



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.3.2013
COM(2013) 165 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**Mot en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union:
ett instrument för konvergens och konkurrenskraft**

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Mot en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union: ett instrument för konvergens och konkurrenskraft

1. INLEDNING

Bakgrund

Kommissionens plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union, som antogs den 28 november 2012¹, innehåller förslag till åtgärder på kort, medellång och lång sikt för hur samarbetet och integrationen kan stärkas på de finansiella, finanspolitiska, ekonomiska och politiska områdena. För att fullborda ramverket för samordning av den ekonomiska politiken i allmänhet och den gemensamma valutan i synnerhet bör ett antal åtgärder genomföras på kort sikt. Till dessa hör de avtalsarrangemang (nedan även kallade *avtal*) som – i kombination med en solidaritetsmekanism – ska stödja sådana nationella strukturreformer för stärkt konkurrenskraft som behöver genomföras av en given medlemsstat under särskilt hårt tryck, och där det kan förväntas negativa spridningseffekter till andra medlemsstater om reformerna inte genomförs. Syftet är att hjälpa medlemsstater som drabbats av svårigheter som kan påverka hela euroområdet att genomföra nödvändiga reformer med stöd av instrumentet för konvergens och konkurrenskraft. Tanken är att kombinationen av avtal och ekonomiskt stöd ska medverka till att få igång reformerna tidigare än de berörda medlemsstaterna skulle ha klarat på egen hand. På grundval av kommissionens plan och de fyra ordförandenas rapport om en verklig ekonomisk och monetär union² enades Europeiska rådet i december 2012 om en färdplan för fullbordandet av EMU. Fram till Europeiska rådets möte i juni 2013 kommer man att fortsätta arbetet med att samordna de nationella reformerna, utveckla den sociala dimensionen av EMU, inklusive dialogen mellan arbetsmarknadens parter, undersöka om idén om ömsesidiga avtal är genomförbar och vilka former dessa avtal i så fall bör ta, samt arbeta med utformningen av en solidaritetsmekanism³. I de fyra ordförandenas rapport från december diskuteras också frågorna om avtalsarrangemang och en mekanism för ekonomiskt stöd, där som separata frågor.

Kommissionens förslag

Det instrument för konvergens- och konkurrenskraft som kommissionen föreslår omfattar både idén om avtalsarrangemang och en mekanism för solidaritet. Kombinationen av dessa två element skulle bidra till såväl solidaritet, i form av ekonomiskt stöd för att främja ett ökat ekonomiskt ansvarstagande, som budgetdisciplin, vilken skulle regleras genom villkor i avtalen. Följande skulle utgöra huvudkomponenter i ett instrument för konvergens och konkurrenskraft:

¹ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2012/11/pdf/blueprint_en.pdf, COM(2012) 777 final.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134353.pdf, par 12.

- Avtal som skulle reglera den berörda medlemsstatens huvudsakliga åtaganden, med överenskomna tidsfrister. De åtgärder som medlemsstaten åtar sig att genomföra skulle syfta till att följa de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen, särskilt de som härrör från förfarandet vid makroekonomiska obalanser.
- Ekonomiskt stöd till genomförande av reformer enligt avtalet.

För att få in synpunkter från berörda parter redovisar kommissionen i detta meddelande olika handlingsalternativ och frågor kring hur instrumentet för konvergens och konkurrenskraft skulle tillämpas, vilka medlemsstater som borde omfattas, hur instrumentet kan finansieras samt vilken plats det skulle inta bland befintliga system för ekonomisk styrning inom euroområdet och inom EU som helhet. Tanken med meddelandet är att ta upp dessa frågor som ett led i den debatt om nästa steg mot fullbordandet av EMU som nu förs av de huvudsakliga aktörerna, särskilt Europaparlamentet, medlemsstaterna och de nationella parlamenten.

2. ETT INSTRUMENT FÖR KONVERGENS OCH KONKURRENSKRAFT: AVTALSARRANGEMANG OCH EKONOMISKT STÖD

2.1. Motivet för ett instrument för konvergens och konkurrenskraft

Med tanke på det ömsesidiga beroendet mellan de medlemsstater som antagit den gemensamma valutan är det av yttersta vikt att alla för en sund ekonomisk politik och finanspolitik. Krisen har visat att uteblivna eller halvhjärtade reformer i en medlemsstat också kan drabba andra. Som ett led i den nya ekonomiska styrningen av euroområdet och EU måste man försäkra sig om att de strukturreformer som behövs för att komma till rätta med grundläggande brister i vissa ekonomier faktiskt genomförs, och att detta sker snabbare än vad som ofta har varit fallet. Kommissionen ser detta som ett viktigt redskap för att uppfylla de särskilda behov som uppstår inom en valutaunion: när länder är sammanlänkade genom en gemensam valuta är det särskilt viktigt att de reformer som behöver genomföras både är väl utformade och sker i tid. Det behövs därför ett ytterligare redskap för att främja och stödja reformer när en medlemsstat står under särskilt hårt tryck, inte minst därför att sådana reformer kan få en positiv inverkan även på andra medlemsstater.

