



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.2.2001
KOM(2001) 82 endelig

**Meddelelse fra Kommissionen om styrkelse af
samordningen af den økonomiske politik i euroområdet**

Meddelelse fra Kommissionen om styrkelse af samordningen af den økonomiske politik i euroområdet

1. I december 1999 vedtog Det Europæiske Råd i Helsingfors konklusionerne i en rapport fra Rådet (økonomi og finans) om, hvordan samordningen af den økonomiske politik har fungeret i Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase. Ifølge rapporten har samordningen fået en lovende start, og erfaringerne fra ØMU'ens første år er positive, men det understreges, at det er nødvendigt at styrke visse samordningsforanstaltninger yderligere.

2. Samordningen af den økonomiske politik i euroområdet sker ved konsensus. Den sigter ikke mod at påtvinge en medlemsstat en afgørelse, men mod at overbevise den om, at den skal gennemføre den politik, som anses for ønskelig.

Samordningen består af tre hovedelementer:

- fastlæggelse af en fælles vurdering af den økonomiske situation
- enighed om, hvordan den økonomiske politik skal tilpasses
- accept af "gruppepresset" og om nødvendigt en tilpasning af politikken.

3. De generelle rammer for gennemførelsen af disse tre elementer i samordningen af den økonomiske politik har vist sig at være nyttige. Specielt har møderne i eurogruppen siden juni 1998 muliggjort diskussioner mellem de ansvarlige for den økonomiske politik i euroområdet, som ellers ikke ville have fundet sted. Desuden er den måde, eurogruppen fungerer på, blevet forbedret siden sommeren 2000 (antallet af emner, der drøftes, er blevet udvidet, tilrettelæggelsen af møderne er blevet forbedret, og gruppen er blevet gjort mere synlig), hvilket helt klart har været med til at gøre den mere effektiv.

Endelig viser styrkelsen af proceduren for de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker (rapport om gennemførelsen af retningslinjerne, udvidelse af deres anvendelsesområde til strukturpolitikken, udarbejdelse af retningslinjer for hvert enkelt land og forbedring af dokumentets læselighed), den velfungerende procedure for stabilitetsprogrammerne og de fornyelser, som blev indført af Det Europæiske Råd i Lissabon (udarbejdelse af en sammenfattende årsrapport, som bl.a. tager hensyn til samspillet mellem den makroøkonomiske politik og strukturpolitikken), at indholdet i samordningen af den økonomiske politik gradvis er blevet styrket siden begyndelsen af 1999.

4. Den stigende indbyrdes afhængighed mellem økonomierne i euroområdet, bl.a. på det monetære og finansielle område, gør det dog nødvendigt regelmæssigt at tage metoderne og procedurerne for samordningen af den økonomiske politik op til revision. På trods af de forbedringer, der er sket siden Det Europæiske Råds møde i Helsingfors, står det klart, at den fælles vurdering af den økonomiske situation i euroområdet kan gøres mere pålidelig og udarbejdes hurtigere, at de principper, som skal ligge til grund for eventuelle tilpasninger af den økonomiske politik, bør defineres bedre, og at samordningsforanstaltningerne skal gøres mere synlige.

5. Der fremsættes derfor hér en række konkrete forslag. I denne meddelelse gives der først en gennemgang af de grunde, der taler for en styrket samordning, efterfulgt af en beskrivelse af, hvordan indholdet og procedurerne kan forbedres og gøres mere gennemsigtige.

I – Et styrket indhold

6. Nedenstående forslag sigter både mod at gøre det generelle overblik over den økonomiske situation i euroområdet mere nøjagtigt og lettere at forstå samt mod at gøre det lettere at nå til enighed om, hvordan den økonomiske politik skal tilpasses, og gøre processen mere forudseelig.

En bedre fælles vurdering

7. Det er først og fremmest vigtigt at *forbedre de statistiske oplysninger*, der er til rådighed om euroområdet, og gøre oplysningerne mere synlige. Ud over det igangværende arbejde med at gøre statistikkerne fra Eurostat og ECB mere ensartede og få dem udarbejdet hurtigere, kræver det, at der udarbejdes en række indikatorer for den økonomiske aktivitet, som giver et sammenfattende billede af euroområdet. Kommissionen har allerede iværksat flere tiltag på dette område og har forpligtet sig til at afslutte dem i den nærmeste fremtid (statistisk program, indikator for den fælles konjunktur, avanceret indikator, netværk for konjunkturinstitutioner).

