



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 10 november 2022
(OR. en)

13828/22

ECOFIN 1066
UEM 295

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	10 november 2022
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2022) 583 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN Meddelande om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 583 final.

Bilaga: COM(2022) 583 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Meddelande om riktlinjer för en reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning

1. Inledning

I oktober 2021 återupptog kommissionen de offentliga diskussionerna om översynen av EU:s ramverk för ekonomisk styrning och uppmanade övriga EU-institutioner och alla centrala berörda parter att delta. Via olika forum – bl.a. särskilda möten, workshoppar och en onlinenkät – har medborgare och ett stort antal andra deltagare, däribland nationella myndigheter, parlament, arbetsmarknadens parter, företrädare för den akademiska världen och för andra EU-institutioner, diskuterat hur dagens och morgondagens ekonomiska utmaningar kräver att EU:s ramverk för ekonomisk styrning reformeras.¹ Under diskussioner i Ekofinrådet, Eurogruppen, ekonomiska och sociala kommittén och kommittén för ekonomisk politik har medlemsstaterna haft möjlighet att reflektera över och uttrycka sin mening om huvudsyftena med ramverket för ekonomisk styrning och dess funktion, samt vilka nya utmaningar som måste hanteras.

Det är nu dags att gå från ord till handling. I detta meddelande beskrivs kommissionens riktlinjer för en reform av ramverket för ekonomisk styrning. Meddelandet tar upp de viktigaste ekonomiska och politiska frågor som kommer att forma samordningen och övervakningen av den ekonomiska politiken i EU under de kommande tio åren. Med utgångspunkt i de mest angelägna problemen med det nuvarande ramverket är syftet med dessa riktlinjer att stärka skuld hållbarheten och främja en hållbar och inkluderande tillväxt i samtliga medlemsstater (se figur 1) för att, som ordförande Ursula von der Leyen uttryckte det i sitt linjetal, ”återupptäcka Maastrichtandan [som förordar att] stabilitet och tillväxt måste följas åt”.² En försiktig finanspolitik samt investeringar och reformer som främjar hållbar tillväxt är både nödvändiga och ömsesidigt förstärkande när det gäller säkerställa hållbara offentliga finanser och möjliggöra den gröna och den digitala omställningen till en resilient ekonomi. Ett reformerat ramverk bör tackla dagens utmaningar och göra Europa mer motståndskraftigt genom att hålla uppe takten i strategiska investeringar under de närmaste åren och på ett realistiskt sätt stadigt och successivt minska höga offentliga skuldkvoter. Viktiga inslag i kommissionens riktlinjer är ett stärkt egenansvar för länderna, ett enklare ramverk, en starkare medelfristig inriktning samt ett skärpt och mer enhetligt genomdrivande av efterlevnad.

Syftet med reformen är att främja en effektiv ekonomisk övervakning baserad på ett gemensamt ramverk som säkerställer likabehandling och multilateral politisk samordning. Ramverket bör kunna stå emot ändrade ekonomiska förhållanden och osäkerhet, vilket förutsätter en stark och förutsägbar regelbok samt undantagsklausuler för exceptionella omständigheter. Det bör även ta ett helhetsgrepp genom att olika övervakningsverktyg kompletterar varandra inom ramen för den europeiska planeringsterminen. För att effektivt förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser måste vi bli bättre på att upptäcka framväxande risker och hålla uppe takten i reformarbetet, samtidigt som större vikt måste läggas på utvecklingen inom EU och euroområdet samt på

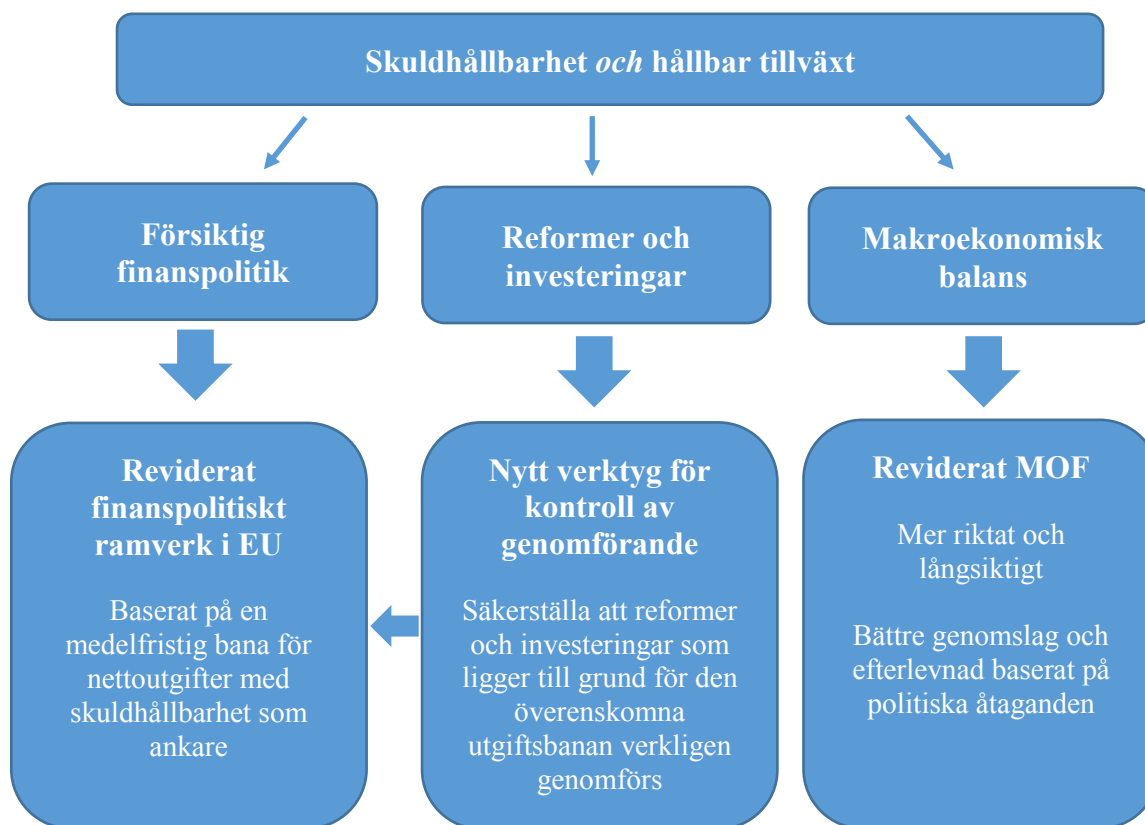
¹ I mars 2022 offentliggjorde kommissionen en sammanfattning av enkätsvaren. Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, [Online public consultation on the review of the EU economic governance framework; summary of responses](#), SWD(2022) 104 final, 28.3.2022 (inte översatt till svenska).

² [Tal om tillståndet i unionen](#) av Europeiska kommissionens ordförande, 14.9.2022.

politikens genomförande. Dessa riktlinjer kommer att ligga till grund för fortsatta diskussioner i framför allt rådet och Europaparlamentet med målet att nå bred enighet om hur det framtida ramverket för ekonomisk styrning bör utformas.

Meddelandet är upplagt på följande sätt: I avsnitt 2 erinras om vikten av ett effektivt ramverk för ekonomisk styrning som omfattar samtliga dimensioner – offentliga finanser, reformer och investeringar – för att klara av de utmaningar vi står inför i dag och under överskådlig tid. Mot denna bakgrund presenteras de viktigaste inslagen i kommissionens reformriktlinjer i avsnitt 3. I avsnitt 4 beskrivs dessa inslag mer ingående genom att det redogörs för de praktiska aspekterna av de föreslagna reformerna av budgetövervakningen och den makroekonomiska övervakningen. I avsnitt 5 beskriver kommissionen vad som händer härnäst och drar slutsatser.

Figur 1: En ny styrningsstruktur



2. Behovet av ett effektivt ramverk för ekonomisk styrning

2.1 Mot ett ramverk som hjälper medlemsstaterna att hantera identifierade utmaningar och gemensamma politiska prioriteringar

EU:s ramverk för ekonomisk styrning har hjälpt medlemsstaterna att uppnå sina ekonomiska och finanspolitiska mål. Sedan Maastrichtfördraget undertecknades 1992 har ramverket bidragit till makroekonomisk konvergens och sunda offentliga finanser, samt gjort

det lättare att hantera makroekonomiska obalanser. Tillsammans med den gemensamma penningpolitiken och den gemensamma valutan i euroområdet har ramverket skapat förutsättningar för ekonomisk stabilitet, hållbar ekonomisk tillväxt och högre sysselsättning för invånarna i EU.

EU:s ramverk för ekonomisk styrning har utvecklats över tiden. Reformen har i regel genomförts när svagheter i ramverket har blottlagts i samband med framför allt ekonomiska kriser. De lagstiftningspaket som går under namnen ”sexpaket” och ”tvåpaket” antogs till följd av de lärdomar som drogs under den globala finanskrisen och statsskuldskrisen i euroområdet. Budgetövervakningen moderniserades, de nationella budgetramarna och budgetsamordningen i euroområdet stärktes, och den ekonomiska övervakningen utvidgades till att även omfatta makroekonomiska obalanser.³

Även om ramverket åtgärdade brister i övervakningen och blev lättare att anpassa till det ekonomiska läget så har det samtidigt blivit mer komplext och vissa instrument och förfaranden har blivit otidsenliga. I meddelandet från februari 2020 om översyn av den ekonomiska styrningen och i de offentliga diskussioner som följde därefter (se bilaga 1) konstaterades att ramverket för budgetövervakning haft blandade framgångar och att skillnaderna mellan medlemsstaternas budgetpositioner ökar. Ramverket hade inte i tillräcklig utsträckning differentierat mellan medlemsstaterna, trots skillnader i budgetposition, hållbarhetsrisker och andra sårbarheter. Medlemsstaternas finanspolitik hade ofta fortsatt att vara konjunkturförstärkande och de hade inte tagit tillvara möjligheterna att i goda tider bygga upp buffertar i de offentliga finanserna. Förutsättningarna att påverka den finanspolitiska inriktningen i euroområdet försvårades av att politiken inte var tillräckligt försiktig när tiderna var goda och förblev begränsade eftersom det saknades en central finanspolitisk kapacitet med stabiliserande funktion. De offentliga finansernas sammansättning hade dessutom inte blivit mer tillväxtvänlig och de nationella regeringarna hade inte prioriterat utgifter som ökar tillväxten och den ekonomiska och sociala resiliensen. EU:s offentligfinansiella regler hade blivit komplicerade genom att de baserades på en mångfald av indikatorer och på variabler som inte gick att observera. Detta undergrävde transparens, egenansvar och förutsägbarhet. Även om de nationella finanspolitiska ramverken förbättrades varierade deras effektivitet avsevärt mellan olika medlemsstater. När det gäller övervakningen av makroekonomiska obalanser hade ramverket haft goda resultat när det gäller att öka medvetenheten om mer allmänna risker som kan äventyra den makroekonomiska stabiliteten, men inte lett till tillräckliga politiska åtgärder. Förfarandet vid alltför stora obalanser hade aldrig aktiverats. Sedan det makroekonomiska obalansförfarandet (MOF) hade införts hade unionen haft större framgångar när det gällde att minska *underskott* i bytesbalansen än när det gällde att minska varaktiga och stora *överskott* i bytesbalansen. Övervakningen hade inte lyckats förhindra uppkomsten av nya sårbarheter

³ En utförlig beskrivning av sex- och tvåpaket finns i ruta 1 i Europeiska kommissionens meddelande [Översyn av den ekonomiska styrningen](#), COM(2020) 55 final, 5.2.2020. En fullständig förteckning över den berörda sekundärlagstiftningen finns i fotnot 1 (sida 1) i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer Europeiska kommissionens meddelande [Översyn av den ekonomiska styrningen](#), SWD(2020) 210 final, 5.2.2020 (inte översatt till svenska).

och risker eller främjat lämpliga förebyggande politiska åtgärder. Kopplingar mellan olika delar av övervakningen hade inte alltid tagits tillvara fullt ut.

