

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.6.2010
KOM(2010) 367 endelig

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

**om øget samordning af de økonomiske politikker med henblik på stabilitet, vækst og
beskæftigelse –
redskaber til styrkelse af den økonomiske styring i EU**

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

**om øget samordning af de økonomiske politikker med henblik på stabilitet, vækst og
beskæftigelse –
redskaber til styrkelse af den økonomiske styring i EU**

Europa har lært meget af den seneste finansielle og økonomiske krise. Vi ser nu helt tydeligt, at i et stærkt integreret EU og ikke mindst i en monetær union er vores økonomier og vores fremgang forbundet med hinanden. Selv om EU er i besiddelse af en række instrumenter til samordning af de økonomiske politikker, har krisen vist, at de ikke har været anvendt i fuld udstrækning, og at der er mangler i det nuværende styringssystem. Der er bred politisk enighed om, at der må rettes op på dette, og at EU har behov for et bredere og mere effektivt sæt af politiske instrumenter for at sikre den fremtidige velstand og levestandard.

EU har truffet nogle modige, vidtgående og konsekvente foranstaltninger for at klare krisen og drager erfaringer fremadrettet. Iværksættelsen af den europæiske økonomiske genopretningsplan i 2008 var med til at afbøde virkningerne af det økonomiske tilbageslag i EU. Der blev ydet koordineret støtte til EU-medlemsstater, som havde behov for det, og også af hensyn til stabiliteten i Den Økonomiske og Monetære Union. En række foranstaltninger, som skal styrke tilsynet med og reguleringen af det finansielle system, er i øjeblikket til forhandling både i og uden for EU. Nu, hvor rammerne for Europa 2020-strategien er på plads, følger en række initiativer, som skal fremme EU's potentiale og sætte skub i væksten og beskæftigelsen.

Det, som EU har behov for, er en veldefineret politisk strategi, der styrker det økonomiske opsving, bringer de offentlige finanser tilbage på ret køl og aktivt fremmer bæredygtig vækst og beskæftigelse. Det er den politiske vision i Europa 2020-strategien, som netop er blevet godkendt af Det Europæiske Råd. Det er nødvendigt at trække på alle relevante instrumenter for at sikre, at fremtidige politiske beslutninger er sammenhængende, tjener disse mål og gennemføres og håndhæves efter deres vedtagelse. EU kan ved at styrke samordningen af de økonomiske politikker sikre borgerne en ny og bæredygtig dagsorden for vækst.

Formålet med denne meddelelse er i den forbindelse at:

- omsætte forslagene om øget samordning af og tilsyn med de økonomiske politikker i Kommissionens meddelelse af 12. maj 2010 om styrket samordning af de økonomiske politikker til konkrete forslag ved at i) afhjælpe ubalancer gennem øget makroøkonomisk overvågning, herunder varslings- og sanktionsmekanismer, ii) styrke de nationale finanspolitiske rammer ved at fastsætte minimumskrav til disse rammer og navnlig skifte fra årlig til flerårig budgetplanlægning og iii) styrke stabilitets- og vækstpagten, særlig ved at fokusere på gældsudviklingen og underskud
- fastlægge effektive håndhævelsesmekanismer for at sikre, at medlemsstaterne handler i overensstemmelse med den EU-ramme, som de har vedtaget. Hvis udviklingen i medlemsstaternes økonomier udgør en risiko for den generelle udvikling i EU, foreslås en

række forebyggende og korrigerende foranstaltninger, bl.a. forskellige sanktioner, som kunne indføres i tilfælde af overtrædelse

- indføre et europæisk semester for samordning af politikker og redegøre for den proces og den tidsplan, som vil sikre et europæisk indspark til de nationale politiske beslutninger og dermed en mere effektiv og tidlig samordning af politikkerne. Dette gælder også strukturreformerne og de vækstfremmende tiltag i Europa 2020-strategien.

Alle forslag i denne meddelelse kan vedtages i henhold til Lissabontraktaten. De er rettet til alle 27 medlemsstater, om end dele af visse af dem kun vil gælde medlemsstaterne i euroområdet. De er samtidig udarbejdet med henblik på at samle landeovervågningen under stabilitets- og vækstpakten og Europa 2020-strategien og sørge for, at den tematiske overvågning af Europa 2020-målene er forankret i en sund økonomisk politik og finanspolitik. Disse forslag er en videreudvikling af de politiske idéer i Kommissionens meddelelse af 12. maj 2010¹. De tager udgangspunkt i de retningslinjer, som blev vedtaget på Det Europæiske Råd den 17. juni 2010, og afspejler de fremskridt, som Taskforcen om Økonomisk Styring foreløbig har gjort. De er en reaktion på Det Europæiske Råds opfordring til taskforcen og Kommissionen om at videreudvikle retningslinjerne og udmønte dem i praksis.

Disse forslag vil samlet set ruste EU og de enkelte medlemsstater, skabe tillid til kvaliteten af politikkerne og beslutningsprocessen og sikre en tidligere varsel i tilfælde af, at situationen i et land går i den gale retning. Det vil sætte alle medlemsstater i stand til at maksimere de positive synergier ved at tilhøre den samme union. Det vil skabe større gennemsigtighed og gensidig tillid takket være en mere kollektiv proces. Det vil samtidig minimere den negative afsmittende virkning i tilfælde af, at medlemsstaterne ikke overholder de vedtagne grænser, og i sidste ende straffe dem, som bringer de fælles interesser i fare på grund af uholdbare nationale tiltag. EU kan ved at samle processerne i stabilitets- og vækstpakten og Europa 2020-strategien trække på de konsolideringsforanstaltninger, som er nødvendige og afgørende for EU's langsigtede vækststrategi og opbygningen af et mere effektivt, mere bæredygtigt og mere rummeligt EU fremover.

1. BREDERE MAKROØKONOMISK OVERVÅGNING

EU har behov for en mere effektiv makroøkonomisk landeovervågning, der omfatter alle relevante økonomiske politikområder. Makroøkonomiske ubalancer bør undersøges samtidig med finanspolitiske og vækstfremmede strukturreformer. Målet er at sikre makroøkonomisk stabilitet, forebygge skadelige ubalancer og fastsætte brede makroøkonomiske rammebetingelser, der kan føre til bæredygtig og dynamisk vækst.

1.1. Overvågning af makroøkonomiske ubalancer

Da krisen ramte, viste de store makroøkonomiske ubalancer, der var opstået, herunder store og vedvarende forskelle i konkurrenceevnen, sig at være særdeles skadelige for EU og navnlig euroen. Det er derfor vigtigt at udvikle en ny struktureret mekanisme for overvågning af skadelige makroøkonomiske ubalancer og korrektion heraf i alle medlemsstater. Kommissionen foreslår en mekanisme med to trin, der opfatter:

¹ KOM(2010) 250 om styrket samordning af de økonomiske politikker.

- en **forebyggende del** bestående af regelmæssige (årlige) vurderinger af risikoen for makroøkonomiske ubalancer, herunder en **varslingsmekanisme**
- en **korrigerende del**, som skal sikre gennemførelsen af **afhjælpende foranstaltninger** i tilfælde af skadelige makroøkonomiske ubalancer.

Den forebyggende del: et varslingssystem

Kommissionen vil inden for rammerne af den makrostrukturelle landeovervågning under Europa 2020-strategien vurdere makrostrukturelle svagheder, tegn på svækket konkurrenceevne og begyndende makroøkonomiske ubalancer i de enkelte lande under hensyntagen til de økonomiske og finansielle sammenhænge, særlig inden for euroområdet.

Grundlaget for varslingsmekanismen bliver en resultattavle med en række indikatorer, som afslører eksterne og interne ubalancer, samt kvalitative ekspertanalyser. Anvendelsen af indikatorer vil tilvejebringe en vigtig rettesnor, men der vil ikke være en automatisk forbindelse mellem resultattavlens data og den politiske opfølgning.

Der vil blive foretaget en dybdegående analyse af de lande, hvor der er tegn på væsentlige risici. Hvis disse risici bekræftes, vil Kommissionen fremsætte landespecifikke rådshenstillinger for at imødegå skadelige makroøkonomiske ubalancer. Kommissionen kunne også give en tidlig advarsel direkte til den pågældende medlemsstat.

