EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.2.2020
COM(2020) 55 final

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

Evaluering af den økonomiske styring

Rapport om anvendelsen af forordning (EU) nr. 1173/2011, (EU) nr. 1174/2011, (EU) nr. 1175/2011, (EU) nr. 1176/2011, (EU) nr. 1177/2011, (EU) nr. 472/2013 og (EU) nr. 473/2013 og om formålstjenligheden af Rådets direktiv 2011/85/EU

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

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

Evaluering af den økonomiske styring

Rapport om anvendelsen af forordning (EU) nr. 1173/2011, (EU) nr. 1174/2011, (EU) nr. 1175/2011, (EU) nr. 1176/2011, (EU) nr. 1177/2011, (EU) nr. 472/2013 og (EU) nr. 473/2013 og om formålstjenligheden af Rådets direktiv 2011/85/EU[1]

1. Indledning

Euroen er den fælles valuta for over 340 millioner europæere i 19 medlemsstater og er et af de største og mest håndgribelige resultater, som EU har opnået. Euroen er mere end kun et monetært projekt. Den er grundlaget for, at vores økonomier bliver mere integrerede, og at der dermed kan skabes større stabilitet og velstand.

Den Økonomiske og Monetære Union, der blev indført ved Maastrichttraktaten i 1992, har en enestående struktur. Den kombinerer en fælles pengepolitik, der har prisstabilitet som målsætning, med decentraliserede finanspolitikker og økonomiske politikker, som medlemsstaterne er ansvarlige for. I Maastrichttraktaten blev det erkendt, at forsvarlige finanspolitikker og en samordning af de økonomiske politikker er afgørende for at give mulighed for en effektiv gennemførelse af den fælles pengepolitik og sikre en stabil og velfungerende euro, da der ellers er risici for afsmittende virkninger mellem medlemsstaterne og en mulig frihjulsadfærd, der kan føre til uforholdsmæssigt store offentlige underskud og gældsniveauer. Dette ville igen true prisstabiliteten og ville i sidste ende kunne tvinge centralbanken til at anvende pengepolitikken til at finansiere budgetunderskud.

På baggrund af ovenstående skal medlemsstaterne ifølge traktaten betragte deres økonomiske politikker som et anliggende af fælles interesse, der skal samordnes i Rådet. Desuden fastlægger traktaten, at medlemsstaterne skal undgå offentlige underskud på over 3 % af BNP, og at deres offentlige gæld ikke må overstige 60 % af BNP. Derudover indeholder traktaten bestemmelser om opretholdelse af markedsdisciplinen, navnlig "no bail out-klausulen", ifølge hvilken en medlemsstat ikke hæfter for en anden medlemsstats gæld, samt et forbud mod

[1] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1173/2011 af 16. november 2011 om en effektiv håndhævelse af budgetovervågningen i euroområdet (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1174/2011 af 16. november 2011 om håndhævelsesforanstaltninger til at korrigere uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer i euroområdet (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 8), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1175/2011 af 16. november 2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 12), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1176/2011 af 16. november 2011 om forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 25), Rådets forordning (EU) nr. 1177/2011 af 8. november 2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 33), Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer (EUT L 306 af 23.11.2011, s. 41), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 472/2013 af 21. maj 2013 om skærpelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 473/2013 af 21. maj 2013 om fælles bestemmelser om overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og til sikring af korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet (EUT L 140 af 27.5.2013, s. 11).

monetær finansiering af den offentlige gæld gennem centralbanken. Baggrunden for denne struktur var erfaringerne med høje inflationsrater i 1970'erne og 1980'erne og den faste overbevisning blandt de politiske beslutningstagere, at økonomisk og finansiel integration ville være en stærk drivkraft for konvergens og stabilisering i den monetære union.

Siden begyndelsen af 1990'erne, da grundlaget for det fælles valutaområde blev skabt med Maastrichttraktaten, har Unionen udviklet en meget omfattende og detaljeret ramme for den økonomiske og finanspolitiske overvågning. Denne ramme er fastlagt i en række afledte retsakter, der beskrives nedenfor, samt i andre dokumenter, der indeholder mere detaljerede oplysninger og skaber gennemsigtighed om, hvordan overvågningen udføres i praksis. Sidstnævnte omfatter blandt andet adfærdskodeksen for stabilitets- og vækstpagten samt adfærdskodeksen for twopacken. Der findes yderligere oplysninger om gennemførelsen af overvågningsrammen i vademecummet om stabilitets- og vækstpagten og kompendiet om proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer.

Rammen er i tidens løb blevet videreudviklet ad flere omgange, og den er blevet ændret, efter at der er dukket nye økonomiske udfordringer op og under hensyntagen til erfaringerne med gennemførelsen af overvågningsrammen. De vigtigste faser er kort beskrevet nedenfor:

- I 1997 blev stabilitets- og vækstpagten indført for at styrke overvågningen og samordningen af de nationale finanspolitikker og økonomiske politikker med henblik på permanent håndhævelse af de i Maastrichttraktaten fastsatte grænser for underskud og gæld for alle medlemsstater.[2] Navnlig blev Maastrichttraktatens underskudskriterium gjort operationelt gennem den korrigerende del[3] af stabilitets- og vækstpagten, og der blev indført en forebyggende del[4] for at hindre opbygningen af uforholdsmæssigt store underskud.
- I begyndelsen af 00'erne viste det sig i en situation med økonomisk afmatning at være vanskeligt for nogle medlemsstater at overholde stabilitets- og vækstpagtens mål for det nominelle underskud. Disse tidlige erfaringer gav anledning til en reform af stabilitets- og vækstpagten, således at det var muligt i højere grad at tage hensyn til de økonomiske konjunkturer. Med reformen fra 2005 blev der derfor lagt større vægt på den strukturelle finanspolitiske indsats med henblik på at tage hensyn til den økonomisk cyklus' indvirkning på de offentlige finanser. Generelt blev stabilitets- og vækstpagten ændret for at give mulighed for i højere grad at tage hensyn til de enkelte medlemsstaters økonomiske og budgetmæssige situation og risiciene med hensyn til den holdbarheden af deres offentlige finanser, herunder virkningen af befolkningens aldring.
- Efter at den økonomiske og finansielle krise, der ramte EU og euroområdet efter 2007, havde afdækket en række sårbarheder, traf EU en række foranstaltninger for at styrke rammerne for økonomisk styring og overvågningsrammen. Disse foranstaltninger gælder for alle medlemsstater, men de indeholder en række særlige bestemmelser for landene i euroområdet. Kernen i denne indsats består af to lovgivningspakker, den såkaldte sixpack (2011) og den

[2] Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker, Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud og resolutionen af 17. juni 1997 om stabilitets- og vækstpagten.

[3] Den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten sikrer, at medlemsstater med uforholdsmæssigt store offentlige underskud og gældsniveauer træffer passende korrigerende foranstaltninger ved at gennemføre proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der giver medlemsstaterne bindende og konkrete henstillinger om den finanspolitiske tilpasning, der er nødvendig for at korrigere det uforholdsmæssigt store underskud inden for en given frist.

[4] Den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten støtter medlemsstaterne i deres indsats for at opfylde deres tilsagn vedrørende en forsvarlig finanspolitik. Den pålægger medlemsstaterne at nå en landespecifik mellemfristet budgetmålsætning, der tager hensyn til den økonomiske cyklus og dermed muliggør en automatisk stabilisering, samtidig med at den er befordrende for holdbare offentlige finanser.

såkaldte twopack (2013) (se tekstboks 1 for en oversigt over sixpack- og twopack-reformerne). Disse pakker skulle fremme en tættere samordning af den økonomiske politik og en varig konvergens mellem medlemsstaternes økonomiske resultater ved at styrke den budgetmæssige overvågning inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten og ved at pålægge medlemsstaterne at fastlægge nationale finanspolitiske rammer. Desuden blev overvågningen udvidet til også at omfatte makroøkonomiske ubalancer. For at tage hensyn til den specifikke betydning af afsmittende virkninger i euroområdet blev der med twopacken indført bestemmelser vedrørende overvågning og vurdering af budgetplaner fremlagt af medlemsstaterne i euroområdet, specifikke skærpede bestemmelser for medlemsstaterne i euroområdet inden for rammerne af den korrigerende del af stabilitets- og vækstpagten og en ramme for håndtering af medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet. Disse skærpede bestemmelser blev indført på et tidspunkt, hvor markedets tillid og den gensidige tillid mellem medlemsstaterne var skrøbelig, og de fokuserede derfor hovedsagelig på at reducere risiciene i de enkelte medlemsstater og på at sikre stabiliteten i euroområdet som helhed. De to pakker indgik i en række foranstaltninger til styrkelse af den økonomiske og finansielle stabilitet i Unionen og i euroområdet som helhed, herunder indførelse af mekanismer for betinget finansiel støtte til medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af problemer med hensyn til deres finansielle stabilitet, og oprettelsen af bankunionen med fælles tilsyns- og afviklingsmekanismer.

- Denne styrkede makroøkonomiske og budgetmæssige overvågning blev integreret i det europæiske semester, den fælles tidsplan for samordning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne på EU-plan, der blev indført på samme baggrund. Siden det europæiske semester blev indført i 2011, har det gradvist udviklet sig til en mere integreret økonomisk overvågning, herunder en overvågning af medlemsstaternes indsats som led i Europa 2020-strategien.

