

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet"

KOM(2010) 525 slutlig 2010/0279 (COD)

och "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser"

KOM(2010) 527 slutlig 2010/0281 (COD)

(2011/C 218/09)

Föredragande: **Stefano PALMIERI**

Den 1 december 2010 beslutade rådet att i enlighet med artiklarna 136 och 121.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet"

KOM(2010) 525 slutlig – 2010/0279 (COD) och

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser"

KOM(2010) 527 slutlig – 2010/0281 (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 189 röster för, 2 emot och 11 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar att kommissionen inom ramen för förstärkningen av den ekonomiska styrningen i EU förstått behovet av att lägga större vikt vid obalanser av makroekonomisk art bland orsakerna till ekonomisk, finansiell och social instabilitet i medlemsstaterna, och att fästa lika stor vikt dessa som vid budgetunderskotten.

1.2 EESK konstaterar att den nuvarande ekonomiska krisen har satt Europeiska unionens, och särskilt den ekonomiska och monetära unionens (EMU), ekonomiska, sociala och även politiska motståndskraft på svåra prov. Det har visat sig att det inte räcker att enbart beakta den kvantitativa dimensionen av den ekonomiska tillväxten i ett land för att kunna förebygga kriser, utan man måste också bedöma kvaliteten i tillväxten, dvs. kartlägga vilka makroekonomiska faktorer som är avgörande för hållbarheten i denna dynamik.

1.3 EESK hoppas att en förstärkning av den ekonomiska styrningen i EU genomförs med lika stor hänsyn till kraven på stabilitet som till kraven på att få till stånd en tillväxt som kan skapa nya arbetstillfällen.

1.4 Av det skälet hoppas EESK att förstärkningen av den ekonomiska styrningen – hörnstenen i EU:s ekonomiska och sociala politik och i sammanhållningspolitiken – konkret kommer att bidra till att vi uppnår de mål som fastställts i Europa 2020-strategin och EU:s nya sammanhållningspolitik.

1.5 EESK har för avsikt att bidra till att skapa den breda samsyn som krävs för att effektivt förstärka den ekonomiska styrningen genom att lyfta fram dels vissa begränsningar i och risker med kommissionens tillvägagångssätt, dels den stora potential som detta tillvägagångssätt rymmer.

1.6 Om det är så som kommissionen⁽¹⁾ understryker, att makroekonomiska obalanser mellan medlemsstaterna uppstår och kvarstår som en följd av konkurrenskraftfaktorer, och om man för begreppet konkurrenskraft använder kommissionens definition ("ekonomins förmåga att ge människor en hög och stigande levnadsstandard samt skapa hög sysselsättning i ett varaktigt perspektiv"⁽²⁾), resulterar det i att man bör beakta en bredare uppsättning ekonomiska, finansiella och sociala orsaker om man ska kunna bedöma dessa obalanser, något som EESK också understryker.

⁽¹⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly Report on the Euro Area*, nr 1/2010.

⁽²⁾ KOM(2002) 714 slutlig.

1.7 Av dessa skäl anser EESK att resultattavlan för bedömning av obalanser borde omfatta ekonomiska, finansiella och sociala indikatorer. I det sammanhanget vill kommittén rikta uppmärksamheten på behovet av att beakta obalanser orsakade av stora och växande fördelningsmässiga ojämlikheter i medlemsstaterna, som var en av orsakerna till den senaste ekonomiska och finansiella krisen ⁽³⁾.

1.8 Makroekonomiska skillnader är inte enbart en följd av valutaunionen utan också ett resultat av inre marknaden. Den gränsöverskridande arbetsdelningen är avhängig konkurrensfördelar och -nackdelar på de olika marknaderna. De planerade åtgärderna bör därför inte syfta till att utjämna sådana skillnader som hör till inre marknadens natur och inte ger negativa effekter.

1.9 EESK understryker att bedömningarna av de makroekonomiska obalanserna måste leda fram till en korrekt och rättvis bedömning av både konkurrensfaktorer med anknytning till priser och andra konkurrensfaktorer.

1.10 EESK hoppas att diskussionen om indikatorer i samband med den resultattavla som kommissionen planerar kommer att utvidgas till att (på europeisk och nationell nivå) omfatta ett brett urval institutionella aktörer och organ som företräder det civila samhället, däribland EESK och Regionkommittén.

1.11 Kommittén anser att den resultattavla som kommissionen föreslår i samband med förvarningsmekanismen i huvudsak bör betraktas som ett instrument för en första bedömning, med tanke på de tekniska problem som sammanhänger med kommissionens arbetssätt (fastställande av förvarningströskelvärden, vilken "vikt" som ska tilldelas de olika orsakerna till obalanser, vilken tidsperiod som ska bedömas). Följaktligen bör man följa upp med en bredare och mer ingående ekonomisk utvärdering av obalanserna i den berörda medlemsstaten.