Afhængig af karakteren af de ubalancer, der konstateres i medlemsstaten/medlemsstaterne, kunne henstillingerne vedrøre en bred vifte af politikområder fra makroøkonomiske politikker, lønninger og arbejdsmarkedet til funktionen af markedet for varer og tjenesteydelser og makroprudentielle politikker. De indarbejdes i det enkelte sæt af landespecifikke henstillinger, som Kommissionen vil fremsætte én gang om året, sammen med de henstillinger, der fremsættes i henhold til den tematiske overvågning af strukturreformerne som beskrevet nedenfor.

Denne mekanisme bliver en central del af den skærpede (ikke-budgetmæssige) makroøkonomiske landeovervågning under Europa 2020-strategien. Landeovervågningen har sammen med budgetovervågningen under stabilitets- og vækstpakten til formål at sikre en stabil makroøkonomisk situation, der kan bidrage til at skabe vækst og beskæftigelse, under fuld hensyntagen til den indbyrdes afhængighed mellem medlemsstaternes økonomier, særlig i euroområdet. Det vil sikre ensartethed i forhold til Europa 2020-strategien, navnlig idet der fastsættes makroøkonomiske/budgetmæssige grænser, inden for hvilke medlemsstaterne skal gennemføre strukturreformer og kan investere i Europa 2020-strategiens væksthæmmende politikker.

Kommissionen vil i særligt alvorlige tilfælde henstille, at medlemsstaten betragtes som havende uforholdsmæssigt store ubalancer. Det vil udløse den "korrigerende del" af nedenfor beskrevne mekanisme. Kommissionen kunne i dette tilfælde også give en tidlig advarsel direkte til den pågældende medlemsstat.

Hovedtrækkene i varslingsmekanismen for makroøkonomiske ubalancer

Varslingsmekanismen vil udpege de medlemsstater, hvis makroøkonomiske ubalancer kunne blive problematiske, og hvor der er behov for en dybdegående landespecifik analyse.

Varslingsmekanismen vil bestå af en resultattavle med indikatorer, som suppleres af mere kvalitative analyser. Disse indikatorer vil omfatte aspekter af den eksterne stilling og pris- og omkostningseffektiviteten samt interne indikatorer. Anvendelsen af interne indikatorer er berettiget, eftersom eksterne ubalancer nødvendigvis har interne modstykker. Indikatorer som betalingsbalancens løbende poster, nettobeholdningen af udenlandske aktiver, reale effektive valutakurser baseret på enhedslønomkostningerne og en BNP-deflator, reale husprisstigninger, statsgælden og den private sektors gæld i forhold til BNP kunne f.eks. indgå i denne resultattavle.

Grænseværdierne for varsling fastsættes og offentliggøres for hver indikator. Grænseværdierne kunne beregnes på grundlag af et simpelt og gennemsigtigt statistisk koncept. En mulig fremgangsmåde kunne være at anvende den øvre og den nedre kvartil for den statistiske fordeling på hver variabel (på tværs af lande og tid) til at fastslå, hvornår der er belæg for at foretage en yderligere analyse. Det er imidlertid vigtigt at huske på, at absolutte grænseværdier for de enkelte variabler kun har begrænset økonomisk relevans og skal suppleres af en økonomisk vurdering, da de hensigtsmæssige niveauer kan variere afhængigt af de økonomiske omstændigheder i landet.

Det synes relevant at have en differentieret resultattavle for medlemsstaterne i og uden for euroområdet. På grund af forskelle i valutakurssystemerne og i vigtige økonomiske karakteristika udvikler visse økonomiske variabler sig betydeligt anderledes i euroområdet i forhold til i landene uden for euroområdet. Det taler for at anvende forskellige grænseværdier for varsling for medlemsstaterne i og uden for euroområdet. Da der ikke anvendes nominelle valutakurser inden for Den Monetære Union, er der desuden behov for en særlig analyse af udviklingen i den reale effektive valutakurs.

Korrigerende tiltag

Rammen for overvågning af ubalancer vil omfatte en **håndhævelsesmekanisme**. Rådet vil på grundlag af en henstilling fra Kommissionen betragte en medlemsstat, som udgør en væsentlig risiko, som havende uforholdsmæssigt store ubalancer. Advarsler og/eller henstillinger fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici vedrørende makrofinansiel stabilitet vil blive taget i betragtning.

En medlemsstat, som anses for at have uforholdsmæssigt store ubalancer, vil blive underlagt strengere overvågning. Rådet vil fremsætte **politikhenstillinger** (i henhold til artikel 121, stk. 4, og artikel 136 i TEUF for eurolandenes vedkommende), og medlemsstaterne vil blive pålagt regelmæssigt at aflægge rapport til Økofin-Rådet og Eurogruppen (f.eks. inden for seks måneder efter Rådets henstilling og derefter kvartalsvis) om fremskridtene med gennemførelsen af de anbefalede reformer.

Denne mekanisme vil gælde for alle medlemsstater. Ligesom det er tilfældet med EU's finanspolitiske rammer, som også gælder for alle EU-medlemsstater, vil der skulle gælde strengere regler for medlemsstaterne i euroområdet. I betragtning af de tætte indbyrdes økonomiske og finansielle forbindelser inden for euroområdet og deres betydning for den fælles valuta **kunne der indføres en specifik håndhævelsesmekanisme for medlemsstaterne i euroområdet i tilfælde af gentagen manglende overholdelse af henstillingerne om at rette op på skadelige makroøkonomiske ubalancer, som risikerer at bringe Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde i fare.**

Hvis henstillingerne i forbindelse med overvågningen af ubalancer ikke følges på tilstrækkelig vis, vil det blive betragtet som en skærpende omstændighed ved den finanspolitiske vurdering efter stabilitets- og vækstpagten.

Kommissionen vil inden udgangen af september fremsætte formelle forslag til afledt ret om etablering af en ramme for håndtering af **uforholdsmæssigt store ubalancer** på grundlag af artikel 121 og 136 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I disse forslag præciseres formålet med varslingsmekanismen, Kommissionens, medlemsstaternes og Rådets ansvar og forpligtelser, proceduren for vedtagelse af henstillinger samt reglerne, procedurene og håndhævelsesmekanismerne for medlemsstaterne i euroområdet.

1.2. Tematisk overvågning af strukturreformerne

Medlemsstaterne er nødt til at genoprette den makroøkonomiske stabilitet og sikre sunde offentlige finanser for atter at skabe bæredygtig vækst og øge konkurrenceevnen. De er samtidig nødt til at fokusere på opfyldelsen af Europa 2020-målene og de fem hovedmål, som Det Europæiske Råd har vedtaget. Det er i betragtning af presset på de offentlige finanser afgørende at sikre en integreret tilgang til udformning og gennemførelse af politikker. Udpegning af flaskehalse, som hæmmer eller forsinker opnåelsen af Europa 2020-målene, er en vigtig del af den tematiske overvågning.

Der er således to formål med den tematiske overvågning af strukturreformerne:

- i) at fremme opnåelsen af Europa 2020-målene, særlig de fem hovedmål². Dette omfatter foranstaltninger inden for områderne beskæftigelse, social integration, forskning og innovation, uddannelse, energi og klimaændringer samt foranstaltninger til håndtering af alle andre faktorer, som hindrer medlemsstaternes økonomiske udvikling og vækst
- ii) at sikre, at strukturreformerne gennemføres på en ambitiøs måde, der er i overensstemmelse med de makroøkonomiske og budgetmæssige begrænsninger.

Overvågningen foretages i overensstemmelse med artikel 121 og 148 i TEUF og på grundlag af de integrerede retningslinjer for Europa 2020. Kommissionen vil på grundlag af medlemsstaternes nationale reformprogrammer vurdere den måde, hvorpå det enkelte land håndterer de flaskehalse, som den har udpeget, og hvordan det arbejder sig hen imod sine nationale Europa 2020-mål.

Sker der ikke tilstrækkelige fremskridt, eller er politikkerne ikke i tilstrækkelig overensstemmelse med de integrerede retningslinjer (dvs. de integrerede retningslinjer for økonomi- og beskæftigelsespolitikken), fremsættes en landespecifik henstilling eller en henstilling til euroområdet.