Om medlemsstater genomför strukturreformer på ett ambitiöst och samordnat sätt, och med hänsyn tagen till euroområdets behov, kan detta medföra positiva resultat för alla och bidra till hållbar tillväxt, sysselsättning och social sammanhållning. God anpassningsförmåga och starkare konkurrenskraft skulle göra alla medlemsstater mer motståndskraftiga mot effekterna av ekonomiska konjunkturedgångar och förebygga destruktiva makroekonomiska obalanser, vars ekonomiska och sociala kostnader vi känner.

EU:s befintliga ramar för ekonomisk övervakning innebär redan ett incitament för reformer: man fastställer gemensamma mål som ska uppnås av alla medlemsstater, utfärdar regelbundet politiska riktlinjer, övervakar löpande hur mål och riktlinjer uppfylls och använder ”grupptrack” och utbyte av god praxis som medel för att skapa rätt förutsättningar för konvergens och konkurrenskraft. Dessutom används mer direkta påtryckningsmedel som sanktioner och makroekonomiska villkor för stöd.

I sin plan för ett djupgående och verkligt EMU har kommissionen förklarat varför man anser att gällande regelverk bör kompletteras med ett särskilt instrument för att hjälpa

medlemsstater som genomför vissa viktiga reformer genom att tillhandahålla ekonomiskt stöd till åtgärder som mildrar sociala och politiska konsekvenser av reformerna. Även om reformerna först och främst gynnar den medlemsstat som genomför dem är de också till fördel för euroområdet och EU som helhet. Mer motståndskraftiga ekonomier bidrar till övriga medlemsstaters välbefinnande. Om en medlemsstat däremot dröjer med nödvändiga reformer, ofta på grund av kortsiktiga ogynnsamma effekter inom det egna landet, kan detta få negativa återverkningar på de övriga. Att ge ekonomiskt stöd till en väl definierad uppsättning reformer skulle vara särskilt viktigt i fall där obalanser kvarstår trots att medlemsstaten i fråga har följt de tidigare landsspecifika rekommendationerna.

Instrumentet för konvergens och konkurrenskraft behöver också innefatta skyddsklausuler som förebygger moralisk risk, eftersom medlemsstater kan få uppfattningen att reformer belönas med ekonomiskt stöd först när de redan är försenade, och därmed lockas att skjuta upp reformerna tills de blir tillräckligt akuta för att vara stödberättigande. Det finns också en risk att man i onödan beviljar stöd för reformer som skulle ha genomförts i alla fall. Det nya instrumentet för ekonomiskt stöd bör endast användas för viktiga reformer som har en potentiell påverkan på andra medlemsstater och på euroområdet och EU som helhet. Stödet skulle alltså bidra till reformer som antingen inte skulle ha ägt rum under andra omständigheter eller som inte hade kunnat genomföras vid den givna tidpunkten på grund av den börda de hade inneburit för den berörda medlemsstaten – det kan gälla reformer som eventuellt skulle ha genomförts först senare, till ännu högre kostnader för medlemsstaten och för euroområdet och EU som helhet.

2.2. Avtalen

Täckning – olika alternativ i fråga om deltagande medlemsstater

Enligt kommissionens plan bör det avtal som skulle reglera instrumentet för konvergens och konkurrenskraft bygga på EU:s befintliga ram för budgetövervakning. Tanken är att avtalet binder samman de politiska riktlinjer som är resultatet av de landsspecifika rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen och den nationella processen för strukturreformer.

En viktig fråga som måste ställas är för vilka medlemsstater instrumentet för konvergens och konkurrenskraft skulle inrättas. Följande möjligheter kan övervägas:

- Alla medlemsstater i euroområdet (utom de som är föremål för ett makroekonomiskt anpassningsprogram⁴).
- Man bör även undersöka möjligheterna att låta medlemsstater utanför euroområdet ingå avtal. Detta gäller i synnerhet de medlemsstater som förbereder sig för att ansluta sig till euron, med hänsyn tagen till vilket stadium dessa förberedelser har nått.

