

EU:S FINANSPOLITISKA RAM

För att säkerställa stabiliteten inom Ekonomiska och monetära unionen måste det finnas en robust ram med bestämmelser för att undvika ohållbara statsfinanser. En reform (en del av "sexpaket") som ändrar stabilitets- och tillväxtpakten trädde i kraft i slutet av 2011. En annan reform på detta politikområde, 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 dessutom i kraft i maj 2013. Den 30 april 2024 trädde en reformerad ram för ekonomisk styrning i kraft.

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 fördragen.

MÅL

Målet med Europeiska unionens finanspolitiska system är att skapa en stabilare och effektivare ram för samordning och övervakning av medlemsstaternas finanspolitik. Reformerna åren 2011–2013 av den rättsliga ramen var ett direkt svar på statsskuldskrisen, som framhävde 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. Den rättsliga ramen reformerades på nytt 2024 genom att bygga vidare på den ekonomiska styrningen i EU under det senaste årtiondet. De reformerade normerna syftar till att öka det politiska egenansvaret, förenkla reglerna, underlätta investeringar för EU:s prioriteringar och främja en effektiv tillämpning. Den nya styrningsstrukturen syftar till att förena de offentliga finansernas hållbarhet med hållbar tillväxt för alla, särskilt mot bakgrund av den gröna och den digitala omställningen.

RESULTAT

A. Stabilitets- och tillväxtpakten

EU:s 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. EU:s sekundärrätt preciserar hur reglerna och förfarandena i EUF-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 och utgör huvudinstrumentet för övervakningen av medlemsstaternas finanspolitik (den förebyggande delen) och för korrigeringen av alltför stora underskott (den korrigerande delen). De förebyggande och korrigerande delarna ändrades ytterligare 2024.

I sin nuvarande form består stabilitets- och tillväxtpakten av följande:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1263 om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1466/97. 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, rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011 och rådets förordning (EU) 2024/1264 av den 29 april 2024. 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.
- Rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk, ändrat genom rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024.

1. Stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del

Syftet med den förebyggande delen är att säkerställa en effektiv samordning av medlemsstaternas sunda ekonomiska politik och därigenom stödja uppnåendet av unionens mål om hållbar och inkluderande tillväxt och sysselsättning, på grundval av artikel 121 i EUF-fördraget.

I förordning (EU) 2024/1263 fastställs regler för nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer i fråga om innehåll, inlämnande, bedömning och övervakning samt utgiftsmål för medlemsstaterna under en anpassningsperiod på fyra eller fem år (beroende på den nationella valperiodens längd).

I de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna beskrivs det hur länderna avser att integrera målen för de offentliga finanserna, reformer och investeringar, inbegripet de mål som vid behov ska åtgärda makroekonomiska obalanser, i en enda övergripande plan på medellång sikt. De bör särskilt ta upp EU:s prioriteringar när det gäller mål som rör grön och digital omställning, energitrygghet och försvar samt ekonomiska och sociala resiliensmål. Åtagandet om ytterligare investeringar och reformer skulle också göra det möjligt att förlänga den finanspolitiska anpassningsperioden till upp till sju år.

I början av den multilaterala övervakningsprocessen bedömer kommissionen om medlemsstaterna följer Maastrichttaken för statsskulden (60 % av BNP) och/eller det offentliga underskottet (3 %). Medlemsstater som följer Maastrichtparametrarna får på frivillig basis begära teknisk information från kommissionen om hur försiktighet i de offentliga finanserna kan upprätthållas. Om en medlemsstat bryter mot någon av parametrarna kommer kommissionen dock att föreslå en referensbana för de offentliga utgifterna som ett sätt att föra in eller hålla den förväntade offentliga

skuldkvoten på en realistisk nedåtgående bana eller hålla den på försiktiga nivåer under 60 % av BNP på medellång sikt.

