



Europa-
Kommissionen

Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union

Rapport aflagt af:

Jean-Claude Juncker

I tæt samarbejde med

Donald Tusk

Jeroen Dijsselbloem

Mario Draghi

og **Martin Schulz**



Indholdsfortegnelse

1. En dyb, ægte og fair økonomisk og monetær union	3
2. Hen imod en økonomisk union — konvergens, velstand og social samhørighed	6
3. Hen imod en finansiel union - Integreret finans for en integreret økonomi	10
4. Hen imod en finanspolitisk union – en integreret ramme for sunde og integrerede finanspolitikker	13
5. Demokratisk ansvarlighed, legitimitet og institutionel styrkelse	16
Bilag 1: Køreplan hen imod en komplet økonomisk og monetær union	20
Bilag 2: Et mere integreret europæisk semester	22
Bilag 3: Et rådgivende europæisk finanspolitisk råd - vejledende principper	23

Indledning

På eurotopmødet i oktober 2014 blev det understreget, at "en tættere samordning af de økonomiske politikker er afgørende for at sikre, at Den Økonomiske og Monetære Union fungerer smidigt". Det opfordrede til at videreføre arbejdet, "at udvikle konkrete mekanismer for en styrket samordning af de økonomiske politikker, konvergens og solidaritet" og "til at forberede de næste tiltag vedrørende bedre økonomisk styring i euroområdet".

Denne rapport er udarbejdet af formanden for Kommissionen i nært samarbejde med formanden for eurotopmødet, formanden for Eurogruppen, formanden for Den Europæiske Centralbank og formanden for Europa-Parlamentet.

Den har været genstand for intense drøftelser med medlemsstaterne og civilsamfundet. Den bygger på rapporten "Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union" (også kaldet "de fire formænds rapport") og Kommissionens "plan for en udbygget og egentlig ØMU" fra 2012, der forbliver væsentlige som referencer for fuldførelse af ØMU'en, og på den

analytiske note "Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area" af 12. februar 2015.

Denne rapport afspejler de fem formænds personlige forhandlinger og drøftelser. Den fokuserer på euroområdet, idet lande, der deler en valuta, står over for specifikke fælles udfordringer, interesser og ansvarsområder. Processen hen imod en dybere ØMU er ikke desto mindre åben for alle EU's medlemsstater. Den bør være gennemsigtig og fastholde integriteten i det indre marked i alle dets aspekter. Faktisk bør gennemførelse og fuld udnyttelse af det indre marked for varer og tjenesteydelser, den digitale økonomi samt energi- og kapitalmarkederne være en del af et kraftigere skub i retning af en økonomisk union samt flere jobs og højere vækst.

En komplet ØMU er ikke et mål i sig selv. Den er et middel til at skabe en bedre og mere retfærdig tilværelse for alle borgere, til at forberede EU på fremtidens globale udfordringer og til at give alle medlemsstaterne mulighed for at blomstre.

1

En dyb, ægte og fair
økonomisk og
monetær union



Euroen er en velfungerende og stabil valuta. Den deles af 19 EU-medlemsstater og mere end 330 millioner borgere. Den har givet sine medlemmer prisstabilitet og beskyttet dem mod ekstern ustabilitet. Trods den seneste krise er den fortsat den næstvigtigste valuta i verden med en andel på næsten en fjerdedel af de globale valutareserver og med næsten tres lande og territorier rundt om i verden, der enten direkte eller indirekte har bundet deres valuta til den.

Europa er på vej ud af den værste finansielle og økonomiske krise i syv årtier. De seneste års udfordringer har tvunget nationale regeringer og EU-institutioner til at tage hurtige og ekstraordinære skridt. De har været nødsaget til at stabilisere deres økonomier og beskytte alt, hvad der er opnået, gennem en gradvis og undertiden omstændelig europæisk integrationsproces. Som følge heraf er euroområdet integritet som helhed blevet bevaret, og det indre marked er fortsat stærkt.

Efterhånden som den økonomiske vækst og tillid vender tilbage til store dele af Europa, er det tydeligt, at de seneste års hurtige løsninger skal ændres til et varigt, fair og demokratisk legitimt grundlag for fremtiden. Det er også klart, at med 18 millioner arbejdsløse i euroområdet skal der stadig gøres meget mere for at forbedre de økonomiske politikker.

Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) i EU i dag er som et hus, der er blevet bygget over årtier, men kun står delvist færdigt. Da stormen ramte det, måtte husets mure og tag hurtigt stabiliseres. Det er nu på høje tid at styrke dets fundament og gøre det til det, der var meningen med ØMU'en, nemlig et sted med velstand baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en konkurrencedygtig social markedsøkonomi, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt. For at opnå dette skal vi tage yderligere skridt for at færdiggøre ØMU'en.

Euroen er mere end blot en valuta. Den er et politisk og økonomisk projekt. Alle medlemmer af vores monetære union har definitivt opgivet deres tidligere nationale valutaer og deler den monetære suverænitæt med de øvrige eurolande. Til gengæld har landene fordel af at benytte en troværdig og stabil valuta i et bredt, konkurrencedygtigt og stærkt indre marked. Dette skæbnefællesskab kræver, at der udvises solidaritet i krisetider, og at alle overholder de fælles regler.

Noget sådant fungerer imidlertid kun, så længe alle medlemmer får noget ud af det. For at denne betingelse skal holde må landene både enkeltvis og i fællesskab tage skridt til at kompensere for de nationale tilpasningsredskaber, de giver afkald på ved optagelsen. De skal for det første være i stand til bedre at forebygge kriser gennem en regeringsførelse af høj

kvalitet på europæisk og nationalt plan, bæredygtige finanspolitikker og økonomiske politikker og en fair og effektiv offentlig forvaltning. Når der forekommer økonomiske chok, som der uundgåeligt vil gøre, skal hvert land for det andet være i stand til at reagere effektivt.

De skal være i stand til at absorbere chok internt ved at have passende robuste økonomier og tilstrækkelige finanspolitiske stødpuder over den økonomiske cyklus. Det skyldes, at med en monetær politik, der er fastsat ensartet for hele euroområdet, er nationale finanspolitikker af afgørende betydning for at stabilisere økonomien, når der optræder et lokalt chok. Og når alle lande deler en fælles vekselkurs, har de behov for fleksible økonomier, som kan reagere hurtigt på nedgange. Ellers risikerer de, at recessioner efterlader alvorlige og varige men.

Relative prisjusteringer vil aldrig forekomme så hurtigt som valutakursregulering. Og vi har set, at markedspresset kan fratage lande deres finanspolitiske stabilisatorer under en krise. For at sikre, at alle økonomier er permanent bedre kørende inden for euroområdet, skal de også være i stand til at dele virkningerne af chok gennem risikodeling inden for ØMU. På kort sigt kan denne risikodeling opnås gennem integrerede finans- og kapitalmarkeder (privat risikodeling) kombineret med de nødvendige fælles bagstopper, dvs. et sidste finansielt sikkerhedsnet, til Bankunionen. På mellemlang sigt og efterhånden som de økonomiske strukturer konvergerer mod de bedste standarder i Europa, bør den offentlige risikodeling styrkes gennem en finanspolitisk stabiliseringsmekanisme for euroområdet som helhed.

At forhindre uholdbare politikker og absorbere chok individuelt og kollektivt fungerede ikke godt før eller under krisen. Selv om der siden er blevet gennemført en række vigtige institutionelle forbedringer, mærkes følgerne af de oprindelige mangler fortsat. Der er nu betydelige forskelle på tværs af euroområdet. I nogle lande er arbejdsløsheden rekordlav, mens den i andre er rekordhøj, og i nogle kan finanspolitikken anvendes konjunkturudlignende, mens det i andre vil kræve flere års konsolidering at genoprette situationen.

Vore dages divergens skaber skrøbelighed for hele Unionen. Vi skal korrigere denne divergens og indlede en ny konvergensproces. En monetær unions succes hvor som helst afhænger af dens succes overalt. I en stadig mere globaliseret verden har medlemsstaterne desuden et ansvar for og en egeninteresse i at fastholde sunde politikker og iværksætte reformer, der gør deres økonomier mere fleksible og konkurrencedygtige.