En annan viktig fråga som måste tas upp gäller när medel från instrumentet för konvergens och konkurrenskraft skulle frigöras. Till alternativen hör följande:

⁴ Förslag till 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 sin finansiella stabilitet i euroområdet, KOM(2011) 819 slutlig.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0819:FIN:EN:PDF>

- Användningen av konvergens- och konkurrenskraftsinstrumentet skulle vara öppet för alla deltagande medlemsstater.
- Instrumentet för konvergens och konkurrenskraft skulle användas när en deltagande medlemsstat är föremål för förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Bör deltagandet i så fall vara frivilligt eller obligatoriskt?
- Instrumentet skulle kunna tas i anspråk när kommissionen uppmanar en deltagande medlemsstat att använda det.

Vilka reformer bör omfattas?

Det föreslagna instrumentet skulle kunna utformas på olika sätt beroende på vilka reformer man bestämmer att det ska omfatta, t.ex. i följande avseenden:

- Om systemet ska bygga på frivilligt deltagande skulle medlemsstaterna kunna lägga fram en plan för ett antal konkreta reformer med klara tidsfrister, där det framgår hur reformerna svarar mot de landsspecifika rekommendationerna⁵. Detta skulle utgöra kärnan i avtalet.
- Om det nya instrumentet ska tillämpas på medlemsstater i euroområdet som är föremål för förebyggande åtgärder inom förfarandet vid makroekonomiska obalanser borde reformerna omfatta de rekommendationer som utfärdats inom det förfarandet, och särskilt åtgärder för att stärka konkurrenskraften, främja den finansiella stabiliteten, förbättra arbets-, produkt- och tjänstemarknadernas funktion och följaktligen ekonomins anpassningsförmåga.
- För medlemsstater i euroområdet som är föremål för förfarandet vid alltför stora obalanser bör den gängse (obligatoriska) planen för korrigerande åtgärder användas i stället för det tänkta avtalsarrangemanget, så att man undviker överlappande övervakningsverktyg. I detta fall skulle instrumentet för konvergens och konkurrenskraft bidra till att påskynda korrigeringen av obalanser. Förfarandet för att fastställa en plan för korrigerande åtgärder samt övervaka att den genomförs ska vara det som anges i förordning (EU) nr 1176/2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.

Frågor som bör tas upp under samrådet:

- På vilka medlemsstater skulle instrumentet för konvergens och konkurrenskraft tillämpas?
- I vilket skede bör medel från instrumentet tas i anspråk?
- Vilka typer av reformer skulle bli föremål för stöd genom instrumentet för konvergens och konkurrenskraft? Bör man fastställa en "tröskel" i fråga om dessa reformers omfattning eller betydelse? Anser ni att den indelning i kategorier som föreslås ovan är lämplig? Motivera ert svar.
- Skulle ni föreslå andra sätt att definiera vilka reformer som ska berättiga till stöd, med utgångspunkt från den specifika situationen i var och en av de medlemsstater som ska omfattas?

Förfarande

⁵ De rekommendationer som antas av rådet inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

Medlemsstaternas reformplaner skulle kunna bedömas av kommissionen, på samma sätt som sker inom befintliga övervaknings- och kontrollsystem. Bedömningen skulle särskilt inriktas på huruvida de föreslagna åtgärderna är lämpliga och tillräckliga, vilket tillskott de utgör i förhållande till befintliga reformer och i vilken utsträckning de avhjälper de ekonomiska brister som tas upp i de landsspecifika rekommendationerna. Bedömningen skulle också omfatta reformernas potentiella påverkan på andra medlemsstater, samt huruvida de föreslagna åtgärderna kan anses vara genomförbara inom de angivna tidsramarna. Värderingen av förväntade resultat skulle i relevanta fall också omfatta inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet samt sociala konsekvenser.

Utifrån sin bedömning skulle kommissionen förhandla om detaljerna i planen med den medlemsstat som lämnar förslaget, och på grundval av detta lägga fram ett formellt förslag till rådet om att godkänna avtalet. De reformer som blir föremål för stöd skulle variera beroende på situationen i den medlemsstat som lämnar förslaget – i vissa fall kan det handla om kortvariga reformer, i andra fall reformer som tar flera år att genomföra.

Rådet skulle (eventuellt med ändringar) godkänna de specifika åtgärder som föreslås samt den överenskomna tidsplanen. Om den medlemsstat som lämnar förslaget och kommissionen inte kan enas, eller om rådet inte godtar avtalet, skulle avtalet inte ingås och det ekonomiska stödet därmed utebli.

