

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet"

KOM(2010) 524 slutlig – 2010/0278 (COD)

(2011/C 218/08)

Föredragande: **Vincent FARRUGIA**

Den 6 december 2010 beslutade Europeiska unionens råd att i enlighet med artiklarna 136 och 121 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet"

KOM(2010) 524 slutlig – 2010/0278 (COD).

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 april 2011.

Vid sin 471:a plenarsession den 4–5 maj 2011 (sammanträdet den 5 maj 2011) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 139 röster för, 10 röster emot och 33 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Ekonomiska och sociala kommittén konstaterar att stabilitets- och tillväxtpakten bör reformeras för att man ska komma till rätta såväl med de problem uppstod till följd av krisen 2008 som med de problem har funnits sedan länge och som var uppenbara även före krisen. Dessutom konstaterar EESK att stabilitets- och tillväxtpakten inte förmådde förebygga och begränsa de finanspolitiska obalanser som har andra orsaker, som t.ex. makroekonomiska obalanser och brister i praxis och regleringar vad gäller banker och finansiella tjänster.

1.2 EESK välkomnar förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet. Det är ett steg i riktning mot välbehövliga reformer, men kommittén anser att de förebyggande och korrigerande inslagen i förslaget bör ses över på lämpligt sätt.

1.3 EESK anser att de finanspolitiska reglerna i högre grad bör ta hänsyn till

- frågan om finanspolitiska aktiviteter som ett sätt att öka intäkts- och utgiftsmekanismernas bidrag till utbudssidan i ekonomin,
- att hållbarheten på det skattemässiga och finansiella området bäst säkerställs genom att större vikt läggs på förebyggande snarare än korrigerande tillvägagångssätt, och
- att de mekanismer som bygger på incitamentet har större utsikter att bli framgångsrika än sådana som enbart bygger på repressiva åtgärder.

Denna synpunkt innebär inte att betydelsen av de korrigerande delarna blir mindre, eftersom deras viktigaste mål är att främja finanspolitisk disciplin.

1.3.1 Ett sådant tillvägagångssätt anses ligga i linje med målen om smart och hållbar tillväxt för alla i Europa 2020-strategin.

1.4 När det gäller den förebyggande delen, och mot bakgrund av de mål som ställs upp i den årliga tillväxtöversikten, föreslår EESK att eventuella numeriska mål för budgetutvecklingen baseras på ett tudelat system med komponenter som verkar både uppifrån och ned och i motsatt riktning. Uppifrån och ned-komponenten bör vara inriktad på att ett mål sätts upp för den budgetkonsolidering som krävs för hela euroområdet, medan nedifrån och upp-komponenten innebär att målet översätts till åtgärder som ska vidtas av enskilda medlemsstater. På så sätt skulle kommissionen genom ett formellt tillvägagångssätt öka sina ansträngningar att lägga större vikt vid landsspecifika förhållanden vid genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten.

1.5 Inom detta tillvägagångssätt innebär de positiva externa trovärdighetseffekter som en stor monetär union förväntas ge upphov till att de länder som har en bättre utveckling uppmannas att vidta budgetkonsolideringsåtgärder i proportion till deras relativa storlek och förmåga att vidta sådana åtgärder.

1.6 Vidare föreslår EESK att räntebärande depositioner, räntelösa depositioner och böter ska utformas så att de direkt finansieras i första hand genom korrigerande politiska åtgärder som leder till en ohållbar finansiell ställning. Denna fastställs

genom en bedömning av intäkternas och utgifternas avvikelser från vägen mot konvergens såsom denna fastställts i den förebyggande delen. Deras värde bör beräknas i förhållande till storleken på de utgifter och/eller intäkter som kan anses direkt leda till att finanspolitiken blir ohållbar. En sådan strategi skulle kunna bidra till att förbättra finanspolitikens kvalitet.

1.7 Det föreslås vidare att de sanktioner som genomförs under den korrigerande delen kombineras med en grundig konsekvensanalys så att man kan kontrollera att detta leder till en verklig förbättring av finanspolitikens kvalitet.