Tekstboks 1: Sixpack- og twopack-reformerne af rammen for økonomisk overvågning

Sixpack-reformen (2011)

Sixpack-reformen bestod af fem forordninger og et direktiv, der styrkede den finanspolitiske overvågning og udvidede anvendelsesområdet for den makroøkonomiske overvågning til også at omfatte makroøkonomiske ubalancer.[5] Sixpacken styrkede navnlig den finanspolitiske overvågning ved at skærpe den *forebyggende del* af stabilitets- og vækstpagten. Tanken bag dette var, at en forsvarlig finanspolitik i økonomiske opgangstider styrker medlemsstaternes evne til at modstå økonomiske chok og skaber et finanspolitisk råderum, der kan anvendes i nedgangstider. Med henblik herpå blev begrebet en *væsentlig afvigelse* fra den mellemfristede budgetmålsætning eller fra tilpasningsstien i retning heraf indført, og der blev fastsat en procedure for medlemsstaternes korrektion af en sådan afvigelse. Medlemsstaterne i euroområdet kan i sidste ende blive pålagt finansielle sanktioner, hvis de ikke i tilstrækkelig grad retter op på eventuelle afvigelser. For at muliggøre en bedre overvågning af, hvordan medlemsstaterne gennemfører deres budgetforpligtelser, blev der indført et *udgiftsmål* som supplement til den strukturelle saldo. Med udgiftsmålet får medlemsstaterne en mere konkret vejledning til at føre en forsigtig finanspolitik, idet overvågningen fokuseres på indikatorer, som de pågældende stater kan styre direkte.

Med sixpack-reformen blev også den *korrigerende del* af stabilitets- og vækstpagten styrket, idet traktatens *gældskriterium*[6]*, blev gjort operationelt, hvorved målet om at undgå uforholdsmæssigt store underskud blev udvidet til også at omfatte et mål om at sikre en holdbar udvikling i gælden.*

Desuden blev der med sixpacken indført skærpede sanktionsmuligheder, der kan pålægges, når en medlemsstat i euroområdet ikke overholder Rådets henstillinger og afgørelser inden for rammerne af stabilitets- og vækstpagten.

Med direktivet om budgetmæssige rammer blev der indført krav, som medlemsstaterne skal opfylde med hensyn til deres nationale finanspolitiske rammer. Dermed blev der lagt større vægt på planlægningen på mellemlang sigt og gennemsigtighed i budgetprocesserne. Direktivet fremmede også brugen af objektive makroøkonomiske og budgetmæssige prognoser i den finanspolitiske planlægning og en uafhængig overvågning af overholdelsen af de finanspolitiske regler på nationalt plan.

Ud over at styrke den finanspolitiske overvågning blev der med sixpack-reformen indført en procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, der har til formål at udpege skadelige makroøkonomiske ubalancer, forebygge, at de opstår, og sikre korrektion af eksisterende ubalancer. Kommissionen udpeger *makroøkonomiske ubalancer* og evaluerer, hvor alvorlige de er, bl.a. forekomsten af eller risikoen for negative afsmittende virkninger på andre medlemsstater i euroområdet, og Rådet retter henstillinger til de berørte medlemsstater om afhjælpning af disse. Hvis der konstateres *uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer*, åbner proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer mulighed for at indlede en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer, der fokuserer på korrigerende handlingsplaner, der fremlægges og gennemføres af medlemsstaterne og overvåges af Kommissionen og Rådet.

Twopack-reformen (2013)

[5] Jf. fodnote 1 ovenfor.

[6] Gældskriteriet henviser til traktatens bestemmelser, der pålægger medlemsstaterne at have en offentlig gældskvote på under 60 %, medmindre denne kvote mindskes tilstrækkeligt og nærmer sig referenceværdien med en tilfredsstillende hastighed.

Med de to forordninger i twopack-reformen blev der for medlemsstaterne i euroområdet indført specifikke overvågningsprocedurer for at tage højde for muligheden for afsmittende virkninger i Den Økonomiske og Monetære Union.

Navnlig blev der med twopacken fastsat en specifik ramme for medlemsstater, der har eller er truet af vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet, modtager finansiel bistand eller afslutter et program for finansiel bistand. Men twopacken har navnlig yderligere styrket den budgetmæssige samordning mellem medlemsstaterne i euroområdet gennem en multilateral evaluering af medlemsstaternes budgetplaner ifølge en fælles tidsplan. Den indeholder bestemmelser om, at Kommissionen afgiver udtalelser om disse planer, inden de vedtages af de nationale parlamenter, og at budgetsituationen og udsigterne i hver enkelt medlemsstat samt for euroområdet som helhed drøftes i Eurogruppen. Twopacken styrkede også overvågningen af medlemsstater i euroområdet, der har et uforholdsmæssigt stort underskud.

Starten på en ny politisk cyklus i Unionen er det rigtige tidspunkt til at vurdere effektiviteten af den nuværende ramme for økonomisk og finanspolitisk overvågning, navnlig sixpack- og twopack-reformerne, idet Kommissionen skal udarbejde en rapport om disses anvendelse. De vigtigste spørgsmål inden for rammerne af denne evaluering er, i hvilket omfang det ved hjælp af forskellige elementer af overvågningen, der blev indført eller ændret med sixpack- og twopack-reformerne, er lykkedes at nå de centrale mål, nemlig i) at sikre holdbare offentlige finanser og bæredygtig vækst samt undgå makroøkonomiske ubalancer, ii) at skabe en integreret ramme for overvågning, der muliggør en tættere samordning af de økonomiske politikker, navnlig i euroområdet, og iii) at fremme konvergensen med hensyn til medlemsstaternes økonomiske resultater. Nærværende meddelelse skal danne optakten til en offentlig debat om disse spørgsmål.

I forbindelse med evalueringen er det vigtigt at bemærke, at den økonomiske situation har ændret sig i væsentlig grad. 10 år efter den store recession står medlemsstaterne over for en kombination af helt andre udfordringer, end da sixpack- og twopack-reformerne blev vedtaget. Selv om opsvinget siden da har varet historisk længe, er mange medlemsstaters vækstpotentiale ikke nået op på niveauet fra før krisen, og rentesatserne har konstant været lave.[7] Faldet i den potentielle vækst og rentesatserne, der har fundet sted i en situation med en aldrende befolkning, har været ledsaget af en vedvarende lav inflation. Selv om der i kølvandet på krisen blev gennemført gennemgribende strukturreformer med henblik på at styrke den potentielle vækst og støtte den økonomiske tilpasning, er reformtempoet aftaget, og fremskridtene er uensartede i de enkelte medlemsstater og politikområder.

Alt dette skal ses på baggrund af det overordnede mål i den årlige strategi for bæredygtig vækst[8] om at skabe en ny vækstmodel, der respekterer begrænsningerne hvad angår brugen af vores naturressourcer og samtidig sikrer jobskabelse og varig velstand i fremtiden. Konkret er dette mål blevet omsat til den europæiske grønne pagt[9] og meddelelsen "Et stærkt socialt Europa for retfærdig omstilling"[10], hvori der skitseres en strategi for bæredygtig vækst, som har til formål at gøre EU til verdens første klimaneutrale kontinent, der er ressourceeffektivt og klar til den digitale tidsalder, samtidig med at der sikres social retfærdighed. For at sikre

[7] Dertil kommer, at den beskæftigelsesmæssige og sociale situation generelt er blevet forbedret, men at den i flere medlemsstater endnu ikke er nået op på niveauet fra før krisen.
[8] Jf. Årlig strategi for bæredygtig vækst 2020 (COM(2019) 650 final).
[9] COM(2019) 640 final.
[10] COM(2020) 14 final.

virkeliggørelsen af disse mål vil der over en længere periode være behov for yderligere store private og offentlige investeringer. Disse ambitioner er i tråd med Europas tilsagn om at sætte målene for bæredygtig udvikling i centrum for EU's politikudformning og handling.

Hvilke følger, de fremherskende konjunkturer har for rammerne for økonomisk styring, skal overvejes grundigt. For det første skal det nøje vurderes, om denne udvikling har konsekvenser for risiciene med hensyn til den gældsbæredygtigheden. Det har på det seneste vist sig, at stemningen på markederne brat kan vende sig og føre til pludselige ændringer i rentesatserne. Dette kan, selv om der ikke sker ændringer i de grundlæggende forhold, give anledning til et øget pres på de offentlige finanser, navnlig for lande med stor gæld, og bringe bæredygtigheden af deres gæld i fare. Denne risiko kan være mere akut i en monetær union, hvor lande med meget forskellige gældsniveauer har den samme valuta, og hvor centralbanken ikke kan fungere som långiver i sidste instans for medlemsstaterne. Det bekræfter, at sikring af gældsbæredygtigheden fortsat skal være i fokus. Samtidig bør det — da pengepolitikken som følge af rentens effektive nedre grænse bliver stadig mere begrænset — vurderes, hvilken rolle finanspolitikken og den økonomiske politik skal spille for den makroøkonomiske stabilisering. Desuden påvirker de nationale finanspolitikker også de finansielle markeders funktion og interagerer med pengepolitikken, navnlig på grund af de nationale statsobligationers rolle som benchmark for sikre aktiver, og de mulige følger af en relativ mangel på sikre aktiver. Endelig har konsekvenserne af klimarelaterede risici for de finansielle markeders stabilitet og for de offentlige finanser fået større vægt i EU's overvågningsprocesser.

I evalueringen tages der hensyn til disse nye udfordringer. Den bygger på Det Europæiske Finanspolitiske Råds vurdering af EU's finanspolitiske regler[11] samt de eksisterende rapporter fra Europa-Parlamentet[12], medlemsstaterne, Den Europæiske Revisionsret[13], andre interessenter og den akademiske verden.

2. Vurdering af anvendelsen af sixpack- og twopack-lovgivningen

2.1 Stabilitets- og vækstpagten og de nationale finanspolitiske rammer

I dette underafsnit vurderes det, i hvilket omfang de centrale mål nås ved hjælp af rammen for den finanspolitiske overvågning, nemlig at bidrage til at sikre holdbare offentlige finanser, at skabe råderum for den makroøkonomiske stabilisering, at anerkende betydningen af kvaliteten af de offentlige finanser og at fremme ejerskabet til EU's finanspolitiske regler. Endelig vurderes det, hvilken indvirkning direktiv 2011/85/EU har haft på de nationale finanspolitiske rammer.