1.12 EESK understryker faran i att kopplingen mellan upptäckten av obalanser, de korrigerande åtgärder som vidtas och ett nytt jämviktsläge efter en viss, rimlig tid tas för given. Bland de faktorer som kan leda till en förskjutning av tidsgränserna bör man beakta a) det komplexa samspelet mellan de makroekonomiska målen och instrumenten, b) det faktum att de politiska beslutsfattarna inte har direkt kontroll över instrumenten, och c) den eventuellt bristande effektiviteten i det system för påföljder som föreslagits för EMU-länderna.

1.13 EESK vill understryka risken för att eventuella restriktiva åtgärder för att återställa balansen kan leda till att man gynnar en procyklisk politik och därmed förstärker och förlänger en

ekonomisk nedgång. Det är till och med möjligt att den mix av ekonomisk-politiska åtgärder som föreskrivs för enskilda medlemsstater för att åtgärda interna obalanser får resultat som missgynnar EU i dess helhet.

1.14 Kommittén anser, när det gäller åtgärder för att förebygga makroekonomiska obalanser som i huvudsak är kopplade till alltför stor skuldsättning i den privata sektorn, att man undervärderat den tillsyns- och kontrollkapacitet som finns i Europeiska centralbanken (ECB), Europeiska centralbankssystemet (ECBS), Europeiska systemrisknämnden och Europeiska bankmyndigheten (EBA). Av dessa skäl efterlyser EESK att man för att skapa en samordningsram för ovan nämnda organ skapar villkor som säkerställer en effektiv övervakning – direkt eller indirekt – av banksystemet, och lämpliga åtgärder för kreditreglering. Dessa regleringsåtgärder bör fastställas på lämpligt sätt.

1.15 EESK understryker att det i lagstiftningspaketet om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser saknas en relevant diskussion om EU:s budget. Risken för asymmetriska chocker i euroområdet innebär att det måste finnas instrument för att återställa balansen i det makroekonomiska systemet. I det sammanhanget anser kommittén att det vore lämpligt att undersöka hur ett mer flexibelt budgetsystem med större resurser än för närvarande skulle fungera. Detta skulle göra det möjligt att genomföra de nödvändiga överföringar från de områden som gynnats av chockerna till de områden som skadats, antingen via automatiska stabiliseringssystem eller via finansiering av alleuropeiska investeringsprojekt (t.ex. utfärdande av euroobligationer) ⁽⁴⁾.

1.16 EESK upprepar att en effektiv samordning av den europeiska ekonomiska politiken – med stor demokratisk legitimitet bland EU:s allmänhet – absolut måste innebära att man ger en mer framträdande roll åt Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén, dvs. de institutioner som företräder medborgarna, arbetsmarknadsparterna och det civila samhället ⁽⁵⁾.

1.17 EESK anser att Europaparlamentet kan få en avgörande betydelse för samsynen om den makroekonomiska referensramen, prioriteringen av problemen och fastställandet av vilken ekonomisk politik som ska föras. Här har Europaparlamentet en nyckelroll: Det gäller att tillsammans med övriga EU-organ enas om en strategi som inte begränsar sig till att fastställa formella

⁽³⁾ ILO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Tillväxtens, sysselsättningens och den sociala sammanhållningens utmaningar), diskussionsdokument för den gemensamma konferensen mellan ILO och Internationella valutafonden, Oslo, 13 september 2010, s. 67–73.

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, rapport till Europeiska kommissionens ordförande, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E.: *Le semestre européen: un essai à transformer. Notre Europe, Les Brefs*, nr. 22, februari 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoa-Schioppa C.: *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, tillgänglig online: www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Punkterna 1.15–1.18 återger rekommendationerna i kommitténs yttrande ECO/282 om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

regler och förfaranden utan går in på konkreta politiska åtgärder i detalj för att stärka förtroendet och allmänhetens förväntningar.

1.18 EESK välkomnar Europeiska rådets slutsatser av den 24–25 mars 2011, där det anges att EESK kommer att involveras i "ett nära samarbete" när det gäller genomförandet av den europeiska planeringsterminen "för att ett brett egenansvar ska säkerställas". Kommittén förklarar sig beredd till en omfattande medverkan och skulle välkomna en inbjudan så snart som möjligt från rådet att delta i sådana samtal.

1.19 EESK skulle som forum för den civila dialogen kunna anordna ett årligt möte (på hösten) för att diskutera rekommendationerna till medlemsstaterna med de ekonomiska och sociala råden, de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Det skulle möjliggöra en utvärdering av de antagna strategierna och en spridning och delaktighet på nationell nivå.