Hvis de økonomiske politikker ikke er i overensstemmelse med de overordnede økonomiske retningslinjer, eller hvis de risikerer at bringe Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde i fare, vil Kommissionen rette en **advarsel** direkte til den/de relevante medlemsstat(er).

Kommissionen vil på grundlag af denne landespecifikke overvågning foretage en overordnet vurdering af fremskridtene mod de fem hovedmål for EU, sammenholde resultaterne med resultaterne hos de vigtigste (internationale) handelspartnere og undersøge de underliggende årsager i tilfælde af utilstrækkelige fremskridt. Kommissionen vil i denne undersøgelse også vurdere, hvorledes gennemførelsen af flagskibsinitiativerne i Europa 2020-strategien skrider

² Se målene på http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/council_conclusion_17_june_en.pdf.

frem såvel på EU-plan som på nationalt plan, da de understøtter og supplerer indsatsen for at nå disse mål.

Kommissionen vil hvert år på Det Europæiske Råds forårsmøde aflægge en rapport og udstikke specifikke retningslinjer for at fremme gennemførelsen af de modsvarende reformforanstaltninger. Disse retningslinjer vil også indgå i det sæt af landespecifikke henstillinger, som Kommissionen fremsætter i starten af juli.

2. Nationale finanspolitiske rammer

Solide og effektive nationale finanspolitiske rammer har afgørende betydning i forhold til at fremme den finanspolitiske konsolidering og sikre holdbare offentlige finanser. Selv om medlemsstaternes specifikke behov og præferencer skal respekteres, er der en række elementer, som er nødvendige for at sikre en minimumskvalitet og komplementaritet med EU-bestemmelserne³:

- (1) For det første er en konsekvent tilgang til aflæggelse af nationalregnskab (krav om anvendelse af ENS-95 af hensyn til budgetovervågningen på EU-plan) afgørende for at sikre visse **kvalitetsstandarder** i alle medlemsstater, de nationale statistiske kontorer skal have tilstrækkelig kapacitet til at sikre overholdelsen af EU's data- og indberetningskrav, og prognosesystemer skal gøre det muligt at sikre pålidelige og objektive vækst- og budgetfremskrivninger. Kommissionens prognoser bør ideelt set anvendes som benchmark.

Kommissionen foreslår klart at angive overensstemmelsen mellem nationale kontantdata og ENS-95-data ved hjælp af månedlig indberetning på kontantbasis og omskrivning i ENS-95-termer på kvartalsbasis. De prognosemetoder og makroøkonomiske antagelser, som anvendes til budgetformål, bør underkastes passende revision.

- (2) Medlemsstaterne bør for det andet indføre **nationale budgetregler**, der sikrer, at de nationale finanspolitiske rammer afspejler forpligtelserne i traktaten. De nationale budgetregler bør desuden sikre overholdelsen af traktatens referenceværdier for underskud og gæld og være i tråd med den mellemfristede målsætning (MTO) for budgettet. Budgetregler og pålidelige håndhævelsesmekanismer bør kodificeres i national ret.
- (3) Reformerne af de nationale finanspolitiske rammer bør for det tredje fremme overgangen til **flerårig budgetplanlægning**. De årlige budgetmålsætninger bør underbygges af flerårige rammer, herunder en specificering af forventede indtægter og udgifter og en angivelse af, hvor tilpasningerne i forhold til målsætningerne forventes at blive foretaget.
- (4) Endelig skal de nationale rammer være **udførlige** og omfatte hele systemet af statslige finanser. Dette er særlig vigtigt i decentraliserede økonomier. Tildeling af budgetansvar på forskellige myndighedsniveauer bør klart fremgå, og der skal indføres passende overvågnings- og håndhævelsesbestemmelser.

³ Se også Økofin-Rådets konklusioner af 18. maj 2010 om budgetrammer.

Kommissionen vil i september fremsætte formelle forslag, som fastlægger minimumskraverne til udformning af nationale finanspolitiske rammer og de proceduremæssige krav (indberetningskraverne), der skal gøre det muligt at kontrollere overholdelsen. Der bliver tale om en ny forordning baseret på artikel 126, stk. 14, i TEUF, som skal fremme anvendelsen af traktatens protokol 12 om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Traktatbrudsproceduren kan indledes i tilfælde af manglende overholdelse.

3. ØGET FOKUS PÅ OFFENTLIG GÆLD OG EN HOLDBAR FINANSPOLITIK I STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN

Der bør i stabilitets- og vækstpagten tages større hensyn til samspillet mellem gæld og underskud for at styrke incitamenterne til at føre en forsigtig politik.

Kommissionen foreslår med hensyn til den **forebyggende del**, at der hurtigere nås en offentlig budgetsaldo, som sikrer en sikkerhedsmargin i forhold til underskudsgrænsen på 3 % af BNP og sikrer hurtige fremskridt mod holdbarhed, dvs. den såkaldte mellemfristede målsætning (MTO) for budgettet, som medlemsstater med en procentvis høj gæld eller med udpræget risiko for at oparbejde gæld fremover skal overholde.

Med hensyn til den **korrigerende del** foreslår Kommissionen, at gældskriteriet i underskudsproceduren på effektiv vis indføres **ved hjælp af et klart og enkelt numerisk benchmark** for at fastsætte et tilfredsstillende tempo for nedbringelse af gælden. Underskudsproceduren kunne således indledes over for medlemsstater med gældskvoter på over 60 % af BNP, hvis gælden i en given forudgående periode ikke er blevet nedbragt tilstrækkeligt i forhold til dette benchmark (del af forskellen mellem gældsniveauet og tærsklen på 60 % af BNP). Selv om underskuddet bringes under 3 % af BNP, er det ikke nødvendigvis tilstrækkeligt til, at underskudsproceduren indstilles, hvis gælden ikke holdbart er for nedadgående. De præcise parametre fastsættes i adfærdskodeksen vedrørende stabilitets- og vækstpagten.

Udviklingen i den offentlige gæld er i højere grad end underskuddet underlagt faktorer, som ligger uden for statens direkte kontrol (navnlig inflation, renteniveau og vækstudviklingen over konjunkturforløbet), og det er derfor nødvendigt at foretage en vurdering, inden det besluttet, om der er belæg for at indlede underskudsproceduren over for et givet land. Der bør foretages en overordnet vurdering, som tager hensyn til en række parametre, bl.a. hvor tæt gældskvoten er på referenceværdien 60 % af BNP, og hvorvidt gælden er midlertidig og/eller exceptionel, samt andre relevante faktorer, som afspejler risici for fremtidige stigninger i gælden og finansieringspres, såsom:

- forfaldsstrukturen og gældens valutadenominering
- garantier til virksomheder, finansielle institutioner og husholdninger
- reserver og andre statslige aktiver
- implicitte forpligtelser, særlig som følge af aldringen
- niveauet og ændringer i den private gæld, i det omfang at de kan udgøre en implicit forpligtelse for staten

- faktorerne bag ændringer i gælden (den primære saldo, inflationen, væksten, renten, engangsforanstaltninger) og
- stock-flow-tilpasninger.

Hvis henstillingerne ikke følges, bør der indføres sanktioner.

Kommissionen vil i september foreslå **ændringer af både den forebyggende del** (forordning (EF) nr. 1466/97) **og den korrigerende del** (forordning (EF) nr. 1467/97) **af stabilitets- og vækstpakten** for at udmønte disse principper i praksis.

4. EFFEKTIV HÅNDHÆVELSE AF DEN ØKONOMISKE OVERVÅGNING GENNEM PASSENDE SANKTIONER OG INCITAMENTER

De fælles regler og koordineringsprocedurer, der er nedfældet i traktaten og i stabilitets- og vækstpakten, har ikke forhindret en række medlemsstater i at føre en finanspolitik, der er i strid med den eksisterende ramme. Der er tydeligvis behov for at styrke tilliden til EU's budgetovervågningsramme gennem en mere regelbaseret anvendelse af sanktioner. For at øge sanktionernes effektivitet i fremtiden bør en bredere vifte af sanktioner og incitamenter i højere grad anvendes forebyggende og på et tidligere tidspunkt. Finansielle sanktioners afskrækkende virkning burde være et reelt incitament til at overholde reglerne.