Der skal gøres fremskridt på fire fronter: For det første i retning af **en ægte økonomisk union**, der sikrer,

at hver enkelt økonomi har de strukturelle kendetegn, der skal til for at blomstre i Den Monetære Union. For det andet i retning af en **finansiel union**, som garanterer vores valutas integritet på tværs af Den Monetære Union og øger risikodelingen med den private sektor. Dette kræver fuldførelse af Bankunionen og fremskyndelse af kapitalmarkedsunionen. For det tredje i retning af en **finanspolitisk union**, der sikrer både finanspolitisk holdbarhed og finanspolitisk stabilisering. Og endelig i retning af en **politisk union**, der kan danne grundlag for alt det ovennævnte gennem ægte demokratisk ansvarlighed, legitimitet og institutionel styrkelse.

De fire unioner er afhængige af hinanden. De skal derfor udvikle sig parallelt, og samtlige medlemsstater i euroområdet skal deltage i alle unioner. I hvert enkelt tilfælde skal udviklingen følge en sekvens af kort- og langsigtede skridt, men det er vigtigt at fastlægge og nå til enighed om hele sekvensen i dag. Foranstaltningerne på kort sigt vil kun øge tilliden her og nu, hvis de repræsenterer starten på en større proces, en bro i retning af en komplet og ægte ØMU. Efter mange års krise skal regeringer og institutioner vise borgerne og markederne, at euroområdet kommer til ikke blot at *overleve*. De skal se, at det vil *blomstre*.

Denne mere langsigtede vision kræver, at foranstaltningerne på kort sigt er ambitiøse. De skal stabilisere det europæiske hus nu og gøde jorden for en komplet struktur på mellemlang sigt. Det vil uundgåeligt indebære deling af mere suverænitæt over tid. Trods den ubestridelige betydning af økonomiske og finanspolitiske regler og respekten for dem kan verdens næststørste økonomi ikke alene styres gennem et regelbaseret samarbejde. For at euroområdet gradvist kan udvikle sig i retning af en ægte økonomisk og monetær union vil der være behov for at overgå fra et system af regler og retningslinjer for fastlæggelse af nationale økonomiske politikker til et system med suverænitætsdeling inden for fælles institutioner, hvoraf de fleste allerede findes og efterhånden kan udføre denne opgave. I praksis vil dette kræve, at medlemsstaterne i stigende grad accepterer fælles beslutningstagning om elementer i deres respektive nationale budgetter og økonomiske politikker. Efter afslutningen af en vellykket proces med økonomisk konvergens og finansiel integration vil dette bane vejen for en vis grad af offentlig risikodeling, der samtidig vil skulle ledsages af øget demokratisk deltagelse og ansvarlighed på både nationalt og europæisk plan. En sådan etapevis tilgang er nødvendig, da nogle af de mere ambitiøse foranstaltninger kræver ændringer af EU's nuværende retlige ramme — nogle mere grundlæggende end andre — og betydelige fremskridt med hensyn til økonomisk konvergens og lovgivningsmæssig harmonisering på tværs af medlemsstaterne i euroområdet.

Denne rapport tjener to formål: At redegøre for de første skridt, der vil indlede denne proces i dag, og lægge en klar retning for de mere langsigtede foranstaltninger. Processen vil blive tilrettelagt i to på hinanden følgende faser (se køreplan i bilag 1):

Fase 1 (1. juli 2015 til 30. juni 2017): I den første fase ("**udbygning gennem handling**") vil EU-institutionerne og medlemsstaterne i euroområdet bygge på de eksisterende instrumenter og gøre bedst mulig brug af de eksisterende traktater. Kort fortalt indebærer dette en forbedring af konkurrenceevnen og den strukturelle konvergens, fuldførelse af Den Finansielle Union, sikring og fastholdelse af ansvarlige finanspolitikker på nationalt plan og i euroområdet og styrkelse af den demokratiske ansvarlighed.

Fase 2: I denne anden fase ("**fuldførelse af ØMU**") vil der blive aftalt konkrete foranstaltninger af mere vidtgående karakter med henblik på at færdiggøre ØMU'ens økonomiske og institutionelle arkitektur. Mere konkret vil konvergensprocessen i løbet af denne anden fase blive gjort mere bindende gennem et i fællesskab aftalt sæt benchmarks for konvergens, der kan gives juridisk status. Betydelige fremskridt hen imod disse standarder — og fortsat overholdelse af dem, når først de er nået — vil være blandt betingelserne for hver enkelt medlemsstat i euroområdet til at deltage i en chokabsorptionsmekanisme for euroområdet i løbet af denne anden fase.

Sidste fase (senest i 2025): Ved slutningen af fase 2, og når alt er helt på plads, vil en dyb og ægte ØMU sikre et stabilt og velstående sted for alle borgere i de EU-medlemsstater, der deler den fælles valuta, som andre medlemsstater kan tilslutte sig, hvis de er rede til det.

Formændene for EU's institutioner vil følge op på implementeringen af henstillingerne i denne rapport. For at forberede overgangen fra fase 1 til fase 2 vil Kommissionen udarbejde en hvidbog i foråret 2017 med en analyse af de fremskridt, der er gjort i fase 1 og en skitsering af de næste nødvendige skridt, herunder foranstaltninger af lovgivningsmæssig karakter for at færdiggøre ØMU'en i fase 2. Hvidbogen vil trække på analytisk input fra en ekspertgruppe, som vil se nærmere på de juridiske, økonomiske og politiske forudsætninger for de mere langsigtede forslag i denne rapport. Den vil blive udarbejdet i samråd med formændene EU's øvrige institutioner.

Rapporten vil præsentere idéer, som efter yderligere drøftelse kan omsættes til lovgivning og institutioner. Dette kræver en bred, gennemsigtig og inklusiv proces — en proces, som bør indledes hurtigst muligt.

2

Hen imod en økonomisk union — konvergens, velstand og social samhørighed

Begrebet konvergens er kernen i vores økonomiske union: Konvergens *mellem* medlemsstater i retning af den højeste velstand og konvergens *inden for* de europæiske samfund for at fremme vores unikke europæiske model.

I ØMU'en er pengepolitikken centraliseret, men vigtige dele af den økonomiske politik forbliver nationale. Men som krisen viste med så stor tydelighed er medlemmerne af euroområdet afhængige af hinanden, når det gælder deres vækst. Det er i hvert medlems fælles og egen interesse at kunne afbøde økonomiske chok godt, modernisere økonomiske strukturer og velfærdssystemer og sikre, at borgerne og virksomhederne kan tilpasse sig og drage fordel af de nye behov og tendenser og udfordringer. Det er i lige så høj grad i de enkelte medlemmers interesse, at alle andre gør det i samme hastighed. Dette er afgørende i en monetær union som ØMU'en, hvor der ikke forudses store fiskale overførsler mellem medlemmer, og hvor arbejdskraftens mobilitet er relativt begrænset.

Dette betyder ikke, at alle de medlemsstater, der deler den fælles valuta, er eller bør være identiske, eller at de bør følge den samme politik. Det afgørende er resultatet, nemlig at alle euroområdets medlemsstater fører en forsvarlig politik, så de hurtigt kan komme sig over kortvarige chok, er i stand til at udnytte deres relative fordele i det indre marked og tiltrække investeringer og dermed kan fastholde en høj vækst og beskæftigelse.

Meget kan nås allerede gennem en uddybning af det indre marked, hvilket er vigtigt for alle 28 medlemsstater, men især for de medlemsstater, der har euroen som deres valuta. På væsentlige politikområder som f.eks. varer og tjenesteydelser såvel som på områder med uudnyttet potentiale som f.eks. energimarkeder, digitale markeder og kapitalmarkeder er det indre marked stadig ufuldstændigt. Dette viser, at der eksisterer betydelige politiske hindringer trods det enorme økonomiske potentiale forbundet med et ægte indre marked. For at gøre fremskridt bør relevante afgørelser på hvert område betragtes som en del af en politisk pakke, der er til gavn for alle medlemsstater, og ikke som værende indbyrdes uafhængige. Men det alene er ikke nok. En holdbar konvergens kræver også et bredere sæt politikker, der falder ind under overskriften "strukture reformer", dvs. reformer, der er gearet til at modernisere økonomier for at sikre større vækst og beskæftigelse. Det betyder både mere effektive arbejds- og produktmarkeder og stærkere offentlige institutioner.

For at tilvejebringe konvergens mellem eurolandene er der behov for at gøre yderligere fremskridt. For det første er vi på kort sigt (fase 1) nødsaget til at gøre en fornyet indsats for at konvergere i retning af de bedste

resultater og praksis i Europa ved at bygge videre på og styrke de nuværende rammer for governance. Det endelige mål er at opbygge økonomiske strukturer, der er lige robuste i hele euroområdet. Dette bør føre til et nyt opsving i beskæftigelse og vækst med konkurrenceevne og social samhørighed i centrum.