2.2 Lärdomar från de senaste kriserna

Lärdomar av det politiska agerandet i samband med de senaste ekonomiska kriserna, särskilt covid-19-krisen, är relevanta för översynen av den ekonomiska styrningen. I mars 2020 aktiverades den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten. Därmed blev det möjligt för medlemsstaterna att hantera covid-19-krisen genom att stötta sina ekonomier med betydande offentligfinansiellt stöd till och att tillfälligt avvika från paktens budgetkrav.⁴ Detta kraftfulla konjunkturdämpande agerande visade sig i kombination med de nya åtgärder och verktyg som infördes på EU-nivå, samt ländernas sociala skyddsnät och hälso- och sjukvårdssystem, vara utomordentligt effektivt när det gällde att minska krisens ekonomiska och sociala skadeverkningar. Lärdomarna av EU:s framgångsrika hantering av krisen, inte minst det positiva samspelet mellan reformer och investeringar under faciliteten för återhämtning och resiliens, har även varit värdefulla i samband med ramverket för ekonomisk styrning. Krisen ledde samtidigt till att skuldkvoterna både i den offentliga och den privata sektorn växte betydligt, vilket underströk vikten av att stadigt och successivt minska skuldkvoterna till sunda nivåer utan att skada tillväxten. Om man för en försiktig finanspolitik i perioder av stadig tillväxt kan man bygga upp buffertar i de offentliga finanserna som regeringar sedan kan använda för att ge konjunkturdämpande offentligfinansiellt stöd i kristider, då en diskretionär finanspolitik kan vara särskilt verkningsfull. Investeringar i beredskap och resiliens kan även minska krisers negativa effekter på ekonomin. Erfarenheter före och under krisen visade dessutom att det är svårt att utforma politiska rekommendationer på grundval av indikatorer som inte kan observeras och som ofta revideras (t.ex. ”produktionsgapet” eller ”det strukturella saldot”).

Den gröna och den digitala omställningen, behovet av en tryggad energiförsörjning, social och ekonomisk resiliens⁵ samt uppbyggnaden av försvarsresurser förutsätter en varaktigt hög investeringstakt under de närmaste åren. Covid-19-krisen och Rysslands invasion av Ukraina har gjort dessa gemensamma prioriteringar tydligare och mer akuta. Det kommer att krävas stora investeringar för att uppnå en rättvis dubbel (grön och digital) omställning, öka den sociala och ekonomiska resiliensen (bland annat genom kompetensutveckling och omskolning), stärka den territoriella sammanhållningen, minska energiberoendet och öka försvarsresurserna, både på nationell nivå och inom ramen för Europas gemensamma prioriteringar. EU-budgeten har, utifrån sina begränsningar, gett stöd till insatser på dessa områden, eftersom den dubbla omställningen, resiliensen, den tryggade energiförsörjningen och försvaret är gemensamma mål för alla medlemsstater och har blivit än mer akuta på grund av den nuvarande krisen. För att uppnå dessa mål krävs investeringar

⁴ En mer fördjupad diskussion om de åtgärder som vidtogs under covid-19-krisen och vad krisen innebar för översynen av ramverket för ekonomisk styrning finns i kommissionens meddelande [EU:s ekonomi efter covid-19:Konsekvenser för den ekonomiska styrningen](#), COM(2021) 662 final, 19.10.2021.

⁵ Vägledning för medlemsstaterna om hur de bäst bedömer fördelningseffekterna av nya politiska åtgärder, vilket är viktigt för att undvika att befintliga ojämlikheter förvärras, finns i kommissionens meddelande [Bättre bedömning av fördelningseffekter av medlemsstaternas politik](#), COM(2022) 494 final, 23.9.2022.

av företag och hushåll, men även högre offentliga investeringar som backas upp av starka och väl sammansatta offentliga finanser. En sådan politik stimulerar den potentiella tillväxten, stärker resiliensen och gör det lättare att hantera krigets konsekvenser. Den tar slutligen också hänsyn till EU:s strategiska prioriteringar och stöds genom gemensamma EU-program, till exempel medel från faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) till och med 2026 och sammanhållningspolitiska medel.

Effektiv samordning av politiken är avgörande i kristider. Det politiska agerandet i samband med covid-19-krisen, Rysslands invasion av Ukraina och den energikris som den sistnämnda gett upphov till har tydliggjort värdet av en stark politisk samordning mellan olika policy- och finansieringsverktyg och mellan EU och nationella myndigheter. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen gjorde det lättare för medlemsstaterna att agera genom finanspolitiska åtgärder. Samspelet mellan finanspolitiken och penningpolitiken var, och fortsätter att vara, avgörande för en effektiv makroekonomisk hantering av krisen. Penningpolitiken skapade det utrymme som behövdes för att länderna skulle kunna vidta nödvändiga finanspolitiska åtgärder, vilket i sin tur bidrog till att mildra följderna för den ekonomiska tillväxten och den sociala sammanhållningen. Vissa ramvillkor, t.ex. bestämmelserna om övervakning av de finansiella marknaderna och EU:s regler om statligt stöd, ändrades tillfälligt. Alla möjligheter till flexibilitet, även inom EU:s budget, togs tillvara. Att nya verktyg infördes på EU-nivå hjälpte också till, framför allt Sureinstrumentet (tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation), investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset inom ramen för sammanhållningspolitiken samt NextGenerationEU, som omfattar React-EU (återhätningsstöd för sammanhållning och till Europas regioner) och RRF (faciliteten för återhämtning och resiliens). Ett faktiskt genomförande av reformerna och investeringarna i de nationella återhätnings- och resiliensplanerna ger medlemsstaterna en unik möjlighet att nå en högre tillväxtbana, åtgärda ekonomiska och sociala sårbarheter, förbättra skuld hållbarheten inom den offentliga och den privata sektorn, stärka resiliensen och påskynda den gröna och den digitala omställningen, samtidigt som unionens mål uppnås. För att hantera de störningar på energimarknaderna som utlöstes av Rysslands invasion av Ukraina och Rysslands användning av energi som vapen, presenterade kommissionen nyligen ett antal åtgärder för att hantera de höga energipriserna och trygga energiförsörjningen. Kommissionen har även lanserat en serie initiativ, bland annat REPowerEU, som syftar till att diversifiera energiförsörjningen, spara energi och påskynda den gröna omställningen för att få ett slut på EU:s beroende av fossila bränslen från Ryssland.⁶

Det reformerade ramverket måste även hjälpa medlemsstaterna att hantera de långsiktiga utmaningar som EU står inför. Långsiktiga strukturella trender utgör en betydande utmaning för hållbara offentliga finanser och hållbar tillväxt i EU:s medlemsstater. Det handlar bland annat om demografiska utmaningar och klimatkrisen, där den senare tar sig allt tydligare uttryck i form av extrema väderhändelser som inträffare oftare och blir mer och mer allvarliga. För att kunna hantera dessa utmaningar kommer medlemsstaterna att behöva

⁶ Europeiska kommissionen (2022), [*REPowerEU: Gemensamma europeiska åtgärder för säkrare och hållbarare energi till ett mer överkomligt pris*](#), COM(2022) 108 final, 8.3.2022.

vidta ytterligare åtgärder, bland annat genomföra offentliga investeringar för att främja den gröna och den digitala omställningen och bedriva en politik inriktad på att säkerställa sunda offentliga finanser genom att till exempel reformera pensionssystemen.

3. Mot ett enklare och mer effektivt ramverk med större egenansvar

I detta avsnitt presenteras huvuddragen i kommissionens riktlinjer för en reform av ramverket för ekonomisk styrning (se figur 2). Särskilda aspekter av inrättandet och genomförandet av det föreslagna reformerade ramverket diskuteras utförligare i avsnitt 4. Där behandlas även ramverket för hantering av medlemsstater i euroområdet som har, eller riskerar att få, problem med den finansiella stabiliteten.

3.1 En reviderad styrningsstruktur med ett starkare medelfristigt perspektiv

Målet för kommissionens riktlinjer är en enklare och integrerad struktur för makrofinansiell övervakning som säkerställer skuld hållbarhet och främjar en hållbar och inkluderande tillväxt. För att ramverket ska vara samstämmigt i alla sina delar och resultera i en effektiv ekonomisk övervakning måste syftet med varje del av övervakningen fastställas, så att den makroekonomiska politiken och finanspolitiken i högre grad kan integreras till en helhet och nya instrument införs för att övervaka framstegen mot, och uppnåendet av, nya mål. Förutom att revidera EU:s finanspolitiska ramverk och det makroekonomiska obalansförfarandet genom att framför allt samla målen avseende offentliga finanser, reformer och investeringar i en enda medelfristig helhetsplan, efterlyser kommissionen i sina riktlinjer ett nytt verktyg för att säkerställa att reformer och investeringar verkligen genomförs. Verket skulle säkerställa att medlemsstaterna verkligen fullgör de åtaganden om reformer och investeringar som ligger till grund för deras mer gradvisa finanspolitiska anpassning (se avsnitt 4.1).

Referensvärdena i fördraget – ett budgetunderskott på 3 % av BNP och en skuldkvot på 60 % – förblir oförändrade. Dessa värden fastställs i ett protokoll till fördraget och denna översyn är inriktad på att hitta ett effektivare sätt att säkerställa att de respekteras, i synnerhet genom att fokusera på en lämplig och trovärdig bana som minskar skulden till 60 % av BNP, men samtidigt säkerställa att ramverket för ekonomisk styrning främjar en hållbar och inkluderande tillväxt.

Figur 2: Förslag till reviderat finanspolitiskt ramverk

Nationellt egenansvar integrerat i ramverket	Enklare och fokus på offentligfinansiella risker	Genomdrivande av efterlevnad
0. Kommissionen lägger fram referensanpassningsbanor 1. Medlemsstaterna lämnar in medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer 2. Årliga budgetar måste följa den finanspolitiska kursen och säkerställa att skulden börjar konvergera till sunda nivåer under anpassningsperioden 3. Medlemsstaterna kan begära förlängning av anpassningsperioden om de utlovar reformer och investeringar 4. Rådet godkänner planen 5. Större roll för ländernas oberoende finanspolitiska institutioner	1. En enda offentligfinansiell indikator: en nettoutgiftsbana som har skuldållbarhet som utgångspunkt och som godkänts av rådet 2. Riskbaserad övervakning och genomdrivande av efterlevnad 3. Riktmärket för skuldminskning, riktmärket för minskning av strukturellt saldo, förfarandet vid betydande avvikelse och kravmatrisen avskaffas	1. Underskottsförfarandet baserat på underskottskriteriet (3 % av BNP) behålls 2. Underskottsförfarandet baserat på skuldkriteriet operationaliseras och stärks som ett verktyg för att säkerställa att den överenskomna nettoutgiftsbanan följs 3. Verktygslådan med finansiella sanktioner utökas med smartare sanktioner 4. Makroekonomiska villkor behålls

3.2 Nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer i centrum för den nya styrningsstrukturen

Nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer som inom ett gemensamt EU-ramverk anger varje medlemsstats åtaganden vad gäller offentliga finanser, reformer och investeringar är själva hörnstenen i det föreslagna reviderade ramverket. ⁷ Detta skulle säkerställa samstämmighet och rationalisera processer och resultat, men samtidigt lyfta fram att reformer och investeringar kan ha en positiv inverkan på de offentliga finansernas hållbarhet. EU:s reviderade finanspolitiska ramverk skulle fastställa kriterier som säkerställer att skuldkvoten förs in på en nedåtgående bana eller håller sig på en sund nivå och att budgetunderskottet ligger under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt. Varje medlemsstat skulle lägga fram en medelfristig plan som anger dess finanspolitiska kurs och innehåller åtaganden om prioriterade offentliga investeringar och reformer, vilka sammantaget leder till en stadig och successiv minskning av skulden och till en hållbar och inkluderande tillväxt. Samtliga medlemsstater skulle behöva behandla de prioriteringar som identifierats i de landsspecifika rekommendationerna i samband med den europeiska planeringsterminen. De medelfristiga planerna bör också innehålla initiativ som ligger i linje med EU:s strategiska prioriteringar, vilka följer direkt av den vägledning och de mål som man enats om och som kräver politiska åtgärder av medlemsstaterna. Planerna bör därför även överensstämma med de nationella energi- och klimatplanerna (som ska vara anpassade till målen i EU:s klimatlag) och med de nationella färdplanerna för det digitala decenniet. Så länge faciliteten för återhämtning och resiliens finns skulle planerna behöva stämmas av mot återhämtnings- och resiliensplanerna för att säkerställa samstämmighet.