1.8 För att främja en balans mellan incitament och sanktioner inom den korrigerande delen föreslår EESK att räntor på räntelösa depositioner ska kunna utbetalas till den berörda medlemsstaten när man har uppnått en minskning av den offentliga skulden som åtminstone motsvarar räntebeloppet och som sannolikt kommer att upprätthållas i framtiden. Böter skulle däremot överföras till den europeiska stabilitetsmekanismen.

1.9 EESK anser att en grundlig reform av övervakningen av de offentliga finanserna kommer att bli en hörnsten i arbetet med att stärka styrelseformerna och återställa trovärdigheten för euroområdet.

2. Effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet

2.1 Den globala ekonomiska och finansiella krisen 2008 har lett till kraftigt ökande budgetunderskott och statsskulder. Detta har förvärrat den långsiktiga oron för de offentliga finansernas hållbarhet. En annan stor utmaning är medlemsstaternas ojämna finanspolitiska resultat med en reell risk för att länderna i vissa fall inte kommer att kunna betala sina skulder. Dessutom är den finanspolitiska samordningen och kompensationsmekanismerna otillräckliga. Denna oro förvärras av brister i finans- och banksystemen och i regelverken och den därmed sammanhängande möjligheten att skulderna inte kommer att kunna betalas tillbaka.

2.2 Stabilitets- och tillväxtpakten är ett regelbaserat system för samordning av den nationella finanspolitiken inom ekonomiska och monetära unionen. Det utformades särskilt för att säkerställa finanspolitisk disciplin, men under den senaste tiden har det visat sig att det finns luckor och svagheter i systemet som allvarligt kan underminera eurons stabilitet. Detta har lett till en debatt om vikten av ekonomisk styrning i EU ⁽¹⁾ och till att kommissionen lade fram ett lagstiftningspaket som består av sex meddelanden i september 2010. Paketet omfattar följande delar:

— Förstärkning av stabilitets- och tillväxtpakten genom en för-siktig finanspolitik ⁽²⁾.

— Förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser ⁽³⁾.

— Skapande av nationella budgetramverk av hög kvalitet ⁽⁴⁾.

— En striktare tillämpning ⁽⁵⁾.

2.3 Detta yttrande inriktar sig särskilt på genomförandet av förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet ⁽⁶⁾. Det ska också framhållas att EESK håller på att utarbeta ett yttrande om KOM(2010) 527 slutlig ⁽⁷⁾.

3. Bakgrund

3.1 Det viktigaste instrumentet för finanspolitisk samordning och övervakning är stabilitets- och tillväxtpakten, genom vilken fördragets bestämmelser om budgetdisciplin genomförs. I juni 2010 kom Europeiska rådet överens om att samordningen av den ekonomiska politiken inom EU omgående måste förstärkas och enades om

(i) att stärka både de preventiva och de korrigerande delarna av stabilitets- och tillväxtpakten, bland annat genom sanktioner och med vederbörlig hänsyn till den särskilda situationen i medlemsstaterna i euroområdet,

(ii) att i samband med övervakningen av de offentliga finanserna lägga större vikt vid skuldens storlek och trendmässiga utveckling samt skuldnivåns övergripande hållbarhet,

(iii) att se till att alla medlemsstater har nationella budgetregler och budgetramverk på medellång sikt som är förenliga med stabilitets- och tillväxtpakten,

(iv) att kvalitetssäkra statistiska uppgifter.

3.2 När det gäller den faktiska övervakningen av de offentliga finanserna i euroområdet har Europaparlamentet och rådet lagt fram ett förslag till förordning med ytterligare ändringar av förordningarna (EG) nr 1466/97 och 1467/97, i vilka grunderna för stabilitets- och tillväxtpakten fastställs ⁽⁸⁾. Förslaget till förordning syftar till att befästa den förebyggande delen och stärka den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten.

⁽³⁾ KOM(2010) 527 slutlig.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 523 slutlig.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 524 slutlig och KOM(2010) 525 slutlig.

⁽⁶⁾ KOM(2010) 524 slutlig.