I fase 2 vil denne konvergensproces blive formaliseret og baseret på en række i fællesskab aftalte standarder af lovgivningsmæssig karakter. Væsentlige fremskridt i retning af sidstnævnte vil blive overvåget regelmæssigt og være en betingelse for medlemmer for at drage fordel af endnu andre instrumenter såsom en chokabsorptionsmekanisme, der skal oprettes for euroområdet som helhed.

2.1. Et nyt skub til konvergens, beskæftigelse og vækst

En ny impuls til reform er selve baggrunden for europluspagten fra 2011 om en stærkere økonomisk-politisk koordinering til fordel for konkurrenceevne og konvergens, som dog i vid udstrækning ikke har givet de forventede resultater på grund af dens mellemstatslige ikke-bindende karakter¹. I stedet for nye "pagter" er der behov for at gøre konkret fremskridt på grundlag af EU-retten for at sætte gang i en bevægelse i retning af en økonomisk union med konvergens, vækst og beskæftigelse. Det bør hvile på følgende fire søjler: Indretning af et system af konkurrenceevne-myndigheder i euroområdet, en styrket gennemførelse af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, øget fokus på beskæftigelse og sociale resultater og en stærkere samordning af den økonomiske politik som led i et moderniseret europæisk semester. Dette bør gennemføres på kort sigt (fase 1), på grundlag af praktiske skridt og i overensstemmelse med fællesskabsmetoden.

Et system af myndigheder med ansvar for konkurrenceevne i euroområdet

Styringen i euroområdet er veludviklet, når det gælder koordinering og overvågning af finanspolitikken. Der er brug for at forbedre den på det bredere og mere og mere centrale område for "konkurrenceevne". Det europæiske semester — og indførelsen af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer — er et første skridt til at rette op på denne situation, men der skal gøres meget mere for at sikre, at alle medlemsstater forbedrer deres konkurrenceevne som en del af samme momentum.

Det anbefales, at alle eurolande indretter et nationalt organ med ansvar for overvågning af resultater og politikker inden for konkurrenceevne. Dette ville

¹ "Europluspagten for stærkere samordning af den økonomiske politik med henblik på konkurrenceevne og konvergens" blev vedtaget i 2011 af stats- og regeringscheferne i euroområdet samt Bulgarien, Danmark, Letland, Litauen, Polen og Rumænien. Den er åben for andre EU-medlemsstater på frivillig basis. Den blev udtænkt som en mellemstatslig løsning til at fremme reformer og samordning. Men gennemførelsen har lidt under en række svagheder, herunder fravær af en overvågningsinstitution, men den til grundliggende begrundelse herfor er stadig relevant og bør styrkes. De relevante dele heri bør inkorporeres i EU-retten.

bidrage til at forhindre økonomiske forskelle og øge ejerskabet til de nødvendige reformer på nationalt plan. Disse konkurrenceevne-myndigheder bør være uafhængige enheder med mandat til at vurdere, om lønningerne udvikler sig i overensstemmelse med produktiviteten, og sammenligne udviklingen med udviklingen i andre lande i euroområdet og hos de vigtigste sammenlignelige handelspartnere, således som et stort flertal af medlemsstaterne allerede har vedtaget under europluspagten. Desuden skal disse organer kunne gives mandat til at vurdere de fremskridt, der gøres med økonomiske reformer for at øge konkurrenceevnen generelt. En konkurrencedygtig økonomi er en økonomi, hvor institutioner og politikker gør det muligt for produktive virksomheder at trives. Udviklingen af disse virksomheder støtter udvidelsen af beskæftigelse, investeringer og handel.

En ordning med konkurrenceevne-myndigheder bør samle de nationale organer og Kommissionen, der skal koordinere de nationale konkurrenceevne-myndigheder på årsbasis. Derefter bør Kommissionen tage hensyn til resultatet af denne koordination, når den træffer afgørelse om foranstaltninger som led i det europæiske semester, især i den årlige vækstundersøgelse og de afgørelser, der skal træffes i henhold til proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer, herunder om at henstille til aktivering af den procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer.

Konkurrenceevne-myndigheder

Formålet med konkurrenceevne-myndigheder bør ikke være at harmonisere praksis og institutioner, der er ansvarlige for løndannelse, på tværs af grænserne. Disse processer er meget forskellige inden for EU og afspejler nationale præferencer og juridiske traditioner.

Baseret på en fælles model bør hver medlemsstat beslutte den nøjagtige udformning af den nationale konkurrenceevne-myndigheder, men de bør være demokratisk ansvarlige og operationelt uafhængige. Nationale aktører såsom arbejdsmarkedets parter bør fortsætte med at spille deres rolle i henhold til fast praksis i hver medlemsstat, men de bør anvende myndighedernes udtalelser som rettesnor under lønforhandlinger. Nogle medlemsstater, f.eks. Nederlandene og Belgien, har allerede en sådan myndighed.

En stærkere procedure i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer

Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer blev indført, da krisen var på sit højeste. Den er en del af det europæiske semester, den årlige cyklus for rapportering og overvågning af medlemsstaternes og EU's økonomiske politikker. Den fungerer som et redskab til at forebygge og korrigere ubalancer, inden de eskaleres. Den er blevet et afgørende redskab til

europæisk overvågning, f.eks. for at forhindre boligbobler eller for at påvise tab af konkurrenceevne, voksende privat og offentlig gæld og mangel på investeringer. Den skal udnyttes fuldt ud. Dette kræver en indsats på især to fronter:

- Den bør ikke bruges til blot at afsløre ubalancer, men også til at fremme strukturreformer gennem det europæiske semester. Dens korrigerende del bør anvendes beslutsomt. Den skal udløses, så snart der afsløres uforholdsmæssigt store ubalancer, og anvendes til at overvåge gennemførelsen af reformer.
- Proceduren bør også bedre fange ubalancer i euroområdet som helhed og ikke blot i de enkelte lande. I den forbindelse skal den fortsat fokusere på korrektion af skadelige eksterne underskud på grund af den risiko, de indebærer for et velfungerende euroområde (f.eks. i form af pludselige opbremsninger i kapitalstrømme). Samtidig bør proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer også fremme passende reformer i lande med store og vedvarende overskud på betalingsbalancens løbende poster, hvis disse f.eks. skyldes utilstrækkelig indenlandsk efterspørgsel og/eller et lavt vækstpotentiale, da dette også er relevant for sikringen af en effektiv balance inden for Den Monetære Union.

Øget fokus på beskæftigelse og sociale resultater

Den beskæftigelsesmæssige og sociale situation varierer meget i euroområdet, dels som følge af krisen, men også på grund af de underliggende tendenser og dårlige resultater fra før krisen. Europas ambitioner bør være at fortjene et "socialt AAA".

Dette er også en økonomisk nødvendighed. En vellykket ØMU kræver velfungerende og fair arbejdsmarkeder og velfærdssystemer i alle eurolande. Beskæftigelsehensyn og sociale hensyn bør derfor indtage en central placering i det europæiske semester. Arbejdsløshed, navnlig langtidsarbejdsløshed, er en af hovedårsagerne til ulighed og social udstødelse. Derfor er effektive arbejdsmarkeder, der fremmer et højt beskæftigelsesniveau og kan absorbere chok uden at skabe uforholdsmæssig stor arbejdsløshed, afgørende: De bidrager til en velfungerende ØMU samt til mere inklusive samfund.

Der findes ikke en "one-size-fits-all"-model at følge, men udfordringerne er ofte de samme i de forskellige medlemsstater: at få flere personer i alle aldre i arbejde; at finde den rette balance mellem fleksible og sikre arbejdskontrakter; at undgå en kløft mellem "insidere" med et højt beskyttelses- og lønniveau og "outsidere"; at flytte beskæftigelsen væk fra arbejde; at levere skræddersyet støtte til de arbejdsløse, så de kan komme tilbage på arbejdsmarkedet, forbedre uddannelse og livslang læring, for blot at nævne nogle få. Udenfor

arbejdsmarkedet er det vigtigt at sikre, at alle borgere har adgang til en passende uddannelse, og at der findes et effektivt system til social sikring med henblik på at beskytte de mest sårbare i samfundet, herunder en "social mindstebeskyttelse". Vores befolkninger ældes hurtigt, og der er endnu ikke gennemført større reformer, der kan sikre, at pensions- og sundhedssystemerne kan håndtere denne udvikling. Pensionsalderen skal justeres i forhold til den forventede levetid.

