



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.6.2012
COM(2012) 342 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Gemensama principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Gemensamma principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer

Bakgrund

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs att medlemsstaterna ska betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse och att finanspolitiken ska präglas av sunda offentliga finanser.

Den globala ekonomiska och finansiella krisen har visat på brister i den ekonomiska och monetära unionens ekonomiska och finanspolitiska styrning. Ett nytt reformpaket antogs och trädde i kraft redan i december förra året. Allt eftersom krisen fortsätter blir det allt mer uppenbart vilken omfattning och vilka potentiella följder påverkan mellan euroområdet medlemsstaters ekonomiska och finanspolitiska situation får.

Mot denna bakgrund föreslog kommissionen den 23 november 2011 ytterligare två rättsakter som syftar till att stärka euroområdets övervakningsmekanismer, samtidigt som en grönbok om stabilitetsobligationer för euron lades fram. Detta paket omfattar två förslag:

- Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.
- Europaparlamentets och rådets förordning om skärpning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om deras finansiella stabilitet i euroområdet.

Utgående från detta, och i syfte att garantera stabiliteten i euroområdet som helhet, har dessutom en finanspolitisk pakt (avdelning III) införts i fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, som undertecknades den 2 mars 2012 av 25 medlemsstater. Målet är att dessa åtaganden ska fastställas i EU:s lagstiftning inom fem år efter det att fördraget trätt i kraft.

Som en del av den finanspolitiska pakten ska de avtalsslutande parterna i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser om en korrigeringsmekanism som ska utlösas automatiskt i händelse av betydande avvikelser från det medelfristiga budgetmålet eller från utvecklingen mot att uppnå detta (artikel 3, punkterna 1 e och 2).

Enligt fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (artikel 3.2) ska korrigeringsmekanismer inrättas "på grundval av gemensamma principer som ska föreslås av Europeiska kommissionen och som framför allt ska gälla de korrigerande åtgärdernas natur, omfattning och tidsram samt vilken roll och vilket oberoende de institutioner ska ha som ansvarar för att på nationell nivå övervaka att reglerna efterlevs."

Som en del av genomförandet av fördraget antas detta meddelande mot bakgrund av unionens allmänna intresse och för att bidra till en väl fungerande ekonomisk och monetär union.

Detta meddelande omfattar gemensamma principer som ligger till grund för de nationella korrigeringsmekanismerna. De sju principerna återfinns i bilagan. De täcker de centrala frågor som måste tas upp när man utformar korrigeringsmekanismerna, bland annat mekanismernas rättsliga status, förenligheten med EU:s regelverk, deras aktivering, korrigeringarnas art i fråga om storlek och tidsplan, deras operativa instrument, eventuella undantagsklausulers funktion samt de övervakande institutionernas roll och oberoende.

I artikel 3 i fördraget uppmanas också kommissionen att föreslå en tidsram för snabb konvergens mellan de avtalsslutande parterna i riktning mot de medelfristiga målen, med beaktande av landsspecifika hållbarhetsrisker. Denna tidsplan kommer kommissionen att lägga fram senare i år. De konsolideringsplaner som medlemsstaterna lagt fram i sina uppdaterade stabilitets- och konvergensprogram är en naturlig utgångspunkt för att definiera hur snabbt konvergensen mot de medelsiktiga målen kan ske. Dessa konsolideringsplaner skulle behöva omprövas mot bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten, inklusive lämpligheten av de medelfristiga målen och principerna för exitstrategin mot bakgrund av de makroekonomiska utsikterna, särskilt differentiering på grundval av skattemässig sårbarhet.

1. Rättslig status för bestämmelserna om korrigeringsmekanismer och deras relation till EU-ramarna

Enligt fördraget ska reglerna om korrigeringsmekanismerna införas i nationell lagstiftning "genom bindande och permanenta bestämmelser, helst av konstitutionellt slag, eller av annat slag som garanterat respekteras och efterlevs fullt ut under de nationella budgetförfarandena som helhet". Det innebär att den rättsliga statusen för korrigeringsmekanismerna bör vara sådan att dess bestämmelser inte enkelt kan ändras av den vanliga budgetlagstiftningen. Som framgår av fördraget och upprepas i princip 1 ska korrigeringsmekanismerna samtidigt "till fullo respektera de nationella parlamentens behörighet". Detta syftar till att se till att de finanspolitiska reglerna på ett effektivt sätt kan beaktas i den nationella budgetpolitiken, samtidigt som parlamentens grundläggande rättigheter erkänns.