⁷ De finans- och strukturpolitiska planerna skulle slå ihop de nuvarande stabilitets- och konvergensprogrammen med de nationella reformprogrammen.

Detta medelfristiga perspektiv skulle göra det möjligt att differentiera mellan medlemsstaterna inom ett reviderat gemensamt EU-ramverk som har hållbar tillväxt och risker för skuldhållbarheten som gemensamma utgångspunkter. Ett sådant gemensamt EU-ramverk skulle göra det möjligt att på ett transparent sätt säkerställa att alla medlemsstater behandlas lika. Genom att ta målet om skuldhållbarhet som utgångspunkt för budgetövervakningen i EU tar man hänsyn till fördragets grundläggande mål med de offentligfinansiella reglerna i Ekonomiska och monetära unionen, som är att förhindra allvarliga fel i genomförandet av finanspolitiken, eftersom sådana fel kan få negativa följder även för andra medlemsstater och för valutaunionen som helhet. Enligt det nuvarande EU-ramverket måste alla medlemsstater vidta liknande anpassningsåtgärder, särskilt i fråga om paktens förebyggande del, oavsett deras skuldposition och offentligfinansiella risker. Skuldkvoter och skuldutveckling varierar dock väsentligt mellan medlemsstaterna. I vissa av dem är skulden mycket hög och överstiger 90 % av BNP (i två fall överstiger den 150 % av BNP). I andra är skulden lägre än 60 % av BNP. Många befinner sig i ett mellanläge, med en skuld på mellan 60 % och 90 % av BNP.

Med ett riskbaserat övervakningsramverk skulle det nuvarande riktmärket för skuldminskning kunna anpassas till den landsspecifika skuldkvoten, samtidigt som kravet på att budgetunderskotten på ett trovärdigt sätt hålls under 3 % av BNP skulle kvarstå. I det rådande läget med höga skuldkvoter efter covid-19-krisen leder det nuvarande riktmärket för skuldminskning (en tjugondel om året, den s.k. 1/20-regeln) till att budgetansträngningen i alltför hög grad koncentreras till början av perioden, vilket är konjunkturförstärkande och riskerar att äventyra tillväxten.⁸ Det bör erkännas att medlemsstater med höga skuldkvoter inte klarar det nuvarande riktmärket för skuldminskning, dvs. 1/20-regeln, eftersom en sådan minskningstakt skulle få mycket negativa konsekvenser för tillväxten och därmed för skuldhållbarheten i sig. Därför föreslår kommissionen att man övergår till ett mer riskbaserat övervakningsramverk där skuldhållbarheten står i centrum och som i högre grad differentierar mellan länder beroende på deras skuldproblem, samtidigt som man skulle hålla fast vid ett transparent gemensamt EU-ramverk som är förenligt med de referensvärden på 3 % av BNP och 60 % av BNP som fastställs i fördraget.

De nationella medelfristiga planerna bör säkerställa en hållbar skuldminskningssbana genom gradvis konsolidering samt reformer och investeringar. Medlemsstaterna bör lägga fram medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer som säkerställer att deras skuld följer, eller före anpassningsperiodens slut förs in på, en hållbar utvecklingsbana och som innehåller åtaganden om prioriterade investeringar och reformer. Ramverket tar hänsyn till att det inte går att kohandla mellan reformer och investeringar å ena sidan och finanspolitiska anpassningar å den andra. De medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna bör fokusera på att förbättra de offentliga finansernas kvalitet och skydda offentliga investeringar, med tanke på den avgörande betydelse offentliga investeringar och reformer har för att

⁸ För mer om detta riktmärke, se artikel 2.1a i rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EGT L 209, 2.8.1997, s. 6).

förbättra den potentiella tillväxten och hantera viktiga utmaningar på systemnivå, däribland den gröna och den digitala omställningen.

Medlemsstaterna skulle dessutom kunna åta sig att genomföra ett antal reformer och investeringar som bidrar till att föra in skulden på en hållbar bana och som därför kan ligga till grund för en förlängning av anpassningsperioden och en mer successiv anpassningsbana. Anpassningsbanan, reformerna och investeringarna kommer att diskuteras med kommissionen och så snart en plan fått klartecken kommer den att antas av rådet. Planerna skulle behöva omsättas i nationella budgetar för hela anpassningsperioden och medlemsstaterna skulle inte få revidera planerna förrän efter en period på minst fyra år. Denna minimiperiod skulle kunna förlängas för att överensstämja med nationella valperioder om medlemsstaterna så önskar. Planen skulle kunna ses över tidigare om det av objektiva skäl inte skulle gå att genomföra den, men den skulle då behöva gå igenom samma valideringsprocess igen. Om planen skulle revideras mycket ofta skulle det undergräva dess trovärdighet som ankare för en försiktig politik.

En enda operativ indikator som har skuldhållbarhet som ankare skulle ligga till grund för den finanspolitiska anpassningsbanan och den årliga budgetövervakningen, vilket skulle förenkla det finanspolitiska ramverket betydligt och öka transparensen. Användningen av nationellt finansierade primära nettoutgifter, dvs. utgifter netto efter diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter, som enda operativa övervakningsindikator innebär att effekten av automatiska stabilisatorer, däribland variationer i inkomster och utgifter som regeringen inte har direkt kontroll över, tas med i beräkningen. Detta skulle säkerställa ökad makroekonomisk stabilitet. Även om medlemsstaterna skulle kunna använda andra indikatorer när det gäller deras nationella budgetar (t.ex. strukturellt saldo), skulle den årliga budgetövervakningen på EU-nivå enbart grunda sig på denna enda operativa indikator och därmed på utgiftsutvecklingen. Denna enda operativa indikator bör fastställas på ett sådant sätt att den säkerställer skuldhållbarhet. Den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter bör säkerställa att skulden före anpassningsperiodens slut har förts in, eller hålls kvar, på en nedåtgående utvecklingsbana, eller ligger kvar på sunda nivåer, samtidigt som budgetunderskottet ligger under 3 % av BNP på medellång sikt.⁹

3.3 Överenskommelse om de medelfristiga nationella finans- och strukturpolitiska planerna

De medelfristiga nationella finans- och strukturpolitiska planerna skulle stå i centrum för den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten och läggas fram av medlemsstaterna på grundval av ett gemensamt EU-ramverk. Det reviderade gemensamma EU-ramverket skulle innehålla krav som säkerställer att den offentliga skulden förs in på en nedåtgående bana, eller ligger kvar på sunda nivåer, och att underskottet ligger under 3 % av BNP. Det gemensamma EU-ramverket skulle även fastställa kriterier för bedömning av de reformer och investeringar som ligger till grund för en eventuell förlängning av anpassningsbanan.

⁹ Kommissionen kommer att använda sitt ramverk för skuldhållbarhetsanalyser, eftersom det utgör en väletablerad verktygslåda för att analysera sådana risker (se ruta 1).

Medlemsstaternas medelfristiga planer skulle behöva överensstämma med det reviderade gemensamma EU-ramverket.

Rådet skulle anta den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen, inbegripet den finanspolitiska kurs som anges i planen, när kommissionen avgett en positiv bedömning. Kommissionen skulle bedöma den finans- och strukturpolitiska planen utifrån det reviderade gemensamma EU-ramverket och bara kunna avge en positiv bedömning om skulden förs in på en nedåtgående bana eller ligger kvar på sunda nivåer, samt om budgetunderskottet ligger under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt. Multilaterala diskussioner i de berörda kommittéerna i rådet skulle säkerställa transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande, och rådet skulle fastställa om planen är lämplig. Denna modell skulle stärka det nationella egenansvaret. Den multilaterala budgetövervakningen skulle stärkas av att kraven i det reviderade gemensamma EU-ramverket i högre grad skulle integreras i den politiska debatten på nationell nivå.

3.4 Genomförande av den nationella medelfristiga planen och årlig övervakning

För att säkerställa transparens och främja en effektiv övervakning av genomförandet av de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna skulle medlemsstaterna lämna in årliga lägesrapporter. Förutom att rapportera om de offentliga finanserna skulle dessa rapporter även utförligt beskriva genomförandet av de reformer och investeringar som ingår i de medelfristiga planerna.¹⁰ Planerna skulle ligga till grund för kommissionens och rådets årliga övervakning och för eventuella beslut om genomdrivande av efterlevnad.

Medlemsstaterna skulle ha större frihet att staka ut sin finanspolitiska kurs, men den multilaterala övervakningen skulle samtidigt bygga på ett striktare genomdrivande av efterlevnad från EU:s sida. Jämfört med det nuvarande ramverket skulle genomdrivandet av efterlevnad skärpas. Förfarandet vid alltför stora underskott (*underskottsförfarandet*) skulle vara oförändrat vid överskridanden av referensvärdet för underskott på 3 % av BNP (dvs. för underskottsförfaranden baserade på underskottskriteriet). Detta förfarande är ett väletablerat inslag i EU:s budgetövervakning som har varit verkningsfullt när det gäller att påverka finanspolitiken och som tack vare sin enkelhet är begripligt för både beslutsfattare och allmänhet. När det gäller underskottsförfaranden som inleds på grund av överskridanden av skuldskriteriet (underskottsförfaranden baserade på skuldskriteriet) skulle bestämmelserna skärpas avseende såväl aktivering som avslutande av sådana förfaranden. Förfarandet skulle framför allt avse avvikelser från den överenskomna finanspolitiska kurs som medlemsstaten åtagit sig att följa och som godkänts av rådet. För medlemsstater med en betydande offentlig skuld skulle avvikelser från den överenskomna kursen automatiskt leda till inledande av ett underskottsförfarande. För medlemsstater med en måttlig offentlig skuld skulle avvikelser kunna leda till inledande av ett underskottsförfarande om situationen bedöms ge upphov till ”allvarliga fel”. Det skulle införas flera sanktioner, bland annat anseenderelaterade sanktioner (se avsnitt 4.2).

¹⁰ Relevant samspel med de nationella återhämtnings- och resiliensplanerna kommer att beaktas under facilitetens livstid.