1.20 EESK hoppas att en mer intensiv användning av den makroekonomiska dialogen ska utvecklas, så att man inte överlämnar förebyggande och korrigering av obalanser enbart till kommissionen och medlemsstaternas regeringar. Den makroekonomiska dialogen skulle kunna bli ett instrument för gemensam utvärdering från regeringarnas och arbetsmarknadsparternas sida av den ekonomiska situationen på EU-nivå och av de åtgärder som bör vidtas, med nära koppling till den sociala dialogen på nationell nivå, så att utvecklingen på EU-nivå kan harmoniseras med medlemsstaternas.

2. Europeiska kommissionens förslag till åtgärder för att korrigera interna makroekonomiska obalanser – meddelandena KOM(2010) 525 slutlig och KOM(2010) 527 slutlig

2.1 Den 30 juni 2010 presenterade kommissionen meddelandet "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken för stabilitet, tillväxt och nya arbetstillfällen: Verktyg för en kraftfullare ekonomisk styrning i EU" ⁽⁶⁾. Detta meddelande utgör en uppföljning på kommissionens tidigare meddelande "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken" ⁽⁷⁾.

2.2 Kommissionen och rådsordförande van Rompuy's arbetsgrupp konstaterar mot bakgrund av den internationella finanskrisen att respekt för de parametrar som fastställts i stabilitets- och tillväxtpakten (som senare stärkts i samband med reformen av styrelseformerna) inte räcker för att säkerställa stabiliteten inom EMU. Det europeiska ekonomiska systemet i sin helhet riskerar att skadas också av förekomsten av makroekonomiska obalanser inom medlemsstaterna som bidrar till försämrade offentliga finanser och till ökad spänning på finansmarknaderna.

2.3 Mot den bakgrunden lade kommissionen den 29 september 2010 fram sitt lagstiftningspaket, som består av sex förslag ⁽⁸⁾ som färdigställts för att fungera som lagstiftningsram för att i medlemsstaterna förebygga och korrigera både budgetmässiga obalanser (i förhållande till stabilitets- och tillväxtpakten) ⁽⁹⁾ och makroekonomiska obalanser. I föreliggande yttrande diskuteras kommissionens förslag till övervakning av makroekonomiska obalanser i KOM(2010) 525 slutlig och KOM(2010) 527 slutlig, som behandlar förfarandet vid alltför stora obalanser i medlemsstater med påföljder begränsade till EMU-länderna, respektive den förvarningsmekanism som gäller alla medlemsstater.

2.3.1 Förvarningsmekanismen för alla medlemsstater innefattar följande:

- Regelbunden bedömning av risker i samband med makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna på grundval av en referensram som består av ett antal ekonomiska och finansiella indikatorer och vägledande tröskelvärden (resultattavla).
- Kommissionen fastställer på grundval av en ekonomisk och inte mekanisk tolkning av resultattavlan vilka medlemsstater som löper risk för obalanser och bedömer hur allvarlig situationen faktiskt är.
- En ingående analys av den allmänna ekonomiska situationen i de medlemsstater där situationen enligt resultattavlan är särskilt negativ.
- Om risken är överhängande kan kommissionen rekommendera den berörda medlemsstaten att korrigera obalansen och gå ut med andra rekommendationer om politiska åtgärder inom ramen för den europeiska termen (artikel 121.2 i EUF-fördraget).
- I händelse av allvarlig risk för obalans eller (inom euroområdet) om risken kan överföras till andra medlemsstater och därmed äventyra EMU:s funktion, kan ett förfarande vid alltför stora obalanser (artikel 121.4 i EUF-fördraget) inledas.

2.3.2 Förfarandet vid alltför stora obalanser innebär att medlemsstaterna måste lägga fram en handlingsplan med korrigerande åtgärder för rådet. Om de korrigerande åtgärderna bedöms som tillräckliga, lämnas förfarandet vilande ända tills handlingsplanen har tillämpats, men medlemsstaten måste regelbundet rapportera till Ekofinrådet om de framsteg som gjorts. Förfarandet avslutas först när rådet efter rekommendation från kommissionen bedömer att obalansen har minskats så mycket att den inte längre betraktas som "stor".

⁽⁶⁾ KOM(2010) 367 slutlig, som behandlades i EESK:s yttrande om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 250 slutlig.

⁽⁸⁾ En detaljerad redogörelse finns på följande adress: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm

⁽⁹⁾ EESK:s yttrande (Se sidan 46 i detta nummer i EUT) om "Övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet".

2.3.3 För EMU-länderna utdöms påföljder om de inte vidtagit åtgärder för att korrigera stora obalanser. De uppgår till högst 0,1 % av BNP och tillämpas efter det att två på varandra följande tidsfrister har löpt ut när medlemsstaten fortfarande inte har lagt fram en lämplig handlingsplan för korrigering eller vidtagit de korrigering åtgärder som rekommenderats.