Der er fastsat flere typer sanktioner i artikel 126, stk. 11, i TEUF i forbindelse med tilfælde, hvor en medlemsstat ikke følger EU's retningslinjer. De omfatter et krav om at offentliggøre yderligere oplysninger, en opfordring til Den Europæiske Investeringsbank om at tage sin udlånspolitik over for den pågældende medlemsstat op til fornyet overvejelse, et krav om deponering af et ikke-rentebærende beløb af en passende størrelse, indtil det uforholdsmæssigt store underskud er blevet korrigeret, og en mulighed for at pålægge bod af en passende størrelse.

Det er i forbindelse med forbedringen af mulige finansielle incitamenters virkemåde og omfang vigtigt og nødvendigt at tilstræbe effektivitet og ligebehandling af medlemsstaterne. Finansielle sanktioner med forbindelse til EU-budgettet kunne af hensyn til proportionaliteten fastsættes som en procentdel af den pågældende medlemsstats BNI eller BNP med samme øvre grænse for alle medlemsstater. Denne øvre grænse vil sikre, at alle medlemsstater reelt kan idømmes sanktioner. Forpligtelsesbevillinger og betalinger, som berøres af suspension og/eller ophævelse, fastsættes desuden i forhold til denne øvre grænse.

De nye sanktionsmuligheder omfatter således flere typer sanktioner og incitamenter, som aktiveres afhængigt af omstændighederne og situationens alvor. De foreslåede forbedringer af de eksisterende håndhævelsesmekanismer vil kræve, at den forebyggende og korrigerende del af stabilitets- og vækstpakten (forordning nr. 1466/97 og 1467/97) ændres, og at der anvendes en passende mekanisme, der er baseret på de forskellige retsakter, som ligger til grund for EU's udgiftsprogrammer.

For så vidt angår den **forebyggende del** (dvs. når en medlemsstat ikke gør tilstrækkelige fremskridt i forhold til sine mellemfristede målsætninger for budgettet i økonomisk gode tider) foreslås to sæt af incitamenter/sanktioner.

Incitamentet vil for eurolandenenes vedkommende for det første bestå af et krav om **deponering af et rentebærende beløb**, som midlertidigt pålægges en medlemsstat, der ikke gør

tilstrækkelige fremskridt med hensyn til budgetkonsolideringen. En mulighed ville være at fastsætte en simpel udgiftsregel, der er i overensstemmelse med tilpasningen mod den landespecifikke MTO. En klar afvigelse fra den vedtagne udgiftsregel ville blive betragtet som en uforsigtig finanspolitik og give anledning til en advarsel fra Kommissionen i henhold til bestemmelserne i artikel 121, stk. 4, i TEUF. Rådet vil i tilfælde af vedvarende overtrædelser stille krav om deponering af et rentebærende beløb, indtil der er rettet op på overtrædelsen. Beløbet frigives først, når der er rettet op på de forhold, der gav anledning til at stille deponeringskravet.

Kommissionen vil for det andet og fortsat under den forebyggende del foreslå at indføre forudgående betingelser, der betinger udbetalingen af støtte inden for rammerne af samhørighedspolitikken af **strukturelle og institutionelle reformer**, som har direkte tilknytning til anvendelsen af samhørighedspolitikken, for at forbedre dennes virkning og effektivitet.

Med hensyn til den korrigerende del (dvs. når underskudsproceduren indføres over for en medlemsstat) foreslår Kommissionen et nyt system med finansielle sanktioner og incitamenter som supplement til brugen af deponering af beløb og bod. EU-budgettet ville på den måde blive anvendt som et ekstra virkemiddel i forhold til at sikre overholdelsen af de vigtigste makroøkonomiske betingelser i stabilitets- og vækstpakten. Sanktionerne bør ikke påvirke de endelige modtagere af EU-midler, men snarere betalinger til medlemsstaterne eller betalinger, som medlemsstaterne formidler. Følgende kriterier vil blive foreslået med henblik på udpegning af de EU-udgiftsområder og -programmer, der kunne komme i betragtning:

- de pågældende midlers effektivitet afhænger af en sund finanspolitik
- det fremgår klart, at midlerne er rettet til den medlemsstat, som ikke overholder stabilitets- og vækstpakten eller andre betingelser
- de pågældende udgifter fastlægges og gennemføres i henhold til delt forvaltning, dvs. hvor medlemsstaterne har hovedansvaret, eller hvor der er tale om refusion af EU-midler til medlemsstaterne
- de er store nok til at udgøre en reel sanktion eller et reelt incitament
- de har (potentiel) betydning for kvaliteten af de offentlige udgifter og strukturtilpasningen.

Disse kriterier er opfyldt for de fleste udgifter under samhørighedspolitikken, udgifter under den fælles landbrugspolitik (EGFL og ELFUL) samt udgifter under Fiskerifonden (EFF). Med hensyn til den fælles landbrugspolitik og Den Europæiske Fiskerifond vil tilfælde, hvor en nedsættelse af EU-udgifterne vil føre til en reduktion af landmandens eller fiskerens indkomst, blive undtaget. Kriterierne bør derfor kun vedrøre EU-refusioner til de nationale budgetter. Medlemsstaterne vil således fortsat skulle udbetale landbrugsstøtte, men refusionen af denne udgift via EU-budgettet kunne (delvist) suspenderes.

Overholdes reglerne ikke, kan der altså iværksættes incitamenter i form af suspension eller bortfald af dele af nuværende eller fremtidige finansielle bevillinger fra EU-budgettet. Bortfaldne bevillinger bør forblive i EU-budgettet.

Som supplement til bestemmelserne i artikel 126, stk. 11, kunne to typer finansielle sanktioner komme på tale tidligere i underskudsproceduren.

- Trin 1 – konstateringen af et uforholdsmæssigt stort underskud (artikel 126, stk. 6, i TEUF) ville føre til suspension af forpligtelser med tilknytning til flerårige programmer. Denne suspension ville ikke få umiddelbar indflydelse på betalinger og ville derfor give medlemsstaterne tid til at iværksætte effektive afhjælpende foranstaltninger. Medlemsstaterne kunne blive anmodet om at omfordele midler for at forbedre kvaliteten af de offentlige finanser. For refusioner under den fælles landbrugspolitik (EGFL) gælder på samme måde, at beslutningen om at annullere betalinger fra et bestemt tidspunkt vil blive meddelt. Genopførelse på budgettet sker, så snart medlemsstaten følger Rådets henstillinger.

- Trin 2 – manglende overholdelse af de første henstillinger om at rette op på det uforholdsmæssigt store underskud (artikel 126, stk. 8, i TEUF) ville føre til bortfald af forpligtelsesbevillinger i år n. Refusioner under den fælles landbrugspolitik (EGFL) i år n ville på samme måde bortfalde og medføre et definitivt tab af betalinger for den berørte medlemsstat.

Der kunne også skabes andre incitamenter ved at ændre medfinansieringssatserne eller oprette en **EU-resultatreserve** med henblik på belønning af sunde finanspolitikker. En sådan reserve kunne finansieres af bortfaldne forpligtelsesbevillinger i henhold til ovennævnte trin 2-procedure.

Finansieringssiden af EU-budgettet bidrager også til at styrke overholdelsen. Med den nuværende ordning med egne indtægter forholder det sig således, at bod betalt af medlemsstaterne i forbindelse med underskudsproceduren automatisk nedbringer bidraget fra deltagende medlemsstater, som ikke har et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud (i forhold til de pågældende medlemsstaters samlede BNI). Dette system sikrer, at bidraget til budgettet fra den medlemsstat, der er idømt en bod, reelt stiger, og at bidraget fra de øvrige medlemsstater falder. Kommissionen vil også vurdere, hvorvidt EU-budgettets indtægtsside på passende vis kan anvendes som et incitament til at overholde reglerne.

De nødvendige ændringer vil blive indarbejdet i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme i 2011. For medlemsstaterne i euroområdet vil der i mellemtiden og inden udgangen af september blive fremsat et forslag til forordning på grundlag af artikel 136 i TEUF med henblik på indførelse af nye sanktionsmuligheder med lignende virkninger. Kommissionen vil undersøge måder, hvorpå disse incitamenter og sanktionsmuligheder hurtigst muligt kan udvides til samtlige medlemsstater.