Ett nytt verktyg skulle tas fram för att se till att reform- och investeringsåtaganden fullgörs. Enligt den föreslagna reformen skulle medlemsstaterna kunna begära en mer gradvis anpassningsbana genom att lägga fram ett antal specifika prioriterade reformer och investeringar som främjar en långsiktigt hållbar tillväxt och därmed bidrar till att förbättra skuldutvecklingen (se avsnitt 4.1). Om dessa åtaganden inte fullgörs skulle ett nytt verktyg för genomdrivande av efterlevnad leda till att anpassningsbanan revideras och blir striktare.¹¹ På grund av den påtagliga risken för negativa spridningseffekter till andra länder i en monetär union skulle det vara möjligt att utdöma ekonomiska sanktioner för euroländer som inte fullgör sina åtaganden.

Målen i de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna skulle uppnås med hjälp av nationella ramverk och förfaranden. Oberoende finanspolitiska institutioner skulle spela en viktig roll i varje medlemsstat. De skulle bedöma de antaganden som ligger till grund för planerna, huruvida planerna är lämpliga vad gäller skuldhållbarhet och medelfristiga landsspecifika mål, samt övervaka att planerna följs. Detta förutsätter att de oberoende finanspolitiska institutionernas organisation och funktion förbättras. Resultatet skulle vara en bredare debatt på nationell nivå, vilket skulle leda till större acceptans och stöd för politiken och öka egenansvaret för den medelfristiga planen. Kommissionen kommer i detta sammanhang att se över den europeiska finanspolitiska nämndens mandat och uppdrag.

3.5 Ett effektivare ramverk för att upptäcka och korrigera makroekonomiska obalanser

Hörnstenen i kommissionens riktlinjer för det makroekonomiska obalansförfarandet är en bättre dialog med medlemsstaterna i syfte att uppnå egenansvar och engagemang och därmed ett bättre genomförande. Medlemsstaternas egenansvar skulle öka genom att de skulle behöva komma överens med kommissionen om de problem som konstaterats under det makroekonomiska obalansförfarandet och vilka politiska åtgärder som måste vidtas för att hantera dem. Detta skulle förutsätta en dialog som utmynnar i ett åtagande från medlemsstaternas sida om att i sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer inkludera de reformer och investeringar som krävs för att förebygga eller korrigera makroekonomiska obalanser.

Dessutom bör den förebyggande funktion som det makroekonomiska obalansförfarandet har i ett makroekonomiskt läge med nya risker förstärkas. Ett mer långsiktigt perspektiv skulle anläggas både i den första granskning av om det föreligger obalanser som görs i rapporten om förvarningsmekanismen och i den bedömning av om det föreligger obalanser som görs i de fördjupade granskningarna, så att det blir möjligt att i ett tidigt skede upptäcka och korrigera framväxande obalanser. Detta kan förutsätta att det görs fler fördjupade granskningar, om flödesrelaterade variabler visar på negativa trender som medför en hög risk för uppbyggnad av obalanser. Det skulle också kunna leda till att de fördjupade granskningarna oftare visar att det inte föreligger några obalanser.

Reformen skulle minska den tröghet som har kännetecknat det makroekonomiska obalansförfarandet genom att bedömningen av obalanser i högre grad skulle baseras på

¹¹ Närmare detaljer om hur detta instrument skulle fungera och på vilken rättslig grund måste fortfarande utarbetas.

riskutvecklingen och det politiska genomförandet. Vid bedömningen av om obalanser har korrigerats skulle därför större vikt behöva läggas vid trender som förväntas bli varaktiga och vid de åtgärder som har vidtagits för att hantera de makroekonomiska obalanserna. Detta skulle leda till att det makroekonomiska obalansförfarandet trappas ned när medlemsstaterna har infört en policy för hantering av obalanser och kontinuerligt korrigerar stockobalanser.

Reformen skulle slutligen eftersträva ett makroekonomiskt obalansförfarande som dels tydligt fokuserar på makroekonomiska problem som påverkar medlemsstaterna, dels i högre grad synliggör obalansers betydelse för EU och euroområdet. På så vis skulle sårbarheter som skulle kunna påverka EU och euroområdet i stort uppmärksammas, liksom hur de olika medlemsstaterna bidrar till dessa sårbarheter. Det skulle även bidra till att internalisera spridningseffekter och beaktas i rekommendationerna för euroområdet.

För att ta tillvara alla synergieffekter mellan det makroekonomiska obalansförfarandet och det finanspolitiska ramverket planeras flera kopplingar i översynen. För det första skulle de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna för medlemsstater med obalanser även behöva omfatta reformer och investeringar som syftar till att korrigerar dessa obalanser. Om de reformer och investeringar som krävs för att åtgärda makroekonomiska obalanser och som ligger till grund för en förlängd anpassningsperiod inte har genomförts skulle ett obalansförfarande för det andra kunna inledas mot länder som har alltför stora obalanser. Om ett obalansförfarande skulle inledas skulle medlemsstaten slutligen uppmanas att lägga fram en reviderad finans- och strukturpolitisk plan, vilken skulle ha samma funktion som den plan för korrigerande åtgärder som för närvarande föreskrivs i EU-rätten¹².

4. Hur skulle det reviderade ramverket för ekonomisk styrning fungera i praktiken?

I föregående avsnitt beskrevs reformens huvuddrag. Detta avsnitt behandlar en del specifika frågor om hur EU:s reviderade finanspolitiska ramverk ska fungera. Det handlar om följande frågor: upprättandet och överenskommelsen om ländernas medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer, bedömningen av huruvida de offentligfinansiella utfallen överensstämmer med den godkända utgiftsbanan och identifiering och övervakning av korrigeringen av makroekonomiska obalanser. Avsnittet behandlar även det ramverk som styr ekonomiskt stöd, dvs. ramverket för medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet.

4.1 Hur ska man upprätta och komma överens om planen?

Inlämning, bedömning, godkännande och revidering av de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna

Ett inslag i det gemensamma ramverket skulle vara att kommissionen lägger fram en flerårig referensanpassningsbana för primära nettoutgifter som omfattar minst fyra år

¹² Beträffande planen för korrigerande åtgärder, se artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser, EUT L 306, 23.11.2011, s. 25.

för medlemsstater med en betydande eller måttlig offentlig skuld. Referensanpassningsbanan skulle ha skuldållbarhet som ankare, vilket innebär att den för medlemsstater med betydande eller måttliga finanspolitiska utmaningar bör säkerställa att skulden, även utan ytterligare finanspolitiska åtgärder, fortsätter att följa en realistisk nedåtgående bana efter den finanspolitiska anpassningsperioden och att underskottet ligger under tröskelvärde på 3 % av BNP (se ruta 1). Den fleråriga utgiftsbana som skulle få skulden att börja minska skulle för varje medlemsstat därför kunna omsättas i motsvarande nivå på det strukturella primärsaldo som ska uppnås i slutet av fyraårsperioden. Kommissionen skulle offentliggöra skuldållbarhetsanalysen¹³, den fleråriga referensanpassningsbanan och motsvarande nivå på det strukturella primärsaldot vid fyraårsperiodens slut. Dessa faktorer skulle utgöra en gemensam utgångspunkt för bedömningen av de planer som medlemsstaterna lägger fram.

Kommissionen skulle tillämpa följande gemensamma ramverk när den fastställer den referensanpassningsbana som omfattar minst fyra år:

- För medlemsstater med en betydande offentlig skuld bör referensbanan för nettoutgifterna inom planens tidshorisont (4 år) säkerställa i) att den tioåriga skuldutvecklingen med oförändrad politik följer en realistisk och stadigt nedåtgående bana, och ii) att underskottet ligger under referensvärdet på 3 % av BNP med oförändrad politik under samma tioårsperiod.
- För medlemsstater med en måttlig offentlig skuld bör referensbanan för nettoutgifterna säkerställa i) att den tioåriga skuldutvecklingen med oförändrad politik följer en realistisk och stadigt nedåtgående bana senast tre år efter planens tidshorisont, och ii) att underskottet, inom planens tidshorisont, ligger under referensvärdet på 3 % av BNP med oförändrad politik under samma tioårsperiod.

För att bedöma om utvecklingsbanan är realistisk skulle kommissionen använda sig av stresstester och stokastiska analyser som simulerar vanligt förekommande chocker rörande korta och långa räntor, nominell BNP-tillväxt, primära budgetsaldon och nominella växelkurser. Kommissionen skulle offentliggöra denna analys tillsammans med referensbanan för nettoutgifterna. Även metoden och de underliggande uppgifterna skulle vara offentliga.

Vid bedömningen av planen kommer kommissionen även att utvärdera huruvida det på ett trovärdigt sätt säkerställs att underskottet ligger under 3 % av BNP under en tioårsperiod.

För medlemsstater med en låg offentlig skuld bör underskottet, senast tre år efter planens tidshorisont och med oförändrad politik, ligga under detta referensvärde under en tioårsperiod.

I nästa steg skulle varje medlemsstat lämna in en medelfristig finans- och strukturpolitisk plan för bedömning av kommissionen och godkännande av rådet. Planerna skulle beskriva den finanspolitiska kursen på medellång sikt samt reform- och

¹³ Skuldållbarhetsanalysen skulle bara spela en roll som riskbedömningsverktyg när planerna utformas och inte när de genomförs.

investeringsåtaganden. Den finanspolitiska anpassningsbanan skulle fastställas i termer av primära nettoutgifter, dvs. utgifter netto efter diskretionära åtgärder på inkomstsidan och exklusive ränteutgifter och konjunkturberoende arbetslöshetsutgifter. Den finanspolitiska kursen på medellång sikt skulle ligga till grund för fastställandet av årliga utgiftstak. För medlemsstater som konstaterats ha obalanser enligt det makroekonomiska obalansförfarandet skulle planerna även innehålla reformer och investeringar för att korrigera dessa obalanser. Inlämningen av planen skulle föregås av en fördjupad teknisk dialog med kommissionen. Kommissionen skulle bedöma den medelfristiga planen som helhet och ta hänsyn till samspelet mellan den finanspolitiska kursen å ena sidan, och reformer och investeringar å den andra. Bedömningen skulle göras på grundval av ett gemensamt bedömningsramverk och en transparent metod. Kommissionen skulle ha möjlighet att begära in ytterligare upplysningar eller begära att planen revideras.

Medlemsstaterna skulle kunna begära att anpassningsperioden förlängs med högst tre år, om de förstärker sin plan med reformer och investeringar som främjar hållbar tillväxt och skuldållbarhet. Medlemsstaterna skulle kunna föreslå en mer gradvis anpassningsbana under förutsättning att de åtar sig att genomföra ett antal prioriterade investeringar och reformer. Dessa åtaganden skulle bedömas enligt ett gemensamt bedömningsramverk (se följande underavsnitt). De skulle behöva främja skuldållbarhet och svara mot gemensamma EU-prioriteringar och mål, samt säkerställa att den finans- och strukturpolitiska planen följer alla, eller en väsentlig del av, relevanta landsspecifika rekommendationer. Så länge faciliteten för återhämtning och resiliens finns skulle hänsyn även tas till relevanta reformer och investeringar som ingår i återhämtnings- och resiliensplanerna.