⁽⁷⁾ EESK:s yttrande om *Makroekonomiska obalanser*, se sidan 53 i detta nummer i EUT

⁽⁸⁾ Dessa förordningar ändrades 2005 genom förordningarna (EG) nr 1055/2005 och (EG) nr 1056/2005 och kompletterades genom rådets rapport av den 20 mars 2005 om att förbättra genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten.

⁽¹⁾ Se EESK:s yttrande i EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁾ KOM(2010) 522 slutlig och KOM(2010) 526 slutlig.

3.2.1 När det gäller den förebyggande delen ska det nuvarande målet på medellång sikt i stabilitets- och konvergensprogrammen och kravet på att underskott ska minskas med 0,5 procent av BNP per år bevaras, men man ska se till att de verkligen tillämpas genom att det införs en ny princip om försiktig finanspolitik. Principen innebär att den årliga utgiftsökningen inte får överstiga en försiktigt beräknad BNP-tillväxt på medellång sikt, såvida inte en högre utgiftsökning motsvaras av ökade offentliga inkomster, eller de diskretionära inkomstminskningarna kompenseras av minskade utgifter. Om principen om försiktig finanspolitik inte följs föranleder detta en rekommendation från kommissionen som backas upp av en verkställighetsmekanism enligt artikel 136 i fördraget i form av en räntebärande deposition på 0,2 procent av BNP.

3.2.2 När det gäller den korregerande aspekten har medlemsstaterna i euroområdet en skyldighet att undvika alltför stora offentliga underskott, vilka definieras som tröskelvärden för underskott (3 procent av BNP) och skuld (60 procent av BNP eller en minskning i riktning mot denna nivå som sker i tillfredsställande takt).

3.2.2.1 Kommissionen konstaterar i sitt förslag att betoningen på att uppnå balans i de årliga budgetarna kan leda till en alltför stor fokusering på kortsiktiga överväganden, och att skulder förtjänar större uppmärksamhet som en viktig indikator på finanspolitisk hållbarhet på längre sikt.

3.2.2.2 Inom ramen för den korregerande delen ska tillämpningen enligt förslaget förbättras genom att det införs en rad nya finansiella sanktioner för medlemsstater i euroområdet, vilka ska tillämpas mycket tidigare i förfarandet och enligt en graderad skala. En räntelös deposition på 0,2 procent av BNP ska göras när ett land bedöms ha ett alltför stort underskott. Om underskottet inte åtgärdas ska depositionen omvandlas till böter.

3.2.3 Enligt kommissionens förslag ska det praktiska genomförandet inom ramen för både den förebyggande och den korregerande delen följa ett förfarande med omvänd röstning, så att kommissionen lägger fram en rekommendation för rådet genom vilken medlemsstaten blir skyldig att göra depositionen. Denna rekommendation ska anses ha antagits om inte rådet inom tio dagar beslutar om motsatsen med kvalificerad majoritet.

3.2.4 I kommissionens förslag till förordning föreskrivs att rådet kan sänka depositionen genom ett enhälligt beslut eller efter ett konkret förslag från kommissionen, motiverat av exceptionella ekonomiska förhållanden, eller efter en motiverad begäran från den berörda medlemsstaten. När det gäller den förebyggande delen ska depositionen återlämnas med upplupen ränta när rådet är övertygat om att den situation som gav upphov till skyldigheten att lämna depositionen har upphört. När det gäller den korregerande delen föreskrivs det i kommissionens förslag till förordning att den räntelösa depositionen ska återlämnas när ett alltför stort underskott har korrigerats, medan räntan för denna deposition och indrivna böter ska fördelas

bland de medlemsstater i euroområdet som inte har ett alltför stort underskott och som inte heller är föremål för ett förfarande vid alltför stora obalanser.

3.2.5 Förslaget är en del i en strävan att komma till rätta med makroekonomiska obalanser genom att bland annat fastställa vilka strukturella obalanser som påverkar konkurrenskraften negativt. I det syftet har också ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet ⁽⁹⁾ och ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser ⁽¹⁰⁾ offentliggjorts.

