

Särskild rapport

**Ytterligare förbättringar
krävs för att garantera
att tillämpningen av
förfarandet vid alltför
stora underskott är ändamålsenlig**



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4853-4	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/656889	QJ-AB-16-011-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-4861-9	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/588957	QJ-AB-16-011-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4824-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/53282	QJ-AB-16-011-SV-E

© Europeiska unionen, 2016

Kopiering tillåten med angivande av källan.

Särskild rapport**Ytterligare förbättringar
krävs för att garantera
att tillämpningen av
förfarandet vid alltför
stora underskott är ända-
målsenlig**

(i enlighet med artikel 287.4 stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning IV (där ledamoten Milan Martin Cvikl är ordförande) som är specialiserad på revision av inkomster, forskning och inre politik, ekonomisk och finansiell styrning samt EU-institutioner och EU-organ. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Milan Martin Cvikl med stöd av Kathrine Henderson (kanslichef), Andreja Rován (attaché), Zacharias Koliás (direktör), Albano Martins Dias da Silva (uppgiftsansvarig), Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite och Stefano Sturaro (revisorer) samt Thomas Everett och Marek Riha som gav språkligt stöd.



Från vänster till höger: G. Diana, M. Schiefele, A. Rován, A. Martins Dias da Silva, Z. Koliás, M. M. Cvikl, S. Sturaro, M. I. Quintela, K. Henderson och T. Everett.

Punkt

Förkortningar och akronymer

Ordförklaringar

Sammanfattning

1–25 Inledning

1–4 **Bakgrund till politiken för ekonomisk och finanspolitisk styrning i EU**

5–25 **EDP-förfarandet: slå vakt om sunda offentliga finanser**

7–17 EDP-processen: säkerställa uppgifternas kvalitet, bedöma situationen, inleda ett EDP-förfarande

18–24 Korrigerande åtgärder: medlemsstaternas rapportering, kommissionens övervakning och tillsyn

25 Resultat av EDP-förfarandet

26–31 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål och revisionsmetod

26–29 **Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål**

30–31 **Revisionsmetod**

32–127 Iakttagelser

32–84 **EDP-processen: det krävs förbättringar för att stärka underlaget för EDP-förfarandet och göra bedömningarna mer objektiva**

32–62 En lämplig beslutsram men det krävs större tydlighet

63–84 Ingen insyn i bedömningarna av uppgifternas kvalitet och de ekonomiska analyserna; analyserna görs enligt reglerna men är mer inriktade på offentligt underskott än på offentlig skuld

- 85–112 **Korrigerande åtgärder och tillsynsåtgärder inom EDP-förfarandet: medlemsstaternas rapportering, kommissionens övervakning och tillsyn**
- 85–87 **Medlemsstaternas rapportering om korrigerande åtgärder kan bli bättre**
- 88–112 **Kommissionens övervakning och tillsyn styrs av allt komplexare regler, saknar insyn och resulterar i en begränsad bedömning av effekter av strukturreformer**
- 113–127 **Resultat av EDP-förfarandet**
- 113–127 **Genom reformerna av EDP-förfarandet har verktyg för stärkt budgetdisciplin införts men förfarandet har inte varit helt ändamålsenligt som korrigerande mekanism**
- 128–149 **Slutsatser och rekommendationer**
- 130–139 **Eurostat**
- 130–131 **Granskning av uppgifter**
- 132 **Bedömning av kontrollsystem**
- 133–135 **Dialogbesök och direkta kontroller**
- 136 **Åtgärdsplaner**
- 137 **Vägledning**
- 138–139 **Resultat**
- 140–149 **GD Ekonomi och finans**
- 140–141 **Insyn**
- 142–143 **Skuldriteriet**
- 144–145 **Strukturreformer**
- 146–147 **Rapportering**
- 148–149 **Sanktioner**

- Bilaga I — Lagstiftning om EDP-förfarandet**
- Bilaga II — Några exempel på information som saknades i dokument från de sex granskade medlemsstaterna**
- Bilaga III — Några exempel på klassificeringsbrister i dokument från de sex granskade medlemsstaterna**
- Bilaga IV — Några exempel på åtgärds punkter som skulle kunna påverka uppgifterna om underskott och skuld**
- Bilaga V — Årlig nominell tillväxttakt för BNP**
- Bilaga VI — Uppfyllandet av de nominella och strukturella mål som fastställts i rekommendationer och förlängda tidsfrister inom EDP-förfaranden**
- Bilaga VII — Skillnader mellan kommissionens och rådets rekommendationer**
- Bilaga VIII — Genomförandet av planerade strukture reformer**

Kommissionens svar

Förkortningar och akronymer

Ameco: Europeiska kommissionens makroekonomiska databas

BNP: bruttonationalprodukt

ECB: Europeiska centralbanken

EDP: förfarandet vid alltför stora underskott

EFP: Europeiska ekonomiska prognoser

EFK: ekonomiska och finansiella kommittén

Ekofin: rådet (ekonomiska och finansiella frågor)

EMU: Ekonomiska och monetära unionen

ENS: europeiska nationalräkenskapssystemet

Eurostat: Europeiska unionens statistikkontor

FEUF: fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

GD Ekonomi och finans: Generaldirektoratet för ekonomi och finans

GD Migration och inrikes frågor: Generaldirektoratet för migration och inrikes frågor

Anmälningar och tillhörande frågeformulär inom EDP-förfarandet

Anmälningar inom EDP-förfarandet

Två gånger per år skickar medlemsstaterna sina siffror för det offentliga underskottet och den offentliga skulden i form av anmälningar med fyra grupper av tabeller som innehåller information för alla förvaltningsnivåer om det offentliga överskottet/underskottet och skuldnivåerna, de justeringar som gjorts av de offentliga räkenskapernas rörelsemedel för att få fram underskottet/överskottet, de faktorer som bidragit till skuldnivån och andra obligatoriska uppgifter.

Tillhörande frågeformulär

En uppsättning tabeller med standardinformation om ändringar, justeringar, finansiella transaktioner och tillämpningen av Eurostats beslut.

Budgetkonsolidering: En förbättring av budgetsaldot genom diskretionära finanspolitiska åtgärder som specificeras antingen i form av storleken på förbättringen eller den period under vilken förbättringen upprätthålls.

Budgetsaldo: Saldot mellan de totala offentliga utgifterna och inkomsterna under ett givet år där ett positivt saldo innebär ett överskott och ett negativt saldo ett underskott. För övervakningen av budgetläget i medlemsstaterna använder EU aggregat för offentlig sektor. Se även *Strukturellt (budget)saldo* och *Primärt (budget)saldo*.

Den europeiska planeringsterminen: Den årliga cykeln av samordning av ekonomisk politik som äger rum under årets första sex månader. Europeiska kommissionen gör en detaljerad analys av medlemsstaternas program för ekonomisk och strukturell politik, och Europeiska rådet och ministerrådet tillhandahåller politisk rådgivning innan medlemsstaterna slutför sina budgetförslag.

Dialogbesök: Görs av Eurostat i en medlemsstat för att kontrollera de faktiska uppgifter som rapporteras och alla relevanta aspekter av EDP-uppgifter. Medlemsstaterna besöks minst vartannat år. GD Ekonomi och finans och ECB deltar som observatörer.

Mellan 2011 och 2013 gjorde Eurostat både "ordinarie" besök och dialogbesök "hos tidigare led" – de senare för att bedöma förvaltningen och kontrollen av uppgiftsflödet i tidigare led när det gäller offentliga finanser/system. Dessa kontroller ingår nu i de ordinarie dialogbesöken.

Ekonomiska och finansiella kommittén: Kallades tidigare monetära kommittén och är en underkommitté till Europeiska unionens råd som inrättats i enlighet med artikel 134 i EUF-fördraget. Dess huvuduppgift är att förbereda och diskutera beslut i Ekofinrådet om ekonomiska och finansiella frågor.

Engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder: Den offentliga sektorns transaktioner som har en övergående budgeteffekt som inte leder till en hållbar ändring av budgetläget. Se även *Strukturellt (budget)saldo*.

ENS (ENS 95 och ENS 2010): Det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet är EU:s internationellt jämförbara räkenskapssystem för att systematiskt och detaljerat beskriva ekonomierna i EU:s medlemsstater och regioner. Under större delen av den granskade perioden användes ENS 95 som i september 2014 uppgraderades till ENS 2010 för att återspegla nya sätt att mäta modern ekonomi, framsteg inom metodforskningen och användarnas behov.

Även om ENS i stort sett överensstämmer med de definitioner, bokföringsregler och nomenklaturer som tillämpas i FN:s jämförbara system har det också några specifika funktioner som bättre följer EU-praxis.

Faktiska uppgifter: Historiska (inte förväntade/prognostiserade) uppgifter

Finansiella/icke-finansiella företag:

Sektorn finansiella företag (ENS 95, punkt 2.32)

Består av alla företag och kvasibolag som främst ägnar sig åt finansiell förmedling (finansförmedlare) och/eller åt serviceaktiviteter (finansiell serviceverksamhet).

Sektorn icke-finansiella företag (ENS 95, punkt 2.21)

Består av institutionella enheter vars omfördelning och finansiella transaktioner är skilda från deras ägares och som är marknadsproducenter, vars huvudsakliga aktivitet är produktion av varor och icke-finansiella tjänster.

Finanspolitisk ansträngning "nedifrån-och-upp": En kvantifiering av de finanspolitiska effekterna av korrigerande åtgärder uttryckt som den aggregerade effekten av enskilda åtgärder. Se *Finanspolitisk ansträngning "uppifrån-och-ner"*.

Finanspolitisk ansträngning "uppifrån-och-ner": En kvantifiering av de finanspolitiska effekterna av regeringens politik som man får fram genom att titta på den övergripande förändringen av det strukturella saldot. Den kan avvika från kvantifieringen av "nedifrån-och-upp"-ansträngningen på grund av att den senare inte är helt täckt, sekundära ekonomiska effekter eller inkonsekvenser i antagandet om oförändrad politik.

Förteckning över källor och metoder som används inom EDP-förfarandet: Beskrivning av de förfaranden (metoder) och den basstatistik (källor) som en medlemsstat använder för att producera uppskattningar för anmälningar inom EDP-förfarandet. Innehåller jämförelsetabeller som visar överensstämmelsen mellan poster i den offentliga redovisningen och rubrikerna i ENS samt en lista över enheter i den offentliga förvaltningen uppdelade i delsektorer och branscher.

Konjunkturkomponenten i budgetsaldot: Den del av ändringen av budgetsaldot som är en automatisk följd av konjunkturfaktorer i ekonomin som beror på hur de offentliga inkomsterna och utgifterna reagerar på ändringar av produktionsgapet. Se *Strukturellt (budget)saldo*.

Konvergensprogram: De budgetstrategier och monetära strategier på medellång sikt som läggs fram av de medlemsstater som ännu inte ingår i euroområdet. De uppdateras varje år i enlighet med bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Se även *Stabilitetsprogram*.