2.4 Det främsta instrumentet för att aktivera förvarningsmekanismen för makroekonomiska obalanser är den resultatavla som kommissionen föreslår, tillsammans med en särskild analys av den ekonomiska situationen i medlemsstaterna. Resultatavlan kännetecknas av

- i) ett begränsat antal ekonomiska och finansiella indikatorer för att fänga upp obalanser och konkurrenskraftsproblem,
- ii) varningströsklar, som utlöser observation om de överskrids,
- iii) möjligheter till skilda tröskelvärden för länder som tillhör respektive inte tillhör euroområdet,
- iv) utveckling, eftersom sammansättningen av indikatorer med tiden måste anpassas till förändringar i de olika faktorer som orsakar obalansen.

2.4.1 I kommissionens inledande arbete kan man urskilja följande val av indikatorer i resultatavlan⁽¹⁰⁾. De första tre rör utlandsställningen och de sista fyra den interna situationen.

- **Bytesbalanssaldo, som andel av BNP**, vilket återspeglar utlandsställningen vad avser kredit- och skuldpositioner i förhållande till övriga världen.
- **Den finansiella utlandsställningen netto i förhållande till BNP**, som utgör motparten, i termer av tillgångar, till bytesbalansen.
- **Real effektiv växelkurs** baserad på enhetsarbetskostnader, som sammanfattar landets konkurrenskraft (med andra tröskelvärden för euroområdet).
- **Variationer i reala huspriser**, för att kontrollera uppkomsten av spekulationsbubblor, eller alternativt **variationer i fastighetssektorns andel av mervärdet**.
- **Skuldsättningen i den privata sektorn som andel av BNP**, för att kunna bedöma den privata sektorns sårbarhet med avseende på konjunkturförändringar, inflation och räntesatser.

⁽¹⁰⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism e A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, PM till kommittén för ekonomisk politik och suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén, 11 november 2010 (jfr. Centro Europa Ricerche – CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **Variationer i utlåningen till den privata sektorn**, som utgör motparten, i termer av flöde, till den privata skulden.

— **Den offentliga skulden som andel av BNP**, som traditionell indikator för läget i medlemsstatens finanser.

3. De ihållande skillnaderna i konkurrenskraft inom euroområdet

3.1 Förekomsten av interna makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna är kopplad till de ihållande skillnaderna mellan efterfrågan och det samlade utbudet i medlemsstaterna, som leder till systematiska överskott eller underskott i de totala besparingarna i ekonomin. Detta beror på en mängd faktorer som påverkar efterfrågan och det samlade utbudet och som tenderar att påverka när det gäller ekonomins funktion i medlemsstaterna, EMU och hela EU negativt.

3.2 Vi välkomnar därför att kommissionen på nytt riktar sin uppmärksamhet på de makroekonomiska obalanserna i medlemsstaterna, som i lika hög utsträckning som budgetunderskotten bör betraktas som orsaker till ekonomisk, finansiell och social instabilitet i EU.

3.3 Efter mer än ett årtionde då kommissionen enbart har övervakat balansen i de offentliga budgetarna inom EMU har man nu lanserat en mer komplett strategi för att bedöma staternas resultat, en strategi som omfattar samtliga medlemsstater. Det har blivit allt tydligare att det inte räcker att enbart beakta den kvantitativa dimensionen av den ekonomiska tillväxten i ett land för att kunna förebygga kriser, utan man måste också bedöma kvaliteten i tillväxten, dvs. kartlägga vilka makroekonomiska faktorer som är avgörande för hållbarheten i denna dynamik.

3.4 Med inrättandet av EMU trodde man felaktigt att skillnaderna i konkurrenskraft mellan medlemsstaterna skulle vara övergående. Erfarenheterna av euron har visat inte bara hur varaktiga dessa skillnader är, utan också att de hotar grunden för själva EMU genom att de skapar ohållbara positioner, något som de senaste månadernas finanskris också belyst.

3.4.1 I synnerhet under det årtionde som föregick den ekonomiska krisen uppstod varaktiga skillnader i produktivitet, som tar sig uttryck i den reala effektiva växelkursen och i skillnader i konkurrenskraften (exportens utveckling) mellan de länder som tillhör euroområdet (se bilagan, fig. 1 och 2)⁽¹¹⁾. Det exceptionella i denna situation är inte så mycket att skillnader har uppstått, utan att de är så varaktiga. I tidigare fall (70- och 80-talen) upphävdes skillnaderna snabbt genom justeringar av de nominella växelkurserna i de berörda länderna.

⁽¹¹⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances in European Economy*, nr 1/2010.

3.4.2 Dessa skillnader har återverkat på medlemsstaternas handelsbalans. Handelsbalansen för å ena sidan Tyskland och å andra sidan de "perifera" länderna Portugal, Irland, Italien, Grekland och Spanien visar en motsatt utveckling och underskotten tycks motsvara överskotten⁽¹²⁾ (se bilagan, fig. 3 och 4). Dynamiken tycks inte vara övergående – tvärtom verkar skillnaderna ha vuxit sedan EMU inrättades, även om de minskade något i samband med krisen 2008.