5. SAMORDNINGSFORLØB I DET EUROPÆISKE SEMESTER

Med indførelsen af et europæisk semester integreres de forskellige dele af samordningen af de økonomiske politikker og gøres det muligt at sikre en bedre forudgående samordning af de økonomiske politikker.

Forudgående samordning af de økonomiske politikker. Forslagets hovedformål er at give samordningen af de økonomiske politikker i EU og euroområdet en tydelig forudgående dimension. Komplementariteten i de nationale økonomiske handlingsplaner vil i løbet af det europæiske semester blive sikret på europæisk niveau ved hjælp af politiske retningslinjer, inden der træffes endelige beslutninger om budgettet for det efterfølgende år i medlemsstaterne. For euroområdet bør der foretages en horisontal vurdering af den finanspolitiske situation på grundlag af de nationale stabilitetsprogrammer og Kommissionens prognoser. Der bør lægges særlig vægt på den samlede situation i tilfælde af et alvorligt

økonomisk pres i euroområdet, hvis der er sandsynlighed for, at omfattende finanspolitiske foranstaltninger fra enkelte medlemsstaters side vil have en betydelig afsmittende virkning. I tilfælde af åbenlyse mangler i budgetplanerne for det efterfølgende år kan det eventuelt henstilles at ændre planerne.

Bedre integreret overvågning. Det europæiske semester vil i tråd med Europa 2020-strategien omfatte alle elementer af økonomisk overvågning, herunder politikker, der skal sikre budgetdisciplin og makroøkonomisk stabilitet og fremme vækst. Eksisterende processer – f.eks. under stabilitets- og vækstpakten og de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker – vil blive gjort tidsmæssigt sammenfaldende, men forbliver adskilte juridisk set. Medlemsstaterne fremsender deres stabilitets- og konvergensprogrammer og nationale reformprogrammer på samme tidspunkt, og Kommissionen vurderer dem samtidig.

Indholdet i stabilitets- og konvergensprogrammerne skal tilpasses formålet med at have et europæisk semester. Hensigten er naturligvis ikke at pålægge medlemsstaterne at fremlægge fuldt udarbejdede budgetter til EU med henblik på "godkendelse", inden de forelægges for de nationale parlamenter. Programmerne bør imidlertid omfatte information, som er en forudsætning for en meningsfuld forudgående drøftelse af finanspolitikken. Minimumskravene bør omfatte:

- et komplet og opdateret makroøkonomisk scenario
- konkrete indikationer om planer for år t+1
- en beskrivelse af de påtænkte politikker
- mellemfristede fremskrivninger af de statslige financers vigtigste variabler
- en vurdering af budgetudviklingen i år t-1
- en opdatering af budgetplanerne for indeværende år.

Det europæiske semester. Forløbet starter i januar med en "årlig vækstundersøgelse", som Kommissionen står bag. Den indeholder en gennemgang af de økonomiske udfordringer for EU og euroområdet som helhed. Det Europæiske Råd vil inden udgangen af februar opstille strategiske politiske retningslinjer, som medlemsstaterne tager højde for i deres stabilitets- og konvergensprogrammer og deres nationale reformprogrammer, som skal fremsendes i april. I starten af juli udsender Rådet landespecifikke politiske retningslinjer som nævnt i afsnit 1. I andet halvår færdigbehandler medlemsstaterne de nationale budgetter. Kommissionen vurderer i sin årlige vækstundersøgelse for det efterfølgende år, hvorledes medlemsstaterne har taget hensyn til EU's retningslinjer.

Politiske retningslinjer i løbet af det europæiske semester. Henstillingerne vil være uforbeholdne og konkrete. Der vil på det finanspolitiske område være kraftigt fokus på år t+1, og overvågningen vil give klare tilkendegivelser om, hvorvidt de planlagte mål og de underliggende politikker er passende. Henstillingerne vil med hensyn til de politikker, der skal skabe vækst og imødegå makrofinansielle risici, fokusere på et begrænset antal afgørende reformer, og der vil blive fastsat frister for deres gennemførelse.

Større inddragelse af Europa-Parlamentet. Kommissionen vil hvert år i januar forelægge sin årlige vækstundersøgelse for Europa-Parlamentet.

De nationale parlamenter. Styrkelsen af EU's økonomiske styring ville have fordel af en tidlig og effektiv inddragelse af de nationale parlamenter i processerne i det europæiske semester og af en mere omfattende dialog med Europa-Parlamentet.

Hurtig indførelse. Kommissionen foreslår at indføre det europæiske semester fra 2011. Ændringer til den nuværende adfærdskodeks for stabilitets- og konvergensprogrammerne⁴, bl.a. den nye dato for indgivelse af stabilitets- og konvergensprogrammerne, vil blive forelagt for Økofin-Rådet med henblik på godkendelse. Der forekommer ikke at være behov for umiddelbare lovgivningsændringer.

Overgang til det europæiske semester. Kommissionen vil i juli fremlægge retningslinjer for indholdet i de kommende nationale reformprogrammer. Den vil også foreslå en bilateral dialog med medlemsstaterne i efteråret 2010 for at drøfte:

- et scenario for den nationale makroøkonomiske situation på mellemlang sigt med henblik på udformning af politiske programmer for perioden frem til 2015, herunder vækstforventningerne og de overordnede budgetmæssige retningslinjer
- hvorvidt de nationale mål er i tråd med de fem vedtagne Europa 2020-mål. Medlemsstaterne bør for hvert mål angive, hvilken politik de vil føre for at opfylde deres nationale mål, og hvilke offentlige investeringer der er nødvendige for at opfylde dem
- hvordan de flaskehalse, der forhindrer medlemsstaterne i at opfylde deres mål og de overordnede Europa 2020-mål, kan fjernes.

6. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Kommissionen vil udarbejde de fornødne formelle forslag, der er omhandlet i denne meddelelse, inden udgangen af september. Der findes yderligere oplysninger i bilaget.

Kommissionen opfordrer i mellemtiden til, at Økofin-Rådet på sit møde den 13. juli bekræfter indførelsen af overvågningsforløbet i forbindelse med det europæiske semester fra januar 2011 og godkender den reviderede adfærdskodeks for stabilitets- og konvergensprogrammerne under stabilitets- og vækstpagten, jf. bilaget til meddelelsen.

⁴

Adfærdskodeksens fulde navn er "Specifikationer for gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten og retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form".

Bilag 1: Køreplan

<i>Emne</i>	<i>Tiltag</i>	<i>Forventet tidsplan</i>
Bredere makroøkonomisk overvågning	Forslag til retsakt i henhold til artikel 121, stk. 6, og artikel 136 om etablering af en ramme for håndtering af uforholdsmæssigt store ubalancer	Slutningen af september
Tematisk overvågning af strukturreformerne	Fremsættelse af specifikke henstillinger for at fremme gennemførelsen af reformtiltag	Indledes med den årlige programmeringsrunde for Europa 2020: første rapport aflægges på Det Europæiske Råds forårstopmøde i 2011
Budgetovervågning: nationale finanspolitiske rammer	Forslag til forordning i henhold til artikel 126, stk. 14, om fastlæggelse af minimumskravene til udformning af nationale finanspolitiske rammer og indberetningskravene med henblik på kontrol af overholdelsen	Slutningen af september
Budgetovervågning: øget fokus på offentlig gæld og holdbarhed i stabilitets- og vækstpagten	Forslag om ændring af såvel den forebyggende del (forordning 1466/97) som den korrigerende del (forordning 1467/97) af stabilitets- og vækstpagten. Revision af adfærdskodeksen (udgiftsregel for gennemførelse af tilpasninger mod MTO og numerisk benchmark for den hastighed, hvormed gældsnedbringelsen som minimum skal foregå)	Slutningen af september
Håndhævelse af den økonomiske overvågning (sanktioner/incitamerter): midlertidigt krav om deponering af rentebærende beløb pålagt en medlemsstat i euroområdet	Forslag til forordning i henhold til artikel 121, stk. 6, og artikel 136, stk. 1, litra a)	Slutningen af september
Håndhævelse af den økonomiske overvågning (sanktioner/incitamerter): anvendelse af EU-budgettet som ekstra virkemiddel	Indførelse af specifikke bestemmelser i de retsakter, der ligger til grund for visse EU-udgiftsprogrammer Forslag til forordning i henhold til artikel 136, stk. 1, litra a), for medlemsstaterne i euroområdet om indførelse af sanktioner med lignende virkninger	Indarbejdes i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme i 2011 Slutningen af september
Indførelse af et europæisk semester	Revision af adfærdskodeksen vedrørende stabilitets- og vækstpagten	Indførelse af overvågningsforløbet under det europæiske semester fra januar 2011