Medelfristigt budgetmål: I enlighet med den reformerade stabilitets- och tillväxtpakten ska stabilitets- och konvergensprogram redovisa ett medelfristigt mål för budgetläget. Det medelfristiga budgetmålet är landsspecifikt för att ta hänsyn till skillnaderna i ekonomisk och statsfinansiell ställning och utveckling, och till finanspolitiska risker för de offentliga finansernas hållbarhet, och det uttrycks i strukturella termer. Se även *Strukturellt (budget)saldo*.

Metodiska besök: Ett exceptionellt övervaknings- och kontrollbesök som Eurostat gör i en medlemsstat där man tydligt har identifierat betydande risker eller problem när det gäller uppgifternas kvalitet.

Offentlig sektor: Enligt ENS 95 definieras den "offentliga sektorn" som "alla institutionella enheter som är övriga icke-marknadsproducenter vars produktion är avsedd för individuell och kollektiv konsumtion huvudsakligen finansierad med obligatoriska betalningar av enheter som hör till andra sektorer, och/eller alla institutionella enheter som främst ägnar sig åt omfördelning av inkomster och förmögenhet".

Den består av fyra delsektorer:

- Staten – alla administrativa statliga departement och andra centrala myndigheter vars behörighet sträcker sig över ett lands hela ekonomiska territorium, utom vad avser administration av socialförsäkring.
- Delstater – institutionella enheter vilka utövar några av en regerings funktioner på en nivå under statens men över de styrande institutionella enheter som finns på lokal nivå, utom vad beträffar socialförsäkring.
- Kommuner – de typer av offentlig administration vars behörighet sträcker sig endast över en lokal del av det ekonomiska territoriet, förutom lokala avdelningar av socialförsäkring.
- Socialförsäkring – alla statliga, delstatliga och kommunala institutionella enheter vars huvudsakliga aktivitet är att tillhandahålla sociala förmåner.

Offentlig skuld: Den samlade bruttoskulden till nominellt värde som är utestående vid årets utgång och som är konsoliderad mellan och inom de olika områdena av den offentliga sektorn enligt definitionen i ENS 95. Den utgörs av sedlar, mynt och inlåning, värdepapper andra än aktier, exklusive finansiella derivat samt lån (enligt Maastricht-kriterierna).

Offentliga räkenskaper: Statens årsredovisning (för departement, myndigheter och andra offentliga företag som klassificeras som en del av offentlig sektor). Här redovisas statens inkomster och utgifter, och de är den främsta källan vid sammanställningen av EDP-uppgifter.

Offentligt underskott: Nettouplåningen enligt definitionen i ENS 95/ENS 2010, med vissa justeringar.

Potentiell BNP: Storleken på verklig BNP för ett visst år som är förenlig med en stabil inflationstakt. Om den faktiska produktionen stiger över sin potentiella nivå uppstår kapacitetsbegränsningar och inflationstrycket ökar. Om produktionen sjunker under den potentiella nivån är resurser outnyttjade och inflationstrycket minskar. Se även *Produktionsgap*.

Primära uppgifter/uppgifter från tidigare led: Uppgifter som samlas in av nationella statistikbyråer (till exempel från administrativa handlingar, enkäter och folkräkningar) för sammanställning av aggregat (såsom transaktioner inom förfarandet för alltför stora överskott). De offentliga räkenskaperna för statliga departement, myndigheter etc. är ett exempel på primära uppgifter.

Primärt (budget)saldo: Budgetsaldot med avdrag för räntebetalningar på den offentliga skulden.

Produktionsgap: Skillnaden mellan faktisk produktion och uppskattad potentiell produktion vid en given tidpunkt. Se även *Konjunkturkomponenten av budgetsaldot*.

Rörelsemedel: De offentliga räkenskapernas inkomster minus utgifter.

Snöbollseffekt: Den självförstärkande effekten av offentlig skuld som ackumuleras eller inte ackumuleras beroende på en positiv eller negativ differens mellan den ränta som betalas för statskulden och tillväxttakten i den nationella ekonomin.

Stabilitets- och tillväxtpakten: Stabilitets- och tillväxtpakten, som godkändes 1997 och ändrades 2005 och 2011, förtydligar bestämmelserna i Maastrichtfördraget om övervakning av medlemsstaternas budgetpolitik och budgetunderskott under den tredje etappen av den ekonomiska och monetära unionen. Den består av två radsförordningar med rättsligt bindande bestämmelser som EU:s institutioner och medlemsstaterna ska följa och två resolutioner från Europeiska rådet i Amsterdam (juni 1997).

Stabilitetsprogram: De budgetstrategier på medellång sikt som läggs fram av de medlemsstater som ingår i euroområdet. De uppdateras varje år i enlighet med bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten. Se även *Konvergensprogram*.

Statistik över den offentliga förvaltningens finanser: Uppgifter om den offentliga sektorns ekonomiska aktiviteter, däribland offentliga inkomster, utgifter, underskott, transaktioner avseende tillgångar och skulder, andra ekonomiska flöden och balansräkningar. EU:s statistik över den offentliga förvaltningens finanser utarbetas i enlighet med ENS, med ytterligare tolkning och vägledning från Eurostat.

Statsskuld: Se *Offentlig skuld*.

Stock-/flödesjusteringar: Stock-/flödesjusteringar (även kallade skuldunderskotts Anpassning) garanterar konsekvens mellan nettoupplåning (flöde) och variationer i bruttoskuldkvoten. Här ingår ackumulerade finansiella tillgångar, förändringar i värdet av skulder i utländsk valuta och övriga statistiska justeringar.

Strukturellt (budget)saldo: Det faktiska budgetsaldot konjunkturrensat och utan beaktande av engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder. Det strukturella saldot ger ett mått på den underliggande trenden i budgetsaldot.

Uppförandekod: Policydokument med riktlinjer för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten och för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning.

Uppgifternas kvalitet: För att hålla hög kvalitet ska uppgifterna följa redovisningsreglerna och vara fullständiga, tillförlitliga, aktuella och konsekventa (artikel 8.1 i rådets förordning (EG) nr 479/2009).

I

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs som en grundregel för budgetpolitiken att medlemsstaterna ska undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser. När referensvärdena för underskott och skuld överskrids kan därför en korrigerande mekanism tillämpas på den berörda medlemsstaten. Mekanismen, förfarandet vid alltför stora underskott, det så kallade EDP-förfarandet, är en central del av EU:s ram för ekonomisk styrning.

II

Kommissionens roll i genomförandet av EDP-förfarandet är att kontrollera kvaliteten på de uppgifter som varje medlemsstat rapporterar, bedöma om referenströsklarna har överskridits eller riskerar att överskridas och utifrån detta avge yttranden och rekommendationer till rådet om att agera i enlighet därmed. Rådet beslutar sedan i enlighet med bestämmelserna i fördraget att följa eller inte följa kommissionens rekommendationer.

III

Medlemsstater som blir föremål för ett EDP-förfarande får rekommendationer för att åtgärda situationen, bland annat en tidsfrist inom vilken situationen ska korrigeras, en bana för korrigerande och en årlig finanspolitisk ansträngning som ska göras. Kommissionen övervakar medlemsstaternas genomförande av korrigerande åtgärder och rapporterar sina iakttagelser till rådet. Baserat på kommissionens förslag vidtar rådet de ytterligare åtgärder som är lämpliga (häver förfarandet, förlänger tidsfristen, fastställer nya mål eller beslutar om sanktioner).

IV

Revisionsrätten granskade kommissionens tillämpning av EDP-förfarandet mellan 2008 och 2015 och inriktade sig på sex medlemsstater. Vi tittade på kommissionens kvalitetsbedömning av medlemsstaternas EDP-uppgifter och kvaliteten på dess egna prognostiserade uppgifter och modeller samt om dess bedömningar stod i samklang med rådets beslut att inleda ett förfarande. Slutligen granskade vi hur kommissionen övervakade de korrigerande åtgärder som vidtogs av medlemsstater som var föremål för ett EDP-förfarande.

V

Trots att det finns detaljerade förfaranden och riktlinjer för merparten av kommissionens insamling och analys av uppgifter och för bedömningen av efterlevnad av reglerna om budgetdisciplin, konstaterade vi att det förekommer problem med hur kommissionen genomförde dessa uppgifter. Det beror på att kommissionen inte fullt ut använde sina befogenheter att tvinga medlemsstaterna att tillhandahålla heltäckande uppgifter och följa rekommendationer om korrigerande åtgärder och på att den ibland inte ger lämplig feedback på medlemsstaternas rapporter, att resurserna till analys och rapportering av centrala uppgifter är otillräckliga och att registreringen av handlingar är dålig.

VI

En relaterad fråga gäller insyn där alltför mycket information om kommissionens antaganden och parametrar om uppgifter och hur den tolkar centrala begrepp fortfarande i allmänhet inte är tillgänglig, trots förbättringar de senaste åren. Även när kommissionen har fastställt tydliga interna regler kan den dessutom besluta att inte följa det fastställda förfarandet, vilket väcker frågor om den övergripande tillförlitligheten i dess bedömningar.

VII

När det gäller övervakning av strukturreformer, en aspekt av korrigerande åtgärder som kommissionen nyligen lyfte fram som avgörande för att komma till rätta med en situation med alltför stora underskott, finns det tecken på att kommissionen inte går tillräckligt långt eftersom den i huvudsak inriktar sig på rättsliga aspekter snarare än på det faktiska genomförandet av reformer. EDP-förfarandet överbetonar fortfarande kriteriet för underskott jämfört med kriteriet för skuld.

VIII

Slutsatsen är att vi ser många positiva tecken på kommissionens ansträngningar under åren för att anpassa och rationalisera EDP-förfarandet som svar på utvecklingen i EU. Den rättsliga grunden är sund och understöds i allmänhet av tydliga interna regler och riktlinjer. Vad som har saknats är konsekvens och insyn i hur reglerna tillämpas – kommissionen dokumenterar inte sina underliggande antaganden på lämpligt sätt och delar inte med sig av sina övervakningsresultat så att alla medlemsstater får nytta av dem. I sina senaste uttalanden har kommissionen medgett dessa brister och angett att den är beredd att göra de förbättringar som krävs.

IX

Våra övergripande slutsatser förklaras närmare i slutet av rapporten, och vi riktar ett antal specifika rekommendationer till kommissionen. Rekommendationerna sammanfattas nedan.

Våra rekommendationer

- a) När det gäller insamling och analys av uppgifter, vilket är Eurostats kompetensområde, bör kommissionen
 - i) förbättra sina förfaranden för kvalitetsbedömning och dokumentera sitt arbete bättre,
 - ii) bedöma medlemsstaternas egna kontrollsystem,
 - iii) vidta åtgärder för att förbättra ändamålsenligheten i sina kontroller på plats,
 - iv) fullt ut utnyttja de tillgängliga befogenheterna för att säkerställa att medlemsstaterna genomför uppföljande åtgärds punkter,
 - v) maximera insynen genom att offentliggöra alla råd och all vägledning till medlemsstaterna,
 - vi) bättre dokumentera sina interna förfaranden och kriterier för att göra reservationer eller ändra uppgifter.