For at sikre ØMU'ens succes på længere sigt, bør vi gå et skridt videre og presse på for en større integration af de nationale arbejdsmarkeder ved at lette den geografiske og erhvervsmæssige mobilitet, herunder gennem bedre anerkendelse af kvalifikationer, lettere adgang til job i den offentlige sektor for udenlandske statsborgere og en bedre koordinering af de sociale sikringsordninger.

En stærkere samordning af de økonomiske politikker

Det europæiske semester har i betydelig grad styrket samordningen af de økonomiske politikker. Tilføjes af flere "pakker", "pagter", "procedurer" og mangfoldige indberetningskrav har imidlertid gjort dens rationale uklart og svækket dens virkning. Det europæiske semester skal handle om fastlæggelse af vore prioriteringer i fællesskab og om at agere i forhold til dem i et europæisk perspektiv og med en klar idé om vores fælles interesser. Der er taget skridt til at forenkle og styrke det europæiske semester: En større fokus på prioriteter, færre dokumenter og mere tid til at drøfte dem, større outreach på politisk plan og engagement med de nationale myndigheder. Disse trin skal forfølges yderligere for at:

- Give medlemsstaterne klare henstillinger, der fortsat fokuserer på de prioriterede reformer, der er nødvendige for at øge den potentielle vækst, støtte jobskabelsen og udnytte de muligheder, der ligger i det indre marked. Landespecifikke anbefalinger skal være konkrete og ambitiøse, især for så vidt angår deres forventede resultater og tidsrammen for leveringen heraf. Samtidig bør de forblive "politiske", hvilket vil sige, at medlemsstaterne bør have en vis frihed med hensyn til valget af netop de foranstaltninger, der skal gennemføres. De nationale reformprogrammer, som medlemsstaterne hvert år opstiller, bør tjene som grundlag for deres drøftelser af deres reformplaner.
- Gøre medlemsstaterne ansvarlige for at leve op til deres tilsagn. Der bør mere systematisk gøres brug af rapportering om implementering, regelmæssige peer reviews eller en "efterlev eller forklar"-tilgang. Eurogruppen kan allerede i fase 1 spille en koordinerende rolle i analysen af resultater ved at sætte større fokus på benchmarking og forfølge bedste praksis. Dette skal gå hånd i hånd med anvendelse af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske

ubalancer op til dens fulde potentiale.

- En bedre integration af euroområdet og de nationale dimensioner. Med henblik herpå bør det europæiske semester opdeles i to på hinanden følgende etaper — en europæisk og en national etape. Dette betyder, at drøftelser og henstillinger vedrørende euroområdet som helhed bør finde sted først, forud for de landespecifikke drøftelser, således at fælles udfordringer afspejles fuldt ud i landespecifikke foranstaltninger. Bilag 2 illustrerer dette forslag.
- Etablere en klar langsigtet vision: ikke alt kan eller bør ske på et år. Den årlige cyklus i det europæiske semester bør gå sammen med en stærkere flerårig strategi i overensstemmelse med den fornyede konvergensproces.

2.2. Formalisering af konvergensprocessen

På mellemlang sigt (fase 2) bør harmoniseringsprocessen i retning af mere robuste økonomiske strukturer som beskrevet ovenfor gøres mere bindende. Dette opnås ved at nå til enighed om en række fælles høje standarder, der defineres i EU-lovgivning, eftersom suveræniteten over politikker af fælles interesse bør deles, og der bør etableres en stærk beslutningstagning på euroområdeniveau. På nogle områder vil der være behov for yderligere harmonisering. På andre områder, hvor forskellige politikker kan føre til lige gode resultater, vil det betyde, at der skal findes landespecifikke løsninger. De fælles standarder bør primært fokusere på arbejdsmarkedet, konkurrenceevne, erhvervs klima og offentlig forvaltning samt visse aspekter af skattepolitikken (f.eks. selskabsskattegrundlag). De fremskridt, der gøres i retning af disse standarder, vil blive overvåget regelmæssigt. Der vil fortsat blive gjort brug af landespecifikke henstillinger i denne sammenhæng. Proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer kunne også benyttes som et redskab til ikke blot at forhindre og korrigere ubalancer, men også til at fremme reformer og overvåge det fremskridt, der gøres i hvert enkelt euroland i retning af disse fælles standarder. Væsentlig og vedvarende konvergens i retning af lige robuste økonomier bør være en betingelse for adgang til en chokabsorptionsmekanisme, der skal oprettes for euroområdet, som kort beskrevet i afsnit 4.2.

At definere specifikke standarder og indikatorer kræver en dybere analyse. Som et eksempel kan nævnes, at standarder for arbejdsmarkeder bør kombinere sikkerhed og fleksibilitet og kunne udvikles på grundlag af de forskellige søjler i begrebet flexicurity (fleksible og pålidelige ansættelseskontrakter, der forhindrer et todelt arbejdsmarked, omfattende strategier for livslang læring, effektive politikker til at hjælpe arbejdsløse med at komme tilbage på arbejdsmarkedet, moderne sociale sikringsordninger og beskatning af arbejde).

3

**Hen imod en finansiel union -
Et integreret finansielt system
for en integreret økonomi**



Med fremskridt hen imod en stærkere økonomisk union vil meget være nået med hensyn til at forbedre ØMU-ens funktion. Det må også ledsages af fuldførelsen af en finansiel union. Økonomisk og finansiel union supplerer og styrker gensidigt hinanden. En af topprioriteterne i fase 1 i køreplanen hen imod en egentlig ØMU er, at der skal gøres fremskridt på begge disse fronter.

I en monetær union må det finansielle system være fælles for alle, ellers vil impulserne fra monetære politikbeslutninger (f.eks. ændringer i strategiske rentesatser) ikke blive overført ensartet i medlemsstaterne. Det er, hvad der skete under krisen, og det forværrede derpå den økonomiske divergens. Et fælles banksystem er også en afspejling af en fælles mønt. Da langt hovedparten af penge er bankindeståender, kan penge kun være fælles, hvis der er tillid, at sikkerheden for bankindeståender er den samme, uanset i hvilken medlemsstat en bank driver forretning. Derfor er det nødvendigt med et fælles banktilsyn, en fælles bankafvikling og en fælles indskudsgaranti. Det er også afgørende for at kunne håndtere den negative vekselvirkning mellem banker og stater, som var et centralt element i krisen.

Samtidig må det finansielle system være i stand til at sprede risikoen i landene, således at indvirkningen af landespecifikke chok kan afbødes og omfanget af den risiko, som skal deles gennem finanspolitiske foranstaltninger, kan mindskes.

Alt dette viser, at der er et presserende behov for en finansiel union. Vi har stort set nået målet om et banktilsyn med oprettelsen af den fælles tilsynsmekanisme. Den fælles afviklingsmekanisme er der også nået enighed om, men den er endnu ikke fuldt ud gennemført. Hvis vi skal fuldføre den finansielle union, bliver vi nødt til at have en fælles indskudsgarantiordning og kapitalmarkedsunion. Dette er yderst presserende, og disse foranstaltninger bør derfor alle gennemføres under fase 1.

3.1. Fuldførelse af bankunionen

En fuldførelse af bankunionen kræver først og fremmest, at alle medlemsstater gennemfører direktivet om genopretning og afvikling af banker fuldt og helt i national ret. Det er afgørende for, at risikoen kan deles med den private sektor. Med bankunionen bliver det nemlig muligt at beskytte skatteydere bedre mod omkostningerne til bankredninger.

For det andet må vi også sørge for, at der hurtigt bliver opnået enighed om en passende mekanisme til mellemfinansiering for den fælles afviklingsfond – en måde til at sikre, at der er penge nok, hvis en bank skal afvikles, selv om kapitalen i den fælles afviklingsfond

på det pågældende tidspunkt ikke er tilstrækkelig stor – inden fonden bliver operationel den 1. januar 2016².

For det tredje bør det under hele overgangsperioden indtil oprettelsen af den fælles afviklingsfond vægtes, at der oprettes en troværdig fælles bagstopper for den fælles afviklingsfond, og at der gøres fremskridt hen imod fuldstændigt lige vilkår for bankerne i alle medlemsstater. Der bør derfor hurtigt indføres en bagstopper. Det kan ske ved en kreditlinje fra den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) til den fælles afviklingsfond. Denne bagstopper bør være finanspolitisk neutral på mellemlang sigt og sikre, at den offentlige støtte bliver tilbagebetalt ved hjælp af efterfølgende opkrævninger hos finansindustrien.