De offentlige finansers langsigtede holdbarhed

[11] Det Europæiske Finanspolitiske Råd: Vurdering af EU's finanspolitiske regler med fokus på sixpack- og twopack-lovgivningen, august 2019.

[12] Europa-Parlamentets beslutning af 24. juni 2015 om gennemgang af rammerne for økonomisk styring: status og udfordringer (EUT C 407 af 4.11.2016, s. 86).

[13] Den Europæiske Revisionsret: "Er det vigtigste mål for stabilitets- og vækstpagtens forebyggende del realiseret?", særberetning nr. 18/2018, "Det kræver yderligere forbedringer at sikre, at proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud gennemføres effektivt", særberetning nr. 10/2016, "EU's krav til de nationale budgetmæssige rammer bør skærpes yderligere, og deres anvendelse bør overvåges bedre", særberetning nr. 22/2019, "Revision af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer (PMU)", særberetning nr. 03/2018.

I stabilitets- og vækstpagtens oprindelige udformning fra 1997, hvor det centrale holdepunkt var underskudstærsklen på 3 % af BNP, blev der fokuseret på at forebygge afsmittende virkninger af uforholdsmæssigt store underskud, da disse kunne underminere prisstabiliteten i Den Økonomiske og Monetære Union og påvirke effektiviteten af den monetære politik.

Da den økonomiske og finansielle krise satte ind, skiftede fokus for den finanspolitiske overvågning til risiciene i forbindelse med uholdbare niveauer for offentlig gæld og muligheden for en gældskrise, der ville kunne true den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed. I en situation med stigende markedspres og en hurtig vækst i gældsniveauerne var der behov for en klare foranstaltninger til at sikre gældsbæredygtigheden. Det var på den baggrund, at sixpack- og twopack-lovgivningen blev udformet.

Med reformen af stabilitets- og vækstpagten blev medlemsstaterne tilskyndet til at genoprette sunde budgetstillinger ved at reducere deres underskud og mindske gældskvoterne. Navnlig har proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud vist sig at være et effektivt redskab til at korrigere store underskud: Alle medlemsstater, for hvilke der under den økonomiske og finansielle krise blev indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, har reelt korrigeret deres store underskud. I kølvandet på den økonomiske og finansielle krise, udviste alle medlemsstater bortset fra tre i 2010 uforholdsmæssigt store underskud (og det samlede underskud for EU oversteg i 2009-2010 6 % af BNP som følge af recessionens omfang og bankernes rekapitaliseringsbehov i visse medlemsstater), mens alle medlemsstater i 2018 overholdt underskudskriteriet på 3 % af BNP[14]. 16 medlemsstater har desuden fuldt ud eller næsten nået deres mellemfristede budgetmålsætning, hvilket giver dem tilstrækkelige finanspolitiske stødpuder og finanspolitisk råderum til at investere.

I de seneste år har korrektionen af uforholdsmæssigt store underskud og den efterfølgende tilpasning i retning af den mellemfristede budgetmålsætning imidlertid i højere grad været konsekvensen af gunstige makroøkonomiske forhold, uventede indtægter og lavere rentesatser end af varige finanspolitiske tilpasninger. Proceduren i forbindelse med en væsentlig afvigelse, der har til formål at forebygge uforholdsmæssigt store underskud ved at give medlemsstaterne mulighed for at korrigere afvigelser fra deres mellemfristede budgetmålsætning eller tilpasningsstien i retning heraf, har kun haft begrænset effektivitet i medlemsstater uden for euroområdet.[15]

Efter at de offentlige gældskvoter var steget til næsten 90 % mellem 2009 og 2014, begyndte de offentlige gældskvoter i EU og i euroområdet i 2015 at falde som følge af lavere primære underskud/større overskud, en højere økonomisk vækst og historisk lave rentesatser på den offentlige gæld. Samlet set forventes den offentlige gældskvote ifølge Kommissionens prognoser at fortsætte de seneste års nedadgående tendens og falde til ca. 79 % i 2020, hvilket er langt under niveauet i USA og Japan (henholdsvis ca. 114 % og 237 %). Gældsdynamikken i de forskellige medlemsstater har imidlertid udviklet sig temmelig forskelligt siden starten på den økonomiske og finansielle krise. Det afspejles i de store forskelle, hvad angår tempoet for den finanspolitiske konsolidering og den økonomiske vækst, samt i de enkelte landes

[14] Den eneste undtagelse er Cypern, hvor det offentlige underskud midlertidigt nåede op på 4,4 % af BNP i 2018 som følge af en engangsforanstaltning til støtte for afhændelsen af Cyprus Cooperative Bank. I 2019 forventes budgetsaldoen igen at udvise et pænt overskud på tæt ved 4 % af BNP.

[15] Hidtil er proceduren i forbindelse med en væsentlig afvigelse blevet indledt for to medlemsstater uden for euroområdet: Rumænien i 2017 og Ungarn i 2018. Disse to medlemsstater har ikke gjort en effektiv indsats for at korrigere den betydelige afvigelse og har siden da gentagne gange været genstand for sådanne procedurer, hvilket sætter spørgsmålstegn ved effektiviteten af proceduren i forbindelse med en betydelig afvigelse for medlemsstater uden for euroområdet, eftersom reglerne ikke giver mulighed for at pålægge dem sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse.

finanspolitiske omkostninger i forbindelse med støtteforanstaltninger for banksektoren. I omkring halvdelen af medlemsstaterne er den offentlige gæld nu (igen) på under 60 % af BNP, mens den i andre medlemsstater, der udgør en stor del af euroområdets BNP, stadig er på ca. 100 % af BNP eller (et godt stykke) derover.

I realiteten er gældskvoten i visse medlemsstater fortsat med at stige, eller den har i bedste fald stabiliseret sig. Dermed er forskellene i gældsniveauer i EU øget. Visse stærkt gældsatte medlemsstater udviser på trods af gunstige konjunkturer stadig underskud, der ikke giver en tilstrækkelig sikkerhedsmargen i forhold til referenceværdien på 3 % af BNP. De ligger desuden langt fra deres mellemfristede budgetmålsætning.

Dette understreger betydningen af en effektiv forebyggende del og en rettidig og effektiv gennemførelse af de finanspolitiske henstillinger i alle medlemsstater. Det viser også, at håndhævelsen af de finanspolitiske regler, dér hvor der var størst behov for finanspolitisk disciplin, ikke har gjort en væsentlig forskel. Det har vist sig at være politisk og økonomisk vanskeligt at håndhæve gældsreduktionsmålet i perioder med svag vækst og meget lav inflation. I visse stærkt gældsatte lande krævede gældsreduktionsmålet en særlig stor finanspolitisk indsats, der faktisk kunne have forværret gældsdynamikken yderligere. Derfor blev der i Kommissionens vurdering af overholdelsen af gældskriteriet og de efterfølgende udtalelser fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg — i overensstemmelse med bestemmelserne i sixpacken — taget hensyn til alle relevante faktorer, herunder den lave inflation og den svage vækst, og navnlig overholdelsen af kravene i den forebyggende del.

Økonomisk stabilisering i de enkelte medlemsstater og i euroområdet

I de lovbestemmelser, der blev indført med sixpack- og twopack-reformerne, anerkendes den rolle, som den makroøkonomiske stabilisering spiller, navnlig betydningen af at undgå procykliske foranstaltninger. Lovbestemmelserne skal sikre, at medlemsstaterne i økonomiske opgangstider tilpasser deres finanspolitikker med henblik på at opbygge finanspolitiske stødpuder, således at de i økonomiske nedgangstider har tilstrækkeligt finanspolitisk råderum til at give de automatiske stabilisatorer størst mulig virkning og kan yde finanspolitisk støtte. Ligeledes har den øgede finanspolitiske samordning givet den samlede finanspolitiske kurs for euroområdet som helhed en mere fremtrædende plads. Med Kommissionens og Rådets efterfølgende fortolkning og gennemførelse af disse lovbestemmelser[16] blev aspekter af stabiliseringen af den økonomiske aktivitet på kort sigt gradvis forstærket.

Navnlig giver udformningen af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten medlemsstaterne mulighed for at tage hensyn til behovene for holdbarhed og stabilitet. Hvis medlemsstaterne opfylder deres landespecifikke mellemfristede budgetmålsætning, giver det dem mulighed for i økonomiske nedgangstider at anvende finanspolitik til makroøkonomisk stabilisering ved at lade de automatiske stabilisatorer virke fuldt ud eller ved at øge investeringerne. Desuden er selve den mellemfristede budgetmålsætning og en medlemsstats bestræbelser på at nå den mellemfristede budgetmålsætning udtrykt strukturelt, dvs. konjunkturkorrigeret. Den krævede strukturelle indsats afhænger af, i hvilken fase i den økonomiske cyklus, medlemsstaten befinder sig (dvs. der er behov for en større indsats i opgangstider end i nedgangstider), og af medlemsstatens gældsniveau.

[16] Med Kommissionens meddelelse af 13.1.2015 med titlen "Optimal udnyttelse af fleksibiliteten inden for rammerne af de gældende regler i stabilitets- og vækstpagten" blev der skabt nye, om end begrænsede, muligheder for diskretionær finanspolitisk stabilisering. På baggrund af denne meddelelse nåede Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC) i november 2015 til enighed om en fælles holdning, der blev godkendt af Økofinrådet den 12.2.2016.