- b) Vid sin bedömning av den situation i medlemsstaterna som leder till rekommendationer inom EDP-förfarandet (denna uppgift tillfaller GD Ekonomi och finans) bör kommissionen
- i) förbättra insynen genom att tillämpa tydliga definitioner, redovisa alla beräknings- och bedömningsuppgifter och föreslå att nationella finanspolitiska nämnder involveras för att bekräfta de nationella uppgifter som används vid kommissionens analyser,
 - ii) strikt fokusera på att minska statsskulden, särskilt i djupt skuldsatta medlemsstater,
 - iii) förstärka sin övervakning av genomförandet av överenskomna strukturreformer och utnyttja alla sina befogenheter för att säkerställa att medlemsstater uppfyller sina åtaganden,
 - iv) striktare upprätthålla reglerna för medlemsstaternas rapportering,
 - v) när det är lämpligt, utnyttja alternativet att rekommendera rådet att vidta tuffare åtgärder och besluta om sanktioner.

Bakgrund till politiken för ekonomisk och finanspolitisk styrning i EU

01

Genom fördraget om Europeiska unionen – även känt som Maastrichtfördraget – som trädde i kraft den 1 november 1993 infördes principerna för en ekonomisk och monetär union (EMU) som ledde fram till att euron blev den gemensamma valutan i 19 av 28 medlemsstater. För att EMU skulle fungera korrekt behövde man införa en mekanism för att säkerställa sunda offentliga finanser och minska risken för spridning från medlemsstater som för en olämplig finanspolitik. Mekanismen har två armar, en förebyggande och en korrigerande. Den förebyggande armen ska säkerställa att budgetpolitiken på medellång sikt är sund och att man undviker situationer med alltför stora underskott¹. Den korrigerande armen ska hantera situationer med alltför stora underskott och är känd som EDP-förfarandet. Medlemsstater som bryter mot taket för budgetunderskott eller statsskuld (3 respektive 60 % av BNP) kan bli föremål för ett EDP-förfarande.

02

Den primärrättsliga grunden för EDP-förfarandet är artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och protokoll nr 12 till detta fördrag. Här specificeras de olika stegen i förfarandet och referenströsklarna. De kompletteras med sekundärlagstiftning i form av stabilitets- och tillväxtpakten som infördes 1997 och tillhandahåller operativa förtydliganden om under vilka förutsättningar ett EDP-förfarande ska inledas.

03

EDP-förfarandet har ändrats flera gånger (2005, 2011 och 2013) för att förbättra dess genomförande med hjälp av förstärkta rapporteringskrav och sanktioner och genom att införa möjligheten att anpassa förfarandet till en föränderlig ekonomisk och finanspolitisk styrning i EU där åtgärderna kopplade till EDP-förfarandet har markerats med fetstil. **Bilaga I** innehåller en lista i kronologisk ordning över de av EU:s rättsliga instrument som är mest relevanta för EDP-förfarandet.

1 En situation med alltför stora underskott innebär att antingen det offentliga underskottet eller den offentliga skulden eller båda är högre än respektive referensvärden.

Figur 1

Utvecklingen av politiken för ekonomisk och finanspolitisk styrning i EU

1992

Maastrichtfördraget

- Inrättar en ekonomisk och monetär union
- Medlemsstaterna ska samordna sin ekonomiska politik och underordna sig multilateral övervakning i detta avseende (artikel 121 i EUF-fördraget)
- Medlemsstaterna åtar sig att iaktta finansiell disciplin och budgetdisciplin och kan bli föremål för ett förfarande vid alltför stora underskott om en sådan situation uppkommer (artikel 126 i EUF-fördraget)

1997

Stabilitets- och tillväxtpakten

- Medlemsstaterna ska lägga fram stabilitets- eller konvergensprogram med sina budgetplaner på medellång sikt
- Medlemsstaterna ska sträva efter att nå ett medelfristigt budgetmål för sitt budgetläge
- Ett tillfälligt och exceptionellt alltför stort underskott definieras i förhållande till ett referensvärde
- Regler för att påskynda EDP-förfarandet
- Sanktioner (endast för länder i euroområdet) i form av en icke räntebärande deposition

2005

Stabilitets- och tillväxtpakten revideras

- Det medelfristiga budgetmålet omdefinieras i strukturella termer (det konjunktursade saldot exklusive engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder) och blir landsspecifikt
- Avvikelse från det medelfristiga budgetmålet eller anpassningsbanan är tillåtna i samband med större strukturreformer
- Strukturell insats
- Ny definition av "allvarlig konjunkturnedgång"
- Icke uttömmande förteckning över "övriga faktorer av betydelse", däribland pensionsreformer
- Tidsfristerna för att korrigera ett alltför stort underskott förlängs

2011

"Sexpacken"

- Den europeiska planeringsterminen för samordning av den ekonomiska politiken
- Mer detaljerade krav på innehållet i stabilitets- eller konvergensprogram, riktvärde för nya utgifter, utgifterna ska växa mindre än potentiell BNP
- Krav på medlemsstaternas budgetramverk
- Förfarande vid makroekonomiska obalanser och sanktioner
- Skuldkriteriet börjar användas (genomsnittlig årlig minskning med en tjugondedel av överskottet över 60 % under tre år). Treårig övergångsperiod från slutet av EDP-förfarandet för de 23 medlemsstater som är föremål för ett sådant förfarande i november 2011.
- De strukturella insatserna ska justeras varje år
- Rapporter om vidtagna åtgärder
- Sanktioner i form av böter som ska godkännas av rådet

2012

Fördraget om stabilitet, samordning och styrning (finanspakten)

- En "gyllene regel" om att det strukturella underskottet inte ska överstiga det medelfristiga budgetmålet med en nationell automatisk korrigeringsmekanism vid avvikelse. Ska införas i nationella konstitutioner, nationella finanspolitiska nämnder ska övervaka efterlevnaden.

2013

"Tvåpacken" (endast för medlemsstaterna i euroområdet)

- Bedömning av utkasterna till budgetplaner ska göras av nationella finanspolitiska nämnder
- Förstärkt övervakning av medlemsstater som har eller sannolikt kommer att få allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet, makroekonomiska anpassningsprogram, övervakning efter programperiodens slut
- Färdplan för strukturreformer: program för ekonomiskt partnerskap
- Närmare övervakning av medlemsstater som är föremål för ett EDP-förfarande: regelbunden rapportering (rapport om genomförandet av innevarande års budget)
- Mekanism för tidig varning för att motverka risken för att det alltför stora underskottet inte korrigeras inom tidsfristen för EDP-förfarandet, kommissionen kan göra självständiga rekommendationer
- Snabbare sanktioner

Anm.: Åtgärder kopplade till EDP-förfarandet är markerade med fetstil.

Källa: Revisionsrätten.

04

Senast, den 21 oktober 2015, antog kommissionen ett meddelande² om stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen för att genomföra de fem ordförandenas rapport³. Meddelandet och de åtföljande förslagen är avsedda att föra processen för en fördjupad ekonomisk och monetär union framåt och främja konkurrenskraften. I åtgärds paketet ingår förbättrade verktyg för ekonomisk styrning, bland annat inrättande av nationella konkurrenskraftsnämnder och en rådgivande europeisk finanspolitisk nämnd. Kommissionen har angett att de föreslagna stegen är både ambitiösa och pragmatiska och kommer att kräva samordnade insatser från alla berörda aktörer.

EDP-förfarandet: slå vakt om sunda offentliga finanser

05

Huvudparterna i ett EDP-förfarande är medlemsstaten, kommissionen (GD Ekonomi och finans samt Eurostat) och rådet.

- i) Medlemsstaten är skyldig att a) rapportera statistiska uppgifter till Eurostat två gånger per år (före den 1 april och den 1 oktober), b) korrigera det alltför stora underskottet inom den tidsfrist som rådet fastställt, c) göra den finanspolitiska ansträngning som krävs i respektive EDP-rekommendation och d) rapportera om de åtgärder som vidtas.
- ii) Eurostat ansvarar för att bedöma kvaliteten på både de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar och på de underliggande offentliga räkenskaperna.
- iii) GD Ekonomi och finans ansvarar för att bedöma medlemsstatens efterlevnad av trösklarna för skuld och underskott och för att övervaka de åtgärder landet vidtar för att korrigera situationen med alltför stora underskott.
- iv) Rådet fattar på förslag av kommissionen beslut om att inleda, skärpa eller upphäva EDP-förfarandet.

06

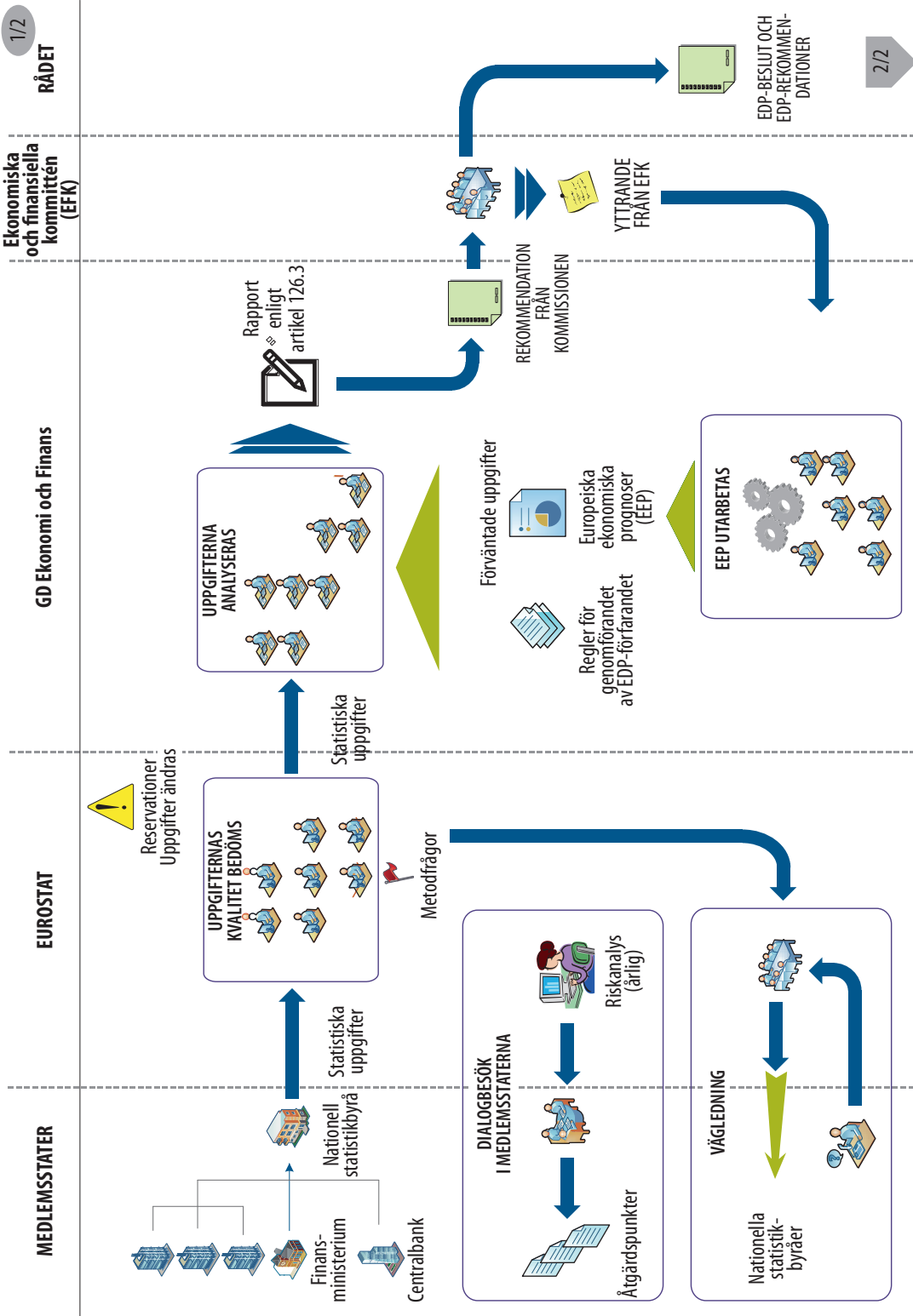
I **figur 2** visas hur parterna samarbetar och samverkar under de olika etapperna av EDP-förfarandet.