3.4.3 Varaktigheten i skillnaderna i konkurrenskraft och export återspeglas i bytesbalansen och i externa reserver (se bilagan, fig. 5 och 6), vilket genererar en ohållbar situation på medellång sikt för vissa euroländer.

4. Viktiga punkter för den föreslagna åtgärden

4.1 Mot denna mycket problematiska bakgrund, som kräver kraftfulla lösningar, kvarstår vissa frågor om kommissionens tillvägagångssätt och följaktligen de risker som skulle kunna följa av detta.

4.2 Om det är så som kommissionen⁽¹³⁾ har framhållit, att makroekonomiska obalanser mellan medlemsstaterna uppstår och kvarstår till följd av konkurrensfaktorer, och om man för begreppet konkurrenskraft använder kommissionens definition ("ekonomins förmåga att ge människor en hög och stigande levnadsstandard samt skapa hög sysselsättning i ett varaktigt perspektiv"⁽¹⁴⁾), anser EESK att man bör beakta en bredare uppsättning ekonomiska, finansiella och sociala orsaker som ligger till grund för dessa makroekonomiska obalanser och, följaktligen, indikatorer att införa i resultattavlan som kan visa på potentiella makroekonomiska obalanser.

4.2.1 Konkurrensfaktorerna inkluderar både prisrelaterade faktorer (som återspeglas i den reala effektiva växelkursen) och icke prisrelaterade faktorer, vilka är lika viktiga. Dessa senare omfattar faktorer såsom produktdifferentiering, de producerade varornas tekniska innehåll, kvaliteten på saluförda produkter, kvaliteten för produktrelaterade tjänster (efter försäljning) etc. Dessa faktorer är avgörande för att bestämma ett produktions-systems konkurrenskraft, och även om de inte lätt kan kvantifieras genom en enda indikator fordrar de en insats för att identifiera adekvata variabler som kan indikera deras nivå och utveckling inom EMU-medlemsstaterna.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, PM till Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor, september 2010.

⁽¹³⁾ Europeiska kommissionen, GD Ekonomi och finans: *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, *Quarterly Report on the Euro Area*, nr 1/2010.

⁽¹⁴⁾ "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén: Industripolitiken i ett utvidgat Europa", KOM(2002) 714 slutlig.

4.2.2 Kommissionens inledande arbete angående valet av indikatorer ger vid handen att det finns en undervärdering av effekten av de stora och växande ojämlikheterna mellan medlemsstaterna i fråga om skapandet av obalanser, under en lägre tidsperiod (minst de senaste 20 åren), som präglas av starka ojämlikheter i fördelningen och ersättningsnivåerna. Detta gäller särskilt deras roll för uppkomsten av den ekonomiska och finansiella krisen, på grund av obalanser mellan det ökade globala utbudet av varor och tjänster och konsumenternas minskade köpkraft⁽¹⁵⁾.

4.2.3 De indikatorer som ska inkluderas i resultattavlan bör kunna visa på faktorer som kan ge upphov till obalanser i utbud och efterfrågan totalt sett, på grund av makroekonomiska, finansiella eller sociala omständigheter. Det skulle till exempel vara värdefullt att i resultattavlan inkludera både Gini-indexet, som visar på särskilt höga nivåer i Medelhavsländerna och i de anglosaxiska länderna⁽¹⁶⁾, och skillnaderna mellan ett lands nuvarande och potentiella resultat. Det skulle göra det möjligt att ta hänsyn till landets ekonomiska cykel.

4.2.4 Det är därför tydligt att diskussionen om de indikatorer som ska inkluderas i resultattavlan kommer att utvidgas till att – på europeisk och nationell nivå – omfatta största möjliga urval av institutionella aktörer och organ som företräder organisationer inom det civila samhället, däribland EESK och Regionkommittén.

4.3 Den koppling som görs i kommissionens strategi mellan ekonomisk styrning och makroekonomisk styrning förefaller svag och föga vetenskapligt underbyggd. Det finns giltiga skäl till att hålla EMU-ländernas penningpolitik under uppséende⁽¹⁷⁾, men när det gäller interna makroekonomiska obalanser förefaller skälen och samordningsmetoderna mycket mer kontroversiella, även om övervakningsförfarandet speglar specifika behov⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Med tanke på de många orsakerna till obalanser är det många faktorer som samtidigt ska övervakas (utrikeshandel, produktionskostnader, ojämna fördelning, prisrelaterade och icke prisrelaterade produktivitetsfaktorer, fastighetsbubblor och finansspekulationer etc.). Dessa faktorer interagerar även med kulturella och sociala faktorer utanför produktionssystemet (till exempel konsumenters och sparares preferenser och beteende). Utöver svårigheterna med att identifiera och välja ut dessa

⁽¹⁵⁾ ILO-IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Tillväxtens, sysselsättningens och den sociala sammanhållningens utmaningar), diskussionsdokument för den gemensamma konferensen mellan ILO och Internationella valutafonden, Oslo, 13 september 2010, s. 67–73).