Ikke desto mindre har medlemsstaterne fastholdt en stort set procyklisk finanspolitik. Allerede i midten af 00'erne, hvor de økonomiske konjunkturer var særligt gunstige, blev der ført procyklisk finanspolitik, og denne kurs forblev i vidt omfang uændret under krisen, eftersom konsolideringen fandt sted i en situation med øget pres på markedet og på et tidspunkt, hvor der var en meget lav vækst eller endog nedgang i den økonomiske aktivitet. De reviderede finanspolitiske rammer gav de automatiske stabilisatorer mulighed for at virke, men deres virkning blev opvejet af diskretionære konsolideringsforanstaltninger, der var nødvendige for at korrigere uholdbare budgetstillinger i en situation med øget pres på markedet. Selv om foranstaltningerne havde til formål at bringe de offentlige finanser ind på en holdbar kurs og genvinde markedets tillid, bidrog dette til de svage økonomiske og beskæftigelsesmæssige resultater i denne periode. Den finanspolitiske konsolidering gik i stå i 2014 på et tidspunkt, hvor produktionsgabet i euroområdet stadig var negativt. Selv om euroområdets produktionsgab var blevet positivt i 2017, forblev den samlede finanspolitiske kurs for euroområdet imidlertid stort set neutral. Desuden fulgte ikke alle medlemsstater en hensigtsmæssig finanspolitisk kurs i lyset af de specifikke behov vedrørende holdbarhed og stabilisering. Således benyttede mange medlemsstater, på trods af den styrkede forebyggende del, ikke de mere gunstige økonomiske tider til at opbygge konjunkturudlignende stødpuder.

Dertil kommer, at stabilitets- og vækstpagten fokuserer på en korrektion af store offentlige underskud og gældsniveauer. Med stabilitets- og vækstpagten blev der indført procedurer for korrektion af store offentlige underskud med hensyn til nominelle tærskler, men pagten kan ikke *gennemtvinge* finanspolitikker med henblik på at støtte den økonomiske aktivitet.

Med twopack-reformen blev der fastlagt en fælles budgetkøreplan for euroområdet, hvorefter budgetsituationen og -udsigterne for euroområdet vurderes på grundlag af medlemsstaternes budgetplaner og deres indbyrdes samspil i hele euroområdet, før budgetterne vedtages i de nationale parlamenter. Den retlige ramme giver Kommissionen og Rådet mulighed for at fremlægge foranstaltninger til at styrke samordningen af budgetpolitikken og den makroøkonomiske politik i euroområdet, men den giver ikke EU-institutionerne mulighed for at fastlægge, hvilken finanspolitisk kurs der vil være hensigtsmæssig for euroområdet som helhed. Medlemsstaterne opfordres til inden for rammerne af det europæiske semester at tage hensyn til henstillingen om den økonomiske politik i euroområdet[17] i deres stabilitetsprogrammer og nationale reformprogrammer, men euroområdedimensionen udgør stadig ikke en central del af medlemsstaternes politikker.

På den baggrund og i mangel af en central finanspolitisk kapacitet med stabiliseringsfunktioner er mulighederne for at styre den finanspolitiske kurs for euroområdet som helhed dermed fortsat begrænsede. Også det finanspolitiske råderum, der i tilfælde af store, ikke politisk fremkaldte chok skal benyttes til at bidrage til makroøkonomisk stabilisering i euroområdet som helhed, er derved begrænset. Som følge heraf er den makroøkonomiske stabilisering i euroområdet, ud over de nationale finanspolitikker og økonomiske politikker, hovedsagelig afhængig af pengepolitikken, hvilket er af særlig stor betydning i tider, hvor pengepolitikken er tæt på den effektive nedre grænse. Indførelsen af en finanspolitisk stabiliseringskapacitet for euroområdet, der supplerer de nationale finanspolitikker, vil muliggøre en mere effektiv pengepolitik og mindske dens bivirkninger.

Kvaliteten af de offentlige finanser, herunder udviklingen i de offentlige investeringer

[17] Efter Det Europæiske Finanspolitiske Råds vurdering i juni vedtager Kommissionen hvert år i efteråret en henstilling om euroområdet med retningslinjer for en hensigtsmæssig finanspolitisk kurs for det fælles valutaområde som helhed.

Kvaliteten af de offentlige finanser er et komplekst og mangesidet spørgsmål. Det vedrører sammensætningen af de offentlige indtægter og udgifter og spørgsmålet om, hvorvidt de på passende vis kan støtte en bæredygtig vækst og social inklusion. Også en effektiv skatteopkrævning og mekanismer til at kontrollere og prioritere de offentlige udgifter er vigtige aspekter af kvaliteten. I den forbindelse kan udgiftsoversigter bidrage til en mere hensigtsmæssig fordeling af udgifterne. Særlig vigtig er konstateringen af, at det i perioder med finanspolitisk konsolidering ofte er mere hensigtsmæssigt at nedskære de offentlige investeringer eller at forhøje skatterne i stedet for at rationalisere andre udgiftsposter. I den regelbaserede ramme for den finanspolitiske overvågning skal der lægges tilstrækkelig vægt på disse aspekter[18], herunder hvor vigtige de offentlige investeringer er for at skabe de nødvendige forudsætninger for at fremme en bæredygtig økonomisk vækst og sikre den langsigtede holdbarhed.

Den væsentlige rolle, som de offentlige investeringer spiller med hensyn til at levere offentlige goder og støtte holdbare offentlige finanser, anerkendes fuldt ud i EU's finanspolitiske ramme. For det første skal Kommissionen i henhold til artikel 126, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde tage hensyn til de offentlige investeringsudgifter, når den undersøger, om en medlemsstat har et uforholdsmæssigt stort underskud. For det andet anerkendes det i stabilitets- og vækstpagten (både titlen og indholdet antyder dette), at den generelle kvalitet af de offentlige finanser skal bedømmes ud fra, om skattesystemet og de offentlige udgifter er vækstfremmende. For det tredje henvises der i definitionen af den mellemfristede budgetmålsætning til finanspolitisk råderum og især til behovet for offentlige investeringer[19]. Dette har ført til bestemmelser i den finanspolitiske ramme, der også i nedgangstider skal beskytte de offentlige investeringer og tilskynde til gennemførelse af strukturreformer, der blandt andet ved at øge den potentielle vækst bidrager til holdbare offentlige finanser.

Samlet set er det med den nuværende finanspolitiske ramme imidlertid ikke lykkedes at forhindre et fald i de offentlige investeringer i perioder med finanspolitisk konsolidering, og ej heller at gøre de offentlige finanser mere vækstfremmende[20]. Dette skyldes først og fremmest bevidste politiske beslutninger i medlemsstaterne. Der er således ingen klare beviser for, at de finanspolitiske regler faktisk har hæmmet investeringerne. Selv om gennemførelsen af investeringsklausulen i 2015 og 2016[21] havde til formål at styrke stabilitets- og vækstpagtens fokus på vækst ved at beskytte investeringerne i nedgangstider, synes dette ikke at have haft en væsentlig positiv indvirkning på de offentlige investeringer. Navnlig den omstændighed, at klausulen fokuserer på at beskytte investeringer i den særlige situation med et alvorligt tilbageslag, har generelt medført, at den kun i begrænset omfang anvendes[22]. Også

[18] I den henseende fremgår det af artikel 6, stk. 3, litra d), i forordning nr. 473/2013, at "Udkastet til budgetplan [...] indeholder [...] relevante oplysninger om de offentlige udgifter efter område, herunder uddannelse, sundhedspleje og beskæftigelse, og om muligt, angivelser af den forventede fordelingsmæssige indvirkning af de vigtigste udgifts- og indtægtsforanstaltninger".

[19] Medlemsstater i euroområdet, for hvilke der indledes en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, skal desuden forelægge et økonomisk partnerskabsprogram, hvori de politiske foranstaltninger og strukturreformer beskrives, der er nødvendige for at sikre en effektiv og varig korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud. De politiske prioriteter, der er fastsat i programmet, skal ligeledes være i overensstemmelse med Unionens strategi for vækst og beskæftigelse.

[20] De offentlige investeringer i EU faldt fra det højeste niveau på 3,7 % af BNP i 2009 til 2,7 % i 2017, mens andelen af offentlige investeringer, der er afsat til miljøbeskyttelse, stort set har ligget stabilt på 5-6 % af de samlede offentlige investeringer (jf. Eurostat, den offentlige sektors udgifter efter formål (COFOG).

[21] Jf. fodnote 15.

[22] Hidtil har kun Italien og Finland draget fordel af investeringsklausulen (i 2016).

klausulen om strukturreformer er hidtil kun blevet anvendt fem gange[23] og har kun i begrænset omfang formået at fremme reformer, der forbedrer kvaliteten af de offentlige finanser og/eller øger den potentielle vækst.

Disse resultater må vurderes nøje, ikke mindst i lyset af de betydelige yderligere investeringer, der er nødvendige for at modernisere infrastrukturen, gøre EU's økonomi klimaneutral senest i 2050 og fremme den digitale omstilling. I den forbindelse vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne nærmere undersøge, hvordan grønne budgetredskaber kan anvendes i større omfang.

Ejerskab til og forvaltning af EU's finanspolitiske regler

EU's nuværende ramme for finanspolitisk styring omfatter mange regler, der foreskriver anvendelse af forskellige indikatorer til vurdering af overholdelsen heraf, og forskellige bestemmelser, der giver mulighed for afvigelser fra kravene, og hvis anvendelse i hvert tilfælde er forbundet med specifikke betingelser.

Med hensyn til anvendelsen af de mange regler er det ikke altid klart, om de er blevet overholdt korrekt, og det er således nødvendigt at foretage en økonomisk vurdering. Desuden bygger rammen i høj grad på variable, der ikke kan observeres direkte, og som ofte revideres, f.eks. produktionsgabet og den strukturelle saldo, hvilket gør det vanskeligt at udstikke stabile politiske retningslinjer. Selv om det er meningen, at stabilitets- og vækstpagtens højere sofistikeringsgrad skal gøre det lettere at tilpasse rammen til de skiftende økonomiske konjunkturer, har det også medført, at den er blevet mere kompleks og mindre gennemsigtig, navnlig hvad angår den forebyggende del. Dette har hæmmet ejerskabet, kommunikationen og den politiske opbakning. Kommissionen har i et vist omfang afhjulpet disse mangler ved at lægge større vægt på udgiftsmålet, således at der kunne udstikkes mere stabile og konkrete politiske retningslinjer, og der fokuseres på budgetposter, som er direkte underlagt regeringens kontrol.