2 COM(2015) 600 final, 21.10.2015, *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen*.

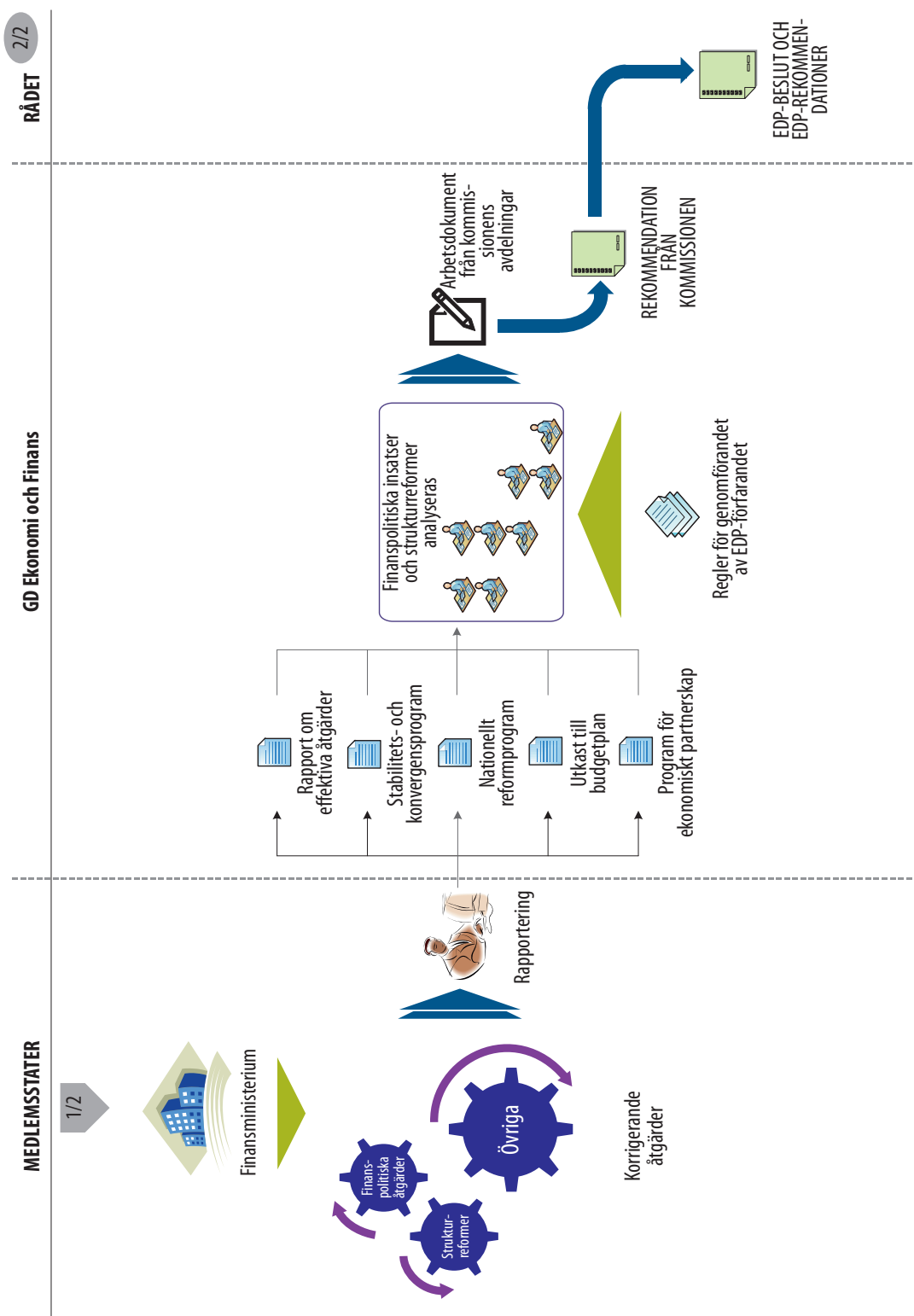
3 *Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union*, rapport av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, 22 juni 2015.

Figur 2

Överblick över EDP-förfarandet



Figur 2



Källa: Europeiska revisionsrätten.

EDP-processen: säkerställa uppgifternas kvalitet, bedöma situationen, inleda ett EDP-förfarande

07

I detta avsnitt behandlas stegen i den process som leder fram till ett beslut.

Säkerställa kvaliteten på de uppgifter som används för att beräkna storleken på underskott och skuld

08

Medlemsstaterna är skyldiga att sammanställa EDP-uppgifter i enlighet med det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS⁴) och handboken om offentliga underskott och skulder samt Eurostats beslut och vägledningar. Dessa uppgifter, som rapporteras i standardiserade tabeller för "anmälningar" och tillhörande frågeformulär, skickas till Eurostat tillsammans med annan statistik över den offentliga förvaltningens finanser och en förteckning över källor och metoder.

09

Varje medlemsstat bestämmer själv hur uppgifterna inom EDP-förfarandet ska sammanställas. Den nationella statistikbyrån har ledarrollen⁵ och ansvarar för att ställa samman faktiska uppgifter⁶, medan de förväntade uppgifterna⁷ ställs samman av finansministeriet. Det är dock vanligt att finansministeriet och andra statliga förvaltningar och centralbanken också tillhandahåller primära uppgifter, och i några fall har de gemensamt ansvar för sammanställningsprocessen. Den nationella statistikbyrån kompletterar sina uppskattningar med uppgifter från andra källor (årsredovisningar för offentliga organ, företagsenkäter etc.).

10

Eurostat granskar och bedömer kvaliteten både på de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar och på de räkenskaper för offentlig sektor som utgör underlaget. Kvalitativa uppgifter förutsätter att redovisningsreglerna följs (ENS och handboken om offentliga underskott och skulder) och att uppgifterna är fullständiga, tillförlitliga, aktuella och konsekventa. Bedömningen inriktas på områden som anges i EDP-förteckningarna, exempelvis avgränsningen av offentlig sektor (inklusive fullständigheidskontroller av att alla enheter omfattas), klassificeringen av specifika offentliga transaktioner och skulder samt periodiseringen av bokföringen av transaktioner⁸.

- 4 Tidigare ENS 95, nu ENS 2010.
- 5 Utom i Belgien där denna roll spelas av centralbanken.
- 6 "Faktiska uppgifter" är det uttryck som används för historiska uppgifter. I anmälan inom EDP-förfarandet för ett givet år N ska faktiska uppgifter överlämnas om åren N-1, N-2, N-3 och N-4.
- 7 De förväntade uppgifterna för ett givet år N motsvarar prognosen för samma år.
- 8 Redovisningen av flöden är periodiserad, vilket innebär när de ekonomiska värdena tillskapas, transformeras eller förstörs liksom när fordringar eller åtaganden uppkommer, förändras eller upphör (ENS 95, punkt 1.57).

11

Eurostat gör också "dialogbesök" i medlemsstaterna för att kontrollera och bedöma EDP-uppgifter och rapporteringsrutiner, bland annat om de följer redovisningsreglerna. När Eurostat konstaterar att det finns betydande risker och problem med uppgifternas kvalitet kan statistikkontoret göra "metodiska besök" (hittills har det endast gjorts ett sådant besök, till Grekland)⁹.

12

Efter sin kvalitetskontroll vidarebefordrar Eurostat uppgifterna till GD Ekonomi och finans för ekonomisk analys. Om det finns bevis för att de uppgifter som en medlemsstat rapporterat inte följer redovisningsreglerna får Eurostat reservera sig mot kvaliteten på de faktiska uppgifterna¹⁰ eller göra ändringar¹¹. Statistikkontoret får också inleda en undersökning om manipulation av statistik, vilket kan leda till böter på upp till 0,2 % av BNP¹².

Bedöma situationen

13

GD Ekonomi och finans analyserar medlemsstaternas faktiska uppgifter som Eurostat tillhandahållit och sina egna ekonomiska prognoser för Europa som utarbetas inom ramen för den europeiska planeringsterminen¹³ för att övervaka hur underskott och skulder utvecklas och bedöma medlemsstaternas planer för konvergens mot referenströsklarna. Uppgifterna analyseras enligt en ram med regler och anvisningar. GD Ekonomi och finans har regelbunden kontakt med medlemsstaterna under den här processen för att få information om utvecklingen lokalt.

14

Målet för analysen är följande:

- i) Bedöma om en medlemsstat har brutit mot kriteriet för underskott och/eller skuld och då ta hänsyn till eventuella särskilda omständigheter (kraftig konjunkturnedgång, senaste utveckling och prognoser när det gäller indikatorer, justering för potentiell produktion etc.).
- ii) Om man konstaterar att en medlemsstat har brutit mot antingen underskotts- eller skuldkriteriet, utarbeta en rapport enligt artikel 126.3 där ett antal försvårande och reducerande faktorer övervägs i detalj och argumenten för att inleda ett EDP-förfarande bedöms. Rapporten skickas till ekonomiska och finansiella kommittén¹⁴ för yttrande.
- iii) Om en situation med alltför stora underskott konstateras, informera medlemsstaten och rådet och rekommendera att rådet inleder ett EDP-förfarande och anger tidsfrister för medlemsstaten att vidta korrigerande åtgärder.

- 9 De metodiska besöken är utformade för att man ska kontrollera de rutiner och räkenskaper som ligger till grund för de rapporterade uppgifterna och dra slutsatser om deras kvalitet. Eurostat gör metodiska besök i undantagsfall när betydande risker eller problem i samband med uppgifternas kvalitet tydligt har konstaterats.
- 10 Genom att reservera sig anger Eurostat att man inte anser att de berörda uppgifterna håller tillräcklig kvalitet. Detta offentliggörs genom det pressmeddelande som ges ut vid anmälan.
- 11 Eurostat får ensidigt ändra en medlemsstats uppgifter när det tillräckligt nogga kan uppskatta reservationens effekt.
- 12 Se artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet (EUT L 306, 23.11.2011, s. 1) och kommissionens delegerade beslut 2012/678/EU om utredningar och böter vid manipulation av statistik (EUT L 306, 6.11.2012, s. 21).
- 13 GD ekonomi och finans utarbetar ekonomiska prognoser för kommissionen. De ligger till grund för olika ekonomiska övervakningsförfaranden, till exempel i samband med den europeiska planeringsterminen, och offentliggörs tre gånger per år (vår, höst och vinter).
- 14 Ekonomiska och finansiella kommittén är en arbetsgrupp som inrättats för att främja den politiska samordningen mellan medlemsstater, särskilt genom att stödja arbetet i Ekofinrådet. Den består av högre tjänstemän från nationella förvaltningar och centralbanker, ECB och kommissionen. Ytterligare information om kommitténs organisation och mål finns i artikel 134 i EUF-fördraget och på http://europa.eu/efc/index_en.htm

Inleda ett EDP-förfarande

15

Det är rådet som beslutar om en medlemsstat ska bli föremål för ett EDP-förfarande. Medlemsstaten informeras då om detta och beslutet offentliggörs. Rådet fastställer en tidsfrist för att åtgärda situationen (i princip ett år från det att det alltför stora underskottet upptäcks, även om flera fleråriga förfaranden inleddes 2009 som en följd av finanskrisen). I **tabell 1** sammanfattas rådets samtliga beslut om förfaranden vid alltför stora underskott fram till den 17 november 2015.