⁽¹⁶⁾ OCSE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, oktober 2008.

⁽¹⁷⁾ I förbindelser med de negativa bieffekterna som länder med hög skuld inom en valutaunion kan orsaka för länder som uppför sig bättre, genom den gemensamma räntan. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, kapitel 10.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

faktorer uppkommer problem också i fråga om hur man ska fastställa tröskelvärden och hur man ska "vikta" de olika källorna till obalanser ⁽¹⁹⁾.

4.3.2 Till detta kommer det faktum att kopplingen mellan upptäckt av obalanser (genom tröskelvärden), rättelseåtgärder och ett snabbt återupprättande av balansen inte kan tas för given. Det är inte säkert att åtgärder för att garantera makroekonomisk balans gör det möjligt att fastställa de mest lämpliga finanspolitiska svaren. Felaktiga beslut skulle faktiskt kunna främja en procyklisk politik och intensifiera och förlänga den aktuella ekonomiska sammandragningsfasen genom begränsande åtgärder, samtidigt som det tvärtom skulle vara nödvändigt med expansionistiska åtgärder för att öka efterfrågan. Det är till och med möjligt att den mix av ekonomisk-politiska åtgärder som föreskrivs för enskilda medlemsstater för att åtgärda interna obalanser får resultat som missgynnar EU i dess helhet.

4.3.3 De indikatorer som förefaller vara prioriterade av kommissionen för tillsynssyften – särskilt priser och betalningar, och därmed konkurrenskraft – beror främst på aktörer utanför det offentliga området (företag och fackföreningar). De kontrolleras därför endast indirekt och med en eftersläpning i tiden av den ekonomiska politiken, genom incitament, konkurrensregleringar och social dialog. Detta gör dessa variabler föga ägnade åt automatiska mekanismer och insatser i ett tidigt skede, vilket förklarar varför kommissionen betonar behovet av flexibilitet i tillämpningen av de nya reglerna samt en fortsatt utveckling av dessa.

4.4 Lagstiftningspaketet saknar vidare all vederbörlig diskussion om penning- och kreditpolitik. Detta är ett mer fruktbart område där man kan söka större samordning i termer av finanstillsyn och kontroll av alltför hög skulduppbyggnad (och därmed även krediter) inom den privata sektorn ⁽²⁰⁾, och EESK har redan lagt fram förslag om detta ⁽²¹⁾. Vad som inte nämns är den roll som Europeiska centralbanken – i linje med det oberoende som med rätta föreskrivs för denna – skulle kunna spela för den ekonomiska stabiliteten, tillsammans med systemet med nationella centralbanker och det nyinrättade Europeiska systemrisknämnden och Europeiska bankmyndigheten.

4.4.1 Dessa organ förefaller åtminstone potentiellt kunna åstadkomma en mer försiktig och vaksam europeisk politik för

kreditillsyn än vad som tidigare varit fallet, när otillräckliga regler och praxis inte kunde förhindra överdrifter och följaktligen föranledde kriser i ett antal medlemsstater, vilket äventyrade stabiliteten för hela EMU. Man bör betänka att länder som nu befinner sig i svårigheter, såsom Irland och Spanien, rättade sig efter stabilitets- och tillväxtpaktens begränsningar fram till 2007, med balanserade budgetar och låg offentlig skuldsättning. Samtidigt ökade man utbudet av krediter, vilket gav näring åt fastighetsboomen. Men denna överexpansion av krediter oroadе inte EU:s penningpolitiska myndigheter. Dessa problem är också kopplade till kreditvärderingsinstitutens roll, och särskilt med den effekt som deras beslut har på medlemsstaternas offentliga finanser. EESK har redan uttryckt sina betänkligheter angående detta ⁽²²⁾.

4.4.2 Därför anser vi att EU bör få specifika tillsyns- och regleringsmyndigheter för att förhindra alltför hög kreditutväxt i medlemsstaterna, särskilt när det gäller beviljandet av bostadslån ⁽²³⁾. Inom ett integrerat finansiellt område såsom EMU skulle det vara önskvärt att tillsyns- och regleringsbefogenheter ges till tredje part snarare än till de nationella myndigheterna. Befogenheter och inflytande skulle kunna ges till de nya europeiska budgetmyndigheterna så att de effektivt kan genomföra en direkt eller indirekt tillsyn av banksystemet och vidta steg för att reglera krediten. Dessa regleringsåtgärder bör fastställas på lämpligt sätt.

