



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.6.2012
COM(2012) 342 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Fælles principper for nationale finanspolitiske korrektionsmekanismer

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Fælles principper for nationale finanspolitiske korrektionsmekanismer

Baggrund

I henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal medlemsstaterne betragte deres økonomiske politikker som et spørgsmål af fælles interesse, og deres budgetpolitik skal styres af behovet for sunde offentlige finanser.

De globale økonomiske og finansielle kriser har blotlagt svagheder i den økonomiske og budgetmæssige styring i Den Økonomiske og Monetære Union. En ny reformpakke er allerede blevet vedtaget - den såkaldte six-pack - og trådte i kraft i december sidste år. Efterhånden som de svære tider fortsætter, er omfanget og de eventuelle afsmittende virkninger af eurolandenes økonomiske og budgetmæssige forhold nu meget tydelige.

Ud fra dette rationale fremlagde Kommissionen den 23. november 2011 yderligere to lovgivningsforslag, der skulle styrke overvågningsmekanismerne i euroområdet, samt en grøn bog om eurostabilitetsobligationer. Denne såkaldte "two-pack" omfatter to forslag:

- en forordning fra Europa-Parlamentet og Rådet om fælles bestemmelser for overvågning og evaluering af udkast til budgetplaner og sikring af en korrektion af uforholdsmæssigt store underskud i medlemsstaterne i euroområdet
- en forordning fra Europa-Parlamentet og Rådet om styrkelse af den økonomiske og budgetmæssige overvågning af medlemsstater, der har eller er truet af alvorlige vanskeligheder med hensyn til deres finansielle stabilitet i euroområdet.

På grundlag af disse elementer og med henblik på at sikre stabiliteten i hele euroområdet indeholder traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (TSSS), som blev undertegnet den 2. maj 2012 af 25 medlemsstater, desuden en finanspolitisk aftale (afsnit III). Formålet er at indarbejde disse forpligtelser i EU-retten inden for fem år efter dens ikrafttræden.

Som led i den finanspolitiske aftale skal de kontraherende parter gennemføre regler i deres nationale lovgivning, der bl.a. omfatter en korrektionsmekanisme, der automatisk sættes i gang, hvis der konstateres væsentlige afvigelser fra den mellemfristede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning (artikel 3, stk. 1, litra e) og artikel 3, stk. 2).

Desuden skal korrektionsmekanismerne i henhold til TSSS (artikel 3, stk. 2) indføres "på grundlag af fælles principper, der skal foreslås af Europa-Kommissionen, særligt om arten og omfanget af og tidsplanen for de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes, også i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, samt om, hvilken rolle de institutioner, der på nationalt plan er ansvarlige for at overvåge overholdelsen af reglerne, skal indtage, og om disses uafhængighed".

Som led i gennemførelsen af TSSS vedtages denne meddelelse med henblik på Unionens almene interesse og for at bidrage til Den Økonomiske og Monetære Unions rette virkemåde.

Nærværende meddelelse fremsætter de fælles principper, der skal ligge til grund for de nationale korrektionsmekanismer. De syv principper findes i bilaget. De omhandler de centrale emner, der skal tages højde for ved udformningen af korrektionsmekanismerne, herunder deres juridiske status, deres overensstemmelse med EU-rammerne, aktiveringen af mekanismerne, korrektionens art hvad angår omfang og tidshorisont, dens operationelle instrumenter, eventuelle undtagelsesklausuler og deres funktion samt overvågningsinstitutionernes rolle og uafhængighed.

Artikel 3 i TSSS indbyder også Kommissionen til at fremlægge en tidsplan for de kontraherende parters hurtige konvergens hen imod hver deres mellemfristede målsætninger under hensyntagen til de landespecifikke risici for holdbarheden. Denne tidsplan vil blive fremlagt af Kommissionen senere på året. De konsolideringsplaner, som medlemsstaterne præsenterede i de seneste opdateringer af deres stabilitets- eller konvergensprogrammer, giver et naturligt udgangspunkt for fastsættelsen af tempoet for konvergens hen imod de mellemfristede målsætninger. Disse konsolideringsplaner bør revurderes i forhold til kravene i stabilitets- og vækstpacten, idet der bl.a. kigges på de mellemsigtede målsætnings hensigtsmæssighed og principperne for en exitstrategi i lyset af de makroøkonomiske udsigter, navnlig hvad angår deres differentiering alt efter finanspolitisk sårbarhed.