16

Vid fleråriga förfaranden vid alltför stora underskott fastställer rådet också årliga finanspolitiska mål. Genom sina rekommendationer uppmanar rådet dessutom vanligen medlemsstaten att utarbeta och genomföra nationella strukturåtgärder, såsom att reformera de offentliga utgifterna.

17

I detta läge kan medlemsstater i euroområdet som redan har ålagts sanktioner för bristande efterlevnad av rekommendationerna baserat på artikel 121.4 i EUF-fördraget om paktens förebyggande del eller vars överträdelse av underskotts- och skuldkvoterna är speciellt allvarlig också få böter i form en icke räntebärande deposition på 0,2 % av BNP som kan återbetalas.

Tabell 1

De förfaranden vid alltför stora underskott som hittills har inletts

	Avslutat		Pågår	
	Rådets beslut om att inle- da ett EDP-förfarande	Rådets beslut om att upp- häva EDP-förfarandet	Rådets beslut om att inle- da ett EDP-förfarande	Nuvarande tidsfrist för korrigerig
Belgien	2.12.2009 2015	20.6.2014 2015 ¹	–	–
Bulgarien	13.7.2010	22.6.2012	–	–
Tjeckien	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	–	–
Danmark	13.7.2010	20.6.2014	–	–
Tyskland	21.1.2003 2.12.2009	5.6.2007 22.6.2012	–	–
Irland	–	–	27.4.2009	2015
Grekland	5.7.2004	5.6.2007	27.4.2009	2016
Spanien	–	–	27.4.2009	2016
Frankrike	3.6.2003	30.1.2007	27.4.2009	2017
Kroatien	–	–	21.1.2014	2016
Italien	28.7.2005 2.12.2009	3.6.2008 21.6.2013	–	–
Cypern	5.7.2004	11.7.2006	13.7.2010	2016
Lettland	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Ungern	5.7.2004	21.6.2013	–	–
Litauen	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Luxemburg	2010	2010 ¹	–	–
Malta	5.7.2004 2009 7.7.2009 21.6.2013	5.6.2007 2009 ¹ 4.12.2012 19.6.2015	–	–
Nederländerna	2.6.2004 2.12.2009	7.6.2005 20.6.2014	–	–
Österrike	2.12.2009	20.6.2014	–	–
Polen	5.7.2004 7.7.2009	8.7.2008 19.6.2015	–	–
Portugal	5.11.2002 20.9.2005	11.5.2004 3.6.2008	2.12.2009	2015
Rumänien	7.7.2009	21.6.2013	–	–
Slovenien	–	–	2.12.2009	2015
Slovakien	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	–	–
Finland	13.7.2010	12.7.2011	–	–
Förenade kungariket	2004 24.1.2006	2004 ¹ 9.10.2007	8.7.2008	Budgetåret 2016/2017

1 Kommissionen offentliggjorde en rapport enligt artikel 126.3 som inte ledde till ett beslut i rådet.

Källa: GD Ekonomi och finans webbplats (per den 17 november 2015).

Korrigerande åtgärder: medlemsstaternas rapportering, kommissionens övervakning och tillsyn

18

I detta avsnitt beskrivs hur korrigerande åtgärder rapporteras till och övervakas av kommissionen.

Medlemsstaternas rapportering

19

Medlemsstaterna ansvarar för att utarbeta och genomföra korrigerande åtgärder för att återställa finanspolitisk stabilitet i enlighet med rådets rekommendationer.

20

De är skyldiga att informera GD Ekonomi och finans om de åtgärder som planeras eller antas och om utvecklingen när det gäller deras finanspolitiska och ekonomiska situation¹⁵. De ska överlämna en rapport om vidtagna åtgärder och redovisa information som är relevant för EDP-förfarandet i sina stabilitets- eller konvergensprogram¹⁶ och nationella reformprogram¹⁷ som utarbetas inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Före "sexpacken" (2011) hade medlemsstaterna ingen rättslig skyldighet att överlämna en rapport om vidtagna åtgärder. Med "tvåpacken" infördes ytterligare rapporteringskrav för medlemsstaterna i euroområdet (se **figurena 1** och **7**) för att förstärka kommissionens övervakning och tillsyn.

Kommissionens övervakning och tillsyn

21

GD Ekonomi och finans ansvarar för att undersöka om en medlemsstat har följt rådets rekommendationer, övervaka genomförandet av korrigerande åtgärder inom förfarandet för alltför stora underskott och föreslå ytterligare åtgärder.

- 15 Medlemsstaterna är skyldiga att rapportera inom de tidsfrister som fastställts av rådet i artikel 3.4 i rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (EUT L 306, 23.11.2011, s. 33) om hur rekommendationerna efterlevs (mellan tre och sex månader beroende på hur allvarlig situationen är).
- 16 Enligt stabilitets- och tillväxtpakten ska stabilitets- och konvergensprogram lämnas in varje år, de förstnämnda av medlemsstater i euroområdet och de sistnämnda av medlemsstater utanför euroområdet. De innehåller medlemsstaternas budgetplaner för de tre eller fyra kommande åren.
- 17 Ett dokument där landets politik och åtgärder för att bevara tillväxt och sysselsättning och för att uppnå Europa 2020-målen presenteras. Det läggs fram tillsammans med varje årligt stabilitets-/konvergensprogram.

22

GD Ekonomi och finans bedömer de åtgärder som vidtas av varje medlemsstat som är föremål för ett EDP-förfarande på följande sätt:

- i) Redan tre eller sex månader efter det att förfarandet har inletts på grundval av medlemsstatens rapport om de åtgärder som vidtagits som svar på rådets rekommendationer.
- ii) Genom regelbunden övervakning som sammanfaller med varje prognos och också mot bakgrund av den information som medlemsstaten lämnar i sitt stabilitets-/konvergensprogram och, när det gäller länder i euroområdet, utkastet till budgetplan.
- iii) När tidsfristen löper ut, om inte förfarandet upphävs.

23

Mer specifikt bedömer GD Ekonomi och finans om medlemsstaten har tillkännagivit eller vidtagit åtgärder som förefaller lämpliga för att säkerställa tillräckliga framsteg mot en korrigerande av det alltför stora underskottet inom de tidsgränser som rådet angett.

24

Beroende på vad bedömningen visar ger GD Ekonomi och finans rådet förslag på olika åtgärder:

- i) När kommissionen anser att medlemsstaten har följt rekommendationerna och att kraven inom EDP-förfarandet sannolikt kommer att uppfyllas "skall [förfarandet] lämnas vilande"¹⁸.
- ii) När effektiva åtgärder har vidtagits¹⁹ men "oväntade negativa händelser med stora negativa effekter för de offentliga finanserna inträffar"²⁰ kan en reviderad rekommendation föreslås. I den reviderade rekommendationen kan tidsfristen för korrigerande av underskottet förlängas, vanligen med ett år, eller så kan nya nominella och strukturella mål kopplade till ett nytt underliggande makroekonomiskt scenario föreslås utan att tidsfristen förlängs.
- iii) När inga effektiva åtgärder har vidtagits och medlemsstaten ingår i euroområdet kan EDP-förfarandet skärpas. Rådet utfärdar då ett meddelande där medlemsstaten uppmanas att vidta specifika åtgärder och överlämna rapporter vid angivna tidsfrister, och om medlemsstaten underlåter att följa meddelandet kan rådet ålägga medlemsstaten sanktioner²¹. Där det är tillämpligt kan rådet besluta att hålla inne betalningar från Sammanhållningsfonden och, från programperioden 2014–2020, europeiska struktur- och investeringsfonder.

- 18 Artikel 9 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). Medan ett förfarande är vilande övervakar rådet och kommissionen regelbundet medlemsstatens efterlevnad av rekommendationerna. Beroende på vad övervakningen visar kan förfarandet antingen upphävas eller börja gälla igen.
- 19 Medlemsstater som har gjort en finanspolitisk ansträngning i enlighet med rekommendationerna bedöms ha vidtagit effektiva åtgärder.
- 20 Artikel 3.5 i rådets förordning (EG) nr 1467/97.
- 21 Såsom anges i artiklarna 126 och 139 i EUF-fördraget och i artikel 10 i förordning (EG) nr 1467/97 i dess ändrade lydelse.

Resultat av EDP-förfarandet

25

Det förväntade resultatet av beslutet om ett EDP-förfarande och korrigerande åtgärder är att medlemsstaten återupprättar budgetdisciplinen och därigenom hållbarheten i de offentliga finanserna genom att korrigera det alltför stora underskottet inom en rimlig tidsfrist. Beslutet om ett EDP-förfarande är också avsett att främja genomförandet av strukturreformer i medlemsstaten, vilket bidrar till stabilitet i de offentliga finanserna på medellång till lång sikt.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål och revisionsmetod

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål

26

Revisionsrätten bedömde om kommissionen förvaltar tillämpningen av EDP-förfarandet på ett lämpligt sätt. Vi tittade därför på hur förfarandet tillämpades på Cypern, Tjeckien, Frankrike, Tyskland, Italien och Malta²² mellan april 2009 och maj 2015²³. När det gällde kvaliteten på uppgifter tittade vi på perioden 2008–2014, och vid behov gick vi tillbaka till 2005.

27

Även om vi analyserade några av de uppgifter som ligger till grund för definitionen av tröskelvärden i EDP-förfarandet bedömde vi varken om dessa värden var lämpliga eller kvaliteten på de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att genomföra förfarandet.

28

Närmare bestämt granskade vi

- i) kommissionens bedömning av kvaliteten på medlemsstaternas statistiska uppgifter (Eurostat) och dess tolkning av dessa uppgifter (GD Ekonomi och finans) som slutligen har lett till rekommendationer om att rådet ska inleda ett EDP-förfarande eller vidta ytterligare åtgärder i anslutning till ett förfarande,
- ii) kommissionens övervaknings- och tillsynsuppgifter,
- iii) resultatet av förfarandet.

29

De viktigaste revisionskriterierna hämtade vi från

- i) rättsliga krav (till exempel rådets förordningar, beslut, direktiv och slutsatser),
- ii) kommissionens interna regler och förfaranden (till exempel anvisningar och riktlinjer).