Referensbanan beräknas genom en bedömning av skuldållbarheten för varje medlemsstat och är förankrad i ett antal skyddsåtgärder för att

1. säkerställa överensstämme med anpassningarna inom ramen för den korrigerande delen,
2. säkerställa att skulden minskar med ett årligt genomsnitt på minst en procentenhet om den ligger över 90 % av BNP och 0,5 % om den ligger mellan 60 % och 90 %,
3. säkerställa att medlemsstaterna når en underskottsnivå som ger en gemensam resiliensmarginal på 1,5 % av BNP genom en årlig justering på minst 0,4 procentenheter av BNP, som kan minskas till 0,25 procentenheter om anpassningsperioden förlängs.

Referensbanan fungerar endast som ram för diskussionerna mellan medlemsstaterna och kommissionen om fastställandet av den lämpliga nettoutgiftsbanan under anpassningsperioden. Slutligen måste de nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna godkännas av rådet. För att säkerställa flexibilitet kan medlemsstaterna också begära en översyn under genomförandet av den överenskomna planen om det föreligger objektiva omständigheter som hindrar genomförandet eller när en ny regering utses.

För att bedöma efterlevnaden övervakar kommissionen endast ökningen av de offentliga utgifterna efter avdrag för ränteutgifter, diskretionära åtgärder på inkomstsidan, utgifter för unionsprogram som finansieras av EU eller samfinansieras på nationell nivå och konjunkturberoende delar av utgifter för arbetslöshetsunderstöd samt engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder. Bedömningen av denna enda operativa indikator underlättas av användningen av ett kontrollkonto för att registrera avvikelser från nettoutgiftsbanan samt medlemsstaternas offentliga årsrapporter.

Flexibilitet säkerställs också genom en allmän undantagsklausul i händelse av en allvarlig konjunkturedgång som påverkar EU eller euroområdet som helhet och genom en nationell undantagsklausul, som är specifik för varje medlemsstat, i händelse av en oförutsedd tillbakagång i ett lands makroekonomiska situation. Aktiveringen av sådana klausuler skulle möjliggöra tillfälliga lättnader av reglerna för att säkerställa att medlemsstater som står inför exceptionella omständigheter utanför deras kontroll kan avvika från den överenskomna banan.

Reformen har främjat regelverkets ansvarighetsdimension genom att Europaparlamentets roll stärkts, särskilt genom nya informationskrav och inrättandet av en ekonomisk dialog på plenarnivå med andra EU-institutioner. Att oberoende finanspolitiska institutioner och den europeiska finanspolitiska nämnden deltar i bedömningen av efterlevnaden av reglerna och ger råd om den finanspolitiska inriktningen bidrar också till att stärka reformens transparensdimension.

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, i linje med artikel 126 i EUF-fördraget och protokoll nr 12 till fördragen.

I enlighet med 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 % av BNP till marknadspris.
- **Skuldkriteriet:** Skulden är högre än 60 % av BNP och det årliga skuldminskningmålet på 1/20 av den skuld som överstiger tröskelvärdet på 60 % har inte uppnåtts under de senaste tre åren.

Ett antal bestämmelser 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 är överstånden).

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 avgör på grundval av ett förslag från kommissionen om ett alltför stort underskott föreligger (artikel 126.6 i EUF-fördraget). På rekommendation av kommissionen antar rådet därefter en rekommendation till den berörda medlemsstaten (artikel 126.7 i EUF-fördraget) om att vidta effektiva åtgärder för att minska underskottet och fastställer en tidsfrist på högst sex månader. Om rådet finner att några sådana åtgärder inte vidtagits får det offentliggöra rekommendationen (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).

2024 års reform av den korrigerande delen syftade till att göra inledandet av ett skuldbaserat förfarande vid alltför stora underskott mer automatiskt och sanktionssystemet mer tillämpligt.

I detta avseende ska den tidigare 1/20-regeln om skuldminskning upphöra att gälla. I stället läggs ytterligare vikt vid bedömningen av ekonomiska faktorer, investeringsnivåer, framsteg med strukturreformer och offentliga utgifter för försvarskapacitet i samband med bedömningen av efterlevnaden av skuld- och underskottskriterierna. Avvikelse från nettoutgiftsbanan skulle fungera som en utlösande faktor för en potentiell upptrappning av förfarandet vid alltför stora underskott, medan tillväxtfrämjande åtgärder kan ses som en dämpande faktor vid bedömningen av om det föreligger ett alltför stort underskott.