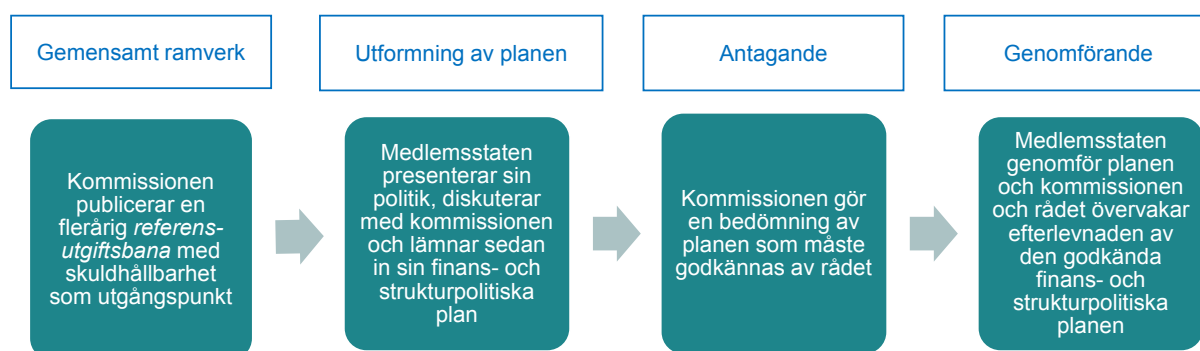
Rådet skulle därefter anta planen på grundval av kommissionens bedömning. När kommissionen har bedömt den medelfristiga planen på grundval av det gemensamma bedömningsramverket skulle rådet antingen anta planen eller rekommendera att medlemsstaten lämnar in en reviderad plan. Skulle medlemsstaten och kommissionen inte kunna komma överens, kommer kommissionen och rådet att använda den fleråriga referensbanan för nettoutgifter för sin budgetövervakning och för att genomdriva efterlevnad.

I ett sista steg skulle medlemsstaten genomföra planen och kommissionen och rådet årligen övervaka genomförandet inom ramen för den europeiska planeringsterminen. När en nationell plan godkänts av rådet bör åtaganden göras i den nationella budgeten för en period på minst fyra år. Den godkända finanspolitiska kursen skulle bara kunna revideras innan dess om det föreligger sakliga omständigheter som gör det omöjligt att genomföra planen. Om en medlemsstat föreslår en ändring måste den bedömas av kommissionen och antas av rådet, precis som den ursprungliga planen.

Om en medlemsstat hamnar i en situation med makroekonomiska obalanser efter att den medelfristiga planen införts, kommer planen i regel inte att rivas upp för att införliva de politiska åtgärder som krävs för att hantera obalanserna. I stället skulle en politisk dialog inledas med medlemsstaten för att fastställa vilka åtgärder som behöver vidtas för att korrigera obalanserna. Medlemsstaten skulle informera om åtgärderna i ett brev och de

skulle senare införlivas i den medelfristiga planen när denna uppdateras på grundval av den bedömnings- och godkännandeprocess som beskrivs ovan (ruta 2).

Figur 3: Översikt över processen



Gemensamt bedömningsramverk för den medelfristiga planen

Under utformningsfasen skulle kommissionen bedöma om den fleråriga finanspolitiska anpassningsbana som medlemsstaten lägger fram säkerställer att skulden, före anpassningsperiodens slut, har förts in eller hålls kvar på en nedåtgående bana, eller ligger på sunda nivåer, samtidigt som underskottet ligger under 3 % av BNP på medellång sikt. Referensanpassningsbanan skulle fungera som en gemensam utgångspunkt för diskussioner och för kommissionens bedömning av planerna. Referensanpassningsbanan bör också se till att underskottet ligger under referensvärdet på 3 % av BNP på medellång sikt. Om en medlemsstat redan omfattas av ett underskottsförfarande när planen lämnas in skulle kommissionen bedöma huruvida planen överensstämmer med rådets rekommendationer och beslut.

Om en medlemsstat har begärt en förlängning av anpassningsperioden med högst tre år ska detta beviljas, förutsatt att lämpliga och tidssatta reform- och investeringsåtaganden ligger till grund för denna längre anpassningsbana. Medlemsstaterna skulle behöva lämna in detaljerad och transparent dokumentation med en kvantitativ analys av eventuella kostnader på kort sikt samt av hur reform- och investeringsåtagandena påverkar budgeten och den potentiella tillväxten på medellång sikt. Kommissionen skulle tillämpa följande kriterier för att bedöma de reform- och investeringsåtaganden som medlemsstaten lagt fram i sin begäran. De bör

- öka tillväxten och främja de offentliga finansernas hållbarhet,
- avse gemensamma EU-prioriteringar, bland annat de nationella energi- och klimatplanerna (anpassade till målen i EU:s klimatlag), färdplanerna för det digitala decenniet¹⁴ och genomförandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter, samt säkerställa att den finans- och strukturpolitiska planen behandlar samtliga eller en

¹⁴ Enligt artikel 7 i Europaparlamentets och rådets beslut om inrättande av 2030-policyprogrammet ”En färdväg för det digitala decenniet” ska färdplanerna lämnas in senast nio månader efter beslutets ikraftträdande (förväntat i januari 2023).

väsentlig del av de relevanta landsspecifika rekommendationerna och i förekommande fall även rekommendationerna i det makroekonomiska obalansförfarandet,

- vara tillräckligt detaljerade, planera åtgärderna i ett tidigt skede, vara tidssatta och verifierbara,
- säkerställa att de landsspecifika prioriterade investeringarna kan genomföras utan att leda till investeringsnedskärningar någon annanstans under planeringshorisonten.

Om kommissionen avger en positiv bedömning antar rådet den förlängda anpassningsbanan och de reform- och investeringsåtaganden som ligger till grund för denna bana.

I praktiken skulle följande tekniska specifikationer vara viktiga för utformningen av medlemsstatens medelfristiga plan och kommissionens bedömning av den:

- Planen skulle innehålla antaganden om och prognoser för utvecklingen av de olika makrofinansiella variablerna. Detta skulle omfatta den makroekonomiska och finanspolitiska kursen under den anpassningsperiod som planen omfattar, samt en förlängning av prognoserna för en situation med oförändrad politik under tio år därefter. De prognoser för skulden vid oförändrad politik som ingår i planen bör överensstämma med kommissionens prognoser (se ruta 1).
- För en medlemsstat som begär en längre anpassningsperiod skulle planen behöva innehålla fördjupad och transparent dokumentation som visar hur reform- och investeringsåtagandena främjar en hållbar tillväxt och hållbara offentliga finanser, samt en kvantitativ analys av hur de reformer och investeringar som ligger till grund för den längre anpassningsperioden påverkar både budgeten och den potentiella tillväxten på medellång sikt.
- Planen skulle återge prognosticerade utgifter som finansieras med bidrag från faciliteten för återhämtning och resiliens, sammanhållningspolitiska medel och andra överföringar från EU. Övriga uppgifts- och rapporteringskrav för både den medelfristiga planen och den årliga lägesrapporten skulle behöva utarbetas närmare med utgångspunkt i de nuvarande kraven för stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen, men med en längre tidshorisont.
- Den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter skulle omsättas i årliga utgiftstak för nationellt finansierade utgifter under anpassningsperioden, medan planen skulle ange prognoser för utgifter som finansieras med medel från faciliteten för återhämtning och resiliens, sammanhållningspolitiska medel och andra överföringar från EU. Banan skulle fastställas på ett sådant sätt att en betydande del av konsolideringen sker inom anpassningsperioden i stället för att skjutas upp och överlåtas åt framtida regeringar. Utgiftsutvecklingen skulle kontrolleras genom den budgetövervakning som sker årligen och även fortlöpande under året för att undvika att små årliga avvikelser sammantaget leder till stora avvikelser från banan.

4.2 Hur ska man bedöma om utfallen överensstämmer med den finans- och strukturpolitiska planen?

Principer för bedömning av efterlevnad

Genomförandet av den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen skulle stämmas av mot den överenskomna fleråriga utvecklingsbanan för primära nettoutgifter som godkänts av rådet. Även om övervakningen och genomdrivandet av efterlevnad fortfarande skulle baseras på den årliga övervakningscykeln och den fortlöpande övervakningen under året, där årsrapporter spelar en särskild roll, skulle fokus för övervakningen vara att se till att den medelfristiga planen följs. Nationellt finansierade utgifter skulle behöva följa den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter. Eftersom användningen av primära nettoutgifter som enda operativ indikator i övervakningen skulle ta hänsyn till effekten av automatiska stabilisatorer skulle inga avvikelser från banan kunna motiveras av konjunkturskäl (eftersom detta skulle kunna tillämpas asymmetriskt i dåliga tider och därmed undergräva anpassningen och skuldållbarheten). Likaså gäller att även om medlemsstaterna skulle vara fria att genomföra ytterligare reformer eller investeringar, skulle nya politiska initiativ inte innebära att den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter rivs upp.

Det krävs kraftfulla undantagsklausuler för att hantera exceptionella omständigheter som gör att den godkända anpassningsbanan inte kan följas. Om den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter följs noggrant kan finanspolitiken fungera konjunkturdämpande och bygga upp buffertar i de offentliga finanserna när tiderna är goda, så att det blir möjligt att vidta de politiska åtgärder som krävs om läget försämras.¹⁵ För kraftiga chocker i euroområdet eller EU som helhet skulle en allmän undantagsklausul dock finnas kvar för att göra det möjligt att tillfälligt avvika från den finanspolitiska kursen för att hantera en allvarlig konjunkturedgång. Det skulle även vara möjligt att tillfälligt avvika från den finanspolitiska kursen på medellång sikt om det föreligger exceptionella omständigheter som ligger utanför regeringens kontroll och som har en väsentlig påverkan på en medlemsstats offentliga finanser. Detta skulle förutsätta att chockens omfattning överskrider vad som kan betraktas som ”normalt” (t.ex. bör ett intervall för kostnader för naturkatastrofer anges på förhand). Allmänna och landsspecifika klausuler skulle endast kunna utlösas eller förlängas med rådets samtycke.

För att öka egenansvaret och transparensen på nationell nivå skulle oberoende finanspolitiska institutioner kunna ha en roll i övervakningen av att de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna följs och på så sätt vara ett stöd för nationella regeringar. Oberoende finanspolitiska institutioner skulle på förhand kunna bedöma om planerna och de prognoser de bygger på är lämpliga, vilket skulle hjälpa nationella regeringar under utformningsfasen. Det skulle öka egenansvaret för planerna på nationell nivå liksom transparensen innan planen godkänns på EU-nivå. Dessutom skulle oberoende finanspolitiska institutioner kunna skärpa genomdrivandet av efterlevnad på nationell nivå genom att vara skyldiga att göra en efterhandsbedömning av de

¹⁵ En regelstyrd finanspolitik och samordning i samband med exceptionella omständigheter kompletterar varandra, vilket beaktas i kriterierna för aktivering av ECB:s instrument till stöd för den penningpolitiska transmissionen (*Transmission Protection Instrument*). Medlemsstaternas efterlevnad av EU:s finanspolitiska ramverk är ett av de kriterier som ECB-rådet beaktar vid beslut om att aktivera instrumentet.

offentligfinansiella utfallens överensstämmelse med den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter och, i förekommande fall, ta ställning till om de förklaringar som ges för avvikelser från banan kan godtas. Kommissionen och rådet, som ansvarar för övervakningen på EU-nivå, skulle kunna beakta de oberoende finanspolitiska institutionernas bedömningar, men skulle behöva ha kvar rätten att föreslå och anta slutliga beslut.

Kontroll av att den finanspolitiska kursen på medellång sikt följs och inledandet av underskottsförfaranden

Ett skärpt genomdrivande av efterlevnaden i efterhand skulle vara en nödvändig pendang till ett riskbaserat övervakningsramverk som ger medlemsstaterna mer spelrum när de fastställer sina anpassningsbanor. Bedömningen och genomdrivandet av efterlevnad skulle ske fortlöpande, främst på grundval av årliga lägesrapporter och uppgifter som lämnats inom ramen för underskottsförfarandet. I fråga om medlemsstater i euroområdet skulle kommissionen på hösten även bedöma om utkasten till budgetplaner är förenliga med den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter. Det skulle inte längre behövas några årliga finanspolitiska rekommendationer för medlemsstater som följer sina medelfristiga planer. Samtidigt skulle kommissionen/rådet kunna utfärda rekommendationer för att i ett tidigt skede, innan det föreligger skäl att inleda ett underskottsförfarande, varna för att en medlemsstat löper stor risk att överskrida tröskelvärdet på 3 % av BNP eller avvika från den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter.