BILAG 1

SPECIFIKATIONER FOR GENNEMFØRELSEN AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN

OG

RETNINGSLINJER FOR STABILITETS- OG KONVERGENSPROGRAMMERNES INDHOLD OG FORM

INDHOLDSFORTEGNELSE

<u>DEL I</u> – SPECIFIKATIONER FOR GENNEMFØRELSEN AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN	<i>Side 4</i>
---	---------------

A. DEN FOREBYGGENDE DEL AF STABILITETS- OG VÆKSTPAGTEN	<i>Side 4</i>
---	---------------

1) Den mellemfristede budgetmålsætning (MTO)	<i>Side 4</i>
2) Tilpasningsstrategi for den mellemfristede budgetmålsætning og afvigelser fra den	<i>Side 5</i>
3) Politisk rådgivning og advarsler fra Kommissionen	<i>Side 6</i>

B. PROCEDUREN I FORBINDELSE MED UFORHOLDSMÆSSIGT STORE UNDERSKUD	<i>Side 6</i>
---	---------------

1) Kommissionens rapport i henhold til artikel 104, stk. 3	<i>Side 6</i>
2) Afgørelse om et uforholdsmæssigt stort underskud	<i>Side 7</i>
3) Korrektion af et uforholdsmæssigt stort underskud	<i>Side 8</i>
4) Ophævelse af Rådets afgørelser i forbindelse med underskudsproceduren over for medlemsstater, som har gennemført flersøjlet pensionsreformer	<i>Side 9</i>

<u>DEL II</u> – RETNINGSLINJER FOR STABILITETS- OG KONVERGENSPROGRAMMERNES INDHOLD OG FORM	<i>Side 10</i>
---	----------------

1) Status for programmet og foranstaltningerne	<i>Side 10</i>
2) Stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold	<i>Side 10</i>

<u>BILAG 1</u> – MODELSTRUKTUR FOR STABILITETS- OG KONVERGENSPROGRAMMERNE	<i>Side 14</i>
--	----------------

<u>BILAG 2</u> – TABELLER, SOM SKAL INDGÅ I STABILITETS- OG KONVERGENSPROGRAMMERNE	<i>Side 15</i>
---	----------------

INDLEDNING

Denne udtalelse opdaterer og erstatter Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs udtalelse om stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form, som blev godkendt af Økofin-Rådet den 10. juli 2001.

Stabilitets- og vækstpagten trådte fuldt ud i kraft den 1. januar 1999 og består af en regelbaseret ramme med både forebyggende og korrigerende elementer. Den bestod oprindeligt af 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. Den 20. marts 2005 vedtog Rådet en rapport om en bedre gennemførelse af stabilitets- og vækstpagten. Rapporten blev godkendt af Det Europæiske Råd i formandskabets konklusioner af 22. marts 2005, hvor det anføres, at rapporten opdaterer og supplerer stabilitets- og vækstpagten, som den nu er en integrerende del af. Den 27. juni 2005 blev pagten suppleret med to nye forordninger om ændring af forordning 1466/97 og 1467/97.

Stabilitets- og vækstpagten er en vigtig del af de makroøkonomiske rammer for Den Økonomiske og Monetære Union, som bidrager til opnåelsen af makroøkonomisk stabilitet i EU og opretholdelsen af holdbare offentlige finanser. Et regelbaseret system er den bedste garanti for, at forpligtelserne overholdes, og at alle medlemsstater behandles lige. De to faste holdepunkter i stabilitets- og vækstpagten – referenceværdien på 3 % af BNP for underskudskvoten og referenceværdien på 60 % af BNP for gældskvoten – og de mellemfristede budgetmålsætninger er hjørnestenen i den multilaterale overvågning.

Medlemsstaterne, Kommissionen og Rådet skal leve op til deres respektive ansvar og anvende traktaten og stabilitets- og vækstpagten effektivt og rettidigt. Eftersom effektiviteten af den gensidige støtte og det indbyrdes pres er en integrerende del af stabilitets- og vækstpagten, forventes det desuden, at Rådet og Kommissionen begrundet og offentliggør deres holdninger og afgørelser i alle relevante faser af proceduren i stabilitets- og vækstpagten. Medlemsstaterne forventes at følge Rådets retningslinjer og henstillinger, særlig i forbindelse med udarbejdelsen af de nationale budgetter, og på passende vis inddrage de nationale parlamenter i procedurernes forskellige trin.

De nationale budgetregler bør supplere stabilitets- og vækstpagten og styrke ejerskabet af EU's budgetramme. Deres gennemførelse kunne – uden at det berører balancen mellem de nationale kompetencer og EU's kompetencer – drøftes på europæisk plan i forbindelse med stabilitets- og konvergensprogrammerne. Styringsredskaberne på nationalt plan bør på samme måde supplere EU-rammen. Nationale institutioner kunne spille en mere fremtrædende rolle i budgetovervågningen og fremme håndhævelsen via den nationale offentlige opinion og bidrage til den økonomiske og politiske analyse på EU-plan. Medlemsstaterne kunne navnlig oprette et økonomisk vismandsråd, som skulle rådgive om de vigtigste makroøkonomiske prognoser.

Disse retningslinjer for gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten består af to dele. Første del beskriver gennemførelsen af stabilitets- og vækstpagten, og anden del består af retningslinjer for stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold og form.

DEL II

RETNINGSLINJER FOR STABILITETS- OG KONVERGENSPROGRAMMERNES INDHOLD OG FORM

Medlemsstaterne skal i henhold til stabilitets- og vækstpacten forelægge stabilitets- og konvergensprogrammer og opdateringer heraf, hvilket er grundlaget for Rådets overvågning af budgettillingerne og dets overvågning og samordning af de økonomiske politikker. Rådet kan efter henstilling fra Kommissionen og efter høring af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg afgive udtalelse om hvert af de opdaterede programmer og, såfremt det mener, at målsætningerne og indholdet bør styrkes, opfordre den pågældende medlemsstat til at tilpasse sit program.

Det forventes, at medlemsstaterne iværksætter de korrigerende tiltag, som de skønner er nødvendige for at opfylde målsætningerne i deres stabilitets- og konvergensprogrammer, når de er i besiddelse af oplysninger, som viser, at der forekommer eller kan forventes væsentlige afvigelser fra disse målsætninger.

Forelæggelsen og vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne er et grundlæggende element i det "europæiske semester" for samordning og overvågning af de økonomiske politikker. Kommissionen og Rådet vurderer stabilitets- og konvergensprogrammerne i løbet af det europæiske semester, inden der træffes væsentlige beslutninger om det nationale budget for det efterfølgende år, for at yde forudgående finanspolitisk rådgivning. Forelæggelsen og vurderingen af stabilitets- og konvergensprogrammerne og de nationale reformprogrammer er gjort tidsmæssigt sammenfaldende.

I det europæiske semester starter overvågningen og samordningen af politikkerne med en horisontal undersøgelse i begyndelsen af året, hvor Det Europæiske Råd på grundlag af analytiske data fra Kommissionen finder frem til de største økonomiske udfordringer, som EU og euroområdet står over for, og udstikker strategiske retningslinjer for politikkerne. Det forventes, at medlemsstaterne fuldt ud følger Det Europæiske Råds horisontale retningslinjer i forbindelse med udarbejdelsen af deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Det forventes på samme måde, at Kommissionen og

Rådet følger Det Europæiske Råds retningslinjer, når de vurderer programmerne.