Princip 2 innebär att de nationella korrigeringsmekanismerna måste vara *samstämmiga med EU:s budgetregler*. Kraven i den finanspolitiska pakten är en del av en mer omfattande satsning, som redan inletts genom den nyligen genomförda reformen av stabilitets- och tillväxtpakten, som ökar det nationella egenansvaret för unionen övervakningsåtgärder. I fördraget hänvisas det därför i sin tur till redan befintliga begrepp för kontroll av de offentliga finanserna, inbegripet "det medelfristiga målet" och "anpassningsbanan för att uppnå målet", "betydande avvikelse" och "exceptionella omständigheter". Princip 2 innebär att EU:s begrepp och regler ska vara utgångspunkten de nationella mekanismerna utformas, även om en viss grad av flexibilitet kan tillåtas när det gäller detaljerna för de nationella metoderna, i syfte att ta hänsyn till landspecifika drag.

2. Korrigering mekanismerna: Aktivering, typ av korrigering, operativa instrument, undantagsklausuler

I enlighet med princip 3 ska *korrigeringsmekanismerna aktiveras* under väl definierade omständigheter om en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet eller från anpassningsbanan för att uppnå målet föreligger. Detta medför behovet av bestämmelser som i förväg fastställer kriterierna för bedömning av huruvida en betydande avvikelse föreligger. Princip 3 innebär också att de avtalsslutande parterna utifrån dessa villkor kan tillämpa en rad olika mekanismer och kriterier. Särskilt kan aktiveringen av mekanismerna utlösas antingen av EU-kriterier, landsspecifika kriterier, eller både och. Beslut på EU-nivå om förekomsten av en betydande avvikelse skulle vara en naturlig utlösare för korrigeringsmekanismer. Samtidigt kan landspecifika kriterier, i den mån de omfattar begreppet *en betydande avvikelse*, fungera som relevanta utlösare med den eventuella extra fördelen att de möjliggör tidigare ingrepp.

I princip 4 behandlas *korrigeringarnas art* i fråga om storlek och tidsplan. Den föreslagna princip ger konkreta operativa riktlinjer samtidigt som man undviker alltför strikta regler.

Därför omfattar princip 4 fem delprinciper:

- För det första ska storleken och tidsplanen för korrigeringen omfattas av förutbestämda regler, vilket begränsar, men inte helt förebygger, skönsmåssigheten i utformningen reaktionen på en betydande budgetavvikelse.
- För det andra bör större avvikelser leda till större korrigeringar, i enlighet med ett proportionalitetstänkande om är förenligt med sunt förnuft.
- För det tredje skulle efterlevnaden av det medelfristiga målet och anpassningsbanan mot detta må vara en referenspunkt för att bestämma korrigeringen, i linje med den finanspolitiska pakten, som i sin kärna handlar om respekt för det medelfristiga budgetmålet och anpassningsbanan mot det. Konkret innebär det att en medlemsstat som avviker medan den befinner sig på sin anpassningsbana i allmänhet förväntas bibehålla tidsplanen för återgång till det medelfristiga målet. Om en medlemsstat ursprungligen har uppnått det medelfristiga målet och sedan avviker från det, skulle den förväntas så snart som möjligt återställa målet, vilket i allmänhet skulle innebära antingen det år som omedelbart följer avvikelsen eller det efterföljande året. Eftersom det handlar om ett referensscenario utesluts emellertid ett visst spelrum för flexibilitet inte helt, beroende på de konkreta omständigheterna.
- För det fjärde bör korrigeringsmekanismer vara avgörande för tillhandahållandet av viktiga stabilitetsfaktorer i budgetramarna, och därmed förhindra syndromet med ett rörligt mål som gärna anförts i samband med budgetöverskridanden. Därför ska korrigeringsmekanismerna säkerställa att de viktigaste finanspolitiska mål som fastställts innan den betydande avvikelsen förekom respekteras.
- För det femte skulle en korrigeringsplan behöva antas i början av korrigeringen; denna skulle vara bindande för de påföljande budgetarna som täcker tiden för korrigeringen, vilket skulle stärka mekanismernas trovärdighet.