Det bör enligt förslaget bli kommissionens uppgift att årligen övervaka genomförandet av avtalet såsom en del av den europeiska planeringsterminen, och medlemsstaterna skulle i samband med detta rapportera om framstegen med sina nationella reformprogram. Kommissionen skulle utvärdera genomförandet av reformerna och bedöma hur lämpliga de överenskomna reformplanerna är i förhållande till hur det ekonomiska läget utvecklas och till de utmaningar som medlemsstaterna står inför. Vid behov bör både kommissionen och medlemsstaten kunna föreslå ändringar i avtalet, vilket i så fall skulle leda till en ny förhandlingsrunda.

Eftersom de åtgärder som skrivs in i avtalen förväntas omfatta betydande ekonomiska reformplaner i samma mening som inom det planerade systemet för förhandssamordning bör det finnas en klar koppling mellan de två instrumenten. Kommissionen inleder därför parallellt ett samråd om förhandssamordning av planer för större reformer av den ekonomiska politiken.

Frågor som bör tas upp under samrådet:

- Delar ni uppfattningen att innehållet i de föreslagna avtalen bör förhandlas fram av kommissionen och den berörda medlemsstaten?
- Håller ni med om att besluten om avtalen bör tas av rådet?
- Delar ni uppfattningen att både kommissionen och den berörda medlemsstaten bör ha möjlighet att föreslå ändringar i överenskomna avtal? I så fall under vilka omständigheter?
- Instämmer ni i att det bör ske en årlig rapportering om avtalsarrangemangen inom ramen för den europeiska planeringsterminen?

2.3. Demokratisk legitimitet och ansvarighet

Ett av huvudmålen med att inrätta ett instrument för konvergens och konkurrenskraft är att stödja medlemsstaterna i den ofta smärtsamma process som det innebär att genomföra de

omfattande reformer som krävs för att åtgärda svagheter som konstaterats i de landsspecifika rekommendationerna. Ett ökat EU-deltagande i reformprocessen skulle kräva ett snabbt och aktivt deltagande från de nationella parlamenten och andra berörda parter i medlemsstaterna.

Innan en medlemsstat lägger fram en plan för konkreta reformer behöver den förankra dessa reformer i det nationella parlamentet, så att man försäkras om att det finns ett engagemang för att faktiskt genomföra dem. Under alla omständigheter bör de nationella parlamenten involveras innan rådet fattar beslut om ett avtal. Beroende på de planerade reformernas natur bör också andra nationella intressenter, t.ex. arbetsmarknadens parter, kunna involveras. Om så är lämpligt skulle även företrädare för kommissionen i vissa fall kunna delta i dialogen med de nationella parlamenten om hur instrumentet bäst bör användas.

För att garantera demokratisk legitimitet och ansvarighet på EU-nivå bör Europaparlamentet involveras fullt ut, och med tanke på att de reformer som kan komma att omfattas av det nya instrumentet är av stor betydelse för EMU:s funktion som helhet bör företrädare för kommissionen alltid vara tillgängliga för dialog med Europaparlamentet. Man skulle också kunna söka lämpliga former för dialog med företrädare för rådet och medlemsstaterna.

Frågor som bör tas upp under samrådet:

- Hur bör de nationella parlamenten involveras i beslut som rör avtalen?
- Hur bör andra intressenter i medlemsstaterna rådfrågas? I så fall vilka, och i vilket skede av processen?
- Under vilka former bör företrädare för kommissionen delta i dialog med de nationella parlamenten i fråga om avtalen?
- Hur bör företrädare från rådet och berörda medlemsstater föra dialog med Europaparlamentet om avtalen, och i vilket skede av processen?