3.3 En effektiv övervakning av de offentliga finanserna inom euroområdet behöver kompletteras med en fokusering på de nationella budgetramarna.

3.4 Dessa förslag ingår i en mer övergripande reform av den ekonomiska styrningen i syfte att nå målen för Europa 2020-strategin. Den ekonomisk-politiska samordningen, däribland övervakningen av de offentliga finanserna genom kontroller av att budgetreglerna och de strukturella reformerna följs, ska integreras i den europeiska planeringsterminen, den tidsperiod under vilken medlemsstaternas budget- och strukturpolitik ska granskas i syfte att urskilja eventuell bristande efterlevnad och framväxande obalanser och att öka samordningen redan i ett skede när de stora budgetbesluten håller på att förberedas ⁽¹¹⁾.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Stabilitets- och tillväxtpakten bör reformeras för att man ska komma till rätta med de svagheter i systemet som blev tydliga under den exceptionella kris som tog sin början 2008, men även för att lösa andra problem som uppkommit före krisen.

4.2 Under ett antal år före krisen hade en del länder i euroområdet både underskott som översteg referensvärdet 3 procent och ökande skuldkvoter ⁽¹²⁾. Den finansiella och ekonomiska krisen ledde till kraftigt försämrade offentliga finanser. Det genomsnittliga underskottet i euroområdet förväntas ligga på 6,3 % av BNP i slutet av 2010, och statsskulder andelen av BNP förväntas ligga på 84,1 % ⁽¹³⁾. Stabilitets- och tillväxtpakten syftade inte till att förhindra denna typ av obalans, som i många fall också var en följd av allvarliga spänningar i den mer övergripande makroekonomiska och finansiella miljön.

⁽⁹⁾ KOM(2010) 525 slutlig.

⁽¹⁰⁾ KOM(2010) 527 slutlig.

⁽¹¹⁾ Den europeiska planeringsterminen lanserades i den årliga tillväxtöversikten, som publicerades i januari 2011 (KOM(2011) 11 slutlig). Den årliga tillväxtöversikten är en sammanställning av åtgärder som behöver vidtas för att underlätta återhämtningen på kort sikt, samtidigt som siktet är inställt på målen för Europa 2020-strategin.

⁽¹²⁾ Statistik från Eurostat, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Europeiska kommissionen, *European Economic Forecast*, hösten 2010.

4.3 När det gäller stabilitets- och tillväxtpakten finns det huvudsakligen två frågor som måste lösas. Den första gäller möjligheten att förbättra kontrollmekanismen. Den andra har att göra med den överdrivna betoningen av underskottskriteriet på bekostnad av statsskulderna. Konjunkturcykeln gavs inte en tillräckligt framträdande plats i tillämpningen av stabilitets- och tillväxtpakten.

4.3.1 När det gäller bristen på kontroller har ett antal länder brutit mot underskotts- och skuldkriterierna genom åren. Avsaknaden av sanktioner ledde till en finanspolitik som dels inte resulterade i finanspolitisk hållbarhet på medlemsstatsnivå, dels inte tog hänsyn till hur en medlemsstats ohållbara finanspolitik påverkar hela EMU. Bristen på kontroller har försvagat stabilitets- och tillväxtpakten och naggat dess trovärdighet i kanten.

4.3.1.1 Reformen av paktens förebyggande och korrigerande delar tillsammans med nya hårdare finansiella sanktioner förväntas rätta till denna brist. Det återstår dock att se i vilken utsträckning trovärdiga kontroller av efterlevnaden kommer att genomföras.

4.3.1.2 Utifrån ett visst perspektiv kan man hävda att riskerna är oerhört stora om paketet visar sig vara verkningslöst. Finansmarknaderna kommer att vara mer försiktiga än någonsin i fråga om hur länderna i euroområdet övervakar sina finansiella och makroekonomiska balanser. Om kontrollerna inte är trovärdiga kommer stabilitets- och tillväxtpakten att anses ha misslyckats, vilket allvarligt skulle underminera euroområdets stabilitet.