I lyset af stabilitets- og konvergensprogrammernes større betydning i forbindelse med den multilaterale overvågning i det europæiske semester er det vigtigt, at de indeholder passende informationer og kan sammenlignes medlemsstaterne imellem. I Rådets forordning (EF) nr. 1466/97, ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 1055/05, fastlægges de væsentligste elementer i disse programmer, idet det samtidig anerkendes, at de nationale myndigheder har ansvaret for programmerne, og at mulighederne og praksis er forskellige fra land til land. Stabilitets- og konvergensprogrammerne indeholder navnlig oplysninger, som er en forudsætning for en meningsfuld drøftelse af finanspolitikken på kort og mellemlang sigt, herunder et komplet makroøkonomisk scenario, prognoser for udviklingen i de offentlige finansers vigtigste variabler og deres primære elementer samt en beskrivelse af de påtænkte politikker.

Erfaringen med stabilitets- og konvergensprogrammerne fra de første år af pactens gennemførelse viser, at retningslinjerne for programmernes indhold og form ikke blot er en hjælp for medlemsstaterne i forbindelse med udarbejdelsen af deres programmer, men også letter Kommissionens, Det Økonomiske og Finansielle Udvalgs og Rådets vurdering af dem.

Retningslinjerne nedenfor bør betragtes som en adfærdskodeks og en tjekliste, som medlemsstaterne skal anvende, når de udarbejder stabilitets- og konvergensprogrammerne. Det forventes, at medlemsstaterne i videst muligt omfang følger retningslinjerne og begrundet enhver afvigelse fra dem.

1) Status for programmet og foranstaltningerne

Det enkelte programs status i forbindelse med de nationale procedurer skal fremgå, navnlig med hensyn til behandlingen i det nationale parlament. Det skal også fremgå af programmet, om Rådets udtalelse om det forrige program er blevet forelagt for det nationale parlament.

Status for gennemførelsen af de foranstaltninger (vedtagne eller planlagte), der er beskrevet i programmet, bør også angives.

2) Stabilitets- og konvergensprogrammernes indhold

Med henblik på at lette sammenligningen af landene forventes det, at medlemsstaterne i videst muligt omfang følger modelstrukturen for programmerne i bilag 1. Standardiseringen af programmernes form og indhold i henhold til retningslinjerne nedenfor vil i høj grad forbedre mulighederne for ligebehandling.

De kvantitative oplysninger bør forelægges efter et standardiseret sæt af tabeller (bilag 2). Medlemsstaterne bør tilstræbe at angive alle oplysninger i disse tabeller. Tabellerne kan suppleres af yderligere oplysninger, når medlemsstaterne skønner, at det er nyttigt.

Programmerne bør ud over at følge retningslinjerne indeholde oplysninger om overensstemmelsen med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og de foranstaltninger, der skal sikre gennemførelsen af dem, samt de foranstaltninger, der skal forbedre kvaliteten af de offentlige finanser og sikre deres holdbarhed på lang sigt.

Målsætninger og opfyldelsen af målsætninger

I stabilitets- og konvergensprogrammerne fastsætter medlemsstaterne budgetmålsætninger for det samlede offentlige budget i forhold til MTO og beskriver den forventede udvikling i gældskvoten. Konvergensprogrammerne skal også indeholde en beskrivelse af de mellemfristede målsætninger for den monetære politik og forholdet mellem disse målsætninger og pris- og valutakursstabiliteten.

Når medlemsstaterne udarbejder den første opdatering af deres stabilitets- og konvergensprogram, efter at en ny regering er tiltrådt, opfordres de til at udvise kontinuitet med hensyn til de budgetmålsætninger, som Rådet har godkendt på grundlag af den foregående opdatering af stabilitets- og konvergensprogrammet, og til – med sigte på hele regeringsperioden – at fremlægge oplysninger om de midler og instrumenter, som regeringen ved fastlæggelsen af sin budgetstrategi agter at anvende for at nå disse målsætninger.

Medlemsstaternes stabilitets- og konvergensprogram skal indeholde en opdatering af budgetplanerne for det år, hvor programmet forelægges, på grundlag af meddelelsen i april. Stabilitets- og konvergensprogrammet skal omfatte en redegørelse for ændringer af budgetmålsætningerne i de programmer, der blev forelagt i år t-1 (med særligt fokus på udviklingen i statens udgifter).

Af hensyn til at sikre et bedre indblik i udviklingen i det offentlige budget og i den generelle budgetstrategi forelægges oplysninger om indtægts- og udgiftskvoten og de primære indtægts- og

udgiftsposter samt om engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger. For at sikre et bedre indblik i udviklingen i gældskvoten bør der i videst muligt omfang angives oplysninger om stock-flow-tilpasningen, f.eks. privatiseringsindtægter og andre finansielle transaktioner.

Budgetsaldoerne bør opdeles efter delsektorer i den offentlige forvaltning (centralregering, delstatsregering (for forbundsstater og lignende staters vedkommende), kommuner samt sociale kasser).

Antagelser og data

Stabilitets- og konvergensprogrammerne bør baseres på realistiske og forsigtige makroøkonomiske prognoser. Kommissionens prognoser kan være et vigtigt bidrag i forbindelse med samordningen af de økonomiske politikker og finanspolitikkerne. Det står medlemsstaterne frit for at lægge deres egne prognoser til grund for deres stabilitets- og konvergensprogrammer. Dog bør der redegøres relativt udførligt for væsentlige forskelle mellem landets egne prognoser og Kommissionens tjenestegrenes prognoser. Denne redegørelse vil blive anvendt som reference i forbindelse med den efterfølgende vurdering af fejl i prognoserne.

Programmerne bør indeholde hovedantagelserne vedrørende den forventede økonomiske udvikling og vigtige økonomiske variabler, der er relevante for gennemførelsen af budgetplanerne, såsom de offentlige investeringsudgifter, realvæksten i BNP, beskæftigelsen og inflationen. Antagelserne vedrørende realvæksten i BNP bør underbygges af en indikation af efterspørgsels forventede bidrag til væksten. Mulige positive og negative faktorer, som kan påvirke udsigterne, bør fremhæves.

Programmerne bør desuden indeholde tilstrækkelige oplysninger om udviklingen i BNP til, at der kan foretages en analyse af konjunktursituationen og mulige vækstkilder. Udsigterne for sektorbalancerne og den eksterne balance bør analyseres, sidstnævnte navnlig for lande med et højt underskud over for udlandet.

Med hensyn til den eksterne makroøkonomiske udvikling bør medlemsstaterne i euroområdet og de medlemsstater, der deltager i ERM II, navnlig anvende "de fælles eksterne antagelser" i forbindelse med de vigtigste variabler vedrørende tredjelande, som Kommissionen anvender i sine forårsprognoser, eller af hensyn til sammenligneligheden forelægge en følsomhedsanalyse, der er baseret på de fælles antagelser for disse variabler, hvis forskellene er væsentlige. Kommissionens tjenestegrene skal i god

tid forelægge antagelserne (efter høring af nationale eksperter) på grundlag af oversigten i bilag 2 med henblik på behandling i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg.

Antagelser vedrørende rentesatser og valutakurser bør, såfremt de ikke fremgår af programmet, forelægges for Kommissionens tjenestegrene af hensyn til den tekniske vurdering af programmerne.

Med henblik på at lette vurderingen bør det anvendte begrebsapparat være i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat på europæisk plan, særlig i forbindelse med det europæiske nationalregnskabsystem (ENS). Programmerne bør sikre, at de fornødne oplysninger om budgetaggregater og de økonomiske antagelser formelt og indholdsmæssigt er i overensstemmelse ENS-begrebsapparatet. Disse oplysninger kan suppleres med en beskrivelse af bestemte regnskabskonventioner af særlig betydning for det pågældende land.

Foranstaltninger, strukturreformer og langsigtet holdbarhed

Programmerne bør indeholde en beskrivelse af de budgetforanstaltninger og andre økonomisk-politiske foranstaltninger, der træffes eller påtænkes for at nå programmets målsætninger, og, for så vidt angår de centrale budgetforanstaltninger, en vurdering af disses kvantitative betydning for den offentlige saldo. Foranstaltninger med væsentlige engangsvirkninger bør udtrykkeligt angives. Jo længere ud i fremtiden programåret ligger, desto mindre detaljerede kan oplysningerne være. Med hensyn til de sidste år af programmerne kan myndighederne f.eks. forelægge en oversigt over mulige foranstaltninger, som de overvejer at træffe for at nå programmets målsætninger, samt en vurdering af deres betydning.