- 22 I Malta inleddes två separata förfaranden under perioden.
- 23 Urvalet gjordes från en lista med medlemsstater där vi uteslöt länder som i) för närvarande behandlas i andra granskningsuppgifter som revisionsrätten utför inom området finansiell och ekonomisk styrning (Ungern, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien och Grekland), ii) aldrig har varit föremål för ett EDP-förfarande (Estland, Sverige och Luxemburg), iii) har särskilda eller unika villkor i förhållande till EDP-förfarandet (Förenade kungariket) eller iv) nyligen blev medlem av Europeiska unionen (Kroatien). När vi valde bland de återstående medlemsstaterna var målet att få ett representativt urval med stora och små länder, både inom och utanför euroområdet, och, i möjligaste mån, av förfaranden som inletts efter 2008 och som nu har avslutats eller skulle kunna ha avslutats.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål och revisionsmetod

Revisionsmetod

30

Vi granskade dokumentationen om de olika förfarandena vid alltför stora underskott. Vi intervjuade också personal vid Eurostat och GD Ekonomi och finans samt företrädare för de institutioner som deltog vid tillämpningen av förfarandet i var och en av de medlemsstater som valdes ut för granskning. **Tabell 2** innehåller en förteckning över de enheter i varje medlemsstat som vi besökte.

31

Slutligen diskuterade vi aspekter av EDP-förfarandet med företrädare för flera organisationer vars åsikter var relevanta för revisionen (bland annat företrädare för IMF och byrån för budgetansvar (*Office for Budget Responsibility*) i Förenade kungariket), och för mer tekniskt komplicerade frågor använde vi interna och externa experter.

Tabell 2

Besök vid myndigheter i medlemsstaterna och andra enheter

	Högre revisionsorgan	Nationell statistikbyrå	Finansministerium	Finanspolitiskt råd	Centralbank	Övriga
Tjeckien	√	√	√			
Tyskland		√	√		√	
Frankrike		√	√			
Italien	√	√	√	√	√	Ekonomisk rådgivare till ministerrådets ordförandeskap
Cypern	√	√	√	√	√	Företrädaren på plats från GD Ekonomi och finans
Malta	√	√	√		√	

Källa: Europeiska revisionsrätten.

EDP-processen: det krävs förbättringar för att stärka underlaget för EDP-förfarandet och göra bedömningarna mer objektiva

En lämplig beslutsram men det krävs större tydlighet

32

I detta avsnitt granskar vi kommissionens förfarande för att analysera uppgifter och bedöma efterlevnad innan den rekommenderar ett beslut.

Kommissionen undersöker noggrant de statistiska uppgifternas kvalitet

33

Eurostat ansvarar för att bedöma kvaliteten hos de statistiska uppgifter som används inom EDP-förfarandet. Dess roll i denna uppgift har utvecklats betydligt sedan 1993, särskilt genom att nya verktyg och nya befogenheter att göra skönmässiga bedömningar har införts (**figur 3** visar hur den huvudsakliga rättsliga ramen har utvecklats sedan Maastrichtfördraget).

Figur 3

Utvecklingen av den huvudsakliga rättsliga ramen som reglerar Eurostats bedömning av kvaliteten på EDP-statistik



Källa: Europeiska revisionsrätten.

34

Eurostat har själv gjort stora ytterligare ansträngningar för att utveckla sitt tillvägagångssätt och förbättra kvalitetsbedömningsprocessen. Mellan 2008 och 2014 vidtog statistikkontoret många nya åtgärder. Den viktigaste förändringen gjordes 2011 när Eurostat, efter att ha gått igenom sina strukturer och förfaranden för bedömning av kvaliteten på EDP-uppgifter, fördelade om sina resurser och ändrade sina förfaranden. Till exempel infördes besök hos tidigare led för att bedöma kvaliteten hos de system som genererar primära uppgifter. Se **figur 4** för närmare uppgifter.

Figur 4 Eurostats bedömning av uppgifternas kvalitet (de viktigaste förbättringarna sedan 2011)

Resurser	Förfaranden	Kontroll
<ul style="list-style-type: none"> ○ särskilt direktorat för statistik över den offentliga förvaltningens finanser ○ omkring 50 anställda arbetar med EDP-förfarandet (tre gånger så många som några år tidigare) ○ inrättande av ett team med handläggare som var och en ansvarar för högst två medlemsstater ○ inrättande av ett team med metodspecialister som även deltar i tjänsteresor 	<ul style="list-style-type: none"> ○ införande av standardiserade förfaranden och dagordningar för dialogbesök inom EDP-förfarandet ○ inrättande internt av årliga riskbedömningar av länder ○ införande av standardiserade förfaranden för tillhandahållande av vägledning (bilateral och om komplicerade frågor) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ genomförande av omfattande analys av anmälningar och tillhörande frågeformulär inom EDP-förfarandet, vilket möjliggör en mer detaljerad analys av underskott och skuld ○ införande av dialogbesök i tidigare led ○ större befogenheter när det gäller tillgången till samtliga uppgifter inom EDP-förfarandet som ligger till grund för sammanställningsprocessen ○ befogenhet att rekommendera ekonomiska sanktioner vid avsiktligt felaktig rapportering eller grov försumlighet vid rapporteringen av EDP-statistik

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från Eurostat.

Undersökningen bygger på heltäckande och allmänt spridda interna regler och anvisningar

35

Kommissionens rekommendationer om att inleda ett EDP-förfarande baseras på resultaten av de särskilda analyser som görs av GD Ekonomi och finans. Dessa analyser bygger i sin tur på en uppsättning interna regler, anvisningar och riktlinjer som förklarar hur analyserna ska utföras och beskriver de mest relevanta underliggande begreppen.

36

De flesta av dessa interna regler, anvisningar och riktlinjer finns i en handledning om stabilitets- och tillväxtpakten (*Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, som är tillgänglig för allmänheten²⁴) och i *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact* (även kallad uppförandekoden²⁵). Här behandlas de mest relevanta frågeställningarna.

37

Med tanke på de underliggande reglernas, instruktionernas och riktlinjernas grundläggande betydelse för kommissionens förslag om att inleda ett EDP-förfarande, utarbetar GD Ekonomi och finans regelbundet analytiska och operativa anvisningar till ekonomiska och finansiella kommittén för att förklara för medlemsstaterna hur de tolkar och genomför stabilitets- och tillväxtpakten.

En allmänt använd metod tillämpas för att göra prognoser

38

Kommissionens regelbundna ekonomiska prognoser för Europa (vår, höst och vinter) är en annan viktig del av dess analyser som leder fram till ett beslut om att föreslå, eller inte föreslå, att ett EDP-förfarande ska inledas. När prognoserna utarbetas kombineras komponenter på landsnivå – som tas fram av GD Ekonomi och finans landsansvariga enheter – med centraliserade komponenter som produceras av den horisontella enheten (se **ruta 1**). Sammantaget deltar omkring 150 anställda från olika enheter inom GD Ekonomi och finans i processen.

24 Dokument (*Occasional Papers*) 151 från GD Ekonomi och finans, maj 2013.

25 Närmare angivelser för genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten och riktlinjer för stabilitets- och konvergensprogrammets innehåll och utformning, 3 september 2012.

Utarbetandet av ekonomiska prognoser för Europa

Två månader före det planerade publiceringsdatumet utarbetar GD Ekonomi och finans ett ståndpunktsdokument med allmänna antaganden. Prognosarbetet bygger därefter på en iterativ process med korskontroller för att säkerställa att prognoserna på landsnivå och central nivå är konsekventa.

Varje landsansvarig enhet utarbetar landsspecifika makroekonomiska och finanspolitiska prognoser. För sitt arbete använder de ett kalkylbladsverktyg som bygger på en centralt förvaltd mall och också ytterligare verktyg som återspeglar landsspecifika kännetecken såsom tillgången till uppgifter och ekonomisk struktur.

Den horisontella enheten lägger till uppföljande beräkningar som bygger på de landsansvariga enheternas prognoser (till exempel produktionsgap och konjunkturrensade finanspolitiska siffror) och gör kvalitetskontroller för att

- säkerställa att en gemensam uppsättning externa antaganden används,
- kontrollera att det råder siffermässig och ekonomisk konsekvens mellan de landsansvariga enheternas prognoser,
- kontrollera att de landsansvariga enheternas prognoser om handelsflöden är konsekventa.

39

Kommissionens prognosförfarande är komplext. Det är dock strukturerat på samma sätt som vid liknande internationella organisationer (till exempel IMF, OECD och ECB) och kombinerar uppåtriktade och nedåtriktade faktorer. Denna struktur gör att man kan anpassa landsprognoserna till de landsspecifika kännetecknen utan att förlora den centrala överblicken. När det gäller prognosernas övergripande precision avviker inte heller kommissionens ekonomiska prognoser väsentligt från de prognoser som produceras av liknande organisationer²⁶.

40

Jämfört med prognoserna från liknande organisationer bygger kommissionens landsprognoser i högre utsträckning på expertomdömen och i mindre utsträckning på ekonometriska modeller. Det gör att det är svårt att utvärdera och bedöma deras giltighet.

26 Det har gjorts ett antal studier om detta. Bland de senaste finns de som nämns på s. 27 i OECD:s *Economics Department Working Paper* (arbetspapper från ekonomiska avdelningen) nr 1107 (2014), som finns på http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz7311qw1s1-en, och i kommissionens ekonomiska rapport 476 från december 2012, på http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (en jämförande analys av precisionen i ekonomiska prognoser från Europeiska kommissionen, IMF och OECD).

Metoden ger ännu inte möjlighet till insyn

41

Några av de myndigheter i medlemsstaterna som vi intervjuade anser att det saknas insyn i prognosprocessen, särskilt när det gäller de detaljerade landsspecifika antaganden som görs för finanspolitiska indikatorer. Om det uppstår skillnader mellan kommissionens prognoser och de prognoser som görs nationellt anser medlemsstaterna att de inte kan utvärdera dem eftersom kommissionen inte lämnar tillräckliga detaljer om sina antaganden vid överläggningarna med nationella myndigheter.

42

Detta överensstämmer med vår erfarenhet när vi granskade prognoserna. Avvikelser mellan kommissionens prognoser och de prognoser som utarbetas av medlemsstaterna kan förklaras av olika underliggande antaganden. Det är dock ingen enkel uppgift att identifiera de antaganden som är orsak till avvikelserna med tanke på de många kalkylbladen och expertutlåtandena. Det finns heller ingen standardiserad sammanställning (till exempel i form av en avstämnings-tabell) som tydligt visar skillnaderna mellan kommissionens och medlemsstaternas uppskattningar för de finanspolitiska indikatorer som används som underlag för kommissionens rekommendationer.

43

Ovanstående ska ses i ljuset av de regler som anger att "kommissionen ska offentliggöra de metoder, antaganden och relevanta parametrar som ligger till grund för dess makroekonomiska prognoser och budgetprognoser"²⁷. Medlemsstaternas myndigheter har emellertid också noterat att kommissionen med åren har blivit mycket bättre på att dela information.