8. For at få en mere holdbar vurdering af den økonomiske situation i euroområdet kræves der også en *så præcis evaluering som muligt af linjen i det policy-mix, der anvendes i euroområdet*. Her er det vigtigste område overvågning af budgetpolitikken og dens indvirkning på policy-mixet i euroområdet. Kommissionen har også til hensigt to gange om året – før og efter fremlæggelsen af stabilitetsprogrammerne – at fremlægge en evaluering af policy-mixet i euroområdet som et bidrag til udarbejdelsen og vurderingen af programmerne.

9. Hvis vurderingen af den økonomiske situation i euroområdet skal kunne forbedres, forudsætter det ikke blot, at den gøres mere præcis, men også, at den gøres lettere at forstå. Til det formål ville det være nyttigt at have et referencedokument, som med passende mellemrum giver en sammenfatning af de oplysninger, der er nødvendige for udarbejdelsen af en vurdering. Kommissionen forpligter sig derfor til at udarbejde en *periodisk rapport* om euroområdet, som skal indeholde en analyse af den generelle situation og noter om økonomipolitiske spørgsmål, analyser af konjunkturerne, fremtidsudsigterne og risiciene samt analyser af særlige områder inden for den multilaterale overvågning¹.

Fælles adfærdsregler

10. I Den Økonomiske og Monetære Unions anden fase var resultaterne med hensyn til den nominelle konvergens og kriterierne for den multilaterale samordning (angivet i tal) glimrende. Hvad angår budgetpolitikken fungerer stabilitets- og vækstpagten og de programmer, der er knyttet til den, stadig efter denne "konvergensmodel".

Denne model har dog to svagheder. For det første forudsætter den implicit, at eksternaliteterne mellem medlemsstaternes økonomiske politikker og mellem disse politikker og den fælles monetære politik er beskedne og i vidt omfang opvejer hinanden, og at der derfor ikke er noget større behov for samordning. I lyset af erfaringerne fra ØMU'ens første to år er det tvivlsomt, om denne forudsætning holder. Desuden bygger modellen hovedsagelig på tærskler angivet i tal, dvs. som hovedregel overgrænser, som forbliver uændrede uanset konjunkturerne, og som dermed ikke tager hensyn til behovet for at tilpasse adfærden efter cyklussens faser.

11. En mulighed er, at Kommissionen efter høring af ECB udarbejder et *sæt retningslinjer*, som derefter drøftes og godkendes af eurogruppen. Disse retningslinjer skal præcisere principperne for, hvornår de forskellige økonomipolitiske instrumenter kan anvendes for at øge den potentielle vækst i euroområdet og imødegå de chok, der rammer euroområdet eller visse af dets medlemsstater. De skal vedrøre de generelle adfærdsprincipper, som skal gælde for gennemførelsen af den økonomiske politik, de måder, hvorpå den økonomiske politik kan tilpasses som følge af forskellige former for chok, og de instrumenter, der er nødvendige for, at medlemsstaterne kan anvende adfærdsreglerne.

¹ Der vil være tale om en forkortet udgave af de rapporter, som Kommissionen forelægger Det Økonomiske og Finansielle Udvalg om bestemte aspekter af den økonomiske situation i euroområdet. Det drejer sig om regelmæssige rapporter om inflationen, overvågning af valutakurser, konkurrenceevne, de offentlige finanser og analyse af økonomiske forskelle i euroområdet.

Retningslinjerne skal tage hensyn til forskellene mellem de økonomiske politikker i euroområdet og samtidig gøre den økonomiske politik i området mere forudseelig og dermed mere troværdig. De skal i første omgang anvendes på budgetpolitikken, men skal også udvikles inden for strukturpolitikken. Retningslinjerne skal ajourføres, når der er behov for det, uden at der nødvendigvis skal foretages en ajourføring en gang om året. De skal udgøre den referenceramme, som kan danne udgangspunkt for de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, som Rådet vedtager hvert år.

II - Mere effektive samordningsinstrumenter

12. Når man ser bort fra forpligtelserne i traktaten og den afledte lovgivning, har samordningen af den økonomiske politik i euroområdet hidtil hvilet på bestræbelserne på at nå til enighed i en uformel instans, nemlig eurogruppen. En forbedring af proceduren vil gøre det lettere at blive enige om, hvordan den økonomiske politik skal tilpasses, og hvordan tilpasningerne skal føres ud i livet. Sådanne foranstaltninger skal være forenelige med den rolle med hensyn til samordning af de økonomiske politikker, som traktaten giver Rådet (økonomi og finans).