Det underskottsförfarande som baseras på underskottskriteriet skulle behållas, medan det underskottsförfarande som baseras på skuldkriteriet skulle skärpas och bli ett viktigt verktyg för att säkerställa att den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter följs. De nuvarande reglerna för när ett underskottsförfarande baserat på underskottskriteriet skulle inledas och avslutas skulle förbli oförändrade. Underskottsförfaranden baserade på skuldkriteriet skulle enligt de reviderade reglerna aktiveras om en medlemsstat vars skuld överstiger 60 % av BNP avviker från den överenskomna fleråriga bana för primära nettoutgifter som anges i den medelfristiga finanspolitiska plan som godkänts av rådet. I sådana fall skulle kommissionen upprätta en s.k. artikel 126.3-rapport med en bedömning av relevanta faktorer i enlighet med fördraget. För en medlemsstat med en betydande offentlig skuld skulle en avvikelse från den överenskomna banan automatiskt leda till att ett underskottsförfarande inleds. Den bana som skulle tillämpas i underskottsförfarandet skulle i princip vara den som rådet ursprungligen godkänt. Om denna ursprungliga bana på grund av sakliga omständigheter inte längre är lämplig skulle kommissionen inom ramen för underskottsförfarandet kunna föreslå rådet en reviderad bana. Om de reformer och investeringar som ligger till grund för en mer gradvis anpassningsbana inte genomförs skulle ett nytt verktyg för genomdrivande av efterlevnad leda till att anpassningsbanan revideras och blir striktare. Kommissionen skulle använda teoretiska kontrollkonton för varje medlemsstat för att över tid kunna följa de kumulativa avvikelserna från den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter. Detta skulle stärka systemets medelfristiga perspektiv och undvika att mindre avvikelser efterhand byggs upp och blir till stora avvikelser.

Skärpta mekanismer för att genomdriva efterlevnad:

- Lägre bötesbelopp skulle göra det lättare att tillämpa *ekonomiska sanktioner* på ett effektivt sätt.
- Ökad användning av *anseenderelaterade sanktioner*. Exempelvis skulle ministrar i medlemsstater som omfattas av ett underskottsförfarande inför Europaparlamentet behöva förklara vilka åtgärder som kommer att vidtas för att följa de rekommendationer som ges inom ramen för detta förfarande.
- För strukturfonder och för faciliteten för återhämtning och resiliens finns *makroekonomiska villkor* och sådana skulle tillämpas på ett liknande sätt. EU-finansiering skulle också kunna stoppas tillfälligt om medlemsstater inte har vidtagit åtgärder för att korrigera sina alltför stora underskott.

Tydliga villkor skulle behöva vara uppfyllda för att avsluta underskottsförfaranden. För att avsluta underskottsförfarandet skulle det behöva vara trovärdigt att underskottet kommer att understiga 3 % av BNP (i enlighet med nuvarande bestämmelser), och i fråga om underskottsförfaranden baserade på skuldkriteriet skulle medlemsstaten behöva visa att den under tre år varaktigt har följt den överenskomna fleråriga banan för primära nettoutgifter och att skulden i slutet av anpassningsperioden därmed på ett trovärdigt sätt följer en nedåtgående bana.

Kontroll av att reform- och investeringsåtaganden fullgörs

Fullgörandet av de godkända reform- och investeringsåtaganden som ligger till grund för en mer gradvis finanspolitisk anpassning skulle kontrolleras årligen i samband med den europeiska planeringsterminen. För att säkerställa lämplig kontroll bör de nationella medelfristiga planerna vara tillräckligt detaljerade och ange en tidslinje för genomförandet av reform- och investeringsåtagandena. Medlemsstaterna skulle rapportera om hur genomförandet av dessa åtaganden fortskrider i sina årliga lägesrapporter. De skulle även rapportera om vilka politiska åtgärder som vidtagits för att följa de landsspecifika rekommendationerna.

Ett nytt verktyg skulle införas för att se till att de reform- och investeringsåtaganden som ligger till grund för en mer gradvis anpassningsbana verkligen fullgörs. Om en medlemsstat inte skulle fullgöra sina reform- och investeringsåtaganden skulle verktyget ge EU befogenhet att begära in en reviderad flerårig bana för primära nettoutgifter (en mer restriktiv bana som samtidigt säkerställer starka offentliga finanser) och utdöma ekonomiska sanktioner (för medlemsstater i euroområdet).

4.3 Hur ska utvecklingen av makroekonomiska obalanser identifieras och bedömas på ett bättre sätt?

Hörnstenen i det reviderade det makroekonomiska obalansförfarandet skulle vara ett gemensamt fastställande av en politik för att korrigera obalanserna genom dialog och åtaganden.

- I likhet med den finanspolitiska anpassningsbanan skulle strategin för att förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser baseras på ett *större egenansvar* efter en dialog med kommissionen på grundval av kommissionens fördjupade granskningar

och i förekommande fall landsspecifika rekommendationer. Detta skulle resultera i åtaganden i den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen, vars genomförande kommer att beaktas i analysen av obalansernas utveckling.

- På samma sätt som när det gäller budgetövervakningen föreslås att *processen för övervakning och genomdrivande av efterlevnad skärps* även för det makroekonomiska obalansförfarandet. Obalansförfarandet skulle därför kvarstå som det verktyg som används för att tvinga fram politiska åtgärder i medlemsstater med alltför stora makroekonomiska obalanser, till exempel obalanser som äventyrar eller riskerar att äventyra Ekonomiska och monetära unionens funktion.
- För att säkerställa överensstämmelse med åtagandena i den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen skulle, om ett obalansförfarande inleds, *den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen behöva arbetas om på grundval av en reviderad plan som medlemsstaten lämnar in och bli en plan för korrigerande åtgärder*. Med en enda plan blir den makrofinansiella övervakningen mer enhetlig och integrerad.
- För att stärka den *makroekonomiska inriktningen och EU-/euroområdesdimensionen*, skulle resultattavlan för makroekonomiska obalanser kompletteras med värden för hela EU och för euroområdet för samtliga indikatorer. Systemomfattande utmaningar, i första hand klimatförändringarna, miljön och energiomställningen, kommer att behandlas i samband med den europeiska planeringsterminen och tas upp i rapporten om förvarningsmekanismen och i de fördjupade granskningarna om de har en tydlig koppling till makroekonomiska obalanser.
- För att *risker ska kunna förutses och upptäckas i ett tidigare skede* i det reviderade det makroekonomiska obalansförfarandet, måste större vikt läggas vid flödesrelaterade variabler under övervakningens huvudfaser. I rapporten om förvarningsmekanismen skulle ökad vikt läggas vid huruvida trenderna förväntas hålla i sig och deras förväntade effekter i de medlemsstater som valts ut för en fördjupad granskning. Därigenom skulle fördjupade granskningar kunna göras när negativa trender observerats, även om de ännu inte påverkar befintliga obalanser. Bedömningen av om det råder obalanser skulle fortfarande baseras på tre kriterier: allvar, utveckling och politiskt agerande. Utvecklingen och medlemsstatens politiska agerande skulle emellertid få större betydelse i bedömningen. Detta skulle kunna bidra till att minska den upplevda trögheten i klassificeringen av obalanser.
- För att effektivisera det makroekonomiska obalansförfarandet skulle *det finns tydliga kriterier för en nedtrappning av förfarandet*. Sådana kriterier skulle exempelvis kunna vara att obalanserna har minskat under minst två år och att flödena tyder på att minskningen även fortsättningsvis kan förväntas vara tillräcklig, att prognoser visar fortsatta förbättringar och att de politiska åtagandena, däribland de som anges i den nationella finans- och strukturpolitiska planen, måste fullgöras. När obalanserna korrigeras skulle kortare fördjupade granskningar kunna göras, medan fullständiga rapporter i regel skulle krävas vart tredje år, om inte kommissionen anser att det finns behov av en sådan analys dessförinnan.

4.4 En riktad och förenklad övervakning efter programperiodens slut

Översynen av den ekonomiska styrningen omfattar också en bedömning av övervakningen efter programperiodens slut. I sitt meddelande från februari 2020 ansåg kommissionen att ramverket för övervakning av medlemsstater som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet har lett till flera förbättringar och i stort sett fungerar väl. Det betonades samtidigt att det är viktigt att behålla ett lämpligt nationellt egenansvar för programmen och att det fortfarande finns problem när det gäller transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande¹⁶.

Den förstärkta övervakningen är ett flexibelt krishanteringsverktyg som bör behållas. Den förstärkta övervakningen har visat sig vara ett flexibelt instrument som med framgång användes i slutet av det makroekonomiska anpassningsprogrammet för Grekland från 2018 till och med 2022. Den möjliggjorde en effektiv uppföljning av reformåtagandena så att man sedan kunde övergå till övervakning efter programperiodens slut. Men den förstärkta övervakningen är minst lika viktig för att i ett tidigt skede gripa in och förhindra att situationen i en medlemsstat i euroområdet förvärras i en utsträckning som gör det nödvändigt att anta ett makroekonomiskt anpassningsprogram.

Tydliga mål bör fastställas för övervakning efter programperiodens slut och dess omfattning bör kopplas till dessa mål. Övervakningen efter programperiodens slut bör inriktas på i) bedömning av återbetalningsförmågan mot bakgrund av den ekonomiska, offentligfinansiella och finansiella situationen, ii) övervakning av genomförandet av oavslutade reformer som påbörjats under anpassningsprogrammet, och iii) bedömning av huruvida korrigerande åtgärder krävs i de fall det råder tvivel om återbetalningsförmågan eller den fortsatta tillgången till marknaden. Omfattningen av övervakningen efter programperiodens slut skulle kunna anpassas över tiden om inriktningen och bedömningen av riskerna förändras. Övervakningen skulle vara intensivare under de första åren, eftersom den då även avser uppföljningen av oavslutade reformer som påbörjats under anpassningsprogrammet. Allteftersom reformerna genomförs skulle denna aspekt spela en allt mindre roll. Under ”normala” omständigheter skulle övervakningen efter programperiodens slut vara inriktad på en bedömning av återbetalningsförmågan mot bakgrund av den ekonomiska, offentligfinansiella och finansiella situationen. Övervakningen skulle kunna rationaliseras om återbetalningsriskerna bedöms vara små eller genom en bättre integration med andra övervakningsverktyg. Om den ekonomiska, offentligfinansiella eller finansiella situationen förvärras, skulle det med ett sådant tillvägagångssätt vara möjligt att på nytt skärpa övervakningen efter programperiodens slut och bedöma huruvida det krävs korrigerande åtgärder.

¹⁶ Sedan dess har Europeiska revisionsrätten konstaterat att övervakning efter programperiodens slut var ett lämpligt verktyg men att dess effektivitet hämmades av otydliga mål och brist på effektivisering och fokus. Revisionsrätten har lämnat flera rekommendationer till kommissionen om hur den kan ta sig an dessa brister i samband med översynen av den ekonomiska styrningen.