Programmerne bør imidlertid indeholde konkrete tilkendegivelser om de politiske hensigter for år t+1, herunder foreløbige prognoser og/eller målsætninger for den offentlige saldo, udgifterne og indtægterne og de primære udgifts- og indtægtsposter samt en beskrivelse af de politikker, der påtænkes for at nå budgetmålsætningerne. Den pågældende medlemsstat bør i modsat fald opfordres til at forelægge et revideret program i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5, stk. 2, og artikel 8, stk. 2, i forordning 1466/97.

Strukturreformerne bør specifikt analyseres, når de har til formål at bidrage til opnåelsen af programmets målsætninger. I betragtning af "større strukturreformers" betydning for fastlæggelsen af tilpasningsstrategien for den mellemfristede

målsætning for de medlemsstater, som endnu ikke har nået den, og for at tillade midlertidige afvigelser fra MTO'en for de medlemsstater, der allerede har nået den (se del I), bør programmerne indeholde udførlige oplysninger om sådanne reformers budgetmæssige og økonomiske konsekvenser. Programmerne bør navnlig omfatte en detaljeret kvantitativ cost-benefit-analyse af reformernes eventuelle kortsigtede omkostninger og langsigtede fordele ud fra et budgetmæssigt synspunkt. De bør desuden indeholde en analyse af reformernes forventede betydning for den økonomiske vækst over tid samt en redegørelse for den anvendte metode.

Programmerne bør også indeholde oplysninger om påtænkte foranstaltninger, der skal forbedre kvaliteten af de offentlige finanser på såvel indtægts- som udgiftssiden (f.eks. skattereformer, initiativer, der giver størst udbytte for pengene, og foranstaltninger, som sikrer en mere effektiv skatteopkrævning og en bedre udgiftskontrol).

Programmerne kunne desuden indeholde oplysninger om gennemførelsen af eksisterende nationale budgetregler (udgiftsregler osv.) og om andre institutionelle aspekter af de offentlige finanser, særlig budgetprocedurer og den statistiske styring af de offentlige finanser.

Endelig bør programmerne skitsere de landestrategier, der skal sikre de offentlige finansers holdbarhed, særlig i lyset af de økonomiske og budgetmæssige konsekvenser af den aldrende befolkning.

Arbejdsgruppen om Aldring, som er tilknyttet Udvalget for Økonomisk Politik (EPC), er ansvarlig for udarbejdelsen af fælles budgetprognoser for offentlige udgifter til pensioner, sundhedsydelser, langtidspleje, uddannelse, arbejdsløshedsunderstøttelse og, såfremt det er muligt og relevant, aldersrelaterede indtægter, såsom pensionsbidrag. Disse fælles prognoser vil danne grundlag for Kommissionens og Rådets vurdering af medlemsstaternes offentlige finansers holdbarhed i relation til vækst- og stabilitetspagten og bør medtages i programmerne.

Programmerne bør omfatte alle øvrige oplysninger, såvel kvalitative som kvantitative, der er nødvendige for, at Kommissionen og Rådet kan vurdere holdbarheden af medlemsstaternes offentlige finanser på grundlag af de aktuelle politikker. Oplysningerne i programmerne bør med henblik herpå fokusere på nye relevante oplysninger, som ikke fuldt ud er afspejlet i de seneste fælles prognoser fra EPC. Medlemsstaterne kunne eksempelvis have et ønske om at medtage oplysninger om den seneste demografiske udvikling og større politiske ændringer i pensions- og sundhedssystemerne. Der bør i

programmerne skelnes klart mellem trufne foranstaltninger og påtænkte foranstaltninger.

I betragtning af usikkerheden omkring langsigtede prognoser bør Kommissionens og Rådets vurdering omfatte stresstest, som giver en indikation af risikoen for holdbarheden i de offentlige finanser i tilfælde af en negativ demografisk, økonomisk eller budgetmæssig udvikling.

Medlemsstaterne kan ud over ovennævnte krav forelægge forskellige prognoser på grundlag af nationale beregninger. Medlemsstaterne bør i den forbindelse detaljeret redegøre for de antagelser, der ligger til grund for disse prognoser, den anvendte metode, de politikker, der er gennemført eller planlagt for at leve op til antagelserne, samt uoverensstemmelser mellem de nationale prognoser og de fælles prognoser, som den Arbejdsgruppe om Aldring, der er tilknyttet Udvalget for Økonomisk Politik, har udarbejdet.

Disse nationale prognoser og de antagelser, som de bygger på, herunder deres troværdighed, vil danne grundlag for Kommissionens og Rådets vurdering af medlemsstaternes offentlige finansers holdbarhed i relation til vækst- og stabilitetspagten.

Følsomhedsanalyse

Da der uundgåeligt vil forekomme fejl i prognoserne, bør stabilitets- og konvergensprogrammerne indeholde udførlige følsomhedsanalyser og/eller beskrivelser af alternative scenarier, så Kommissionen og Rådet kan tage hele spektret af mulige finanspolitiske resultater i betragtning.

Programmerne skal navnlig omfatte en analyse af, hvordan ændringer i de centrale økonomiske antagelser vil påvirke budget- og gældssituationen, og det skal fremgå, hvilke antagelser der ligger til grund for, hvordan indtægts- og udgiftsprognoserne forventes at reagere på ændringer i de økonomiske variabler. Dette bør omfatte konsekvenserne for budget- og gældssituationen af forskellige antagelser om renteudviklingen og, for medlemsstaterne uden for euroområdet, af forskellige antagelser om valutakursudviklingen. Lande, som ikke anvender de fælles eksterne antagelser, bør også tilstræbe at udarbejde en følsomhedsanalyse på grundlag af de vigtigste variabler vedrørende tredjelande, hvis der er væsentlige forskelle.

Programmerne bør i tilfælde af "større strukturreformer" (se del I) også indeholde en analyse af, hvilken betydning ændringer i antagelserne vil have for budgettet og den potentielle vækst.

Tidshorisont

Oplysningerne om udviklingen i den offentlige overskuds/underskudskvot, udgifts- og indtægtskvoten og gælds- og indtægtsposterne, gældskvoten samt om de centrale økonomiske antagelser skal forelægges på årsbasis og skal ud over det indeværende og det foregående år mindst dække de efterfølgende tre år (artikel 3, stk. 3, og artikel 7, stk. 3), idet medlemsstaterne dog kan medtage en længere periode, hvis de ønsker det.

Tidshorisonten for de langsigtede antagelser om de budgetmæssige konsekvenser af aldringen bør dække den samme periode som prognoserne fra EPC.

Opdatering af programmerne

Forelæggelsen af opdateringerne af stabilitets- og konvergensprogrammerne bør af hensyn til den korrekte forudgående samordning og overvågning af de økonomiske politikker finde sted hvert år i løbet af de første 15 dage af april⁵⁶⁷. Hele processen bør afsluttes med vedtagelsen af Rådets udtalelser om programmerne, hvilket i reglen finder sted hvert år inden udgangen af juli.

De årlige opdateringer af stabilitets- og konvergensprogrammerne bør vise, hvordan udviklingen har været i forhold til budgetmålsætningerne i det forrige program eller den forrige opdatering. De bør i givet fald indeholde en detaljeret redegørelse for afvigelser fra disse målsætninger. I tilfælde af væsentlige afvigelser bør det fremgå af opdateringen, hvorvidt der er truffet foranstaltninger for at rette op på situationen, og der bør forelægges oplysninger om disse foranstaltninger.

⁵ Med hensyn til Det Forenede Kongerige, som har et anderledes budgetår, bør forelæggelsen finde sted på tæt som muligt på forelæggelsen af den foreløbige budgetrapport i efteråret.

⁶ Østrig og Portugal kan på nuværende tidspunkt ikke overholde denne tidsplan, men forelægger deres stabilitetsprogrammer senest den 15. december.

⁷ Irland vil blive anset for at opfylde dette krav ved forelæggelse af opdateringen af sit stabilitetsprogram på sin årlige budgetdag, som traditionelt er den første onsdag i december.

BILAG 2