I den sammenhæng skal det nævnes, at der lægges større vægt på de årlige finanspolitiske tilpasninger og overensstemmelsesvurderinger og tilsvarende mindre vægt på den mellemfristede budgetplanlægning, hvilket har ført til, at mange medlemsstater har udskudt opfyldelsen af deres mellemfristede budgetmålsætning[24]. Det forhold, at der nu er større fokus på overholdelse af de årlige krav, kan muligvis også have bidraget til en utilstrækkelig differentiering mellem medlemsstater, der har markant forskellige budgetstillinger og markant forskellige risici med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed.

Den årlige gennemgang af udkastene til budgetplaner for medlemsstaterne i euroområdet har gjort det muligt for Kommissionen at bidrage til medlemsstaternes budgetprocesser på et tidligere tidspunkt, men dette har også vist, hvor vanskeligt det er at få medlemsstaterne til at ændre deres planer ved årets udgang og sætte gang i en reel drøftelse i Eurogruppen af den finanspolitiske kurs for euroområdet.

Nationale finanspolitiske rammer

[23] Klausulen om strukturreformer blev anvendt i Italien i 2016, i Letland, Litauen og Finland i 2017 og i Belgien i 2019.

[24] Stabilitets- og konvergensprogrammerne har ikke den samme betydning for overvågningsrammen som tidligere, hvilket også har bidraget til, at medlemsstaterne gentagne gange har udsat opfyldelsen af deres mellemfristede budgetmålsætning.

Kravene i forbindelse med de nationale finanspolitiske rammer[25] i henhold til direktiv 2011/85/EU og forordning (EU) nr. 473/2013 har ført til en omfattende indsats for udvikling og styrkelse af de regler, procedurer og institutioner, der ligger til grund for gennemførelsen af budgetpolitikken i medlemsstaterne. Det har ført til en væsentlig forbedring af de nationale finanspolitiske rammer, hvilket har øget det nationale ejerskab til den finanspolitiske disciplin og fremmet overholdelsen af EU's finanspolitiske regler. Fremskridtene er tydeligst i de medlemsstater, der før krisen ikke havde nogen eller kun havde meget elementære nationale rammer. I disse lande har EU's krav tjent som skabelon for udviklingen af en moderne finanspolitisk ramme. Alle elementer af de finanspolitiske rammer er blevet videreudviklet hurtigt, men de største fremskridt har vedrørt de nationale finanspolitiske regler og oprettelsen af uafhængige finanspolitiske institutioner. Antallet og kvaliteten af de numeriske finanspolitiske regler er steget betydeligt. I alle medlemsstater udgør disse regler nu en central del af de finanspolitiske rammer og fremmer den finanspolitiske disciplin og overholdelsen af EU's regler.

I næsten alle medlemsstater er der blevet oprettet uafhængige finanspolitiske institutioner, eller disse er blevet udvidet, og de spiller en stadig vigtigere rolle i de finanspolitiske drøftelser på nationalt plan og på EU-plan. En uafhængig overvågning af finanspolitikken har sammen med bedre finansielle statistikker og bestemmelser vedrørende udarbejdelse og offentliggørelse af prognoser sikret en betydeligt mere gennemsigtig finanspolitik. De nationale interessenter er generelt af den opfattelse, at solide nationale rammer udgør et effektivt og virkningsfuldt redskab til at fremme overholdelsen af EU's finanspolitiske regler.

Samtidig er de nationale rammer udformet meget forskelligt i de enkelte medlemsstater, og effektiviteten af rammerne varierer betydeligt medlemsstaterne imellem. Det skyldes, i) at der i EU-retten kun er fastsat minimumskrav til de nationale rammer, og ii) at den faktiske gennemførelse og overholdelse af nationale bestemmelser håndhæves på meget forskellig vis. Desuden er reglerne for de nationale rammer med finanspagten[26] og dens regel om strukturel budgetbalance blevet temmelig komplekse, hvilket har ført til, at visse nationale regler ikke længere er i overensstemmelser med EU-lovgivningen. Det har tilskyndet visse medlemsstater til at udnytte forskelle mellem de nationale regler og EU-reglerne.

Tekstboks 2: Økonomisk styring som led i det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker

Siden det europæiske semester blev indført ved sixpack-lovgivningen i 2011 har det udviklet sig til en veletableret ramme for samordningen af de økonomiske politikker. Det skal sikre en integreret tilgang ved at kombinere de forskellige dele af overvågningen af den økonomiske politik (finanspolitik, strukturpolitik og budgetpolitik) efter en fælles tidsplan og inden for rammerne af en årlig overvågningscyklus[27]. Med henblik herpå tages de vigtige skridt i

[25] Et række regler og institutioner, der regulerer finanspolitikken på nationalt plan.

[26] Finanspagten er en del af traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union, der trådte i kraft den 1.1.2013. Den vigtigste bestemmelse i denne mellemstatslige traktat er kravet om, at der skal være en regel om budgetbalance i de nationale retssystemer (finanspagten). Målet var at supplere den finanspolitiske ramme baseret på EU-reglerne med bestemmelser på nationalt plan, således at de kontraherende parter bedre kunne føre en forsvarlig budgetpolitik. Finanspagten er bindende for alle medlemsstaterne i euroområdet og gælder på frivillig basis for tre medlemsstater uden for euroområdet (Bulgarien, Danmark og Rumænien).

[27] Ved forordning (EU) nr. 1175/2011 blev der i forordning (EF) nr. 1466/97 indføjet et retsgrundlag for det europæiske semester, der har til formål at sikre en tættere samordning af de økonomiske politikker og en varig

forbindelse med gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer inden for rammerne af det europæiske semester, både med hensyn til tidsplanen og, hvis det er relevant, med hensyn til kravene til rapportering og overvågning. Denne tilpasning er med til at sikre, at medlemsstaterne med hensyn til deres økonomiske politikker drager fordel af en integreret tilgang.

I de seneste år er det europæiske semesters fokus blevet udvidet for at bedre at kunne tage hensyn til euroområdedimensionen og beskæftigelsesmæssige og sociale aspekter, navnlig gennem integrationen af den europæiske søjle for sociale rettigheder. Også dialogen med Europa-Parlamentet, de nationale myndigheder og arbejdsmarkedets parter er blevet styrket. I overensstemmelse med den europæiske grønne pagt vil miljøaspektet af medlemsstaternes økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikker blive væsentligt mere fremtrædende i det europæiske semester, samtidig med at det europæiske semester bliver rammen for vurderingen og samordningen af de økonomiske politikker, der er nødvendig for at nå målene for bæredygtig udvikling, uden at miste fokus på de centrale udfordringer for den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken.

2.2 Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Udvidelse af anvendelsesområdet for den makroøkonomiske overvågning

Med proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer blev anvendelsesområdet for overvågningsrammen udvidet til ud over finanspolitikken også at omfatte andre potentielle kilder til makroøkonomiske ubalancer, der hidtil var blevet set bort fra. Dette indebar bl.a. en større fokus på makrostrukturelle og makrofinansielle spørgsmål af betydning for den makroøkonomiske stabilitet såsom uligevægte på betalingsbalancen, produktivitet, konkurrenceevne, boligmarkedet og gæld i den private sektor. Inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer analyseres desuden udviklingen i de offentlige finanser, og navnlig den offentlige gæld, da denne kan have en betydelig indvirkning på den overordnede makroøkonomiske stabilitet. I den forbindelse har proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer suppleret andre overvågningsinstrumenter og danner grundlaget for prioriteringen af politikker, der ikke er omfattet af stabilitets- og vækstpagten, men som er relevante for en velordnet udvikling i de offentlige finanser. Det analytiske grundlag for påvisning af ubalancer er blevet forbedret, og der er indført procedurer for overvågning af den økonomiske udvikling og politiske tiltag. Anvendelsesområdet for overvågningen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer er fortsat tæt knyttet til faktorer, der er af betydning for den makroøkonomiske stabilitet, men det er imidlertid gradvist blevet udvidet for også at tage hensyn til de bredere konsekvenser af tilpasningen, f.eks. konsekvenser for den beskæftigelsesmæssige og sociale udvikling.

Forbindelserne til andre dele af overvågningen er imidlertid ikke altid blevet udnyttet fuldt ud. Dette vedrører samspillet mellem proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og stabilitets- og vækstpagten, der kan benyttes til på samme tid at tackle makroøkonomiske ubalancer, udfordringer med hensyn til den potentielle vækst og risici i forbindelse med holdbarheden af den offentlige gæld. Endelig er der ved overvågningen inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer muligvis ikke hidtil i tilstrækkeligt

konvergens mellem medlemsstaternes økonomiske resultater samt at rette integrerede og sammenhængende politiske anbefalinger til medlemsstaterne om deres økonomiske politik og beskæftigelsespolitik.

omfang taget hensyn til vekselvirkningen med nye økonomiske udfordringer, navnlig i forbindelse med klimaændringer og andet miljøpres.

Politiske tiltag til korrektion af makroøkonomiske ubalancer og disses effektivitet

Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har øget bevidstheden om og været fokuseret på politiske tiltag, og i nogle tilfælde ført til gode resultater, selv om der aldrig er blevet indledt en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer. Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har ved at uddybe dialogen mellem EU-institutionerne og de nationale politiske myndigheder om den måde, hvorpå de konstaterede udfordringer skal håndteres, bidraget til at fremme den politiske debat på nationalt plan og styrke den politiske beslutningsproces. I en række tilfælde udgjorde proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer rammen for prioriteringen af politikker til håndtering af makrostrukturelle og makrofinansielle problemer i lande, der er alvorligt truet af manglende finansiel stabilitet. I disse lande blev overvågningen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer efterfulgt af politiske tiltag, der var genstand for en nøje og regelmæssig overvågning, og af en mindskelse af spændingerne på de finansielle markeder, uden at det var nødvendigt at gøre brug af den mere indgribende procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer.

Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har imidlertid ikke givet den politiske fremdrift, der er nødvendig for at opretholde reformviljen i de medlemsstater, hvor der stadig er ubalancer, herunder i forbindelse med en fortsat høj indenlandsk gæld og udlandsgæld. Der er dokumentation for, at de landespecifikke henstillinger inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer i begyndelsen var genstand for en stærkere opfølgning, men efterhånden gennemføres reformerne med den samme dynamik som andre henstillinger inden for rammerne af det europæiske semester, der ikke er relateret til proceduren. Fremskridtene med afviklingen af ubalancer er i de senere år aftaget, hvilket formentlig skyldes det mindskede pres fra de finansielle markeder og et lavere reformtempo.

Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har vist sig at være mere effektiv til at reducere underskuddene på de løbende poster end til at reducere de vedvarende og store overskud på de løbende poster. Særligt i medlemsstater, der udviste store underskud på de løbende poster og tab af konkurrenceevne, var der et presserende behov for politiske tiltag i betragtning af bekymringerne vedrørende holdbarheden af deres udlandsgæld og de dermed forbundne solvensrisici, som er særlig problematiske, hvis de ledsages af vedvarende tab af omkostningskonkurrenceevne og eksportmarkedsandele. Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har derimod ikke kunnet fremme tilpasningen af store og vedvarende overskud på de løbende poster, som ikke fuldt ud forklares af de grundlæggende økonomiske faktorer. Selv om store og vedvarende overskud på betalingsbalancens løbende poster ikke medfører umiddelbare risici for den nationale økonomiske stabilitet, kan de skabe udfordringer for et velfungerende euroområde. En mindskelse af disse ville bidrage til at øge BNP i faste priser i de berørte medlemsstater og have positive afsmittende virkninger på resten af euroområdet. Da proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer blev indført på et tidspunkt, hvor der i mange medlemsstater allerede var ubalancer og uforholdsmæssigt store ubalancer, er det endnu ikke eftervist, om den kan forhindre, at der opstår nye ubalancer, sårbarheder og risici. Dette ville kræve en rettidig påvisning af nye ubalancer, således at der ville kunne træffes passende, forebyggende politiske foranstaltninger.

Ejerskab til proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Da potentielle ubalancer kan skyldes mange faktorer, bygger overvågningen inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer på både kvantitative og kvalitative analyser og er ikke baseret på en rent mekanisk aflæsning af indikatorer. Kommissionen har derfor ved gennemførelsen af denne ramme gjort brug af sine skønsbeføjelser i henhold til forordning (EU) nr. 1174/2011 og forordning (EU) nr. 1176/2011, og Rådet har altid i vid udstrækning tilsluttet sig Kommissionens holdning til, om der bestod ubalancer, og omfanget af disse. I 2016 præciserede Kommissionen kriterierne for udpegelse og vurdering af ubalancer og harmoniserede klassificeringen af disse[28]. Siden starten har gennemførelsen af den forebyggende del af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer været integreret i det europæiske semester, og dens anvendelse har udviklet sig på baggrund af de indhøstede erfaringer, nye udfordringer og resultaterne af den løbende dialog med medlemsstaterne og de berørte parter.

På trods af at der er gjort fremskridt med hensyn til at sikre en gennemsigtig gennemførelse af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, kan der gøres en yderligere indsats for nærmere at belyse forbindelserne mellem analyserne og anbefalingerne inden for rammerne af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer samt samspillet mellem proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og andre overvågningsprocedurer. I tilfælde, hvor der konstateres en uforholdsmæssigt stor ubalance i en medlemsstat, har Kommissionen benyttet den i rammen for proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer fastsatte mulighed til at igangsætte en specifik og nøje overvågning af gennemførelsen af politikker, der skal bidrage til at øge gruppepresset og fremme reformindsatsen i de berørte medlemsstater. De berørte medlemsstater var imidlertid ikke forpligtet til at gennemføre specifikke politiske foranstaltninger, der var fastsat i en aftalt korrigerende handlingsplan. På baggrund af denne praksis er Kommissionen blevet opfordret til at gøre fuld brug af de instrumenter, der findes i henhold til proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, herunder fremsættelse af en anbefaling om, at Rådet indleder proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer, og at sørge for mere gennemsigtighed i tilfælde, hvor proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer ikke indledes for medlemsstater, i hvilke der er konstateret uforholdsmæssigt store ubalancer[29].

2.3 Medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet

Ramme for udformning og overvågning af programmer for makroøkonomisk finansiel bistand

I det første årti af Den Økonomiske og Monetære Union fandtes der ingen ramme, der gjorde det muligt at yde specifik støtte til medlemsstater i euroområdet, der havde eller var truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet. Der blev udviklet særlige mekanismer for finansiel støtte i løbet af 2010 og i de efterfølgende år[30], hvilket førte til

[28] I 2016 offentliggjorde Kommissionen et kompendium, hvori gennemførelsen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer dokumenteres på en omfattende og gennemsigtig måde: "The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium" (Europa-Kommissionen, 2016).

[29] Den Europæiske Revisionsret anbefalede øget gennemsigtighed i tilfælde, hvor Kommissionen ikke anbefaler at indlede proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer (Den Europæiske Revisionsret: "Revision af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer", særberetning nr. 03/2018).

[30] F.eks. den græske lånefacilitetsaftale, den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF) og den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM).

oprettelsen af den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM). Der manglede imidlertid stadig EU-lovgivning om en overvågningsramme og en forvaltningsstruktur for denne støtte. Ved forordning (EU) nr. 472/2013 blev der fastlagt en organisatorisk ramme, der skulle sikre gennemsigtighed og demokratisk ansvarlighed for denne støtte.

Den ramme fandt anvendelse på de programmer vedrørende Irland og Portugal, der finansieres under EFSF og EFSM, vedrørende Spanien og Cypern, der finansieres under ESM, samt vedrørende Grækenland (andet og tredje program), der har modtaget finansiel bistand fra både EFSF og ESM. Underskud over for udlandet og offentlige budgetunderskud blev stort set udlignet, og stabiliteten i den finansielle sektor blev opretholdt eller genoprettet. Desuden bidrog strukturpolitikkerne inden for rammerne af programmerne til at fremme den potentielle vækst. Alle medlemsstater i euroområdet, der har modtaget finansiel bistand, er på vellykket vis vendt tilbage til markederne og har opnået rimelige finansieringssatser, og de er nu underlagt overvågning efter programmets gennemførelse.

Bestemmelserne om udformning af de makroøkonomiske tilpasningsprogrammer er blevet overholdt, navnlig for så vidt angår: i) udarbejdelse af programmet og underretning af interessenter om de fremskridt, der gøres, ii) sikring af overensstemmelse mellem det med euroområdets medlemsstater indgåede aftalememorandum og det af Rådet vedtagne makroøkonomiske tilpasningsprogram, iii) overvågning af de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af programmet, gennem regelmæssige evalueringer og inddragelse af arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer og iv) ydelse af teknisk bistand i forbindelse med gennemførelsen af programbetingelserne. Gennem indførelse af disse procedurer har forordning (EU) nr. 472/2013 også gjort det muligt at bevare den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed.

For så vidt angår forvaltningsordningerne for de institutioner, der er inddraget i makroøkonomiske tilpasningsprogrammer (Kommissionen i samarbejde med Den Europæiske Centralbank og eventuelt Den Internationale Valutafond) giver rammen en vis fleksibilitet med hensyn til, hvordan disse forvaltningsordninger gennemføres i praksis, dog med det forbehold, at alle specifikt tildelte opgaver skal varetages af den pågældende institution. Generelt har disse forvaltningsordninger fungeret godt.

Navnlig gennem den styrkede dialog med Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter har forordning (EU) nr. 472/2013 endvidere bidraget til at øge gennemsigtigheden af og forbedre ansvarligheden for Kommissionens tiltag[31]. Desuden er der tale om et samspil mellem forordningen og traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme. Kommissionen skal sikre, at ethvert aftalememorandum, der indgås med en medlemsstat i euroområdet på vegne af den europæiske stabilitetsmekanisme, er i overensstemmelse med det tilsvarende makroøkonomiske tilpasningsprogram og EU-retten. For så vidt angår forholdet mellem Kommissionen og den europæiske stabilitetsmekanisme blev den praktiske gennemførelse præciseret i et aftalememorandum, der blev undertegnet den 27. april 2018, og i en fælles holdning, der blev nået til enighed om den 14. november 2018, og som danner grundlag for den igangværende revision af traktaten om oprettelse af den europæiske stabilitetsmekanisme.

Økonomiske resultater og sammenhæng med EU's overvågningsprocedurer

[31] Dette blev bekræftet af Den Europæiske Revisionsrets forvaltningsrevision, jf. særberetning nr. 17/2017: "Kommissionens intervention i den græske finanskrise".

