



EU:S FINANSPOLITISKA RAM

För att stabiliteten inom Ekonomiska och monetära unionens ska kunna tryggas måste det finnas en robust ram med bestämmelser för att undvika ohållbara statsfinanser. En reform (en del av det så kallade "sexpaket") som ändrar stabilitets- och tillväxtpakten trädde i kraft i slutet av 2011. En annan reform, dvs. det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, som inbegriper finanspakten, trädde ikraft i början av 2013. En förordning om bedömning av nationella budgetförslag (en del av det så kallade "tvåpaket") trädde i kraft i maj 2013.

RÄTTSLIG GRUND

- Artiklarna 3, 119–144, 136, 219 och 282–284 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
- Protokoll (nr 12) om förfarandet vid alltför stora underskott och protokoll (nr 13) om konvergenskriterierna som bifogats EUF-fördraget.

MÅL

Europeiska unionens finanspolitiska system syftar till att skapa en stabilare och effektivare ram för samordning och övervakning av medlemsstaternas finanspolitik. Reformerna åren 2011–2013 av strukturen är ett direkt svar på statsskuldskrisen, som avslöjade behovet av strängare regler på grund av de spridningseffekter som ohållbara statsfinanser kan få inom euroområdet. Den reviderade ramen bygger därför på erfarenheterna av de ursprungliga bristerna i Europeiska monetära unionen och syftar till att stärka den vägledande principen om sunda offentliga finanser som fastslås i artikel 119.3 i EUF-fördraget.

RESULTAT

A. Stabilitets- och tillväxtpakten

Unionens primärrätt utgör den huvudsakliga rättsliga grunden för stabilitets- och tillväxtpakten genom artiklarna 121 (multilateral övervakning) och 126 (förfarandet vid alltför stora underskott) i EUF-fördraget och protokoll nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott. Unionens sekundärrätt preciserar hur reglerna och förfarandena i fördraget ska genomföras. Det första lagstiftningspaketet för ekonomisk styrning ("sexpaket") trädde i kraft den 13 december 2011 med en reform och ändring av stabilitets- och tillväxtpaktens regler. Den ändrade stabilitets- och tillväxtpakten



utgör huvudinstrumentet för övervakningen av medlemsstaternas finanspolitik (den förebyggande delen) och för korrigeringen av alltför stora underskott (den korrigerande delen). I sin nuvarande form består stabilitets- och tillväxtpakten av följande:

- Rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1055/2005 av den 27 juni 2005, och förordning (EU) nr 1175/2011 av den 16 november 2011. Denna förordning utgör den förebyggande delen.
- Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, ändrad genom rådets förordning (EG) nr 1056/2005 av den 27 juni 2005 och rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011. Denna förordning utgör den korrigerande delen.
- Förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet.

Dessutom innehåller uppförandekoden, som är ett yttrande från den ekonomiska och finansiella kommittén (en kommitté vid rådet för ekonomiska och finansiella frågor), specifikationer för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten och riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets utformning och innehåll. Även om uppförandekoden formellt sett ligger lägre i hierarkin än en förordning är den i praktiken mycket viktig eftersom den specificerar hur stabilitets- och tillväxtpakten ska genomföras. Dess senaste uppdatering, som godkändes av den ekonomiska och finansiella kommittén den 15 maj 2017, innehåller preciseringar angående flexibiliteten inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler (via så kallade klausuler om investerings- och strukturreformer och via en matris som specificerar ekonomiskt goda och ekonomiskt dåliga tider inom den förebyggande delen). Dessa preciseringar bygger på en gemensamt överenskommen ståndpunkt om flexibilitet i stabilitets- och tillväxtpakten, som godkändes av den ekonomiska och finansiella kommittén i november 2015 och av Econfinrådet i februari 2016. Utgångspunkten för diskussionerna var kommissionens meddelande om flexibilitet från januari 2015. Den nuvarande versionen av uppförandekoden innehåller två yttranden från den ekonomiska och finansiella kommittén från november 2016 som förstärker fokuseringen på utgiftsriktmärket, medan indikatorn för det strukturella saldot förblir en väsentlig del av den finanspolitiska övervakningsramen.

1. Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Syftet med den förebyggande delen är att säkerställa sunda offentliga finanser genom den multilaterala övervakning som grundas på artikel 121 i EUF-fördraget. Den ändrade förordningen nr 1466/97 och den nya förordningen nr 1173/2011 utgör den sekundärrättsliga grunden.

Ett nyckelbegrepp för övervakning och vägledning är det landspecifika medelfristiga budgetmålet. Detta mål måste för varje land ligga mellan -1 procent av BNP och jämvikt eller överskott, korrigerat för cykliska effekter och tillfälliga engångsåtgärder. Målet ska ses över vart tredje år, eller när större strukturreformer genomförs som påverkar det



finanspolitiska läget. Huvudinstrumenten i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten är stabilitets- och konvergensprogrammen.