13. Traktaten giver Kommissionen en central rolle i samordningen af de økonomiske politikker (udarbejdelse af de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, henstillinger, multilateral overvågning mv.). Men den har på grund af sin analysekapacitet frem for alt til opgave at fremsætte forslag til den fælles vurdering af den økonomiske situation i euroområdet og hensigtsmæssige tilpasninger. Som traktatens vogter står den for neutralitet i overensstemmelse med princippet om ligebehandling af medlemsstaterne. Endelig har den som den instans, der indsamler og behandler de oplysninger, der er nødvendige for udøvelsen af den multilaterale overvågning (jf. artikel 99, stk. 3), til opgave at sammenfatte den fælles økonomiske udvikling. Disse tre punkter - analysekapacitet, neutralitet og sammenfatning - udgør grundlaget for Kommissionens bidrag til eurogruppens arbejde.

14. Kommissionen vil således systematisk både forelægge eurogruppen en vurdering af den økonomiske situation og - i det omfang, det er nødvendigt - *forslag vedrørende den økonomiske politik*. Tilsvarende vil den gerne deltage i *udarbejdelsen af et halvårligt arbejdsprogram* for eurogruppen, så den bl.a. kan være med til at sikre, at gruppens dagsorden koncentrerer sig om de spørgsmål, som direkte vedrører euroområdet i sin helhed.

Styrkelse af gennemsigtigheden og den forudgående samordning

15. Idéen om, at de nationale politikker skal analyseres i lyset af den økonomiske situation i euroområdet som helhed, må forankres bedre. Derfor må *princippet om forhåndsorientering* af de andre medlemmer af euroområdet og Kommissionen, inden der træffes et økonomipolitisk skridt, indgå i de retningslinjer, der er nævnt ovenfor.

Denne forhåndsorientering skal ske i eurogruppen (på møder eller videokonferencer) eller i en eurogruppe-arbejdsgruppe i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg, og den vil gøre det muligt at give myndighederne i den berørte medlemsstat reaktioner eller meddelelser, endnu inden den pågældende foranstaltning er færdigbehandlet.

Tilsvarende skal de vigtigste elementer i stabilitetsprogrammerne sendes til Kommissionen, inden medlemsstaterne vedtager dem. Eurogruppen, som derefter får forelagt Kommissionens bemærkninger, vil således kunne sende eventuelle forslag til det pågældende land, som kan tage hensyn til dem i den endelige udgave af sit program.

Senere vil stabilitetsprogrammerne kunne forelægges i god tid inden færdiggørelsen af de nationale finanslove, så eurogruppen efter samme procedure kan foreslå eventuelle ændringer af forskellige aspekter af landets budgetpolitik, således at det pågældende land kan tage hensyn til det i sin finanslov.

16. Endelig skal fastsættelsen af retningslinjerne og prioriteringerne i EU's budget indgå i et helhedsbillede i forbindelse med retningslinjerne og prioriteringerne for medlemsstaternes budgetter under hensyntagen til de kriterier, der er fastlagt i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, så medlemsstaterne kan drage konsekvenserne af dette ved udarbejdelsen af deres finanslove.

Effektive samordningsinstrumenter

17. En styrkelse af samordningen indebærer, at de samordningsinstrumenter, der er til rådighed, bruges på den bedst mulige måde, når betingelserne for det er til stede. Som anført af Det Europæiske Råd i Helsingfors skal instrumentet *henstillinger*, der er omhandlet i traktatens artikel 99, stk. 4, anvendes, som Kommissionen netop har gjort, hvis der er klar uoverensstemmelse mellem en medlemsstats økonomiske politik og de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.

18. Endelig kan der, bl.a. på grundlag af traktatens artikel 99, stk. 5, indføres andre samordningsinstrumenter for staterne i euroområdet. Instrumenterne kan i givet fald indføres inden for rammerne af de procedurer for tættere samarbejde, der er omhandlet i EU-traktatens artikel 43, 44 og 45 og EF-traktatens artikel 11.