Korrigeringsmekanismernas *operativa funktion* är också en viktig aspekt i deras utformning. Princip 5 betonar den nyckelroll som regler för offentliga utgifter och diskretionära åtgärder på inkomstsidan kan spela i detta sammanhang, med tanke på att de mer omedelbart speglar de finanspolitiska

myndigheternas diskretionära beslut än eventuella finanspolitiska resultat eller konjunkturrensade saldon. En annan avgörande fråga som medlemsstaterna måste ta ställning till när de utformar beakta sina system rör samordning över vissa eller alla delnivåer i den offentliga förvaltningen för att ta itu med en betydande finanspolitisk avvikelse, vilket skulle kunna stärka mekanismernas trovärdighet. Dessa samordningsmekanismer skulle inte nödvändigtvis medföra en förutbestämd fördelning av korrigeringen mellan den centrala förvaltningen och dess lokala och regionala delar. Men det måste kontrolleras strängt att uppnåendet av de allmänna målen för de offentliga finanserna, där den centrala förvaltningen är ansvarig gentemot EU, inte äventyras av de lokala och regionala nivåernas agerande.

Föreställningen att de finanspolitiska reglerna bör kunna styra upp särskilt ogynnsamma omständigheter har sedan länge framhållits i EU:s tillsynsram, och erkänns också i fördraget. Princip 6 innebär att eventuella *undantagsklausuler* så nära som möjligt bygger på begrepp som fastställts på EU-nivå, i syfte att främja konsekvens och undvika överdrivet generösa definitioner av exceptionella omständigheter. Det föreskrivs också att ett eventuellt uppskov av en korrigeringsmekanism genom tillämpning av en undantagsklausul beviljas för en viss tidsperiod, och att det fastställs hur snabbt anpassningen ska ske när undantagsklausulen upphör att gälla; detta ska minst vara i linje med kraven i både stabilitets- och tillväxtpakten. Även när en undantagsklausul upphör att gälla skulle en korrigeringsplan förväntas, som skulle vara bindande för kommande budgetar.

3. Övervakningsinstitutionernas roll och oberoende

Även om ansvaret för efterlevnaden av korrigeringsmekanismerna främst vilar på de finanspolitiska myndigheterna bör nationella *övervakningsinstitutioner* ha en central uppgift när det gäller att främja trovärdighet och transparens, något som också anges i det sista av de föreslagna principerna (princip 7). Dessa organ skulle förväntas utvärdera korrigeringsmekanismernas verkan i överensstämmelse med nationella bestämmelser på de olika stadierna i korrigeringsens aktivering och genomförande, inbegripet möjligheten att tillämpa undantagsklausuler.

En princip om att man måste förklara sig om en regel inte efterlevs – som innebär att övervakningsinstitutionernas råd antingen skulle följas eller att de berörda medlemsstaterna skulle vara skyldiga att förklara varför de väljer att inte följa dem – skulle medföra att bedömningarna inte bara ignoreras, utan att de finanspolitiska myndigheternas beslutsrätt skulle ifrågasättas.

Dessa organs självständighet och oberoende är avgörande för att de effektivt ska kunna spela sin roll i det nationella finanspolitiska landskapet. I princip 7 ingår flera bestämmelser med denna innebörd. För det första bör övervakningsinstitutionerna inrättas i överensstämmelse med redan befintliga institutionella ramar och landsspecifika administrativa strukturer för att säkerställa engagemang och egenansvar. För det andra presenteras flera kriterier för att garantera en hög grad av funktionell självständighet. Rättsliga bestämmelser bör ligga till grund för organens stadgar, mandat och ansvarighet. Kraftfulla kontroller bör också införas för rekrytering och resursfördelning, och för tillgång till information i samband med uppdraget. Sådana villkor är en förutsättning för att övervakningsinstitutionerna i praktiken ska kunna värna om mekanismernas transparens och trovärdighet. Särskild tonvikt bör läggas vid att möjliggöra obehindrad kommunikation med allmänheten.

BILAGA

Gemensamma principer för nationella finanspolitiska korrigeringsmekanismer

1) [Rättslig status] Korrigeringsmekanismen ska införlivas i nationell lagstiftning genom bindande och permanenta bestämmelser, helst i grundlagen, eller så att det på annat sätt garanteras att de respekteras till fullo och efterlevs under hela det nationella budgetarbetet. Mekanismen ska fullt ut respektera de nationella parlamentens befogenheter.

2) [Förenlighet med EU:s ramar] De nationella korrigeringsmekanismerna ska nära grundas på koncepten och reglerna i den europeiska finanspolitiska ramen. Detta gäller särskilt begreppet "betydande avvikelse" och definitionen av eventuella undantagsklausuler. Korrigeringen ska när det gäller storlek och tidsplan vara förenlig med eventuella rekommendationer till den berörda medlemsstaten inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten.