Forordning (EU) nr. 472/2013 har sikret sammenhæng mellem det europæiske semesters normale overvågningscyklus og den skærpede overvågning inden for rammerne af nævnte forordning og således bidraget til en tættere samordning af de økonomiske politikker og en varig konvergens mellem medlemsstaterne i euroområdet. Med forordningen er procedurerne blevet harmoniseret med henblik på at sikre konsekvens i overvågningen af den økonomiske politik og for at undgå dobbelte indberetningsforpligtelser. De sårbarheder og ubalancer, der blev konstateret inden for rammerne af de almindelige overvågningsprocedurer (stabilitets- og vækstpagten og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer), blev udtrykkeligt afhjulpet i de makroøkonomiske tilpasningsprogrammer. Eventuelle ikke gennemførte tilpasninger efter afslutningen af programmet blev medtaget i de landespecifikke henstillinger, der blev fremsat i løbet af den normale overvågningscyklus, og i overvågningen efter programmets gennemførelse. Dermed har den ved forordningen indførte skærpede overvågning bidraget til en formindskelse af den midlertidige afvigelse mellem de berørte medlemsstater og andre medlemsstater i euroområdet og skabt grundlaget for fornyet konvergens.

Bestemmelserne om overvågning efter programmets gennemførelse er blevet gennemført fuldt ud af Kommissionen. Hvad angår effektiviteten af den skærpede overvågning, har Grækenland efter udløbet af det seneste program for finansiel bistand, dvs. siden august 2018, været underlagt de pågældende krav gældende for Grækenland (udløbet af det seneste program for finansiel bistand). En første vurdering baseret på de begrænsede erfaringer med de specifikke bestemmelser er positiv. Selv om den skærpede overvågning oprindelig var tænkt som en foregribende ramme til støtte for medlemsstater, der risikerer at få behov for finansiel bistand, har den hidtil ikke været anvendt til et sådant formål.

Samtidig er det vigtigt, at de pågældende lande bevarer et tilstrækkeligt ejerskab til programmerne, navnlig efter afslutningen af et program eller dettes ophør. Der er også fortsat spørgsmål i forbindelse med gennemsigtighed og ansvarlighed, bl.a. fordi den europæiske stabilitetsmekanisme stadig er et mellemstatsligt organ.

2.4. Generelle resultater

Denne evaluering har afdækket både stærke sider og områder, hvor der kan opnås forbedringer. Den bekræfter, at sixpack- og twopack-reformen sammen med indførelsen af det europæiske semester har styrket rammen for økonomisk overvågning i EU og euroområdet og givet medlemsstaterne retningslinjer til at nå målene for deres økonomiske politik og finanspolitik. De to reformer har desuden ført til en bredere og mere integreret tilgang til overvågningen, der styrker den overordnede sammenhæng i de politiske anbefalinger, der fremsættes inden for rammerne af det europæiske semester (jf. tekstboks 2). Fastlæggelsen af en fælles køreplan for medlemsstaternes udkast til budgetplaner og de politiske retningslinjer, der udstedes på grundlag af disse planer, har ført til en tættere samordning inden for euroområdet. De foranstaltninger, der blev indført med sixpack- og twopack-reformerne, har således bidraget til at sikre en tættere samordning af de økonomiske politikker.

Medlemsstaternes gennemførelse af de anbefalede foranstaltninger har i de seneste år blandt andet bidraget til den gradvise genoprettelse af EU's økonomier og skabelsen af mange nye job. Da overvågningsrammen har bidraget til at korrigere eksisterende makroøkonomiske ubalancer, forebygge opbygning af nye ubalancer og nedbringe den offentlige gæld, har den desuden været med til at skabe betingelserne for en bæredygtig vækst, øget modstandsdygtigheden, reduceret sårbarhederne og mindsket risikoen for potentielt skadelige afsmittende virkninger. Sixpack- og twopack-reformerne har således bidraget til at virkeliggøre Unionens strategi for vækst og beskæftigelse.

Den styrkede overvågningsramme har også fremmet konvergensen med hensyn til medlemsstaternes økonomiske resultater, idet der i alle medlemsstater igen er tale om økonomisk vækst og faldende arbejdsløshed, mindskede makroøkonomiske ubalancer og faldende offentlige underskud og gældsniveauer, og desuden er ingen medlemsstat underlagt proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Også den ramme, der blev indført for at støtte medlemsstater i euroområdet, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet, har bidraget til at mindske de berørte medlemsstaters midlertidige afvigelse i forhold til andre medlemsstater i euroområdet og har skabt grundlaget for fornyet konvergens.

Opsvinget siden finanskrisen har varet historisk længe, men der har også været tale om en faldende trendvækst ledsaget af en vedvarende lav inflation. Samtidig har nogle medlemsstater fortsat en høj offentlig gæld, de ligger også langt fra deres mellemfristede budgetmålsætning, og deres reformindsats er aftagende. I nogle medlemsstater er økonomien fortsat sårbar over for en økonomisk afmatning, og der er risiko for afsmittende virkninger, der vil kunne påvirke den måde, hvorpå euroområdet som helhed fungerer.

Den finanspolitiske kurs i medlemsstaterne har ofte været procyklisk. Desuden er sammensætningen af de offentlige finanser ikke blevet mere vækstfremmende, og de nationale regeringer har ofte tidligere foretrukket at øge deres løbende udgifter frem for at beskytte investeringerne. I tilfælde af store chok, der ikke er politisk fremkaldte, er mulighederne for at styre den finanspolitiske kurs for euroområdet som helhed — med en passende variation i den finanspolitiske indsats fra de enkelte medlemsstaters side — derfor begrænset af, at der ikke føres forsigtig politik i opgangstider, og de vil fortsat være begrænsede, så længe der ikke findes en central stabiliseringskapacitet, og samordningen udelukkende bygger på de nationale finanspolitikker. Hidtil har hverken den nuværende ramme eller gennemførelsen heraf fremmet den makroøkonomiske stabilisering.

Den nuværende overvågningsramme og gennemførelsen heraf har heller ikke sikret en tilstrækkelig differentiering mellem medlemsstater med markant forskellige budgetstillinger, risici med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed eller andre sårbarheder. Også samspillet mellem Unionens finanspolitiske regler og de nationale finanspolitiske rammer er et område, hvor der kan opnås forbedringer.

Den finanspolitiske ramme (der omfatter afledte retsakter og andre dokumenter, der indeholder mere detaljerede oplysninger og skaber gennemsigtighed om, hvordan overvågningen udføres i praksis) er blevet alt for kompleks. Denne kompleksitet skyldes, at rammen forfølger flere mål og skal tage højde for en lang række skiftende omstændigheder, blandt andet ved at anvende fleksibilitet, i en situation med divergerende holdninger blandt medlemsstaterne. Kompleksiteten kommer til udtryk i en meget detaljeret kodificering, der omfatter flere operationelle indikatorer, hvoraf nogle ikke er observerbare og ofte revideres, samt en række undtagelsesklausuler. Som følge heraf er de finanspolitiske regler blevet mindre gennemsigtige, hvilket er til skade for forudsigeligheden, kommunikationen og den politiske opbakning.

Andre ubalancer, der er opstået under den økonomiske krise, mindskes, men i mange tilfælde kun langsomt. Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har vist sig at være mere effektiv til at reducere underskuddene på de løbende poster end til at reducere de vedvarende og store overskud på de løbende poster. Selv om dette kan forklares af de mere presserende behov for at korrigere store underskud på de løbende poster i lyset af bekymringerne med hensyn til den finanspolitiske holdbarhed, kan vedvarende overskud på de løbende poster også skabe udfordringer for et velfungerende euroområde. Den drivkraft, der ligger i de politiske anbefalinger, er ikke optimal og har været aftagende, i takt med at

reformtempoet er dalet. Selv om samspillet mellem de enkelte dele af overvågningen har været tilstrækkelig, er der muligheder for at forbedre dette. Således tages der ikke i tilstrækkelig grad hensyn til vigtige forbindelser mellem individuelle overvågningsinstrumenter, navnlig når problemer med holdbarheden af den offentlige gæld er uløseligt forbundet med bredere makroøkonomiske ubalancer eller en lav potentiel vækst[32].

Endelig bør det overvejes, om overvågningsrammen skal bidrage til at tackle aktuelle og fremtidige, presserende økonomiske, demografiske og miljømæssige udfordringer. En af de største økonomiske udfordringer er, at væksten kan forblive afdæmpet i længere tid, medmindre der træffes politiske foranstaltninger for at fremme den potentielle vækst. I betragtning af, at pengepolitikken allerede er meget lempelig, er det vigtigt at overveje, hvorvidt og hvordan medlemsstaternes finanspolitikker og strukturpolitikker kan bidrage til politiksammensætningen i euroområdet og til at øge den potentielle vækst, og at overveje, hvilken rolle EU's rammer for økonomiske styring kan spille. Desuden bør det overvejes, i hvilket omfang disse rammer kan understøtte de økonomiske, miljømæssige og socialpolitiske behov i forbindelse med omstillingen til en klimaneutral, ressourceeffektiv og digital europæisk økonomi og således supplere den centrale rolle, som de lovgivningsmæssige rammer og strukturreformerne spiller.

3. Emner til offentlig debat

På grundlag af de hidtidige erfaringer med den eksisterende lovramme kan der indledes en offentlig debat om en række emner:

Hvordan kan rammen forbedres for at sikre holdbare offentlige finanser i alle medlemsstater og bidrage til at eliminere eksisterende makroøkonomiske ubalancer og forebygge nye ubalancer? Som de hidtidige erfaringer viser, er det af afgørende betydning, at målene om at sikre holdbare offentlige finanser og undgå makroøkonomiske ubalancer faktisk nås. En effektiv samordning og makroøkonomisk overvågning vil på afgørende vis bidrage til at øge modstandsdygtigheden i EU og Den Økonomiske og Monetære Union over for negative afsmittende virkninger, der kan opstå som følge af opbygningen af uholdbare budgetstillinger. Selv om der generelt er gjort fremskridt med hensyn til gældsbæredygtigheden og korrektionen af makroøkonomiske ubalancer, har fremskridtene ikke altid været tilstrækkelige, og der har været store forskelle mellem medlemsstaterne. En effektiv ramme skal derfor, dér hvor er størst behov herfor, sikre den offentlige gælds bæredygtighed og sikre forebyggelse og korrektion af makroøkonomiske ubalancer. I den forbindelse skal der også tages hensyn til de risici, der er forbundet med klimaændringerne.