4.5 I det föreslagna lagstiftningspaketet saknas också en diskussion om EU:s budget. Risken att asymmetriska chocker inträffar i euroområdet medlemsstater – dvs. variationer i utbud och efterfrågan som är positiva i vissa länder och negativa i andra – eftersom de inte har möjlighet att styra vare sig växelkurser eller räntenivåer ⁽²⁴⁾, innebär att andra verktyg för att anpassa det ekonomiska systemet måste användas. Frånsett priser och löner, som i allmänhet ger liten flexibilitet, är det enligt ekonomiska teorier så att det enda effektiva instrumentet i sådana situationer är ett mer flexibelt budgetsysteem med bättre resurser än vad som för närvarande är fallet. Detta skulle göra det möjligt att genomföra överföringar från de områden som gynnsats av chockerna till de områden som skadats av dessa, antingen via automatiska stabiliseringssystem eller via finansieringen av alleuropeiska investeringsprojekt (t.ex. utfärdande av euroobligationer) ⁽²⁵⁾.

⁽²²⁾ Yttranden från EESK om kreditvärderingsinstitut, EUT C 277, 17.11.2009, s. 117 och EUT C 54, 19.2.2011, s. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, Euro-Intelligence, september 2010, tillgänglig på internet: http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2909&tx_ttnews%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Om de positiva och negativa variationerna balanseras ut över valutaunionen så kommer unionens centralbank inte att ha något skäl att ingripa i valutapolitiken (jfr. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, op. cit., kapitel 1).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market*. At the Service of Europe's Economy and Society, rapport till Europeiska kommissionens ordförande, maj 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, 22 februari 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, december 2010, tillgänglig på internet www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung - DIW, Discussion Papers, Berlin, november 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet www.voxeu.org/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, oktober 2010, tillgänglig på internet: www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ EESK:s yttrande om "Konsekvenserna av statsskuldskrisen för EU:s styresformer" EUT C 51, 17.2.2011, s. 15.

4.6 För att bidra till att uppnå balans mellan incitament och sanktioner när det gäller att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet förespråkar EESK att utdömda böter inte ska fördelas mellan medlemsstaterna i proportion till storleken på deras BNI, som kommissionen föreslår, utan att de i stället förs över till den europeiska stabilitetsmekanismen.

4.7 I detta yttrande framhåller EESK⁽²⁶⁾ att regler och automatiska förfaranden inte bara riskerar att vara ineffektiva för att förebygga allvarliga kriser, eftersom dessa nästan alltid beror på extraordinära, oförutsebara händelser, utan att de även kan förvärra situationen. Å ena sidan kan de minska förtroendet för EU:s institutioner som i den europeiska allmänhetens ögon ryggat tillbaka från politiska beslut och förlitar sig på "Bryssels teknokrater", vilket tydliggörs i Eurobarometerundersökningar⁽²⁷⁾. Å andra sidan ger de uttryck för en traditionell strategi för problemlösning som underordnar frågor om tillväxt, social jämlikhet och miljömässig försämring och som därmed riskerar att redan från början motverka ambitionerna i Europa 2020-strategin.

4.8 Det verkar som om samma kortsiktiga perspektiv som tillämpas för finansiella aktiviteter, och som synbarligen ansågs vara en underliggande faktor till krisen, nu håller på att ta platsen som ledstjärna för den europeiska politiken⁽²⁸⁾. "Punktvisa" insatser dominerar – såväl inom EU-institutionerna och på mellanstatlig nivå⁽²⁹⁾ – som svar på kritiska situationer där snabba beslut krävs eller som svar på trender i den allmänna opinionen i de största medlemsstaterna, som politiker iakttar med oro, särskilt under de ofta inträffande valperioderna.

5. Potentialen hos åtgärder för att motverka makroekonomiska obalanser

5.1 En effektiv samordning av EU:s ekonomiska politik, som inte låter sig påverkas av valfaktorer och plötsliga skiftningar i den allmänna opinionen, förutsätter en starkare roll för Europaparlamentet, Regionkommittén och EESK – med andra ord, de institutioner som företräder medborgarna och civilsamhället. Det är genom dessa organ som den samordning som planerats av kommissionen kan få en stark demokratisk trovärdighet beträffande de förebyggande förfarandena och rättelseförfarandena och alltså uppbåda det breda folkliga stöd som verkar behövas för ett effektivt genomförande.

5.2 Som det nu ser ut föreskrivs Europaparlamentet i den europeiska planeringsterminen bara en sekundär roll, som begränsas till den inledande diskussionsfasen och den inledande inriktningen av samordningsprocessen. Europaparlamentet

skulle dock kunna spela en mer värdefull och effektiv roll genom en samordning med de nationella parlamentens arbete när de diskuterar och godkänner de enskilda medlemsstaternas budgetar. Europaparlamentet kan få en avgörande betydelse för samsynen om den makroekonomiska referensramen, prioriteringen av problemen och fastställandet av vilken ekonomisk politik som ska föras. Det skulle kunna bli ett forum för att enas om en gemensam strategi som inte begränsas till att lägga fast formella förfaranden och regler, men som i detalj går in på den konkreta politiken för att öka EU-medborgarnas förtroende och förhoppningar.