1. Den juridiske status for reglerne for korrektionsmekanismerne og deres overensstemmelse med EU-rammerne

I henhold til TSSS bør reglerne for korrektionsmekanismerne indføres i den nationale lovgivning "i form af bindende og varige bestemmelser, helst i forfatningen, eller på anden måde, der sikrer, at de fuldt ud overholdes og efterleves gennem hele den nationale budgetproces". Korrektionsmekanismernes juridiske status bør altså være af en sådan art, at deres bestemmelser ikke blot kan ændres ved almindelig budgetlovgivning. Samtidig, som det også gøres klart i TSSS og gentages i princip 1), skal korrektionsmekanismerne også "fuldt ud respektere de nationale parlamenters beføjelser". Disse kendetegn skal sikre, at de finanspolitiske regler effektivt præger den nationale budgetpolitik, mens der tages højde for fundamentale parlamentariske rettigheder.

Princip 2) sikrer de nationale korrektionsmekanismers nødvendige *overensstemmelse med EU's budgetregler*. Kravene i den finanspolitiske aftale er en del af et større udspil, der allerede blev startet med den nylige reform af stabilitets- og vækstpacten (den såkaldte "six-pack"), der øgede den nationale deltagelse i EU's overvågningsrammer. Derfor henviser TSSS selv til allerede eksisterende begreber for budgetovervågning, bl.a. "den mellemsigtede målsætning" og "tilpasningsstien i retning af denne målsætning", "væsentlige afvigelser" og de "exceptionelle omstændigheder". Princip 2) bestemmer, at der skal lægges stor vægt på EU's koncepter og regler ved udarbejdelsen af de nationale mekanismer, selvom der kan gives plads til en vis grad af fleksibilitet, hvad angår de præcise nationale metoder afhængigt af landespecifikke omstændigheder.

2. Korrektionsmekanismernes indhold: aktivering, korrektionens art, operationelle instrumenter, undtagelsesklausuler

Som fastsat i princip 3) bør *aktiveringen af korrektionsmekanismerne* ske under veldefinerede omstændigheder, der er kendetegnet ved en væsentlig afvigelse fra den mellemsigtede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning. Det kræver bestemmelser, der på forhånd fastlægger kriterierne til vurdering af, hvorvidt der foreligger en væsentlig afvigelse. Princip 3) anerkender også, at medlemsstaterne under disse omstændigheder kan anvende flere forskellige mekanismer og kriterier. Særlig kan udløsningsfaktorerne være baseret på enten EU-kriterier, landespecifikke kriterier eller begge dele. Beslutninger på EU-niveau om forekomsten af en væsentlig afvigelse, vil være en naturlig udløser af korrektionsmekanismer. Samtidig vil landespecifikke kriterier, forudsat at de omfatter konceptet om en væsentlige afvigelse, kunne være relevante udløser med den mulige ekstra fordel, at de ville blive udløst tidligere i forløbet.

Korrektionens art, hvad angår omfang og tidshorizont, er emnet for princip 4). Det foreslåede princip giver konkret operationel vejledning, samtidig med at man undgår en overdreven stram tilgang.

Derfor omfatter princip 4) fem under-principper:

- For det første skal forud fastlagte regler danne rammerne for omfanget af og tidshorizonten for korrektionen, så skønsmargenen i udarbejdelsen af reaktioner på væsentlige budgetmæssige afvigelser begrænses, uden dog at udelukkes helt
- For det andet bør større afvigelser føre til større korrektioner, i overensstemmelse med den logiske regel om proportionalitet
- For det tredje bør referencepunktet for at bestemme korrektionen være fastholdelse af den mellemsigtede målsætning og tilpasningsstien i retning af denne målsætning, hvilket stemmer overens med den finanspolitiske aftale, som i bund og grund handler om overholdelse af den mellemsigtede målsætning og tilpasningsstien i retning af denne målsætning. Særligt vil en medlemsstat, der afviger fra sin tilpasningssti, således normalt forventes at bibeholde en uændret tidsplan for at nå den mellemsigtede målsætning. Hvis en medlemsstat har nået sin mellemsigtede målsætning og derefter afviger fra den, forventes den at genoprette den mellemsigtede målsætning så hurtigt som det er rimeligt, hvilket i princippet betyder året umiddelbart efter afvigelsen eller året derefter. Afhængigt af situationen udelukker referencepunktet dog ikke enhver form for fleksibilitet.
- For det fjerde bør korrektionsmekanismerne bidrage med kritiske stabiliserende elementer i budgetrammen, så man undgår syndromet med mål, der flyttes, som ofte ses som reaktion på budgetoverskridelser. Derfor bør korrektionsmekanismerne sikre, at de finanspolitiske nøglemål fastholdes på samme niveau som før den væsentlige afvigelse.