Hvordan kan der sikres en ansvarlig finanspolitik, der garanterer denne langsigtede holdbarhed, men som samtidig muliggør en stabilisering på kort sigt? Retningslinjerne for finanspolitikken støtter medlemsstaterne i deres indsats for at sikre de offentlige finansers langsigtede holdbarhed og føre en konjunkturudlignende finanspolitik med henblik på i højere grad at bidrage til makroøkonomisk stabilisering i både opgangstider og nedgangstider. En effektiv ramme bør have til formål at være konjunkturudlignende i opgangstider og nedgangstider, men i praksis er dette ofte ikke lykkedes. En passende finanspolitisk indsats og nedbringelse af gælden i økonomiske

[32] Desuden har overvågningen af afsmittende virkninger mellem stat og banker ikke spillet en central rolle inden for rammen, selv om de fortsat er vigtige for den makroøkonomiske og finansielle stabilitet.

opgangstider bidrager til at skabe et råderum, således at finanspolitikken kan anvendes i nedgangstider. I den sammenhæng er det nyttigt at sikre en passende politisk planlægning på mellemlang sigt, både med hensyn til finanspolitiske mål og strukturreformer, for at fremme produktiviteten og investeringerne, og et passende politisk forankringspunkt.

Hvilken rolle skal EU's overvågningsramme spille med henblik på at tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre vigtige reformer og investeringer, der er nødvendige for at håndtere de aktuelle og fremtidige økonomiske, sociale og miljømæssige udfordringer, uden at det sker på bekostning af sikringen mod risici i forbindelse med gældsbæredygtigheden? Rammen skal kunne klare de nuværende og fremtidige udfordringer. Det skal drøftes, hvordan EU's overvågningsramme kan bidrage til at fremme en sammensætning af de offentlige finanser, der fremmer en bæredygtig vækst og sikrer, at medlemsstaterne kan holde investeringerne på et passende niveau. Der vil navnlig være behov for betydelige investeringer til at opfylde de overordnede mål i den europæiske grønne pagt. Det rejser spørgsmålet om, i hvilket omfang den finanspolitiske ramme kan støtte de reformer og investeringer, blandt andet i menneskelig kapital og færdigheder, der er nødvendige i forbindelse med omstillingen til en klimaneutral, ressourceeffektiv og konkurrencedygtig økonomi, der er klar til den digitale tidsalder, og hvor ingen lades i stikken. For at fremme de rette typer og niveauer af investeringer og samtidig bevare gældsbæredygtigheden må det ligeledes på ny vurderes, om anvendelsesområdet og anvendelsesmulighederne for de nuværende fleksibilitetsbestemmelser er hensigtsmæssige. Det bør desuden overvejes, hvilken rolle den finanspolitiske ramme skal spille med hensyn til at gøre de nationale budgetter grønnere.

Hvordan kan EU-rammen forenkles og gennemførelsen heraf gøres mere gennemsigtig? Selv om der i den nuværende ramme for den finanspolitiske overvågning er en vis grad af fleksibilitet og skønsbeføjelser som følge af en kompleks helhed af bestemmelser, som er fastlagt på baggrund af manglende tillid blandt de centrale interessenter, skal en effektiv anvendelse af den økonomiske vurdering i en regelbaseret ramme foregå på en objektiv og gennemsigtig måde. I den forbindelse skal det f.eks. overvejes, om en klar fokus på grove politiske fejl i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på grundlag af klart definerede mål og operationelle politiske mål, kan bidrage til en effektiv gennemførelse af overvågningsrammen. Hvis rammen og gennemførelsen forenkles, vil det kunne bidrage til øget ejerskab, bedre kommunikation og lavere omkostninger til håndhævelse og overholdelse.

Hvordan kan overvågningen fokusere på de medlemsstater, der står over for de mest presserende politiske udfordringer, og sikre en konstruktiv dialog og udveksling? Overvågningen bør stå i et rimeligt forhold til situationens alvor og i første række fokusere på de mest presserende sager og de mindre indgribende procedurer, når de samlede risici er lave. Det skal derfor overvejes, om overvågningsrammen for at være effektiv i højere grad skal være fokuseret på at "identificere grove fejl"[33], dvs. koncentrere sig om de medlemsstater, hvis politiske strategi potentielt kan bringe den

[33] Jf. artikel 126, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

offentlige gæld i fare eller føre til andre makroøkonomiske ubalancer. Også en styrket politisk dialog med medlemsstaterne og andre interessenter er af afgørende betydning, navnlig i en multilateral kontekst, men også bilateralt med Kommissionen.

Hvordan kan der med rammen sikres en effektiv håndhævelse? Hvilken rolle skal finansielle sanktioner, omdømmemæssige omkostninger og positive incitamenter spille? En passende balance mellem finansielle sanktioner og instrumenter til fremme af makroøkonomisk stabilitet og bæredygtig vækst, f.eks. budgetinstrumentet for konvergens og konkurrenceevne eller instrumentet for konvergens og reformer, skal nøje overvejes som elementer til at sikre en effektiv gennemførelse af rammen.

Er der mulighed for at styrke de nationale finanspolitiske rammer og forbedre deres samspil med EU's finanspolitiske ramme? Det skal overvejes, om det vil forbedre overholdelsen af EU's finanspolitiske regler og samtidig øge ejerskabet til rammen, hvis de nationale finanspolitiske rammer, navnlig uafhængige finanspolitiske institutioner, tildeles en større rolle. Da statistikker af høj kvalitet er afgørende for en gennemsigtig finanspolitisk ramme, skal det desuden vurderes, hvilke yderligere forbedringer af datakvaliteten der vil være behov for.

Hvordan skal der i rammen tages hensyn til euroområdedimensionen og dagsordenen for uddybning af Den Økonomiske og Monetære Union? Der er en række konkrete forbindelser mellem rammerne for økonomisk styring og den mere omfattende dagsorden for fuldførelse af Den Økonomiske og Monetære Union. For det første fokuserer både stabilitets- og vækstpagten og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer udelukkende på nationale politikker, navnlig forebyggelse og korrektion af høje offentlige gældsniveauer og underskud på de løbende poster. På den baggrund og i mangel af en central finanspolitisk kapacitet med stabiliseringsfunktioner er mulighederne for at styre den finanspolitiske kurs for euroområdet som helhed dermed fortsat begrænsede. Gennem indførelsen af en stabiliseringskapacitet af passende omfang ville finanspolitikken i større omfang kunne bidrage til makroøkonomisk stabilisering i euroområdet som helhed. For det andet kunne fuldførelsen af den finansielle union (bankunionen og kapitalmarkedsunionen), indførelsen af et fælles sikkert aktiv og revisionen af den tilsynsmæssige behandling af bankernes eksponering mod statsobligationer — afhængigt af den specifikke udformning — fremme markedsdisciplinen og give mulighed for yderligere forenkling af udformningen af en effektiv ramme for finanspolitisk overvågning. For det tredje er en dynamisk og modstandsdygtig Økonomisk og Monetær Union, der hviler på et solidt grundlag, det bedste middel til at øge den finansielle stabilitet i Europa. Den er en forudsætning for at styrke euroens internationale rolle, der igen er et instrument til at øge Europas gennemslagskraft i verden og på de globale markeder og derved fremme europæiske værdier og støtte europæiske virksomheders, forbrugeres og regeringers interesser.

Hvordan kan stabilitets- og vækstpagten og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer inden for rammerne af det europæiske semester indgå i et bedre samspil med henblik på at forbedre samordningen af de økonomiske politikker mellem medlemsstaterne? Det europæiske semester samler på vellykket vis de forskellige dele af overvågningen i en fælles tidsplan. Det bidrager også til synkroniseringen af de nationale procedurer og fremmer konvergensen i EU. Ikke desto mindre kunne der med henblik på en bedre integreret overvågning og i forbindelse med nye udfordringer være mulighed for at styrke det yderligere som et

værktøj til politisk samordning. Selv om der i forbindelse med de enkelte dele fokuseres på de respektive mål, skal det vurderes, om det vil være mere effektivt at gennemføre dem samlet, når udfordringerne er indbyrdes forbundne. Det er f.eks. muligt ved brug af de eksisterende forbindelser mellem proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer og stabilitets- og vækstpagten i tilfælde, hvor problemer med holdbarheden af den offentlige gæld vedrører både den finanspolitiske disciplin og strukturelle hindringer for potentiel vækst.

Alle medlemsstaterne, EU-institutionerne og andre centrale interessenter har et fælles ansvar for, at overvågningsrammen fungerer effektivt. En høj grad af konsensus og tillid mellem alle centrale interessenter er af afgørende betydning for effektiviteten af den økonomiske overvågning i Unionen. Kommissionen opfordrer alle interessenter til at give deres mening til kende i en offentlig debat om, hvordan gennemførelsen af rammerne for økonomisk styring kan styrkes.

Denne debat skal give interessenterne lejlighed til at redegøre for deres holdning til, hvordan overvågningen hidtil har fungeret, og hvordan den kan gøres mere effektiv med hensyn til at nå de vigtigste mål. Kommissionen ser frem til en inklusiv debat og håber på at modtage bidrag fra Europa-Parlamentet, Rådet, Den Europæiske Centralbank, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget, nationale regeringer og parlamenter, nationale centralbanker, uafhængige finanspolitiske institutioner, nationale produktivitetsråd, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundsorganisationer samt akademiske institutioner i første halvdel af 2020. Kommissionen vil i de kommende måneder kommunikere med disse interessenter, bl.a. gennem særlige møder, workshops og en onlinehøringsplatform. Den vil tage alle synspunkter i betragtning og på grundlag heraf inden udgangen af 2020 afslutte sine interne drøftelser om omfanget af eventuelle fremtidige tiltag.