4.3.1.3 Samtidigt måste man ta hänsyn till att förslagen om ökad övervakning läggs fram efter en kris utan motstycke och när den ekonomiska tillväxten är låg. Regeringarna har tvingats ingripa med kapitaltillskott till bankerna för att förhindra en total kollaps för det finansiella systemet. De har också tvingats ingripa för att begränsa krisens ekonomiska och sociala kostnader.

4.3.2 När det gäller den överdrivna betoningen av underskottskriteriet kan det konstateras att man vid översynen av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 försökte förskjuta tyngdpunkten mot strukturella underskott för att ta hänsyn till konjunkturläget i varje enskild medlemsstat. Därvid lyckades man dock inte få med den finansiella disciplinen i ett längre perspektiv i beräkningen. Genom att ge skuldkriteriet större tyngd kommer man i viss utsträckning att komma till rätta med denna brist.

4.3.2.1 Mekanismerna måste emellertid ta hänsyn till de bakomliggande skälen till att skulderna ökar. Lånefinansiering av offentliga investeringar som ger stor ekonomisk och social avkastning är en annan sak än lånefinansiering av utgifter som ger låg avkastning.

4.3.2.2 Även om en reformering av kontrollmekanismerna förväntas ta hänsyn till landsspecifika särdrag såsom skuldernas sammansättning, risker med skuldstrukturen, skuldsättningen i

den privata sektorn och åtaganden gentemot en åldrande befolkning, är det viktigt att skilja mellan utländsk och inhemsk upplåning, varvid den sistnämnda bidrar till makroekonomisk stabilitet.

4.3.2.3 En annan kritik mot kontrollmekanismen har att göra med betoningen av specifika referensvärden, som till stor del är godtyckliga⁽¹⁴⁾. Det erkänns dock allmänt att referensvärdemetoden har viktiga fördelar när det gäller att förenkla, förbättra insynen och underlätta styrningen.

4.3.2.4 Å andra sidan ger enskilda medlemsstaters avvikelser från sådana referensvärden en fingervisning om hur svårt det fortfarande är att uppnå konvergens i EU. Det är önskvärt att konvergens snabbt kan skapas mellan länderna, och det är positivt att Europeiska rådet har betonat detta under den senaste tiden. Detta förutsätter å andra sidan att det finns en balans på nationell nivå mellan nödvändiga åtaganden om finansiell disciplin och de specifika behov av omstrukturering, investeringar och tillväxt som kan behöva stödjas med offentlig finansiering.

4.4 Det är viktigt att framhålla att finansiell hållbarhet hänger intimt samman med makroekonomiska obalanser. Följaktligen behöver vi en mer omfattande makroekonomisk övervakning för att kontrollera att obalanserna rättas till.

4.5 Strävandena efter att fastställa nationella budgetramar som ett komplement till stabilitets- och tillväxtpakten bygger på det faktum att den finansiella disciplinen är en gemensam angelägenhet för länderna i euroområdet, medan befogenheterna att anta lagar på det finanspolitiska området finns på nationell nivå.

4.5.1 En mer decentraliserad strategi för finansiell disciplin kan å ena sidan införas genom fördragsändringar som innebär att det nationella intresset måste stå tillbaka för det gemensamma intresset, men kan å andra sidan lika gärna ske genom ett mer flexibelt arrangemang med överenskommelser på medlemsstatsnivå. Om inga sådana ändringar görs kommer de nationella intressena tendera att vara dominerande, oavsett hur motiverade de gemensamma intressena är⁽¹⁵⁾. Det är därför viktigt att undersöka den roll som lagar om finansiellt ansvars-tagande kan spela på nationell nivå för att upprätthålla budgetdisciplinen, eftersom ett lyckat genomförande av dem kan fungera som en stimulans för finanspolitisk hållbarhet i hela euroområdet.

5. Särskilda kommentarer

5.1 Syftena med den föreslagna förordningen, som bygger på att stabilitets- och tillväxtpakten förstärks med verktyg som leder till en effektiv tillämpning, är goda, men det finns några detaljer i de förebyggande och korrigerande delarna av pakten som enligt EESK bör omprövas.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies, Genève och CEPR.