Dernæst foreslår vi, at der lanceres en europæisk indskudsgarantiordning – den tredje søjle i en fuldt udbygget bankunion sammen med banktilsyn og bankafvikling. Eftersom det nuværende system med nationale indskudsgarantiordninger fortsat er sårbart over for store lokale chok (navnlig, når den statslige og den nationale banksektor anses for at være i en skrøbelig situation), vil en fælles indskudsgaranti kunne øge modstandskraften over for kommende kriser. En fælles ordning vil højst sandsynligt også finanspolitisk være mere neutral over tid end nationale indskudsgarantiordninger, fordi risiciene er spredt mere bredt, og fordi de private bidrag kommer fra en meget større pulje af finansielle institutioner. At oprette en egentlig europæisk indskudsgarantiordning vil tage tid, men det bør være en prioritet allerede i fase 1, at der bliver taget konkrete skridt i den retning, og at mulighederne i den nuværende lovramme bliver udnyttet. En af mulighederne vil være, at den europæiske indskudsgarantiordning bliver et genforsikringssystem på europæisk plan for de nationale indskudsgarantiordninger. Ligesom den fælles afviklingsfond vil den fælles europæiske indskudsgarantiordning være privat finansieret gennem ex ante risikobaserede gebyrer, som skal betales af alle deltagende banker i medlemsstaterne, og den skal være af en sådan art, at man undgår moralsk hasard. Denne ordning bør have samme rækkevidde som den fælles tilsynsmekanisme.

Det bør også på et tidspunkt vurderes, hvor effektivt ESM's instrument til direkte rekapitalisering af banker har fungeret, især i betragtning af de restriktive kriterier, der for øjeblikket er knyttet hertil, og den samtidige overholdelse af vedtagne regler om bail-in. Hvis der er en lettere tilgængelig mekanisme til direkte rekapitalisering af banker, vil der kunne opnås større tillid hos indskyderne, eftersom nødlidende stater holdes en armslængde væk i styringen af omstrukturerede banker, og det vil bryde bindeleddet mellem stat og banker på nationalt plan.

² Dette er en opfølgning på Økofinrådets erklæring fra 18. december 2013.

Alle banker, der deltager i bankunionen skal nyde godt af lige vilkår. Det vil kræve yderligere foranstaltninger - ud over og mere end det fælles regelsæt - hvis det skal være muligt at håndtere det store nationale råderum, som stadig har stor indvirkning, især for kvaliteten og sammensætningen af bankernes kapital. En stor del af forskellene vil der kunne rådes bod på inden for rammerne af den fælles tilsynsmekanisme. Men for andre spørgsmål er det nødvendigt med lovgivningsmæssige ændringer, navnlig for dem, der vedrører forskellige juridiske og institutionelle rammer. Tilsvarende har den seneste revision af indskudsgarantiordningsdirektivet betydet mere harmonisering, især med hensyn til forhåndsfinansiering af nationale ordninger, men der er stadig et vist nationalt råderum, og dette bør revideres.

Samtidig må EU fortsat være opmærksom på potentielle nye risici, der kan udvikle sig i banksektoren, herunder risici, der vedrører skyggebankssektoren. Med de nuværende strukturer må det være muligt at opspore risici for den finansielle sektor som helhed. I den forbindelse må vi se på, hvordan vores makroprudentielle institutioner kan styrkes med udgangspunkt i den rolle og de beføjelser, som Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) har, og hvordan synergierne med ECB kan maksimeres. Endelig kan det på mellemlang sigt være hensigtsmæssigt at se på behandlingen af bankers eksponering mod statsgæld, for eksempel ved at der sættes grænser for store eksponeringer. Det vil yderligere frakoble finansiell stabilitet fra nationale offentlige finanser. Men så vidtrækkende ændringer af den nuværende ramme bør kun overvejes som led i en samordnet indsats på globalt plan.

3.2. Lancering af kapitalmarkedsunionen

Ligesom for bankunionens vedkommende må lanceringen af kapitalmarkedsunionen være en prioritet³. Det gælder for alle 28 medlemsstater i EU, men særligt for euroområdet. Det vil give mere diversificerede finansieringskilder, således at virksomheder, herunder SMV'er, kan udnytte kapitalmarkeder og adgang til andre finansieringskilder uden om bankerne ud over banklån. Samtidig vil en velfungerende kapitalmarkedsunion styrke grænseoverskridende risikodeling, idet det kan øge integrationen af obligations- og aktiemarkederne, hvor sidstnævnte har en vigtig chokabsorptionsfunktion. Virkeligt integrerede kapitalmarkeder vil også kunne virke som en stødpude mod systemiske chok i finanssektoren og vil kunne styrke den private sektors risikodeling i alle lande⁴. Det vil så mindske omfanget af den risikodeling, som det er nødvendigt at opnå med finansielle midler (offentlig risikodeling). Men eftersom den tættere integration af kapitalmarkeder og den gradvise fjernelse af tilbageværende nationale barrierer vil kunne skabe nye risici for den finansielle stabilitet, vil det være nødvendigt at udbygge og styrke de tilgængelige redskaber til at forvalte finansielle aktørers systemiske risici med på prudentiel vis (makroprudentielle redskaber) og at styrke tilsynsrammen for at sikre soliditeten hos alle finansielle aktører. Det vil i sidste ende kunne føre til en fælles europæisk tilsynsførende for kapitalmarkeder.

I den forbindelse er det vigtigt, at regulering skaber incitament til dannelse af risikopuljer og til risikodeling, og at det sikres, at alle finansielle institutioner har tilstrækkelige risikostyringsstrukturer og bliver ved med at være prudentielt robuste. Beskatning kan også spille en vigtig rolle og sikre en neutral behandling af forskellige, men sammenlignelige aktiviteter og investeringer på tværs af jurisdiktioner. En virkelig kapitalmarkedsunion forudsætter også andre forbedringer, hvoraf nogle kun kan opnås gennem lovgivning, som f.eks. forenkling af prospektkrav; et fornyet EU-marked for securitisering af høj kvalitet; større harmonisering af regnskabs- og revisionspraksis; samt tackling af de vigtigste flaskehalse, der forhindrer integrationen af kapitalmarkederne på områder som insolvenslovgivning, selskabsret, ejendomsrettigheder og med hensyn til retshåndhævelse af grænseoverskridende fordringer.

³ Se grønbogen "Etablering af en kapitalmarkedsunion", Europa-Kommissionen, 18. februar 2015.

⁴ Øgede grænseoverskridende investeringsstrømme vil i princippet føre til større risikodeling for den private sektor. Det er der to grunde til: 1) ved at have en mere geografisk diversificeret portefølje af finansielle aktiver, herunder virksomhedsobligationer og værdipapirer, kan der opnås et udbytte, som er mindre flygtigt og mindre korreleret med nationalindkomsten (kapitalmarkedskanal for risikodeling); 2) når et land rammes af et økonomisk chok, vil grænseoverskridende strømme kunne give personer med bopæl i landet mulighed for at yde eller optage lån til at opveje dette chok (kreditmarkedskanal for risikodeling).

4

Hen imod en finanspolitisk union — en integreret ramme for sunde og integrerede finanspolitikker



En af de vigtigste erfaringer, der kan drages af krisen er, at der er en stor fælles interesse i finanspolitikker i en monetær union. Selv en stærk økonomisk og finansiel union og en prisstabilitetsorienteret fælles monetær politik er ikke altid garanti for, at ØMU'en kan fungere efter hensigten. Uholdbare finanspolitikker bringer ikke kun prisstabiliteten i Unionen i fare, de skader også den finansielle stabilitet, for så vidt som de skaber afsmittende virkninger mellem medlemsstaterne og finansiel fragmentering.

Ansvarlige nationale finanspolitikker er derfor af afgørende betydning. De skal have en dobbelt funktion, nemlig at sikre, at den offentlige gæld er bæredygtig, og at sørge for, at finanspolitiske automatiske stabilisatorer kan fungere og afbøde landespecifikke økonomiske chok. Hvis det ikke er tilfældet, er det sandsynligt, at nedgangstider vil vare længere tid i de enkelte lande, hvilket så påvirker hele euroområdet. Men det er ikke nok. Det er også vigtigt at sikre, at summen af nationale budgetsaldi fører til en passende finanspolitisk kurs⁵ for euroområdet som helhed. Dette er afgørende for til enhver tid at kunne undgå procykliske finanspolitikker.