3) [Aktivering] Aktivering av en korrigeringsmekanism ska ske i väldefinierade fall av en betydande avvikelse från det medelfristiga målet eller anpassningsplanen för att uppnå målet. Utlösningen av aktiveringen kan grundas på EU-kriterier eller landspecifika kriterier, under förutsättning att dessa uppfyller ovanstående villkor. Under förutsättning att villkoret uppfylls kan både förhandsmekanismer som fastställer finanspolitiska mål för att förebygga eventuella avvikelser och mekanismer som i efterhand utlöser korrigeringar som reaktion på tidigare avvikelser uppfylla kraven.

4) [Korrigeringsens art] Korrigeringsens storlek och tidsplan ska omfattas av förutbestämda regler. Större avvikelser från det medelfristiga målet eller anpassningsbanan mot detta mål ska leda till större korrigeringar. Referenspunkten för korrigeringsmekanismen bör vara återställandet, och därefter bibehållandet, av det strukturella saldot på eller över det medelfristiga målet för de offentliga finanserna inom den planerade tidsfristen. Korrigeringsmekanismen ska säkerställa efterlevnaden av kritiska finanspolitiska mål som fastställts innan en betydande avvikelse förelåg, varigenom eventuella längre avvikelser från de övergripande finanspolitiska mål som satts innan avvikelserna inträffade förebyggs. När en korrigering inleds ska medlemsstaterna anta en korrigeringsplan som ska vara bindande under de budgetar som omfattas av korrigeringsperioden.

5) [Operativa instrument] Korrigeringsmekanismen kan ge regler om offentliga utgifter och diskretionära skatteåtgärder en framträdande operationell roll, bland annat för att aktivera mekanismen och genomföra korrigeringen, under förutsättning att dessa regler är förenliga med uppnåendet av det medelfristiga budgetmålet och anpassningsbanan mot detta. Vid utformningen av en korrigeringsmekanism ska man överväga bestämmelser om att i händelse av en aktivering

samordna de finanspolitiska justeringarna över flera eller samtliga av den offentliga förvaltningens delsektorer.

6) [Undantagsklausuler] Definitionen av eventuella undantagsklausuler bör styras av begreppet "extraordinära omständigheter" som man enades om i stabilitets- och tillväxtpakten. Detta skulle innefatta osedvanliga händelser utanför den berörda medlemsstatens kontroll med en större inverkan på de offentliga finanserna, eller perioder av allvarig konjunkturedgång enligt definitionen i stabilitets- och tillväxtpakten, inbegripet på euroområdesnivå. Upphävandet av korrigeringen genom tillämpning av en undantagsklausul ska vara temporärt. Korrigeringen ska föreskriva en lägsta takt för den strukturella anpassningen så snart undantagsklausulen löper ut, med kravet i stabilitets- och tillväxtpakten som en undre gräns. När en undantagsklausul löper ut ska medlemsstaterna anta en korrigeringsplan som ska vara bindande under de budgetar som omfattas av korrigeringsperioden.

7) [Övervakningsinstitutionernas roll och oberoende] Oberoende organ eller organ med funktionell självständighet som agerar som övervakningsinstitutioner ska göra korrigeringsmekanismen mer trovärdig och transparent. Dessa institutioner skulle ha till uppgift att genomföra offentliggöra bedömningar av förekomsten av omständigheter som föranledde aktivering av en korrigeringsmekanism, huruvida korrigeringarna sker i enlighet med nationella bestämmelser och planer och huruvida det föreligger omständigheter som utlöser, förlänger eller upphäver undantagsklausuler. De berörda medlemsstaterna ska vara skyldiga att efterleva dessa organs bedömningar, eller alternativt offentligt förklara varför de inte gör så. Vid inrättandet av de ovannämnda organen ska hänsyn tas till redan befintliga institutionella ramar och de landsspecifika administrativa strukturerna. Ovan nämnda organ ska omfattas av nationella rättsliga bestämmelser som garanterar en hög grad av självständighet, bland annat följande: i) Rättsligt förankrade stadgar. ii) Frihet från inblandning, som innebär att ovannämnda organ inte ska ta emot instruktioner, och ska ha möjlighet att utan dröjsmål kommunicera med allmänheten. iii) Rekryteringsförfaranden som grundas på erfarenhet och kompetens. iv) Tillräckliga resurser och adekvat tillgång till information för genomförandet av mandatet.