44

Förändringar av de ekonomiska kunskaperna och ekonomins struktur gör att prognosprocessen ständigt måste förbättras. På senare år har kommissionen tagit ett antal steg för att förbättra sin prognostisering. Till exempel har den viktigaste prognosmallen omarbetats, detaljnivån för några ekonomiska sektorer fördjupats och ett avancerat nytt verktyg för att upptäcka ytterligare inkonsekvenser i uppgifterna införts. Kommissionen håller vidare på att utarbeta en pilotmodell för prognoser, inledningsvis för hela euroområdet, och landsspecifika moduler, för att så småningom kunna använda modellen för att göra kvalitetskontroller som komplement till sina omdömesbaserade prognoser²⁸.

27 Artikel 4.2 i rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk (EUT L 306, 23.11.2011, s. 41).

28 Se kommissionens svar på rekommendation 2 i särskild rapport nr 18/2015 *Ekonomiskt bistånd till länder som har svårigheter* (<http://eca.europa.eu>).

45

Det krävs ytterligare förbättringar. Kommissionen offentliggör de antaganden som är relevanta för externa prognoser och andra tekniska antaganden, men underförstådda landsspecifika antaganden beskrivs inte och var mycket svåra att sluta sig till från kalkylbladen. GD Ekonomi och finans anser dessutom att kalkylbladen är interna dokument – som inte ska spridas utanför kommissionen.

Brister i processen för granskning av statistiska uppgifter är ännu inte åtgärdade**46**

När Eurostat granskar statistiska uppgifter ingår kontroller som antingen görs internt (bedömningar av uppgifternas kvalitet) eller på plats (dialogbesök). Kontrollerna kompletteras av vägledning som antingen ges bilateralt (på begäran av en medlemsstat) eller på initiativ av Eurostat när det gäller särskilt komplicerade frågor.

Bedömning av uppgifternas kvalitet**47**

Eurostat gör en omfattande analys av de statistiska uppgifterna från medlemsstaterna och deras svar på förfrågningar om förtydliganden under tre veckor efter de två årliga anmälningarna inom EDP-förfarandet (se punkt 10). Utanför denna period gör Eurostat också interna kontroller av metodproblem och andra uppgiftsrelaterade problem, vilket kompletteras med dialogbesök i medlemsstater.

48

Dokumentationen av den interna kontrollprocessen kan fortfarande bli mer heltäckande. För närvarande kan det vara svårt att se hur enskilda kvalitetsbedömningar har utförts och därför att förstå skälen till bedömningen. Det kan också vara svårare att visa att bedömningarna genomförs på ett konsekvent sätt.

Ruta 2 innehåller några exempel på bristande dokumentation.

Några exempel på bristande dokumentation av Eurostat

I de sex besökta medlemsstaterna förekom det att myndigheterna tillfrågades om de tillämpade de nödvändiga kriterierna men inte behövde styrka sina svar. Exempelen handlade bland annat om redovisningen av privatiseringar och utdelningar.

En medlemsstat skickade uppgifter om ränta och årsredovisningar men den bedömning som gjordes av Eurostat var inte väl dokumenterad.

En medlemsstat bekräftade bara så kortfattat som möjligt att beräkningen av ränta var periodiserad utan att lämna ytterligare bevis.

Det finns inga bevis för att Eurostat har gjort en systematisk eller detaljerad analys av informationen i jämförelsetabeller²⁹. Eurostat har aldrig gett medlemsstaterna feedback om jämförelsetabellernas kvalitet.

²⁹ Jämförelsetabeller visar överensstämmelsen mellan poster i den offentliga redovisningen och klassificeringen i ENS.

49

Dessutom är de uppgifter som medlemsstaterna tillhandahåller inte alltid fullständiga. Detta gäller både obligatoriska och frivilliga uppgifter eftersom de senare också ofta används vid Eurostats bedömningar. **Bilaga II** innehåller några exempel på information som saknades.

50

Större delen av kvalitetsbedömningsprocessen styrs av interna skriftliga förfaranden och anvisningar för hur uppgifter ska analyseras. För ett centralt område skulle det dock kunna anges tydligare hur de befintliga reglerna och riktlinjerna (ENS och handboken om offentliga underskott och skulder) ska tillämpas: klassificeringen (avgränsningen) av offentliga institutioner i den offentliga sektorn (det vill säga vilka enheter/organ som ska ingå i beräkningen av offentlig skuld och offentligt underskott). Detta skulle kunna förbättra bedömningens omfattning och enhetlighet (se **bilaga III**).

51

Vi granskade hur ett antal offentliga institutioner i de sex medlemsstaterna i urvalet hade klassificerats. Vi fann att i några fall skulle reglerna i ENS 95 för klassificering av enheter³⁰ ha analyserats mer ingående. Vi fann också att de sex medlemsstaterna tillämpade olika tidsperioder vid analysen och klassificeringen av offentliga enheter (se **ruta 3** för några exempel).

30 För att fastställa populationen i den offentliga sektorn ska enligt redovisningsreglerna varje institutionell enhet analyseras utifrån sin huvudsakliga funktion, karaktär och sina kontrollarrangemang. Om en enhets huvudsakliga funktion är att omfördela förmögenhet ska den ingå i offentlig sektor. Enheter som ägnar sig åt finansförmedling ska klassificeras i sektorn finansföretag. Enheter som inte är föremål för offentlig kontroll ska klassificeras utanför den offentliga sektorn. När det gäller deras karaktär ska enheter som är underställda offentlig kontroll klassificeras i den offentliga sektorn om de uppfyller kraven för icke-marknad vid tillämpning av 50 %-kriteriet som anger att en enhet är "marknad" om förhållandet mellan försäljning och produktionskostnad är över 50 % och "icke-marknad" om det är under 50 %. I försäljning ingår försäljning av varor och tjänster, exklusive produktskatter men inklusive produktsubventioner (alla betalningar kopplade till produktionens volym eller värde), men ersättningar för att täcka ett allmänt underskott ingår inte.

Ruta 3

Några exempel på klassificeringsbrister i dokument från de sex granskade medlemsstaterna

- Fall som inte helt följde ENS 95 men som Eurostat hade godkänt, till exempel fullständighet, olika metoder – vid klassificeringen av enheter.
- De större brister som påträffades vid klassificeringen av offentliga institutioner.
- Brister i anslutning till förfarandena och tidpunkterna för analyser och (om)klassificering av enheter inom/ utanför offentlig sektor.

För närmare uppgifter, se **bilaga III**.

Dialogbesök

52

Eurostat har använt sig av två typer av besök i medlemsstaterna för att kontrollera de uppgifter som används i processen inom EDP-förfarandet. Den första typen är de ordinarie dialogbesök som görs för att granska uppgifter, undersöka metodfrågor och bedöma hur de nationella statistikbyråerna följer räkenskapsreglerna. Ordinarie dialogbesök görs minst en gång vartannat år i alla medlemsstater. Den andra typen är de dialogbesök hos tidigare led som Eurostat också gjorde mellan 2011 och 2013 för att bedöma förvaltningen och kontrollen av flödet av uppgifter om offentliga finanser från tidigare led/system från olika leverantörer av statistiska uppgifter inom EDP-förfarandet till de nationella statistikbyråerna som använder dem för att ställa samman statistik över underskott och skuld. Syftet med dessa besök var att identifiera, bedöma och övervaka betydande risker eller problem för att kunna vidta korrigerande åtgärder. Dialogbesöken hos tidigare led införlivades i de ordinarie dialogbesöken 2014. **Tabell 3** visar när det gjordes dialogbesök under den granskade perioden

Tabell 3 Dialogbesök under perioden 2008–2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tjeckien		augusti (ordinarie dialogbesök)		maj (ordinarie dialogbesök)	maj (dialogbesök hos tidigare led) november (ordinarie dialogbesök)		november (ordinarie dialogbesök)
Tyskland		maj (ordinarie dialogbesök)		maj (ordinarie dialogbesök)		juni (dialogbesök hos tidigare led) oktober (dialogbesök hos tidigare led)	februari (ordinarie dialogbesök)
Frankrike	juni (ordinarie dialogbesök)		november (ordinarie dialogbesök)		november (ordinarie dialogbesök)		juni (ordinarie dialogbesök)
Italien		mars (ordinarie dialogbesök)		juni (ordinarie dialogbesök)	november (dialogbesök hos tidigare led)	februari (ordinarie dialogbesök)	
Cypern	december (ordinarie dialogbesök)		december (ordinarie dialogbesök)		september (ordinarie dialogbesök)		september (ordinarie dialogbesök)
Malta	januari (ordinarie dialogbesök)		juli (ordinarie dialogbesök)		maj (ordinarie dialogbesök)		maj (ordinarie dialogbesök)

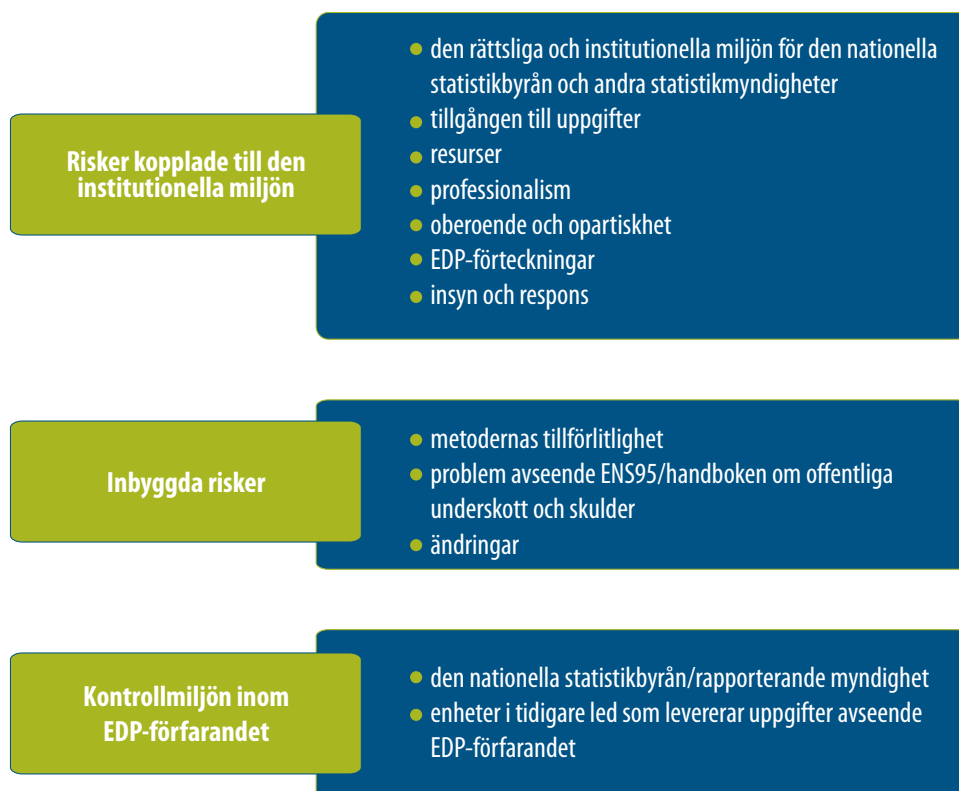
Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från Eurostat.

