Hur kan stabilitets- och tillväxtpakten och förfarandet vid makroekonomiska obalanser samverka bättre inom ramen för den europeiska planeringsterminen för att förbättra samordningen av medlemsstaternas ekonomiska politik? Den europeiska planeringsterminen lyckas samla de olika övervakningsdelarna i en gemensam tidsram. Den bidrar också till att synkronisera ländernas förfaranden och till

³³ Se artikel 126.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

konvergens inom EU. Det kan dock finnas utrymme att ytterligare förbättra planeringsterminen som ett verktyg för politisk samordning genom en mer integrerad övervakning i ett läge där nya utmaningar är under uppsegling. Även om de enskilda delarna är inriktade på specifika mål måste det övervägas om de kan genomföras tillsammans mer effektivt när det finns kopplingar mellan olika utmaningar. Det kan till exempel ske med hjälp av de befintliga kopplingarna mellan förfarandet vid makroekonomiska obalanser och stabilitets- och tillväxtpakten i fall där hållbarhetsproblem i den offentliga skuldsättningen både har anknytning till budgetdisciplin och strukturella hinder för potentiell tillväxt.

En effektivt fungerande ram för övervakning är ett gemensamt ansvar för alla medlemsstater, EU-institutioner och andra viktiga intressenter. Ett starkt samförstånd och förtroende mellan alla viktiga intressenter är avgörande för en effektiv ekonomisk övervakning inom unionen. Kommissionen uppmanar alla intressenter att delta i en offentlig diskussion för att lämna sina synpunkter på hur genomförandet av ramen för ekonomisk övervakning kan stärkas.

Den offentliga diskussionen bör ge intressenterna tillfälle att lämna synpunkter på hur övervakningen har fungerat hittills och om hur den kan bli effektivare när det gäller att uppnå viktiga mål. Kommissionen ser fram emot en inkluderande diskussion med deltagande av Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, nationella regeringar och parlament, nationella centralbanker, oberoende finanspolitiska institutioner, nationella produktivitetsnämnder, arbetsmarknadens parter, civilsamhällesorganisationer och akademiska institutioner och har som mål att samla in deras synpunkter under första halvåret 2020. Kommissionen kommer under de närmaste månaderna att ta kontakt med dessa intressenter på olika sätt, bland annat genom särskilda möten, workshops och via en samrådsplattform på nätet. Kommissionen kommer att beakta alla synpunkter och före slutet av 2020 sammanställa sina interna reflexioner om möjligheterna att vidta eventuella framtida åtgärder.