Endelig kan de nationale budgetter i tilfælde af en meget alvorlig krise blive overvældet, som det har været tilfældet i nogle af landene i de senere år. I sådanne situationer er de nationale finanspolitiske stabilisatorer muligvis ikke nok til at absorbere chokket og give en optimal økonomisk stabilisering, hvilket igen kan være til skade for hele euroområdet. Derfor vil det være vigtigt på længere sigt at skabe en finanspolitisk stabiliseringsfunktion for hele euroområdet. Et sådant skridt bør være kulminationen på en proces, der som en forudsætning kræver en væsentlig grad af økonomisk konvergens, finansiel integration og yderligere koordinering og samordning af beslutningstagningen på de nationale budgetter samt passende styrkelse af den demokratiske ansvarlighed. Det er væsentligt for at undgå moralsk hasard og sikre fælles finanspolitisk disciplin.

I mellemtiden må vi styrke tilliden til EU's fælles ramme for finanspolitisk styring. En fortsat grundig, konsekvent og transparent gennemførelse af vores nuværende finanspolitiske ramme er derfor afgørende for, at der kan banes vej for yderligere skridt fremad.

4.1. Ansvarlige budgetpolitikker er en hjørnesten i ØMU'en

I de senere år har den såkaldte "sixpack", "twopack" og traktaten om stabilitet, samordning og styring givet store forbedringer af den finanspolitiske ramme for ØMU'en. Sammen er de med til at fremme vores bestræbelser på at forhindre budgetubalancer, at fokusere på gældsudviklingen og på bedre håndvælsesmekanismer samt på nationalt ejerskab af EU-regler. Denne nye styringsramme giver allerede mulighed for forudgående samordning af euroområdet medlemsstaters årlige budgetter og forbedrer overvågningen af dem, der er i finansielle vanskeligheder. Alle medlemsstater skal følge reglerne, ellers bringes troværdigheden af denne ramme i fare. Reglerne er ganske vist komplicerede, men den forestående revision af "sixpack'en" og "twopack'en" kan være en mulighed til at skabe mere klarhed, transparens, efterlevelse og legitimitet og samtidig bevare deres stabilitetsorienterede karakter.

På kort sigt (fase 1) bør den nuværende styringsramme styrkes gennem oprettelse af et rådgivende europæisk finanspolitisk råd. Dette nye rådgivende organ skal koordinere og supplere de nationale finansråd, der er oprettet i forbindelse med EU's direktiv om budgetmæssige rammer. Det skal give en offentlig og uafhængig vurdering på europæisk plan af, hvordan budgetter — og deres gennemførelse — opfyldes i forhold til de økonomiske mål og henstillinger, som er fastsat i EU's finanspolitiske styringsramme. Dette råd bør sammensættes, så det er pluralistisk og kan trække på en bred vifte af ekspertise. Mandatet for det nye europæiske finanspolitiske råd bør hvile på en række vejledende principper, som fremgår af bilag 3.

Et sådant europæisk finanspolitisk råd vil kunne føre til bedre efterlevelse af de fælles finanspolitiske regler, en mere velfunderet offentlig debat og en stærkere koordinering af de nationale finanspolitikker.

⁵ Begrebet finanspolitisk kurs afspejler ændringer i den finanspolitiske balance med henblik på at påvirke samlede økonomiske efterspørgsel og produktion. I stabilitets- og vækstpacten måles den finanspolitiske kurs på grundlag af den strukturelle saldo, dvs. den offentlige saldo korrigeret for virkningerne af den økonomiske cyklus samt engangsforanstaltninger og andre midlertidige foranstaltninger. Generelt vil et finanspolitisk underskud (overskud) antyde en ekspansiv (kontraktiv) finanspolitisk kurs.

4.2. En finanspolitisk stabiliseringsfunktion for euroområdet

Der er mange måder, hvorpå en valutaunion kan bevæge sig hen imod en finanspolitisk union. Ganske vist er der forskel på, hvor mange fælles budgetinstrumenter valutaunioner har, men alle udviklede monetære unioner har indført en fælles makroøkonomisk stabiliseringsfunktion, så de bedre kan klare chok, som ikke kan håndteres på nationalt plan alene.

Det vil være en naturlig udvikling for euroområdet på længere sigt (fase 2) og under de vilkår, der er gjort rede for ovenfor, dvs. som kulmination på en proces med konvergens og yderligere fælles beslutningstagning om nationale budgetter. Formålet med automatisk stabilisering i euroområdet vil ikke være at finjustere den økonomiske cyklus i euroområdet som sådan. Det vil i stedet for være i højere grad at dæmpe store makroøkonomiske chok og dermed gøre ØMU'en som helhed mere robust. Den nøjagtige udformning af sådanne stabilisatorer i euroområdet kræver et mere tilbundsående arbejde. Det kan være en af opgaverne for den foreslåede ekspertgruppe.

Muligheder og vejledende principper for en stabiliseringsfunktion for euroområdet

En prospektiv stabiliseringsfunktion kunne for eksempel bygge på Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer som et første skridt, idet der udpeges en pulje af finansieringskilder og investeringsprojekter, som er specifikke for euroområdet, og som skal udnyttes i forhold til konjunktoren. Der kan overvejes forskellige andre finansieringskilder. Det vil være vigtigt at sikre, at udformningen af en sådan stabiliseringsfunktion kommer til at hvile på følgende vejledende principper:

- Den bør ikke føre til permanente overførsler mellem landene eller til overførsler i kun én retning, hvilket er grunden til, at en af forudsætningerne for deltagelse er, at der sker konvergens hen imod en økonomisk union. Den bør heller ikke opfattes som et middel til at udligne forskellene i indkomst mellem medlemsstaterne.
- Den bør hverken underminere incitamenterne til forsvarlig finanspolitik på nationalt plan eller incitamenterne til at afhjælpe nationale strukturelle svagheder. Derfor bør den forhindre moralsk hasard og være tæt knyttet til efterlevelse af EU's overordnede styringsramme og til at gøre fremskridt i retning af de fælles standarder, der er beskrevet i afsnit 2.
- Den bør udvikles inden for rammerne af Den Europæiske Union. Det vil kunne sikre, at den er i overensstemmelse med EU's eksisterende finanspolitiske ramme og med procedurer for samordning af de økonomiske politikker. Den bør være åben og transparent for alle EU's medlemsstater.
- Den bør ikke være et krisestyringsinstrument. Den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) har allerede denne funktion. Dens rolle bør derimod være at forbedre den overordnede økonomiske modstandsdygtighed for ØMU'en og individuelle lande i euroområdet. Den vil dermed kunne være med til at forebygge kriser og gøre fremtidige interventioner fra ESM mindre sandsynlige.

5

**Demokratisk ansvarlighed,
legitimitet og institutionel
styrkelse**



Større ansvar og integration i EU og euroområdet bør gå hånd i hånd med større demokratisk ansvarlighed, legitimitet og styrkelse af institutioner. Dette er både en forudsætning for succes, og en naturlig følge af den stigende indbyrdes afhængighed inden for ØMU'en. Det indebærer også en bedre fordeling af nye beføjelser og større transparens, med hensyn til hvem der gør hvad og hvornår. I sidste ende betyder og kræver det mere dialog, større gensidig tillid og en stærkere evne til at handle i fællesskab.

Da krisen var på sit højeste, var det ofte nødvendigt hurtigt at træffe vidtrækkende beslutninger, tit fra den ene dag til den anden. I flere tilfælde blev der valgt mellemstatslige løsninger for at fremskynde beslutningerne eller overvinde modstand. Nu er tiden så kommet til at få revideret og konsolideret vores politiske konstruktion — og til at opbygge næste fase i vores Økonomiske og Monetære Union.

En række konkrete skridt hen imod en større ansvarlighed og deltagelse bør træffes allerede på kort sigt (fase 1):

En central rolle for Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter

De første konkrete skridt er blevet iværksat af Europa-Parlamentet for at styrke det parlamentariske tilsyn som en del af det europæiske semester. "Økonomiske dialoger" mellem Europa-Parlamentet og Rådet, Kommissionen og Eurogruppen har fundet sted i overensstemmelse med bestemmelserne i "sixpack"- og "twopack"- lovgivningen. Dette har allerede været en del af de seneste europæiske semestre. Disse dialoger kan styrkes ved, at der opnås enighed om specifikke tidsperioder under de vigtigste trin i den europæiske cyklus. Der er blevet dannet en ny form for interparlamentarisk samarbejde, hvor der deltager europæiske og nationale aktører. Det finder sted i den europæiske parlamentariske uge, som organiseres af Europa-Parlamentet i samarbejde med de nationale parlamenter, som omfatter repræsentanter fra nationale parlamenter til dybdegående drøftelser om politiske prioriteter. "Twopack'en" giver også et nationalt parlament ret til at indkalde en kommissær, som skal præsentere Kommissionens holdning til et udkast til budgetplan eller Kommissionens henstilling til en medlemsstat angående proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud — en ret, som bør udøves mere systematisk end hidtil.