Stabilitets- och konvergensprogrammen

Inlämning: Inom ramen för den multilaterala övervakningen enligt artikel 121 i EUF-fördraget ska varje medlemsstat i april varje år lämna in ett stabilitetsprogram (för medlemsstater i euroområdet) eller ett konvergensprogram (för medlemsstater utanför euroområdet) till kommissionen och rådet. Stabilitetsprogrammen måste innehålla bland annat det medelfristiga budgetmålet, anpassningsbanan mot detta och ett analysscenario där man undersöker effekterna av förändringar i de centrala underliggande ekonomiska antagandena om det finanspolitiska läget. Grunden för beräkningarna måste vara det mest sannolika makrofinansiella scenariot eller ett försiktigare scenario. Dessa program ska offentliggöras.

Bedömning: Rådet ska granska programmen på grundval av en bedömning från kommissionen och den ekonomiska och finansiella kommittén. I synnerhet ska framstegen mot att uppnå det medelfristiga budgetmålet granskas. Ett nytt inslag i den ändrade stabilitets- och tillväxtpakten är att utvecklingen av utgifterna ska beaktas explicit.

Yttrande: Rådet ska anta ett yttrande om programmen på grundval av en rekommendation från rådet och efter att ha hört den ekonomiska och finansiella kommittén. Rådet kan i sitt yttrande begära att medlemsstaterna justerar sina program. Yttrandet utgör en integrerad del av de landspecifika rekommendationerna som rådet antar vid utgången av varje europeisk planeringstermin.

Övervakning: Kommissionen och rådet ska övervaka genomförandet av stabilitets- och konvergensprogrammen.

Tidig varning: I händelse av stora avvikelser från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet ska kommissionen rikta en varning till den berörda medlemsstaten i enlighet med artikel 121.4 i EUF-fördraget (artiklarna 6 och 10 i den ändrade förordningen (EG) nr 1466/97). Denna varning ska ges i form av en rådsrekommendation om de politiska anpassningar som krävs av den berörda medlemsstaten.

Påföljder: För medlemsstaterna i euroområdet innehåller den ändrade stabilitets- och tillväxtpakten också möjligheten att besluta om påföljder i form av en räntebärande deposition på 0,2 procent av det föregående årets BNP om medlemsstaten i fråga inte vidtar lämpliga anpassningsåtgärder. Det föreskrivs också böter för manipulation av uppgifter om skuldsättning eller underskott.

Den europeiska planeringsterminen: Inlämning och bedömning av stabilitets- och konvergensprogrammen utgör en del av den europeiska planeringsterminen, som är ett mer omfattande förfarande för samordning av den ekonomiska politiken inom Europeiska unionen och som inbegriper stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del.

2. Stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del

Förfarandet vid alltför stora underskott



Syftet med detta förfarande är att förhindra alltför stora underskott och säkerställa att de snabbt korrigeras. Förfarandet vid alltför stora underskott styrs av artikel 126 i EUF-fördraget, protokoll (nr 12) som bifogats fördraget samt den ändrade förordningen (EC) nr 1467/97 och den nya förordningen (EU) nr 1173/2011.

Enligt den ändrade stabilitets- och tillväxtpakten utlöses förfarandet vid alltför stora underskott av underskottskriteriet eller skuldkriteriet.

- Underskottskriteriet: Ett underskott i den offentliga sektorns finanser anses vara alltför stort om det är högre än referensvärdet på 3 procent av BNP till marknadspris.
- Skuldkriteriet: Skulden är högre än 60 procent av BNP och det årliga skuldminskningsmålet på 1/20 av den skuld som överstiger tröskelvärdet på 60 procent har inte uppnåtts under de senaste tre åren.

Den ändrade förordningen innehåller också bestämmelser som preciserar när ett underskott som är högre än det uttalade referensvärdet kan anses vara exceptionellt (till följd av en oförutsedd händelse eller allvarlig ekonomisk nedgång) eller tillfälligt (prognoser som tyder på att underskottet kommer att hamna under referensvärdet när den oförutsedda händelsen eller nedgången har upphört).

I artikel 126.3–126.6 i EUF-fördraget preciseras förfarandet för att bedöma och besluta om ett alltför stort underskott. Kommissionen ska utarbeta en rapport om en medlemsstat inte följer minst ett av de två kriterierna eller om det föreligger en risk att den inte kommer att göra det. Ekonomiska och finansiella kommittén ska utfärda ett yttrande om denna rapport. Om kommissionen anser att ett alltför stort underskott föreligger (eller sannolikt kan uppstå) ska den översända ett yttrande till den berörda medlemsstaten och informera rådet. Rådet ska slutligen, på förslag av kommissionen, avgöra om ett alltför stort underskott föreligger (artikel 126.6 i EUF-fördraget) och sedan, på rekommendation av kommissionen, ge rekommendationer till den berörda medlemsstaten (artikel 126.7 i EUF-fördraget) för att begära att effektiva åtgärder vidtas för att minska underskottet och fastställa en tidsfrist på högst sex månader. Om rådet finner att några sådana åtgärder inte har vidtagits får det offentliggöra rekommendationerna (artikel 126.8 i EUF-fördraget). Om en medlemsstat även i fortsättningen underlåter att följa rekommendationerna kan rådet besluta att förelägga medlemsstaten att inom en fastställd tidsfrist vidta lämpliga åtgärder (artikel 126.9 i EUF-fördraget).