5. Slutsatser

I detta meddelande beskrivs huvuddragen i ett reviderat ramverk för ekonomisk styrning i EU. De viktigaste inslag som beskrivs i detta meddelande svarar mot behovet av ett reviderat ramverk som på ett ändamålsenligt sätt kan hantera de utmaningar detta decennium för med sig. Finansieringen av en rättvis omställning till en digital, grön och klimatneutral ekonomi och högre skuldkvoter gör att det krävs offentligfinansiella regler som möjliggör strategiska investeringar men inte äventyrar de offentliga finansernas hållbarhet.

Ekonomi i Europa befinner sig i ett kritiskt läge och det är därför mycket angeläget att snabbt nå enighet om revideringen av EU:s offentligfinansiella regler och andra inslag i ramverket för ekonomisk styrning. Medlemsstaterna och kommissionen bör nå enighet om ramverket för ekonomisk styrning innan medlemsstaterna inleder sina budgetförfaranden för 2024. Det är mot bakgrund av de växande utmaningar som EU står inför nödvändigt med en kraftfull samordning av budget- och strukturpolitiken och en effektiv ekonomisk övervakning och budgetövervakning. Sunda offentliga finanser som gör det möjligt att på ett samordnat sätt hantera de aktuella utmaningarna och uppnå EU:s gemensamma prioriteringar har blivit allt viktigare mot bakgrund av tidigare och nuvarande kriser. Detta skulle även ge de finansiella marknaderna förtroende för den institutionella stabiliteten i euroområdet, som grundar sig på hållbara offentliga finanser och på att makroekonomiska obalanser förebyggs och korrigeras i alla medlemsstater. Trovärdiga offentligfinansiella regler och övervakning av hot mot den makrofinansiella stabiliteten kommer även att hjälpa ECB att uppnå sina mål, i synnerhet i ett läge där banken står inför utmaningen att fullgöra sitt uppdrag att upprätthålla prisstabilitet men samtidigt förhindra finansiell fragmentering inom euroområdet.

En genomgripande reform av EU:s ramverk för ekonomisk styrning skulle kräva en lagändring. Genom en ändring av den underliggande lagstiftningen skulle ramverket kunna bli tydligare och enklare. Detta skulle skapa ett mycket säkert rättsläge för det reviderade ramverket och innefatta nödvändigt deltagande av rådet och Europaparlamentet. Den nödvändiga lagändringen skulle antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i vilket rådet och Europaparlamentet är jämbördiga i de flesta frågor.

De flesta mål som eftersträvas med den föreslagna reformen av det makroekonomiska obalansförfarandet kan uppnås inom ramen för de nuvarande lagbestämmelserna. Framför allt skulle ett mer långsiktigt perspektiv för att bättre bedöma risker, samt anpassning av de kriterier som tillämpas för att konstatera och klassificera obalanser och hur de bör korrigeras, kunna införas inom ramen för den nuvarande lagstiftningen.

Med utgångspunkt i dessa riktlinjer och den efterföljande diskussionen kommer kommissionen att överväga att lägga fram lagstiftningsförslag. Under första kvartalet 2023 kommer kommissionen återigen att ge vägledning för finanspolitiken för den kommande perioden. Vägledningen kommer att underlätta samordningen av finanspolitiken och medlemsstaternas förberedelser av stabilitets- och konvergensprogrammen för 2024 och därefter. Den kommer att ta hänsyn till det ekonomiska läget, varje medlemsstats särskilda situation och de riktlinjer som fastställs i detta meddelande, under förutsättning att tillräcklig konvergens då har uppnåtts mellan medlemsstaterna. Under våren 2023 kommer vägledning att ges via de landsspecifika rekommendationerna.

Ruta 1: Kriteriet om skuldhållbarhet

För att fastställa den referensanpassningsbana som leder till att skulderna konvergerar mot sunda nivåer skulle kommissionen använda en väletablerad och transparent metod, baserad på dess ramverk för skuldhållbarhetsanalyser, som överenskommit med medlemsstaterna. För medlemsstater med en betydande offentlig skuld skulle kommissionen lägga fram en referensanpassningsbana som säkerställer att skulden, när medlemsstaten genomfört hela planen, fortsätter att följa en realistisk nedåtgående bana efter anpassningsperioden på grundval av utvecklingen under en tioårsperiod och med oförändrad politik. Denna referensanpassningsbana är kopplad till ett strukturellt primärsaldo som i slutet av anpassningsperioden är på en nivå som säkerställer att skulden följer en realistisk nedåtgående bana. För medlemsstater med en måttlig skuld skulle referensbanan vara mindre krävande.

Kommissionens ramverk för skuldhållbarhetsanalyser omfattar väletablerade verktyg för analys av skuldhållbarhetsrisker. Verktygslådan innehåller en basprognos för skuldutvecklingen under en tioårsperiod och andra deterministiska skuldprognoser baserade på alternativa antaganden om offentligfinansiella, makroekonomiska och finansiella variabler, samt stokastiska analyser som tar hänsyn till allmän makroekonomisk osäkerhet. *Basprognosen för skuldhållbarhetsanalysen* vilar på ett antagande om oförändrad finanspolitik där inga ytterligare finanspolitiska åtgärder vidtas efter att planens löptid gått ut och de primära utgifterna endast påverkas av förändringar i kostnader relaterade till en åldrande befolkning enligt prognoserna i kommissionens och rådets senaste gemensamma rapport om åldrande. Den reala BNP-tillväxten är i linje med kommissionens senaste prognoser på medellång sikt som gjorts med den i EU allmänt vedertagna metoden och med beaktande av effekten av investeringar inom ramen för NextGenerationEU-paketet. Inflationen och räntorna konvergerar mot marknadsbaserade förväntningar. För de *deterministiska* prognoserna förlitar sig riskbedömningen på den förväntade skuldnivån, skuldutvecklingen och huruvida den budgetposition som eftersträvas är realistisk (och har utrymme för eventuella korrigerande åtgärder). För de *stokastiska* prognoserna grundar sig riskbedömningen på sannolikheten att skulden inte kommer att stabiliseras under en femårsperiod och på omfattningen av den makroekonomiska osäkerheten. Mot bakgrund av denna analys delas medlemsstaterna in i tre allmänna riskkategorier: *låg*, *medium* och *hög*. *Hög* risk innebär att medlemsstaten står inför betydande utmaningar vad gäller (hållbarheten hos) den offentliga skulden och måste vidta finanspolitiska och makroekonomiska åtgärder.

En anpassningsbana som leder till att skulden konvergerar mot sunda nivåer bör säkerställa att den offentliga skulden, i medlemsstater med en betydande eller måttlig skuld, förs in på en realistisk nedåtgående bana under tio år efter att planens löptid gått ut. För medlemsstater med en betydande offentlig skuld skulle detta vara fallet om skuldutvecklingen under en tioårsperiod bortom planens löptid skulle följa en realistisk och stadigt nedåtgående bana. För medlemsstater med en måttlig offentlig skuld, skulle det vara fallet om skuldutvecklingen, senast tre år efter planens löptid, under en tioårsperiod skulle följa en realistisk och stadigt nedåtgående bana. Dessa villkor bör uppfyllas med oförändrad politik efter att den medelfristiga planen genomförts, dvs. i avsaknad av nya finanspolitiska åtgärder efter anpassningsperioden och, för att beakta realistiska risker, enligt en standarduppsättning negativa scenarier som dem som ingår i kommissionens ramverk för skuldhållbarhetsanalyser. Slutligen bör sannolikheten för att skulden stiger under de första fem åren efter att planens tidshorisont vara tillräckligt låg.

Antaganden om och prognoser för de relevanta makrofinansiella variabelernas utveckling skulle anges i planen för en period av tio år efter den period som omfattas av planen. Detta skulle omfatta den makroekonomiska och finanspolitiska kursen för den period som planen omfattar samt en förlängning av prognoserna för en situation med oförändrad politik under de följande tio åren (se tabell 1).

Tabell 1: Prognosernas och bedömningskriteriets tidshorisont

Tidshorisont	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Prognoser och bedömningskriterium	År senaste resultatet avser	Prognoser i planerna (inklusive bindande period) <i>Referensår för skuldhållbarhetsanalysen</i>	Prognoser i planerna vid fortsatt oförändrad finanspolitik	Slutdatum för skuldhållbarhetsanalysen

Anmärkning: Anpassningsperioden på fyra år skulle i undantagsfall kunna förlängas till högst sju år för att underlätta större investeringar och reformer.

1) Närmare information om metoden finns i [2021 Fiscal Sustainability Report](#) (inte översatt till svenska).

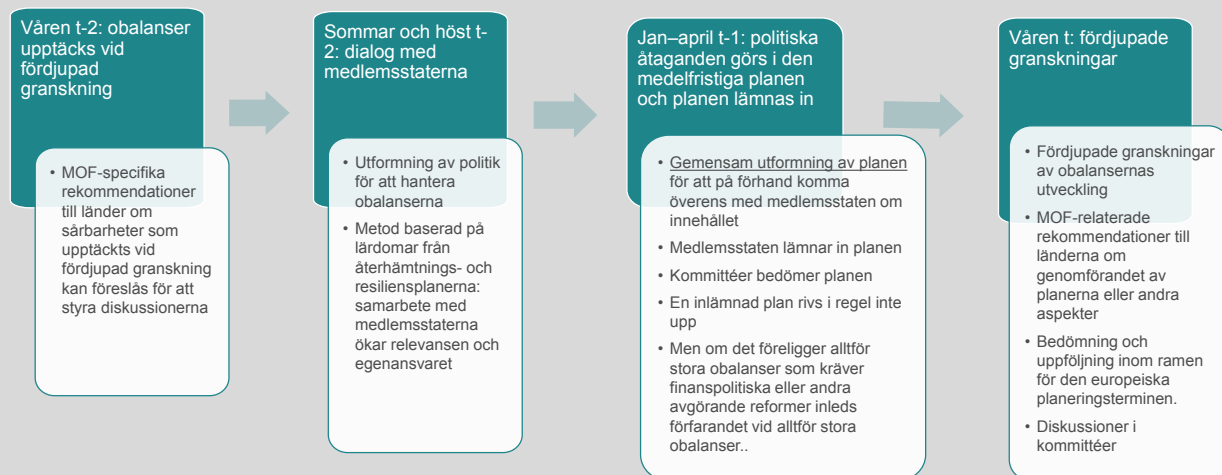
Ruta 2: Politiska åtgärder vid nya obalanser under det makroekonomiska obalansförfarandet

Fastställande av de nationella medelfristiga planerna och det makroekonomiska obalansförfarandet

Omedelbart efter att obalanser upptäckts vid en fördjupad granskning (och de landsspecifika rekommendationer som är relevanta för det makroekonomiska obalansförfarandet eventuellt publicerats i vägledningssyfte) skulle enligt det reviderade det makroekonomiska obalansförfarandet en dialog inledas med medlemsstaten. Dialogen skulle föras under sommar och höst. Syftet skulle vara att enas om utmaningarna och identifiera de reformer och investeringar som skulle korrigera obalanserna (figur 1).

På grundval av denna dialog skulle kommissionen och medlemsstaten enas om en strategi för att korrigera obalanserna i linje med tillvägagångssättet för återhämtnings- och resiliensplanerna. Den överenskomna uppsättningen reformer och investeringar skulle införlivas i den nationella medelfristiga planen när planen antas. I den nationella medelfristiga planen skulle också åtgärder som redan ingår i återhämtnings- och resiliensplanen samt relevanta investeringar som finansieras genom sammanhållningspolitiska program kunna tas upp för att ge en omfattande översikt över medlemsstatens politiska åtaganden.