Vi kan yderligere styrke planlægningen og merværdien af disse parlamentariske forløb på linje med det nye europæiske semester, som er skitseret i bilag 2. Blandt andet vil Kommissionen kunne deltage i en plenardebate med Europa-Parlamentet, før den

årlige vækstundersøgelse bliver forelagt, og senere vil debatten kunne fortsætte efter vedtagelsen heraf. En anden særlig plenardebate vil kunne foregå i forbindelse med Kommissionens fremlæggelse af de landespecifikke henstillinger, som det er fastsat i de relevante bestemmelser i "sixpack'en" om økonomisk dialog. Samtidig vil Kommissionens og Rådets repræsentanter kunne deltage i interparlamentariske møder, navnlig i forbindelse med den europæiske parlamentariske uge. Denne nye praksis kan aftales løbende og mere detaljeret mellem EU-institutionerne (Kommissionen, Økofinrådet, Eurogruppen og Europa-Parlamentet) med fuldstændig respekt for deres respektive institutionelle rolle i form af en ikkebindende interinstitutionel aftale.

Europa-Kommissionen bør også udarbejde standardordninger for at få et mere effektivt samspil med de nationale parlamenter. Et sådant samspil bør gælde for nationale parlamentariske debatter om de landespecifikke henstillinger, der er rettet til medlemsstaten og inden for rammerne af den årlige budgetprocedure. Det vil give mere liv til den ret, der blev anerkendt i "twopack'en", til at indkalde en kommissær. Som en hovedregel bør de nationale parlamenter inddrages nøje ved vedtagelsen af nationale reform- og stabilitetsprogrammer.

Europa-Parlamentet bør organisere sig på en sådan måde, at det kan varetage sin rolle i spørgsmål, der særligt vedrører euroområdet.

Konsolidering af den eksterne repræsentation for euroen

Da ØMU'en bevæger sig i retning af økonomisk, finansiel og finanspolitisk union, bør dens eksterne repræsentation gøres mere og mere ensartet. Denne proces kan foregå gradvis, men den bør sættes i gang fra og med fase 1.

EU er verdens største handelsblok og verdens største handelspartner hvad angår varer og tjenesteydelser. EU har opnået dette ved at handle med én stemme på den internationale scene og ikke med 28 forskellige handelsstrategier. Med dens økonomiske og finansielle størrelse og eksistensen af en fælles penge- og valutakurspolitik for de fleste af medlemmerne bliver EU's politiske beslutninger og økonomiske udvikling stadig mere relevante for verdensøkonomien.

I de internationale finansielle institutioner er EU og euroområdet endnu ikke repræsenteret under ét. Denne fragmenterede stemme betyder, at EU ikke slår igennem med sin politiske og økonomiske vægt, eftersom hver medlemsstat i euroområdet taler for sig. Det gælder navnlig i forhold til IMF, og det til trods for bestræbelserne for at samordne EU's holdninger.

Integration af mellemstatslige løsninger inden for EU's retlige ramme

Der er blevet skabt flere mellemstatslige ordninger under krisen. Det skyldtes mangler i ØMU'ens arkitektur, men i sidste ende må de integreres i Den Europæiske Unions retlige ramme. Det er allerede fastsat i traktaten om stabilitet, samordning og styring, og bør også gøres i andre tilfælde, f.eks. europluspagten og den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond.

Endelig er den europæiske stabilitetsmekanisme blevet et centralt instrument til at håndtere potentielle kriser med. Hovedsageligt som følge af denne mekanismes mellemstatslige struktur er styringen og beslutningstagningen imidlertid kompleks og langvarig. På mellemlang sigt (fase 2), bør styringen derfor inkorporeres fuldt ud i EU-traktaterne.

En central styring fra Eurogruppen

Eurogruppen har en central rolle at spille med hensyn til at drøfte, fremme og repræsentere euroområdet's interesser. Den vil optræde sin deltagelse i det nye europæiske semester. På kort sigt kan det blive nødvendigt at styrke dets formandskab og de midler, der står til dens rådighed. På længere sigt (fase 2) kan det overvejes at indføre et fuldtidsformandskab for Eurogruppen, som får et klart mandat inden for rammerne af denne rapport. Hvis det får støtte fra alle EU's institutioner, vil gruppen kunne spille en endnu større rolle med at varetage den fælles valutas interesser i og uden for euroområdet.

En finansforvaltning for euroområdet

Stabilitets- og vækstpakken er fortsat afgørende for den finanspolitiske stabilitet og tilliden til, at vore finanspolitiske regler overholdes. Desuden vil en egentlig finanspolitisk union kræve mere fælles beslutningstagning om finanspolitik. Det betyder ikke, at der skal ske en centralisering af alle aspekter af indtægts- og udgiftspolitik. Medlemsstaterne i euroområdet vil stadig kunne fastsætte beskatning og fordeling af budgetudgifter efter de nationale præferencer og politiske valg. Men eftersom euroområdet bevæger sig i retning af en egentlig ØMU, vil nogle beslutninger i stigende grad skulle træffes kollektivt, dog under hensyntagen til demokratisk ansvarlighed og legitimitet. En kommende finansforvaltning for euroområdet vil kunne være det sted, hvor sådanne kollektive beslutninger træffes.

KONKLUSION

I denne rapport er der gjort rede for de vigtigste trin, der skal til, for at ØMU'en kan være gennemført senest i 2025. Den har en køreplan, som er ambitiøs, men også pragmatisk. Nogle af disse trin kan og bør gennemføres hurtigst muligt. De første initiativer bør iværksættes af EU-institutionerne fra og med 1. juli 2015. Andre vil kræve mere tid. Men frem for alt indeholder rapporten en klar linje for Europas ØMU. Det er vigtigt for borgerne og for de økonomiske aktører og for deres tillid til den fælles valuta. At omsætte disse forslag til handling kræver, at alle medlemsstater og EU's institutioner er enige om formålet hermed. Det Europæiske Råd opfordres til at godkende disse forslag ved førstkommande lejlighed.





Bilag 1

Køreplan Hen imod en komplet økonomisk og monetær union

FASE 1 1. JULI 2015 - 30. JUNI 2017

ØJEBLIKKELE TILTAG

Økonomisk union

- **Et nyt skub til konvergens, vækst og beskæftigelse**
- Oprettelse af et system af konkurrenceevne-myndigheder i euroområdet
- Styrket gennemførelse af proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer
- Større vægt på beskæftigelse og sociale resultater
- Styrket samordning af de økonomiske politikker i et moderniseret europæisk semester

Finansiel union

- **Fuldførelse af bankunionen**
- Oprettelse af en mellemfinansieringsmekanisme til den fælles afviklingsfond
- Gennemførelse af konkrete skridt i retning af en fælles bagstopper for den fælles afviklingsfond
- Enighed om en fælles indskudsgarantiordning
- Forbedring af effektiviteten af instrumentet til direkte rekapitalisering af bankerne under den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM)
- **Lancering af kapitalmarkedsunionen**
- **Styrkelse af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici**

Finanspolitisk union

- **Et nyt rådgivende europæisk finanspolitisk råd**
- Dette råd skal give en offentlig og uafhængig vurdering på europæisk plan af, hvordan budgetter — og deres gennemførelse — opfyldes i forhold til de økonomiske mål og henstillinger, som er fastsat i EU's finanspolitiske rammer. Dets rådgivning bør medtages i de beslutninger, der træffes af Kommissionen i forbindelse med det europæiske semester

Demokratisk ansvarlighed, legitimitet og institutionel styrkelse

- **Modernisering af det europæiske semester**
- Omorganisering af semesteret i to på hinanden følgende fase, hvor den første fase helliges euroområdet som helhed, inden drøftelserne af landespecifikke spørgsmål tages op under anden fase
- **Styrkelse af parlamentarisk kontrol som led i det europæiske semester**
- Plenardebat i Europa-Parlamentet om den årlige vækstundersøgelse, både før og efter at det er forelagt af Kommissionen. Derefter en plenardebat om de landespecifikke henstillinger
- Mere systematisk samspil mellem kommissærer og nationale parlamenter, både om de landespecifikke henstillinger og om nationale budgetter
- Mere systematisk høring og inddragelse fra regeringernes side af nationale parlamenter og arbejdsmarkedets parter, før den årlige indsendelse af nationale reform- og stabilitetsprogrammer
- **Øget samarbejdet mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter**
- **Styrkelse af Eurogruppens styring**
- **Skridt til en konsolideret ekstern repræsentation af euroområdet**
- **Inkorporering i EU's retlige ramme, traktaten om stabilitet, samordning og styring, de relevante dele af Europluspagten og den mellemstatslige aftale om den fælles afviklingsfond.**

FASE

2

FULDFØRELSE AF ØMU'ENS ARKITEKTUR

Økonomisk union

- Formalisering af en mere bindende konvergensproces

Finanspolitisk union

- Oprettelse af en makroøkonomisk stabiliseringsfunktion for euroområdet
- Konvergens hen imod lignende robuste nationale økonomiske strukturer vil være en betingelse for at få adgang til denne mekanisme

Demokratisk ansvarlighed, legitimitet og institutionel styrkelse

- Inkorporering af den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) i EU's retlige ramme
- Oprettelse af en finansforvaltning for euroområdet, der er ansvarlig på europæisk plan.