⁽¹⁵⁾ Generaldirektoratet för EU-intern politik - Utredningsavdelning A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Charles Wyplosz).

5.2 Utgiftsmålet, som beskrivs i den förebyggande delen och bygger på en försiktigt beräknad BNP-tillväxt på medellång sikt, tar inte hänsyn till de olika komponenterna i de offentliga utgifterna – även om ett övergripande utgiftsmål är användbart för att förenkla och underlätta styrningen. Detsamma gäller budgetreglerna, som enbart är inriktade på övergripande indikatorer som underskotts- och skuldskriterierna. Dessa kriterier tar inte hänsyn till den långsiktiga tillväxt på utbudssidan som vissa kategorier av offentliga utgifter leder till, eller till hur de offentliga utgifternas kvalitet och de intäktsgenererande mekanismerna i allmänhet utvecklas.

5.2.1 Följaktligen måste kvaliteten på de offentliga finanserna framhållas genom en bedömning av hur de offentliga utgifterna är sammansatta och hur effektiva de är. Detta kan särskilt gälla investeringar i humankapital genom utgifter för utbildning och hälsovård, forskning och utveckling, offentlig infrastruktur och utveckling av institutioner⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Det föreslås därför att dessa slags utgifter inte ska omfattas av utgiftstaket, särskilt när de består av utgifter som finansieras via EU:s stödprogram och nationell samfinansiering. För att bevara de sociala utgifternas kvalitet skulle även icke-diskretionära inslag i arbetslöshetsersättningen kunna uteslutas. Vidare måste arbetet med att uppnå finanspolitiska mål ligga helt i linje med strävan att uppnå målen för Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. Detta kan innebära att det krävs högre statliga utgifter⁽¹⁸⁾.

5.2.2 För att förordningen inte ska präglas av osäkerhet föreslår EESK dessutom att man tydligt definierar begreppen "försiktig finanspolitik", "försiktigt beräknad tillväxt på medellång sikt" och "exceptionella omständigheter".

5.3 Kontrollmekanismen bör inte bara utlösas vid avvikelser från numeriska värden. Mer övergripande faktorer som de ekonomiska, politiska och sociala förutsättningarna i medlemsstaten i fråga måste också beaktas. Detta förslag syftar inte till att urvattna den preventiva mekanismen, utan snarare till att skapa förutsättningar för att beakta de specifika förhållandena i medlemsstaterna i euroområdet. Detta ligger i linje med förslaget till förordning om makroekonomiska obalanser, där förvarningsmekanismen följs av en ingående granskning av medlemsstaten.

5.4 Vidare föreslår EESK att räntebärande depositioner, räntelösa depositioner och böter i varje enskilt fall ska utformas så att de direkt finansieras genom korrigering av politiska åtgärder

som skulle leda till en oförsiktig och ohållbar finansiell ställning, i form av avvikelser från bestämmelserna inom ramen för den förebyggande delen. Deras värde bör beräknas i förhållande till storleken på de utgifter och/eller intäkter som kan anses direkt leda till att finanspolitiken blir ohållbar. Med en sådan strategi undviker man risken att depositioner och böter finansieras med offentliga utgifter som ger hög avkastning. Det är visserligen inte någon lätt uppgift att identifiera ohållbart beteende, men man bör satsa på att utforma tydliga och användbara definitioner som kan vara av värde i detta sammanhang.

5.4.1 Dessutom är det mycket viktigt att depositionerna inte återlämnas förrän den berörda medlemsstaten har förbundit sig att i stället använda dessa medel till produktiva utgifter. Här skulle det vara motiverat att använda kostnads-intäktsanalyser i likhet med dem som tillämpas vid allokering av medel från sammanhållnings- och strukturfonderna⁽¹⁹⁾.

5.5 Vidare måste man ta vederbörlig hänsyn till konsekvenserna av genomförandet, eftersom skyldigheten att lämna en räntelös deposition och betala böter inträder vid en tidpunkt då den ekonomiska och sociala situationen i medlemsstaten kan vara bräcklig. Följaktligen bör eventuella rekommendationer från kommissionen om att utlösa den korrigerande delen föregås av konsekvensbedömningar för att ta reda på hur dess tillämpning på ett effektivt sätt skulle kunna leda till förbättringar i den enskilda medlemsstatens budgetpolitik och i euroområdet generellt. Det är viktigt att genomförandet inte skapar större brister än det är avsett att motverka.