Den korrigerande delen har också ändrats för att säkerställa överensstämmelse med den nya förebyggande delen. Av den anledningen,

- om förfarandet vid alltför stora underskott inleds på grundval av underskottskriteriet, bör den korrigerande nettoutgiftsbanan för de år då underskottet förväntas överstiga 3 % av BNP överensstämma med en årlig strukturell anpassning på minst 0,5 % av BNP som riktmärke,
- om förfarandet vid alltför stora underskott inleds på grundval av skuldkriteriet, bör den korrigerande nettoutgiftsbanan vara minst lika krävande som den som anges i den förebyggande delen och korrigerar de ackumulerade avvikelserna i kontrollkontot.

Genom reformen infördes också bestämmelser för att stärka dialogen och kommissionens övervakning, bland annat genom regelbundna övervakningsuppdrag och ytterligare deltagande av nationella oberoende finanspolitiska institutioner.

Förfarandet vid alltför stora underskott föreskriver också påföljder om beslut inte följs (artikel 126.11 i EUF-fördraget). För medlemsstater i euroområdet får rådet ålägga böter på upp till 0,05 % av den senaste uppskattningen av föregående års BNP för en sexmånadersperiod. Dessa böter ska betalas var sjätte månad till dess att rådet fastställer att den berörda medlemsstaten har vidtagit effektiva åtgärder som svar på det föreläggande som utfärdats enligt artikel 126.9 i EUF-fördraget.

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 % och böter på 0,2 % 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, där finanspakten utgör den finanspolitiska delen, av samtliga medlemsstater utom Förenade kungariket och Tjeckien (inte heller Kroatien undertecknade detta fördrag, varken före eller efter sin EU-anslutning den 1 juli 2013). Enligt denna pakt ska regeln om en balanserad budget (den gyllene regeln) – med en lägre gräns för ett strukturellt underskott på 0,5 % av BNP (om den offentliga skulden är lägre än 60 % av BNP ska denna lägre gräns vara 1 % 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,

De viktigaste aspekterna i den första förordningen är att införa 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 i förordningen 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 % 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).

Stabilitets- och tillväxtpakten ger parlamentet en framträdande roll i den nuvarande finanspolitiska ramen genom den ekonomiska dialogen, som ger parlamentets ansvariga utskott rätt att bjuda in kommissionen, rådet och, när så är lämpligt, Europeiska rådets ordförande, Eurogruppens ordförande och en medlemsstat till en diskussion om deras åtgärder för att genomföra ramen. Enligt den reformerade ramen kan parlamentets ansvariga utskott också bjuda in kommissionen att lägga fram och diskutera ändringar av metoden för bedömningen av skuldållbarheten. Inom ramen för den förebyggande delen kommer en ekonomisk dialog på plenarnivå att göra det möjligt att stärka tillsynen över ordförandena för EU-institutionerna (kommissionen, rådet och, när så är lämpligt, Europeiska rådet och Eurogruppen). När det gäller utvecklingen av den multilaterala rapporteringen i euroområdet omfattar den förebyggande delen även årlig rapportering till parlamentet.

Europaparlamentet ska även informeras regelbundet om tillämpningen av förordningarna. Enligt den nya förebyggande delen är kommissionen skyldig att utan onödigt dröjsmål lämna den information som översänds till rådet till parlamentet.

Enligt de reviderade reglerna får kommissionen utse den europeiska finanspolitiska nämndens ordförande och ledamöter först efter samråd med parlamentet. Den europeiska finanspolitiska nämnden ska också årligen rapportera om sin verksamhet till parlamentet, kommissionen och rådet.

Dessutom ska kommissionens befogenheter att införa ytterligare rapporteringskrav, inom ramen för den nya förordningen om övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigerande av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet, förnyas vart tredje år och parlamentet och rådet har befogenhet att återkalla dem.

Giacomo Loi / Samuel De Lemos Peixoto
06/2024