5.3 Fokuseringen på konkurrensobalanser medför att uppmärksamheten på förhandlingarna mellan regeringar, arbetsmarknadsparter och civilsamhället ökar, särskilt inom euroområdet, där medlemsstaterna inte längre har något instrument för justering av valutakurserna. Förbindelserna mellan regeringar, arbetsmarknadsparterna (fackföreningar och arbetsgivarorganisationer) och civilsamhället bör därför vara en integrerad del av den strategi som beskrivs av kommissionen.

5.4 Det är i detta sammanhang som EESK – i linje med sin roll som rådgivande organ för EU-institutionerna – kan bidra till att stärka EU:s ekonomiska styressätt, särskilt i sin roll som ett forum som kan främja dialogen mellan representativa organisationer inom civilsamhället. EESK:s mervärde är just att dess ledamöter inkluderar representanter för organisationer som efter noga övervägande kan bidra till att upprätthålla ett samförstånd när det gäller medlemsstaternas ekonomiska politik. Detta möjliggör för EESK att ge ett viktigt bidrag till att säkra att inte bara politiska ledare utan även, och i synnerhet, EU-medborgarna och EU:s produktiva, sociala och civila struktur intresserar sig och tar ansvar.

5.4.1 EESK skulle kunna ha ett årligt sammanträde för att diskutera rekommendationerna och hur man kan skapa konsensus om reformer på nationell nivå, mot bakgrund av de vidtagna åtgärdernas sociala effekt⁽³⁰⁾. Denna diskussion skulle kunna föras under hösten, efter det att medlemsstaterna formellt har antagit rekommendationerna. Slutsatserna skulle utgöra basen för en diskussion med de nationella ekonomiska och sociala råden, de nationella parlamenten och Europaparlamentet. Det skulle möjliggöra en utvärdering av de antagna strategierna samt spridning och delaktighet på nationell nivå.

5.5 En mer intensiv och funktionell användning av makroekonomisk dialog skulle också kunna uppmuntras. Genom att kvaliteten på denna dialog förbättras skulle den kunna bli ett instrument för gemensam utvärdering från regeringarnas och arbetsmarknadsparternas sida av den ekonomiska situationen på EU-nivå och av de åtgärder som bör vidtas, med nära koppling till den sociala dialogen på nationell nivå, så att utvecklingen på EU-nivå kan harmoniseras med medlemsstaternas på ett sätt som är socialt godtagbart.

⁽²⁶⁾ Såsom det uppges i EESK:s yttrande om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁷⁾ Detta minskade förtroende gäller mindre gemenskapsinstitutionerna så sådana än fördelarna med EU-medlemskap. Data från Eurobarometer 73 – första resultaten, frågorna QA9a och QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13 december 2010.

⁽²⁹⁾ Här avses till exempel de konkurrenspakter som lagts fram av Frankrikes och Tysklands regeringar den 4 februari 2011.

⁽³⁰⁾ Såsom det föreslås i EESK:s yttrande om "Förstärkt samordning av den ekonomiska politiken", EUT C 107, 6.4.2011, s. 7.

5.5.1 Uppgiften att förhindra och rätta till obalanser kan inte överlämnas enbart till kommissionen och medlemsstaternas regeringar ⁽³¹⁾. Lönebildnings- och prisbildningsprocesserna är en avgörande beståndsdel inom ramen för mekanismen för övervakning av makroekonomiska obalanser. Följaktligen måste alla politiska åtgärder i detta avseende beakta artikel 153.5 i EU-fördraget och involvera arbetsmarknadsparterna på både nationell och europeisk nivå. Mot denna bakgrund kan den makroekonomiska dialogen stärkas på EU-nivå genom en stabil struktur och organisation och bättre samordnas på nationell nivå

med arbetsmarknadsdialogen och vederbörliga institutioner. De nationella regeringarna bör stödja och uppmuntra företag och fackföreningar att delta i dessa organ och i de typer av kollektivförhandlingar som äger rum inom dessa. Mot bakgrund av dröjsmålen med att korrigera obalanser genom nationella reformer och detta arbetes komplexa karaktär, skulle en stärkt makroekonomisk dialog kunna ge ett mer effektivt, snabbare och bättre samordnat instrument för att bibehålla samstämmigheten mellan makroekonomiska frågor och arbetsmarknadens dynamik.

Bryssel den 5 maj 2011

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30 luglio 2010, tillgänglig på internet: www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, paper for European Alternatives, 2010, tillgänglig på internet: www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.