Figur 1: Tidsplanering för de politiska åtgärder som vidtas när obalanser upptäcks med de nya nationella medelfristiga planerna



En ny källa till obalanser upptäcks under den nationella medelfristiga planens löptid

Om en fördjupad granskning inom ramen för den europeiska planeringsterminen medför att en ny källa till obalanser upptäcks efter att den nationella medelfristiga planen antagits, kommer den medelfristiga planen i regel inte att ses över. I stället inleds en politisk dialog med medlemsstaterna för att enas om obalanserna och om de åtgärder som krävs för att korrigera dem. Den politiska strategi man kommer överens om för att korrigera obalanserna, inklusive reformer och investeringar, kommer att meddelas av medlemsstaten genom ett brev till kommissionen och rådet och diskuteras i kommittéer. De överenskomna politiska åtgärderna kan därefter inkluderas i) i en ny nationell medelfristig plan (om målet inte kan uppnås under den ursprungliga planens löptid) ELLER ii) i en ändrad medelfristig plan (om den förra planen inte längre är lämplig). Om obalanserna är alltför stora och kräver en omedelbar ändring av finanspolitiken och nya avgörande reformer skulle ett obalansförfarande inledas, planen rivas upp och bli en plan för korrigering av åtgärder.

Bilaga 1: Tidplan för EU:s övervakning

Den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen

Dec T-2	Överordnad vägledning om EU:s reform- och investeringsprioriteringar på medellång sikt baserat på underlag från kommissionen
Jan – mars T-1	Teknisk vägledning: kommissionen inleder dialog med medlemsstaterna och lägger fram referensutgiftsbanor som säkerställer skuldållbarhet enligt överenskomna kriterier
April T-1	Medlemsstaterna lämnar in medelfristiga planer som omfattar T-1, T, T+1, T+2, T+3 och beaktar behoven av offentliga investeringar och reformer
Maj/juni T-1	Kommissionen/rådet förhandsbedömer den medelfristiga planen: efter sin bedömning av planens lämplighet kan rådet antingen godkänna den eller begära att en ny plan lämnas in

II. Genomförande/övervakning under ett år

Hösten T-1*	Bedömning av utkast till budgetplan för T (jämförs med den medelfristiga planen)
Våren T+1**	Efterhandsbedömning av offentligfinansiella utfall för T

Anm. Tidpunkterna för inlämning av nya planer (när den reviderade stabilitets- och tillväxtpakten börjat gälla) kan variera beroende på medlemsstaternas politiska cykler.

* Hösten T görs en förhandsbedömning av utkastet till budgetplan för år T+1.

** Våren T kan ännu ingen fullständig efterhandsbedömning av de offentligfinansiella utfallen göras, eftersom år T är den tidpunkt då planen börjar genomföras.

Bilaga 2 – Resultat av de offentliga diskussionerna¹⁷

Efter att kommissionen återupptagit översynen av den ekonomiska styrningen i oktober 2021¹⁸ bidrog berörda parter till diskussionerna via en onlineenkät. Enkäten bestod av elva öppna frågor om olika aspekter av EU:s ekonomiska styrning och 225 giltiga bidrag inkom från respondenter i 25 länder. I mars 2022 offentliggjorde kommissionen en rapport med en sammanfattning av de viktigaste synpunkterna.¹⁹ Respondenternas egenskaper återspeglar inte EU:s befolkning som helhet och svaren kan därför inte tolkas som representativa för den allmänna uppfattningen hos samtliga medborgare och berörda parter i EU. Bidragens variation och djup gör emellertid att de ändå är värdefulla. Många respondenter ansåg att styrningsramverket borde vara mer tillväxtvänligt, ta större hänsyn till sociala frågor och främja de politiska prioriteringarna i samband med den gröna och den digitala omställningen. De flesta respondenter bekräftade att det finanspolitiska ramverket måste stödja EU-ekonomiernas förmåga att stå emot chocker och att EU:s offentligfinansiella regler även fortsättningsvis bör ha skuldhållbarhet som grundläggande mål, samtidigt som anpassningsbanan till en lägre offentlig skuld bör vara realistisk och gradvis. Många respondenter betonade att investeringsincitament måste vara en del av ramverket för ekonomisk styrning. Gröna investeringar ansågs förtjäna särskild uppmärksamhet på grund av de globala utmaningarna vad gäller klimat och miljö. Ett fåtal respondenter varnade för att ge investeringsutgifter en förmånlig behandling i samband med budgetövervakningen. Deltagarna uppmanade även till förenkling, transparens och starkare nationellt egenansvar. Många respondenter ansåg att faciliteten för återhämtning och resiliens kan tjäna som inspiration för styrningsramverket när det gäller att främja egenansvar och främja reformer genom positiva incitament. Flera respondenter var positiva till skärpt kontroll och genomdrivande av efterlevnad i övervakningsramverket. Det var även flera respondenter som efterlyste ytterligare synergieffekter mellan stabilitets- och tillväxtpakten och det makroekonomiska obalansförfarandet, eftersom det skulle kunna göra de offentliga finanserna mer tillväxtvänliga och samtidigt göra det möjligt att uppnå olika politiska mål.

Flera av dem som deltog i de offentliga diskussionerna förespråkade en permanent central finanspolitisk kapacitet.²⁰ Med ett sådant verktyg skulle de mer långsiktiga utmaningarna kunna hanteras. Tillhandahållandet av gemensamma kollektiva nyttigheter

¹⁷ Andra EU-institutioner har lämnat flera värdefulla synpunkter under de offentliga diskussionerna om ramverket för ekonomisk styrning. Till exempel, på särskild begäran från kommissionens före detta ordförande Jean-Claude Juncker, publicerade den europeiska finanspolitiska nämnden i september 2019 [Assessment of the EU fiscal rules with a focus on the six- and two-pack legislation](#) (inte översatt till svenska). Den 8 juli 2021 antog Europaparlamentet (med parlamentsledamot Margarida Marques som föredragande) ett [betänkande om översynen av den makroekonomiska lagstiftningsramen för en bättre inverkan på Europas realekonomi samt större transparens när det gäller beslutsfattandet och ökat demokratiskt ansvarstagande](#). Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén offentliggjorde yttranden om översynen av den ekonomiska styrningen i december 2020 respektive februari 2021.

¹⁸ Europeiska kommissionens meddelande [EU:s ekonomi efter covid-19:Konsekvenser för den ekonomiska styrningen](#), COM(2021) 662 final, 19.10.2021.

¹⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, [Economic Governance Review – Summary report of the public consultation](#), SWD(2022) 104 final, 28.3.2022 (inte översatt till svenska).

(²⁰) European Fiscal Board 2020, ECB Occasional Paper 273, september 2021, OECD Economic surveys Euro-area, september 2021, IMF Departmental Paper No 2022/014, september 2022.

skulle stimulera hållbar tillväxt och bidra till att begränsa inflationen och/eller förbättra den makroekonomiska stabiliteten. I de fem ordförandenas rapport från 2015 fastställdes vägledande principer för dess utformning, bland annat att en sådan kapacitet inte bör leda till varaktiga transfereringar mellan länder, att incitamenten att bedriva en sund finanspolitik på nationell nivå bör kvarstå och att kapaciteten bör utvecklas inom ramen för EU. Så som nämnades i de offentliga diskussionerna skulle en central finanspolitisk kapacitet för EU eller euroområdet kunna beakta de senaste årens framgångsrika förebilder (dvs. Europeiska fonden för strategiska investeringar, Sure och faciliteten för återhämtning och resiliens).

Diskussionerna omfattade även en serie tematiska diskussioner med medlemsstaterna i ekonomiska och finansiella kommittén och kommittén för ekonomisk politik. Dessa diskussioner handlade främst om den offentliga skuldens hållbarhet, behovet av att främja investeringar, finanspolitikens konjunkturförstärkande verkan, genomdrivande och styrning av EU:s offentligfinansiella regler, samspelet mellan EU:s och ländernas finanspolitiska ramverk, relevansen och effektiviteten hos det makroekonomiska obalansförfarandet och vikten av att förfarandet även framöver är inriktat på makroekonomiska utmaningar, samt vilka lärdomar som kan dras av faciliteten för återhämtning och resiliens. Man diskuterade även de potentiella långsiktiga följderna av Rysslands invasion av Ukraina för resiliensen och säkerheten. I Eurogruppens arbetsgrupp diskuterades euroområdesdimensionen av den ekonomiska styrningen och i synnerhet av det makroekonomiska obalansförfarandet.

Diskussionerna har främst handlat om att identifiera vad som är viktigast att åtgärda i ett reviderat ramverk för ekonomisk styrning. I vissa frågor har man kunnat enas, framför allt i diskussionerna med medlemsstaterna. Vissa av dessa frågor, i synnerhet de som rör det finanspolitiska ramverket, beskrevs redan i kommissionens meddelande av den 2 mars 2022.²¹ Man har enats om följande:

- **Att säkerställa offentlig skuldhållbarhet och främja hållbar tillväxt** genom investeringar och reformer är två sidor av samma mynt och avgörande för att EU:s finanspolitiska ramverk ska vara framgångsrikt.
- Att lägga **ökad vikt vid det medelfristiga perspektivet** i EU:s budgetövervakning förefaller vara en lovande väg framåt.
- **Lärdomar kan dras av utformningen, styrningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens.**
- De viktigaste målen är **förenkling, förstärkt nationellt egenansvar och bättre genomdrivande av efterlevnad.**

Diskussionerna har även belyst viktiga frågor som skulle kunna tas upp i ett reviderat ramverk för ekonomisk styrning vad gäller det makroekonomiska obalansförfarandet:

- **Att öka förfarandets ändamålsenlighet bör vara en huvudprioritering.** Detta kan uppnås genom att öka fokus på förfarandets centrala syfte, vilket är att förhindra att hot mot den makroekonomiska stabiliteten leder till obalanser samt att främja

²¹ Europeiska kommissionens meddelande [Finanspolitisk vägledning för 2023](#), COM(2022) 85 final, 2.3.2022.

politiska åtgärder med beaktande av hela euroområdet och EU:s funktion. Ett tydligare fokus skulle underlätta kommunikationen om konstaterade makroekonomiska obalanser och de politiska åtgärder som krävs och även synliggöra förfarandet.

- **Den senaste tidens kriser och den ökade osäkerheten framhäver behovet av att öka förfarandets förmåga att upptäcka framväxande risker.** Detta skulle kunna uppnås med ett mer långsiktigt perspektiv som kan göra det möjligt att vidta politiska åtgärder i ett tidigt skede.
- **Att säkerställa egenansvar är avgörande för att ge det makroekonomiska obalansförfarandet mer dragkraft.** Detta kräver en utökad dialog med medlemsstaterna, som kan bygga på erfarenheterna med faciliteten för återhämtning och resiliens. Man kan även öka dragkraften genom att göra obalansförfarandet mer operativt.

Samtidigt reflekterade man även vid konferensen om Europas framtid om hur man skulle kunna uppnå en starkare ekonomi, social rättvisa och arbetstillfällen i EU. ²²

Enligt det förslag som togs fram bör EU stärka sin konkurrenskraft och resiliens och främja framtidsinriktade investeringar med fokus på den gröna och den digitala omställningen med en stark social dimension och jämställdhetsdimension, med utgångspunkt i exemplen från NextGenerationEU och Sure-instrumentet. Enligt konferensen måste EU ta hänsyn till de sociala och ekonomiska konsekvenserna av kriget mot Ukraina och kopplingen mellan EU:s ekonomiska styrning och de nya geopolitiska förhållandena.

²² Europeiska kommissionens meddelande [Konferensen om Europas framtid](#), COM(2022) 404 final, 17.6.2022.