5.6 Artikel 7 i förordningen handlar om fördelning av de intäkter från räntor och böter som kommissionen uppbär, i förhållande till respektive medlemsstats andel av BNI för de av euroområdets medlemsstater som inte har för stora underskott eller obalanser. Detta fördelningssystem kan leda till större obalanser inom EMU och i sin tur resultera i större skillnader mellan medlemsstaterna i euroområdet, tvärt emot vad som fordras av en monetär union.

5.7 För att främja en balans mellan incitament och sanktioner inom den korrigerande delen föreslår EESK att räntor på räntelösa depositioner ska kunna utbetalas till den berörda medlemsstaten när man har uppnått en minskning av den offentliga skulden som åtminstone motsvarar räntebeloppet och som sannolikt kommer att vidmakthållas i framtiden. Däremot betalas böter in till den europeiska stabilitetsmekanismen.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios och Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht och Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB:s arbetsdokument nr 438.

⁽¹⁸⁾ Se EESK:s yttrande om i EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Europeiska kommissionen (2008), GD Regionalpolitik, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, juni 2008.

5.8 Detta förslag bygger på tanken att stabilitets- och tillväxtpakten ska ge incitament till att främja hållbart beteende och inte vara en ren bestraffningsmekanism.

5.9 Strävandet efter grundläggande ekonomisk och finanspolitisk konvergens måste bygga på gemensamma mål, men om ett mål ska passa alla kan det behöva tillämpas flexibelt när det gäller att bedöma den finanspolitiska stabiliteten på mycket kort sikt, åtminstone till dess att tillräcklig grundläggande ekonomisk konvergens mellan länderna har uppnåtts, men också med tanke på det asymmetriska sätt på vilket den senaste tidens lågkonjunktur har påverkar olika medlemsstater.

5.9.1 Det är också viktigt att skapa ramvillkor som gör att enskilda medlemsstater får nytta av de positiva externa effekter på trovärdigheten som ett stort monetärt område förväntas skapa. Man kan således tycka att länderna ska uppmanas att bemöda sig ytterligare om att konsolidera sina budgetar, på ett sätt som står i proportion till deras relativa storlek i euroområdet och deras förmåga att genomföra sådana satsningar, så att det gemensamma övergripande målet för euroområdet uppnås på ett konsekvent sätt. En sådan strategi skulle direkt gynna samtliga länder genom att en ekonomisk trovärdighet genereras i området som helhet och särskilt genom det politiska beslutsfattandet i de länder som uppnår bäst resultat.

5.9.2 Hur ändamålsenlig en sådan strategi blir beror till stor del på den övervakningsmekanism som kommissionen föreslår, vilken ska se till att länder som släpar efter gör allt de kan för att uppnå konvergens med optimal hastighet. Det finns också behov av en konsekvent betoning av korrekta statistiska mätningar och av att statistiken och rapporteringen förbättras så att man snabbt får tillgång till trovärdiga uppgifter på ett tillförlitligt sätt.

5.9.3 Således föreslår kommittén att ett tudelat system med beståndsdelar som verkar både uppifrån och ned och nedifrån och upp används på mycket kort sikt och till dess att tillräcklig ekonomisk konvergens mellan medlemsstaterna har uppnåtts. Syftet ska vara att förstärka och komplettera de ansträngningar som nu görs för att återställa finansiell hållbarhet i euroområdet med den erforderliga flexibiliteten på ett planerat och väl reglerat sätt.