3. EKONOMISKT STÖD SKA GÖRA DET LÄTTARE ATT GENOMFÖRA REFORMER

I sin plan för ett djupgående och verkligt EMU bedömer kommissionen att det kommer att behövas ekonomiskt stöd för att stödja genomförandet av strukturreformerna. Ett alternativ är att alla deltagande medlemsstater bidrar till en mekanism för ekonomiskt stöd. Kommissionen överväger här olika möjligheter även när det gäller skyldigheten att bidra till den nya mekanismen: bidrag kan krävas från alla deltagande medlemsstater, eller från alla medlemsstater i euroområdet oavsett om de lyfter några medel från den, osv. Oavsett vilket alternativ som väljs skulle finansieringen antingen kunna grundas på särskilda bidrag, till exempel på grundval av BNI, eller på nya, specifika finansiella medel för ändamålet. Kommissionen räknar med att mekanismen skulle tas upp i EU:s budget som externa inkomster avsatta för särskilda ändamål. Detta innebär att medlen de inte skulle omfattas av de tak som fastställs i förordningen om den fleråriga budgetramen. Mekanismen skulle regleras genom en ny rättsakt, som skulle innehålla regler om potentiella stödmottagare (t.ex. endast bidragande medlemsstater kan dra nytta av den) och om hur utgifter ska godkännas. Enligt kommissionen skulle mekanismens medel vara av begränsad omfattning till att börja med. De skulle sedan kunna öka över tiden och med erfarenheten, om mekanismen visar sig vara ett effektivt och kostnadseffektivt sätt att främja reformer. Så snart mekanismen har inrättats behöver man fastställa i närmare detalj hur den ska fungera. Kommissionen har diskuterat ett antal alternativ, t.ex. att man kan fastställa en klumpsumma per avtal, som skulle kunna betalas ut i form av ett budgetstöd. Fastställandet och förutsättningarna för att använda de avdelade beloppen skulle liksom utbetalningen regleras genom stränga villkor som ingår i

avtalen. Villkoren skulle vara kopplade till att överenskomna reformer genomförs, men skulle inte förutsätta att specifika ekonomiska resultat av dessa reformer uppnås. Det ekonomiska stödet skulle också stärka den sociala dimensionen av EMU. De åtgärder i medlemsstaterna som finansieras kunde t.ex. vara inriktade på att stödja modernisering av yrkesutbildningssystemen eller att effektivisera aktiva arbetsmarknadsåtgärder, utan att man kräver att insatserna måste leda till att ett visst antal personer borde få anställning.

Det nya finansieringsinstrumentet måste vara konsekvent med och komplettera befintliga finansieringsformer såsom strukturfonderna, särskilt Europeiska socialfonden. Mervärdet av den mekanism som här föreslås är att stödja reformåtgärder på ett snabbt, målinriktat och tidsbegränsat sätt. Detta är särskilt viktigt när det gäller de makroekonomiska villkor som föreskrivs för strukturfonderna för perioden 2014–2020.

För att maximera den potentiella inverkan av stöden överväger kommissionen att föreslå att åtagandet om ekonomiskt stöd ingås direkt i samband med att avtalet godkänns, och att det sedan betalas ut i form av regelbundna delbetalningar eller delbetalningar som på annat sätt är kopplade till den överenskomna tidsplanen för reformer. Det ekonomiska stödet bör förutsätta ett fullständigt genomförande av de reformer som omfattas av avtalet. Kommissionen skulle kunna utfärda varningar om en medlemsstat inte uppfyller avtalet, och medlemsstaten skulle då vara förpliktigad att korrigera bristerna inom en ny tidsfrist. Om medlemsstaten inte följer denna uppmaning skulle det ekonomiska stödet kunna hållas inne. Avvikelse från avtalen skulle rapporteras i kommissionens årliga bedömning och eventuellt leda till att utbetalningar ställs in, beroende på hur allvarlig avvikelsen är. Liknande arrangemang skulle tillämpas om tidigare genomförda reformer neutraliseras eller om andra åtgärder vidtas för att motverka effekterna av de beslutade reformerna.

Frågor som bör tas upp under samrådet:

- Håller ni med om att instrumentet för konvergens och konkurrenskraft kommer att kräva en ny, separat finansieringsform?
- Håller ni med om att medlen bör tas upp i EU:s budget men inte omfattas av de olika utgiftstaken i den fleråriga budgetramen, såsom beskrivs ovan? Om inte, vilken annan finansieringsform skulle ni föreslå?
- Vad anser ni om förslaget att den finansiella mekanismen bör finansieras genom direkta bidrag från medlemsstaterna? Bör alla medlemsstater i euroområdet vara skyldiga att bidra?
- Delar ni uppfattningen att någon form av separata medel borde avdelas för finansieringen av mekanismen? Har ni några andra förslag?
- Delar ni uppfattningen att endast de medlemsstater som bidrar till fonden bör kunna dra nytta av den?
- Håller ni med om att utbetalningar bör kunna ställas in om en medlemsstat inte genomför de överenskomna reformerna korrekt?

4. NÄSTA STEG

Utifrån resultatet av ytterligare diskussioner med Europaparlamentet och rådet kommer kommissionen att lägga fram ett förslag under 2013.