SIDSTE FASE SENEST I 2025

Bilag 2

Et mere integreret europæisk semester

For bedre at få integreret euroområdet og de nationale niveauer bør det europæiske semester struktureres i to på hinanden følgende faser, hvor der skelnes mere klart mellem et europæisk moment og et nationalt moment (nedenstående figur illustrerer den nye struktur).

Første fase (november i år "n- 1" til februar i år "n") vil blive helliget en vurdering af situationen i euroområdet som helhed. Kommissionens årlige vækstundersøgelse vil danne grundlag for denne drøftelse og vil trække på en række tematiske rapporter, såsom rapporten om varslingsmekanismen, den årlige rapport fra Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici, den fælles rapport om beskæftigelse og sociale forhold, samt synspunkterne fra et nyt europæisk finanspolitisk råd og det nye system med konkurrenceevne-myndigheder i euroområdet. Disse rapporter vil samlet give et fuldstændigt billede af udfordringerne i euroområdet. Den årlige vækstundersøgelse vil blive forelagt og drøftet i Europa-Parlamentet. Samtidig med den årlige vækstundersøgelse vil Kommissionen forelægge en særlig henstilling om handling inden for euroområdet samt en liste over medlemsstater, som den mener skal

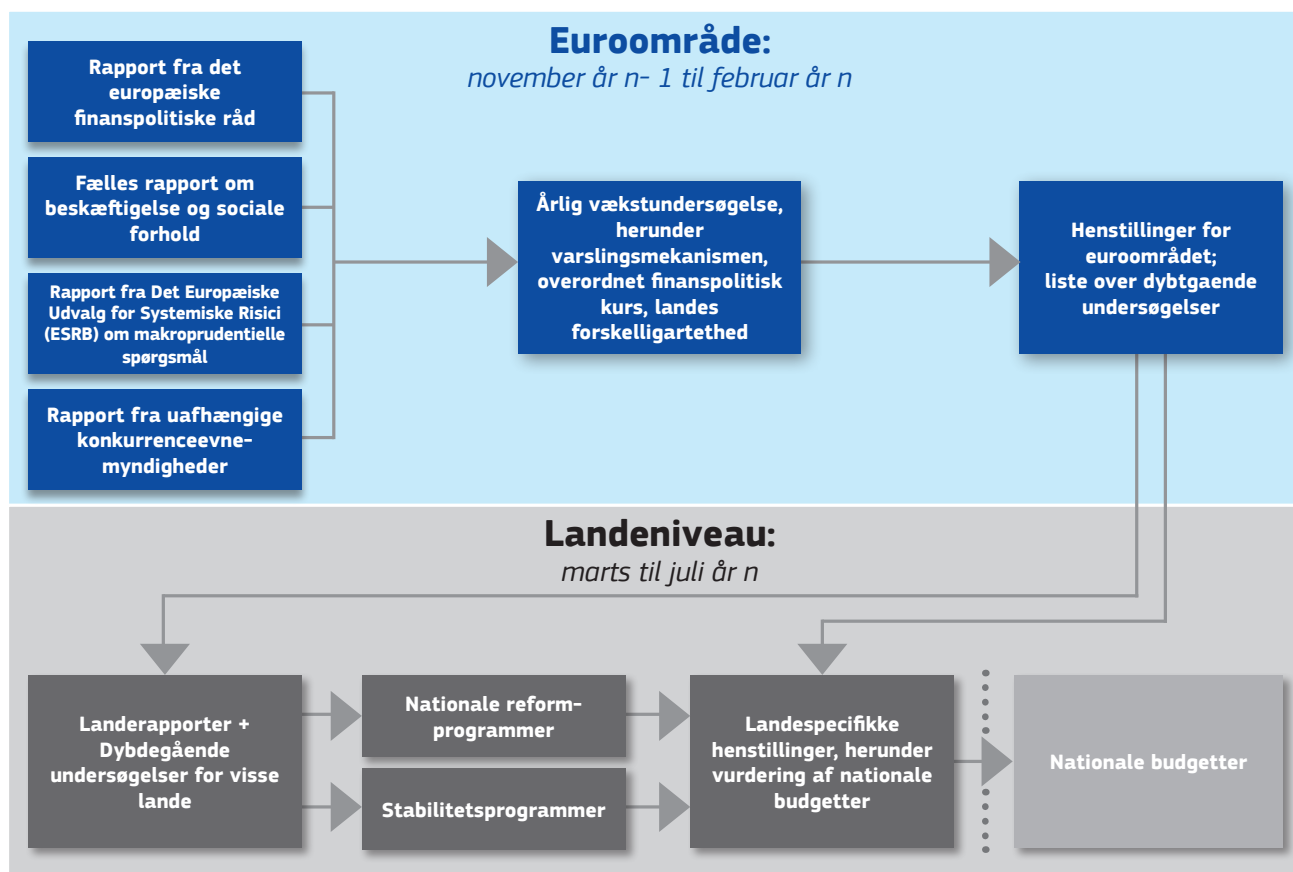
underkastes "dybdegående undersøgelser" i henhold til proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. Disse dokumenter vil blive drøftet med Europa-Parlamentet inden for rammerne af den økonomiske dialog, som det er fastsat i "sixpack"-lovgivningen, og med forskellige rådssammensætninger og Eurogruppen. Det betyder, at der inden udgangen af februar hvert år vil være en egentlig drøftelse af de prioriteter, der er fastsat for EU, og for euroområdet især, for det kommende år.

Den følgende fase (marts til juli i år "n") vil blive helliget revision og vurdering af medlemsstaternes resultater og politikker i forhold til disse prioriteter. Det er i denne fase, at medlemsstaterne systematisk bør inddrage de nationale parlamenter samt arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet i drøftelsen af de nationale prioriteter. Denne fase vil starte med offentliggørelsen af Kommissionens landespecifikke rapporter, der opsummerer medlemsstaternes udfordringer og resultater. Denne fase afsluttes med vedtagelsen af landespecifikke henstillinger, som tydeligt inddrager euroområdedimensionen, der er vedtaget i første fase.

Arbejdsmarkedets parter på EU-niveau vil kunne inddrages i drøftelserne tidligere, f.eks. gennem et nyt socialt trepartstopmøde og makroøkonomisk dialog, for at maksimere deres bidrag til denne nye proces.

Bilag 2

ET MERE INTEGRERET EUROPÆISK SEMESTER



Bilag 3

Et rådgivende europæisk finanspolitisk råd - vejledende principper

Mandatet for det rådgivende europæiske finanspolitiske råd skal hvile på følgende principper:

- Det skal koordinere netværket af nationale finansråd og leve op til samme grad af uafhængighed.
- Det skal rådgive om, ikke gennemføre politik. Håndhævelse af reglerne skal fortsat varetages af Europa-Kommissionen, som skal kunne afvige fra det europæiske finanspolitiske råds synspunkter, forudsat at den har en berettiget begrundelse herfor og kan gøre rede herfor.
- Det skal give en økonomisk, snarere end en retlig vurdering af, hvad der er en passende finanspolitisk kurs, både på nationalt plan og for euroområdet, på baggrund af EU's finanspolitiske regler. Det skal ske på grundlag af reglerne i stabilitets- og vækstpagten (SVP).
- Det skal kunne afgive udtalelser, når det finder det nødvendigt, navnlig i forbindelse med vurderingen af stabilitetsprogrammer og fremlæggelsen af det årlige udkast til budgetplaner og gennemførelsen af nationale budgetter.
- Det skal give en efterfølgende evaluering af, hvordan styringsrammen blev gennemført.