Påföljder: Förfarandet vid alltför stora underskott föreskriver också påföljder om beslut inte följs (artikel 126.11 i EUF-fördraget). För medlemsstater i euroområdet ska påföljderna i regel vara böter som består av en fast del (0,2 procent av BNP) och en rörlig del (upp till maximalt 0,5 procent av BNP för båda delarna sammantaget).

Ytterligare påföljder föreskrivs för medlemsstater i euroområdet i förordning (EU) nr 1173/2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet. Påföljderna utkrävs vid olika stadier av förfarandet vid alltför stora underskott och består av räntelösa depositioner på 0,2 procent och böter på 0,2 procent av det föregående årets BNP. Denna förordning föreskriver också påföljder för manipulation av statistik.



B. Finanspakten

Vid Europeiska rådets möte i mars 2012 undertecknades det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen, där finanspakten utgör den finanspolitiska delen, av samtliga medlemsstater utom Förenade kungariket och Tjeckien (inte heller Kroatien undertecknade finanspakten, varken före eller efter sin EU-anslutning den 1 juli 2013). Enligt denna pakt ska regeln om en balanserad budget (den gyllene regeln) – den lägre gränsen för ett strukturellt underskott på 0,5 procent av BNP (om den offentliga skulden är lägre än 60 procent av BNP ska denna lägre gräns vara 1 procent av BNP) – stadfästas i nationell lag, företrädesvis i grundlagen (skuldbroms). En medlemsstat kan väcka talan mot en annan medlemsstat inför Europeiska unionens domstol i fall då reglerna inte har genomförts på ett korrekt sätt. Ytterligare bestämmelser gäller bland annat en korrigeringsmekanism som ska utlösas automatiskt och skärpta regler för länder som omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott. Dessutom kommer finansiellt stöd från Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) endast att ges till medlemsstater som undertecknat finanspakten.

C. Andra reformer som stärker den ekonomiska styrningen i euroområdet

De övergripande reformerna åren 2011–2013 av den ekonomiska styrningen i unionen och av den finanspolitiska ramen omfattar, förutom den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten och det mellanstatliga fördraget, två förordningar som syftar till att ytterligare stärka den ekonomiska styrningen i euroområdet ("tvåpaket"):

- Förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet.
- Förordning (EU) nr 472/2013 av den 21 maj 2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet.

Det viktigaste i den första förordningen är gemensamma budgettidsramar för alla medlemsstater i euroområdet och regler om att kommissionen ska övervaka och bedöma medlemsstaternas budgetplaner. Vid allvarliga överträdelser av stabilitets- och tillväxtpaktens regler kan kommissionen begära att planerna ses över. Dessutom föreskrivs det att medlemsstater i euroområdet som är föremål för ett förfarande vid alltför stora underskott måste lägga fram ett program för ekonomiskt partnerskap med närmare uppgifter om de politiska åtgärder och strukturreformer som krävs för att säkerställa en effektiv och bestående korrigerande av det alltför stora underskottet. Rådet ska på förslag av kommissionen anta ett yttrande om programmet för ekonomiskt partnerskap.

Den andra förordningen avser medlemsstater som har eller hotas av allvarliga problem i fråga om deras finansiella stabilitet. I denna fastställs regler för övervakning, finansiellt bistånd och övervakning efter avslutat program (så länge mindre än 75 procent av det finansiella stödet ännu inte återbetalats).



EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet är medlagstiftare vid antagandet av närmare bestämmelser för multilateral övervakning (artikel 121.6 i EUF-fördraget) och ska höras om den sekundärrätt med vilken förfarandet vid alltför stora underskott genomförs (artikel 126.14 i EUF-fördraget). Den ändrade stabilitets- och tillväxtpakten innehåller ett nytt instrument, nämligen den ekonomiska dialogen, genom vilken Europaparlamentet får en framträdande roll i den nuvarande finanspolitiska ramen. Enligt denna har Europaparlamentets ansvariga utskott rätt att bjuda in rådets ordförande, kommissionen, Europeiska rådets ordförande, Eurogruppens ordförande och, om så är lämpligt, en medlemsstat, till diskussioner. Europaparlamentet ska även informeras regelbundet om tillämpningen av förordningarna. Dessutom kommer kommissionens befogenheter att införa ytterligare rapporteringskrav inom ramen för den nya förordningen om bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet nu att behöva förnyas vart tredje år, där parlamentet och rådet kan återkalla dem.

Jost Angerer
05/2019