- For det femte bør der ved starten af korrektionen vedtages en korrektionsplan, som er bindende for de efterfølgende budgetter i løbet af korrektionsperioden, så mekanismernes troværdighed styrkes.

Et andet vigtigt aspekt i udformningen af korrektionsmekanismerne er deres *operationelle virkemåde*. Princip 5) anerkender den vigtige rolle, som regler for offentlige udgifter og diskretionære indtægtsforanstaltninger kan have i denne forbindelse, i betragtning af at disse aggregater mere direkte afspejler budgetmyndighedernes diskretionære beslutninger end eventuelle finanspolitiske resultater eller konjunkturjusterede balancer. Et andet afgørende element, som medlemsstaterne skal tage højde for, når de udformer deres systemer, er samordningen mellem visse eller alle offentlige delsektorer i forbindelse med reaktionen på en væsentlig ubalance, som vil gøre deres mekanismer mere troværdige. Disse samordningsmekanismer kræver ikke nødvendigvis en forudbestemt fordeling af korrektionen mellem de centrale og de subnationale offentlige myndigheder. Men der bør være stramme sikkerhedsforanstaltninger til at sikre, at de subnationale myndigheder ikke truer opnåelsen af målene for det offentlige budget, som de centrale offentlige myndigheder har ansvar for over for EU.

Ideen om at budgetregler bør indeholde en vis fleksibilitet under særlig vanskelige omstændigheder, har længe været anerkendt i EU's overvågningsrammer, og der tages også højde for den ide i TSSS. Princip 6) bestemmer, at eventuelle *undtagelsesklausuler* skal baseres nøje på EU-aftalte begreber, så der skabes en større sammenhæng og undgås alt for løse definitioner af exceptionelle omstændigheder. Det kræves også, at der for en eventuel suspension af en korrektionsmekanisme i kraft af en undtagelsesklausul skal sættes en tidsfrist, og at der ved undtagelsesklausulens ophør fastsættes en minimumshastighed for videre tilpasning i overensstemmelse med den nedre grænse i stabilitets- og vækstpagten. Desuden bør der foreligge en korrektionsplan, der er bindende for de fremtidige budgetter efter undtagelsesklausulens ophør.

3. Overvågningsinstitutionernes rolle og uafhængighed

Skønt ansvaret for at sikre overholdelsen af korrektionsmekanismerne hovedsageligt ligger hos budgetmyndighederne, bør nationale *overvågningsinstitutioner* spille en vigtig rolle for at fremme troværdigheden og gennemsigtigheden, som beskrevet under det sidste foreslåede princip (princip 7)) Disse organer forventes at vurdere korrektionsmekanismernes virkemåde i henhold til nationale regler på de forskellige stadier af aktivering og gennemførelse af korrektionen, herunder også en eventuel anvendelse af undtagelsesklausuler.

Et "comply or explain"-princip - hvor den berørte medlemsstat enten skal følge rådene fra disse overvågningsinstitutioner eller afgive forklaring på, hvorfor den ikke har fulgt dem - vil sikre, at vurderingerne ikke blot ignoreres, uden at det indskrænker budgetmyndighedernes ansvar for politiske tiltag.

Disse organers uafhængighed og funktionelle selvstændighed er afgørende, idet det giver dem råderum til effektivt at spille deres rolle i det nationale finanspolitiske landskab. Princip 7)

opstiller flere foranstaltninger for at sikre dette. For det første skal overvågningsinstitutionerne for at sikre ejerskabet udformes sådan, at de stemmer overens med det allerede eksisterende institutionelle miljø og den landespecifikke administrative struktur. For det andet fremsættes der flere kriterier, der skal sikre en høj grad funktionel selvstændighed. Der bør fastsættes forskrifter som grundlag for disse organers juridiske status, mandat og ansvar. Der bør også etableres stramme regler for udnævnelser og tildeling af passende ressourcer og adgang til oplysninger i forbindelse med mandatet. Disse betingelser er nødvendige for, at overvågningsinstitutionerne effektivt kan vogte over mekanismernes gennemsigtighed og troværdighed. Der bør lægges særlig vægt på at sikre en uhindret kommunikation med offentligheden.

BILAG

Fælles principper for nationale finanspolitiske korrektionsmekanismer

1) [Juridisk status] Korrektionsmekanismerne bør indarbejdes i den nationale lovgivning i form af bindende og varige bestemmelser, helst i forfatningen, eller på anden måde, der sikrer, at de fuldt ud overholdes og efterleves gennem hele den nationale budgetproces. Korrektionsmekanismerne skal fuldt ud respektere de nationale parlamenters beføjelser.