5.9.4 Uppifrån och ned-komponenten bygger på att ett mål sätts upp för den budgetkonsolidering som krävs för hela euroområdet. Om ett sådant mål uppnås skulle trovärdigheten för euroområdet som helhet öka, vilket alla de enskilda länderna utan tvivel skulle ha nytta av. Nedifrån och upp-komponenten skulle innebära att de bemödanden som ska göras av området som helhet översätts till åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater. Denna ansvarsfördelning skulle ta med ett antal objektiva ekonomiska kriterier i beräkningen, såsom utvecklingsstadier, investeringsbehov, pensionsreformernas och de strukturella reformernas omfattning, de offentliga finansernas kvalitet

och skattesystemens effektivitet. Genom denna metod kan man dessutom undvika att en överdrivet restriktiv syn på stabilitets- och tillväxtpakten leder till att tillväxten varaktigt försvagas i vissa länder.

5.9.5 Ett sådant tillvägagångssätt skulle å ena sidan införa ett mått av motiverad solidaritet i euroområdet och å andra sidan utgöra ett steg mot bättre samordning och finanspolitisk integration. Om en tillräcklig grundläggande ekonomisk konvergens föreligger, motsvarar nedifrån och upp-ansvarsfördelningen mellan medlemsstaterna en situation där de olika länderna strävar efter gemensamma numeriska mål. Under tiden skulle den nödvändiga flexibiliteten gentemot olika länder, vilken tidigare ofta har byggts på grunder som tycks ha fastställts från fall till fall och kanske inte har varit berättigade, i stället vara en del av ett sammanhängande och konsekvent system för erforderliga budgetkonsolideringar på euroområdesnivå. En sådan strategi skulle bidra mycket till att skapa trovärdighet i systemet.

5.9.6 Detta tillvägagångssätt liknar till sin natur det som används för att ange målen för Europa 2020-strategin, där medlemsstaterna fastställer egna nationella mål som överensstämmer med EU:s övergripande målsättningar. I bilaga I till den årliga tillväxtöversikten, som innehåller preliminära mål för medlemsstaterna, står det också att en viktig del av strategin är att varje medlemsstat fastställer sin egen ambitionsnivå i fråga om Europa 2020-målen. EESK anser att sannolikheten för att man håller fast vid sådana mål är större, eftersom det krävs en inhemsk politisk debatt för att fastställa dem, och eftersom målen fastställs med hänsyn till utgångsläget och den nationella situationen. Här är det också lämpligt att föreslå att tydliga övergångsperioder inom realistiska tidsramar fastställs för länder som har behov av särskilt omfattande konsolideringsinsatser.

5.9.7 Den ansats som föreslås är inte detsamma som en urvattning av den preventiva mekanismen i kommissionens förslag, eftersom den baseras på en långsiktig konvergens till samma numeriska mål som alla medlemmar i euroområdet. Den syftar emellertid till att skapa en formell ram för att motivera skilda hastigheter vad gäller konvergens i enskilda medlemsstater inom euroområdet, på samma sätt som de landsspecifika ansatser som kommissionen själv föreslår. Detta ses också som ett viktigt sätt att öka trovärdigheten i ett system genom att införa flexibilitet i de landsspecifika konvergensplanerna.

5.10 Slutligen är det viktigt att notera att den sociala dialogen spelar en betydande roll. På nationell nivå är den viktig för att utforma en nationell politisk ram med inriktning på finanspolitiken och på makroekonomisk övervakning. En mogen och heltäckande politisk och social dialog gör det möjligt att ta itu med sociala och ekonomiska utmaningar, i synnerhet långsiktiga sådana, som pensionsreformer och sjukvårdskostnader. För att regeringarna ska nå mål som finansiell hållbarhet och makroekonomisk balans krävs det ett starkt socialt partnerskap och samarbete, samt politisk konsensus.

5.10.1 EESK har också en viktig roll att spela genom att dess medlemmar för en ändamålsenlig dialog om finansiell hållbarhet. Här kan EESK komma med rekommendationer och förslag till reformer som är nära samordnade med de nationella sociala dialogerna. Såsom framhålls i yttrandet om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen – Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU" kan EESK genomföra särskilda årligen återkommande sessioner för att diskutera rekommendationer och förslag till reformer. Vidare kan EESK se till att arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället strävar efter samma mål för social och ekonomisk utveckling som EU.

Bryssel den 5 maj 2011

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