En mere effektiv eurogruppe

19. Styrkelsen af samordningen og det øgede gruppepres forudsætter først og fremmest, at man erkender nødvendigheden af at analysere den økonomiske politik i lyset af den samlede situation i euroområdet. En sådan justering af synsvinklen på den økonomiske politik kræver en vis formalisering af den måde, eurogruppen fungerer på. Dette kan ske i flere etaper.

20. I første omgang kan der oprettes en *eurogruppe-arbejdsgruppe i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg*. Gruppens sammensætning skal tage hensyn til, at det er nødvendigt i højere grad at udforme den økonomiske politik med euroområdet for øje. Arbejdsgruppen skal kunne mødes hurtigt, hvis der opstår nødsituationer. Denne fremgangsmåde vil også have den fordel, at den tager hensyn til de områder, som er særlig følsomme for de forskellige deltagere i euroområdet, og at den udnytter Kommissionens forberedende arbejde bedst muligt.

21. Dernæst kan *eurogruppen holde hyppigere møder* i lighed med møderne i Styrelsesrådet for ECB. Indførelsen af *muligheden for at holde videokonferencer* vil også gøre det muligt at holde hastemøder i nødstilfælde.

En institutionaliseret dialog mellem de forskellige aktører

22. En effektiv samordning i euroområdet kræver, at de forskellige aktører, der har ansvaret for policy-mixet, taler sammen så hyppigt som muligt.

Til det formål vil der *regelmæssigt blive holdt møder med deltagelse af formanden for ECB, formanden for eurogruppen og Kommissionens repræsentant i ECB's Styrelsesråd*. Disse møder, som skal foregå under strengt fortrolige forhold og med respekt for hver af parternes uafhængighed, vil have den fordel, at de vil sikre, at dialogen mellem de ansvarlige for den monetære politik og budgetpolitikken i euroområdet tilrettelægges bedre og bliver mere synlig. Ligesom ovennævnte evaluering af de overordnede retningslinjer for policy-mixet vil en sådan dialog være med til at styrke den europæiske synsvinkel på vurderingen af de nationale politikker. Den styrkede dialog på politisk plan vil blive understøttet af mere detaljerede drøftelser på teknisk plan.

23. En effektiv samordning af høj kvalitet kræver også, at den måde, den præsenteres for omverdenen på, tilrettelægges ordentligt. Den nuværende situation på dette område er helt klart utilfredsstillende. Kommissionen skal minde om det forslag, den allerede fremsatte i november 1997, som går ud på, at den fælles holdning til de spørgsmål, som er særlig vigtige for ØMU'en, skal fremlægges af et triumvirat bestående af formanden for eurogruppen, formanden for ECB og en repræsentant for Kommissionen. Denne ordning ville både kunne bruges i formelle instanser (IMF's Internationale Monetære og Finansielle Udvalg) og mere uformelle instanser (G7).

III – Øget gennemsigtighed

24. For at forbedre samordningen må man finde den rette blanding af offentlig omtale af en vurdering af en given politik, som øger gruppepresset, og drøftelsernes fortrolighed, som sikrer den største åbenhed. Dette krav om ligevægt vedrører både den interne kommunikation mellem den økonomiske politiks aktører og den eksterne kommunikation over for offentligheden, de andre medlemsstater og markederne.

25. En del af kritikken af, at den økonomiske vurdering af euroområdet er utilstrækkelig, skyldes, at det analysearbejde, som Kommissionen allerede udfører, ikke er tilstrækkeligt synligt, og at arbejdet ikke i tilstrækkelig grad sættes i perspektiv. I den forbindelse kan der gennemføres tre forbedringer:

- den *periodiske rapport* om euroområdet skal *offentliggøres* for at højne kvaliteten i den offentlige debat om den økonomiske politik i euroområdet
- tilsvarende kan *pressekonferencen* efter eurogruppens møder forbindes med den periodiske rapport og de reaktioner, den har medført
- når eurogruppen ønsker at fremsætte en vurdering eller retningslinjer for den økonomiske politik, vil offentliggørelsen af en *pressemeddelelse* gøre dens budskab mere synligt og sikre, at det når ud til et større publikum.

IV - Institutionelle og organisationsmæssige bemærkninger

26. Rådet kan træffe en formel afgørelse om bestemmelserne om tilrettelæggelsen af den multilaterale overvågning (traktatens artikel 99, stk. 5), i givet fald inden for rammerne af de procedurer for tættere samarbejde, der er omhandlet i EU-traktatens artikel 43, 44 og 45 og EF-traktatens artikel 11.