2) [Overensstemmelse med EU-rammerne] De nationale korrektionsmekanismer skal tage nøje udgangspunkt i koncepterne og reglerne i EU's finanspolitiske rammer. Det gælder især i forbindelse med begrebet "væsentlig afvigelse" og definitionen af eventuelle undtagelsesklausuler. Korrektionen skal, hvad angår omfang og tidshorizont, være i overensstemmelse med de eventuelle henstillinger, der er rettet til den berørte medlemsstat under stabilitets- og vækstpagten

3) [Aktivering] Aktiveringen af korrektionsmekanismen skal ske under veldefinerede omstændigheder, der er kendetegnet ved en væsentlig afvigelse fra den mellemsigtede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning. De udløsende faktorer kan omfatte EU-baserede eller landespecifikke kriterier, forudsat at de opfylder ovennævnte betingelse. Under samme betingelse kan kravene opfyldes af både forudgående mekanismer, der fastsætter budgetmål for at undgå, at der opstår afvigelser, eller efterfølgende mekanismer, der udløser korrektioner som reaktion på tidligere afvigelser.

4) [Korrektionens art] Omfanget af og tidshorizonten for korrektionen skal være fastsat i forud fastlagte regler. Større afvigelser fra den mellemsigtede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning bør føre til større korrektioner. Udgangspunktet for korrektionsmekanismen bør være, at den strukturelle saldo skal genoprettes på eller over niveauet i den mellemsigtede målsætning inden for den fastsatte tidsplan og derefter skal opretholdes på dette niveau. Korrektionsmekanismen skal sikre, at de kritiske finanspolitiske mål, som er fastsat før den væsentlige afvigelse, overholdes, således at der undgås en varig afvigelse fra de overordnede finanspolitiske mål, der blev sat før den væsentlige afvigelse. Ved starten af korrektionen skal medlemsstaterne vedtage en plan for korrektionen, som er bindende for budgetterne under hele korrektionsperioden.

5) [Operationelle instrumenter] I korrektionsmekanismen kan reglerne for offentlige udgifter og diskretionære skatteforanstaltninger gives en stor operationel rolle, bl.a. ved aktivering af

mekanismen og gennemførelse af korrektionen, forudsat at disse regler er i overensstemmelse med realiseringen af den mellemsigtede målsætning og tilpasningsstien i retning af denne målsætning. Ved udformningen af korrektionsmekanismen bør der overvejes bestemmelser vedrørende samordningen af de budgetmæssige tilpasninger mellem visse eller alle offentlige delsektorer i tilfælde af aktivering.

6) [Undtagelsesklausele] Fastlæggelsen af eventuelle undtagelsesklausele skal være bundet til begrebet "exceptionelle omstændigheder" som defineret i stabilitets- og vækstpagten. Dette omfatter en usædvanlig begivenhed, som ligger uden for den pågældende medlemsstats kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser, eller perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i stabilitets- og vækstpagten, også i euroområdet. Suspensionen af en korrektionsmekanisme i tilfælde af en undtagelsesklausele skal være midlertidig. Korrektionsmekanismen skal fastsætte en minimumshastighed for den strukturelle tilpasning efter undtagelsesklauselels ophør med kravet i stabilitets- og vækstpagten som nedre grænse. Når en medlemsstat ikke længere er omfattet af undtagelsesklausele, skal den vedtage en korrektionsplan, som er bindende for budgetterne under hele korrektionsperioden.

7) [Overvågningsinstitutionernes rolle og uafhængighed] Korrektionsmekanismerne troværdighed og gennemsigtighed skal styrkes ved, at uafhængige eller funktionelt selvstændige organer fungerer som overvågningsinstitutioner. Disse institutioner vil skulle foretage offentlige vurderinger af hvorvidt der forekommer omstændigheder, der gør det berettiget at aktivere korrektionsmekanismen, hvorvidt korrektionen skrider frem i overensstemmelse med de nationale regler og planer, samt hvorvidt der forekommer omstændigheder, der udløser undtagelsesklausele, eller som kræver, at disse forlænges eller ophæves. Den berørte medlemsstat skal tage disse organers vurderinger til følge eller i modsat fald forklare offentligt, hvorfor de ikke gør det. Ved oprettelsen af disse organer skal der tages højde for det eksisterende institutionelle miljø og den landespecifikke administrative struktur. Disse organer skal understøttes af nationale forskrifter, som sikrer en høj grad selvstændighed, herunder: i) en lovbestemt status, ii) fritagelse for indblanding, dvs. organerne modtager ikke ordrer og er i stand til hurtigt at kommunikere med offentligheden, iii) udnævnelser på basis af erfaring og kompetencer, iv) passende ressourcer og adgang til oplysninger til at udføre deres mandat.