53

Eurostat använder en riskanalysmodell för att identifiera riskerna i samband med insamlingen och sammanställningen av EDP-statistik i en medlemsstat. Riskbedömningen görs en gång per år och per medlemsstat. Modellen är välstrukturerad och fullständig och omfattar alla aspekter av sammanställningsprocessen (se **figur 5**). Riskanalysen användes i första hand för att rangordna de medlemsstater som skulle få ett dialogbesök hos tidigare led. Den skulle emellertid ha kunnat dokumenteras bättre. Till exempel fann vi inte alltid skriftliga förklaringar till ändringar av sannolikheten för eller effekterna av de bedömda riskerna från ett år till ett annat. Det fanns heller inga bevis för att högriskfrågor valdes ut för besök.

Figur 5

Riskanalysmodell



Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från Eurostat.

54

Från 2006 till 2014 varade de ordinarie dialogbesöken och dialogbesöken hos tidigare led i de sex utvalda medlemsstaterna i genomsnitt 1,7 respektive 3,5 dagar. Antalet frågor som skulle behandlas varierade mellan tre och tio vid de ordinarie dialogbesöken och mellan fyra och sju vid dialogbesöken hos tidigare led. I regel innehåller dagordningen vid de ordinarie dialogbesöken fem standardpunkter³¹ och ett antal speciellt utvalda frågor. I exceptionella fall, som när landet besöks oftare eller syftet är att diskutera ett begränsat antal frågor, kan dagordningen innehålla färre punkter. Eftersom teamet består av tre till fyra personer är det osannolikt att tiden på plats räcker för att behandla alla frågor tillräckligt ingående, vilket innebär att frågor som gäller uppgifternas kvalitet kanske inte blir tillräckligt granskade.

55

Eurostats bedömning av kvaliteten på EDP-uppgifter är beroende av medlemsstaternas statistiksystem. Statistikkontoret måste därför inte bara ha visshet om att EDP-uppgifterna följer ENS normer utan även att medlemsstaterna, trots sina olika statistiksystem, tillämpar samma metod för att sammanställa uppgifter. Under den granskade perioden handlade Eurostats besök om de institutionella arrangemangen i medlemsstaterna, närmare bestämt förekomsten av bindande formella överenskommelser för de nationella myndigheter som ingår i ett förfarande vid alltför stora överskott. Även om det rekommenderas är det ingen rättslig skyldighet. Under sina dialogbesök hos tidigare led kontrollerade Eurostat också kvaliteten på EDP-systemen, i första hand när det gällde uppgifter från tidigare led. Eurostat har inga formella skriftliga regler för detta, och vi fann inga bevis för att de landsansvariga bedömer medlemsstaternas egna övervaknings- och kontrollsystem. Utan omfattande dokumentation om de övervaknings- och kontrollsystem som används för sammanställningen av uppgifter går det inte att införa en systembaserad metod för granskning av kvaliteten på de uppgifter som tas emot.

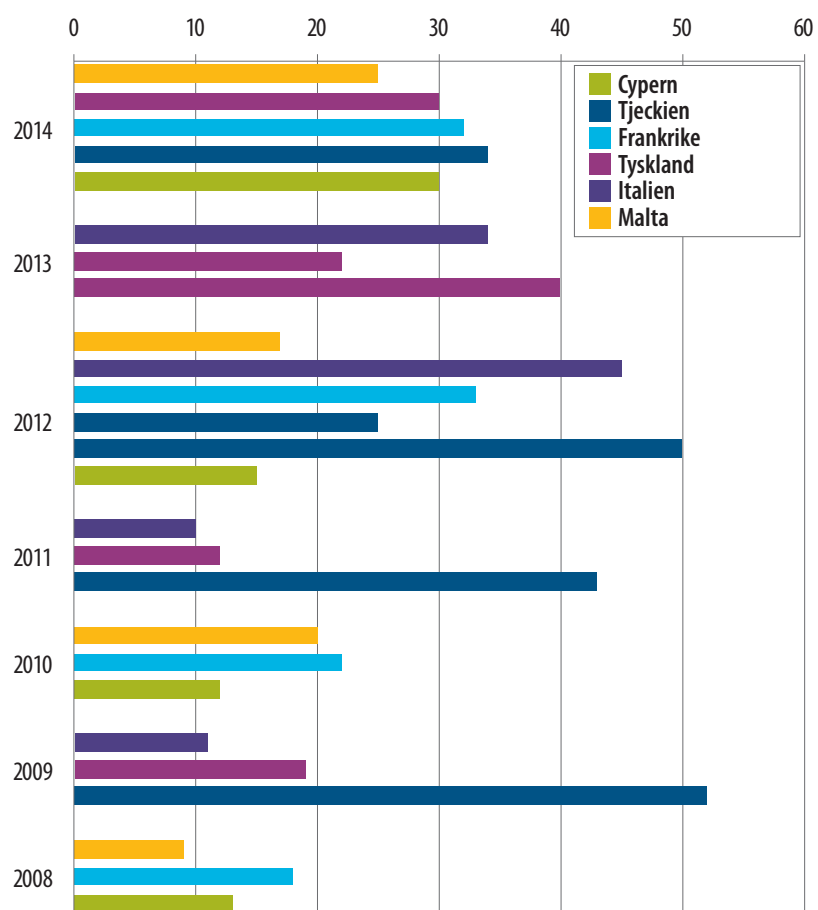
56

Rapporterna om de granskade medlemsstaterna offentliggjordes mellan nio och 52 veckor efter tillhörande besök (se **figur 6**). Kontrollerna på plats kan leda till "åtgärds punkter" som medlemsstaten ska genomföra för att åtgärda de brister som påträffats i samband med kontrollerna. Åtgärds punkterna är inte obligatoriska och tar ofta lång tid att reglera. I de sex medlemsstaterna hade omkring en tredjedel av åtgärds punkterna inte reglerats inom den tidsfrist som Eurostat hade fastställt. Vi fann dock inga fall i urvalet där underlåtenhet att reagera på åtgärds punkterna inom tidsfristen beaktades vid kvalitetsbedömningen av de överlämnade uppgifterna, trots att åtgärds punkterna ibland handlar om viktiga frågor som kan påverka uppgifterna.

31 Frågor som gäller den statistiska kapaciteten (interinstitutionella arrangemang och uppgiftskällor, status på förteckningar), uppföljning av tidigare dialogbesök, uppföljning av den senaste rapporteringen – analys av tabellerna inom EDP-förfarandet och de tillhörande frågeformulären, metodfrågor och bokföring av specifika transaktioner inom offentlig sektor (avgränsningen av offentlig sektor, tillämpningen av 50 %-regeln i nationalräkenskaper, tillämpningen av principen om periodiserad redovisning och bokföringen av specifika transaktioner inom offentlig sektor) och övriga frågor (planerade framtida insatser, överföring av uppgifter om den offentliga förvaltningens finanser etc.).

Figur 6

Tidsåtgång för att offentliggöra besöksrapporter (i veckor)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från Eurostat.

Vägledning

57

För att säkerställa att tillvägagångssättet är harmoniserat ger Eurostat medlemsstaterna metodvägledning om hur specifika aspekter av offentlig sektor ska bokföras. Vägledningen kan utlösas på två sätt:

- a) Medlemsstaterna kan be Eurostat om råd i komplexa frågor.
- b) Eurostat kan under sin kvalitetsbedömning stöta på metodproblem som måste tolkas. Om metodproblemen berör flera medlemsstater inrättar Eurostat en arbetsgrupp eller organiserar experthjälp från kommittén för valuta-, finans- och betalningsbalansstatistik.

58

Eurostat tillhandahåller bilateral vägledning på tjänstenivå om en medlemsstat begär det. I särskilt komplexa ärenden tar Eurostat ibland också initiativ till att tillhandahålla vägledning. Även om den bilaterala vägledningen är bindande rapporteras den inte alltid till ekonomiska och finansiella kommittén och den offentliggörs inte alltid på grund av medlemsstatens önskan om sekretess. Den vägledning som gavs till tre av de sex medlemsstaterna (i form av förhands- och efterhandsrådgivning) varken rapporterades till ekonomiska och sociala kommittén eller offentliggjordes på Eurostats webbplats. Under 2014 och 2015 tog Eurostat emot 36 formella ansökningar om förhands- och efterhandsrådgivning, varav bara 23 offentliggjordes. Offentliggörande av sådan vägledning skulle kunna hjälpa till att sprida praxis mellan medlemsstaterna och förbättra jämförbarheten och insynen.

Centrala aspekter av bedömningsprocessen måste förtydligas ytterligare

59

Några centrala aspekter av bedömningsprocessen är oklara, till exempel identifieringen av engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder och kvantifieringen av deras beräknade effekter. Sådana åtgärder kan avgöra om en medlemsstat ska bli föremål för ett EDP-förfarande eller om tidsfristen för korrigerande av en situation med ett alltför stort underskott ska förlängas (se även punkt 80).

60

Definitionen av sådana åtgärder är vag och kan därför tolkas olika. De definieras som åtgärder med en övergående effekt på de offentliga finanserna som inte leder till en varaktig förändring av den offentliga sektorns finanser över tiden³² eller som enstaka åtgärder vars effekt på saldot i de offentliga finanserna är koncentrerad till ett eller ett mycket begränsat antal år³³, men det finns ingen detaljerad metod för att identifiera dem. Exempelen i **ruta 4** är hämtade från rapporten om offentliga finanser i EMU 2006 och ger några exempel på åtgärder som anses vara engångsåtgärder eller tillfälliga åtgärder.

32 Uppförandekoden.

33 *Public finances in EMU 2006* (offentliga finanser i EMU 2006), del II, avsnitt 4.2. Rapporten gavs ut som *European Economy* nr 3/2006.

Ruta 4

Offentliga finanser i EMU 2006 (utdrag)

Åtgärder som minskar underskottet

Skatteamnesti efter en engångsbetalning av skatt. I typfallet erbjuder en regering amnesti för den som tar hem kapital från utlandet. Amnestin kan vara villkorad till en engångsbetalning av skatt som potentiellt kan vara stor.

Försäljning av icke finansiella tillgångar (fast egendom och offentligt ägda licenser och koncessioner). Det mest berömda exemplet är försäljningen av UMTS-licenser år 2000 (och i andra länder under senare år).

Tillfälliga lagändringar som gäller tidpunkten för utgifter eller inkomster som påverkar saldot i de offentliga finanserna positivt. Här ingår ändringar av skattesatser som tydligt annonseras som tillfälliga och tillfälliga ändringar av tidpunkterna för utgifter och uppbärande av inkomster.

Extraordinära inkomster kopplade till överföringen av pensionsförpliktelser. Dessa inkomster motsvarar den betalning som ett givet företag gör till staten i utbyte mot att ansvaret för framtida pensionsbetalningar till företagets anställda förs över till staten. Storleken på engångsbetalningen avgörs av värdet på de pensionsåtaganden som staten tar över och kan vara betydande.

Ändringar av inkomster eller utgifter efter domstolsutslag eller beslut av andra myndigheter. Hit hör bland annat ersättning av bidrag till offentlig sektor som kommissionen fattar beslut om.

Värdepapperiseringstransaktioner som påverkar saldot i de offentliga finanserna positivt.

Extraordinära inkomster från statligt ägda företag.

Åtgärder som ökar underskottet

Kortfristiga kostnader för akuta åtgärder i samband med stora naturkatastrofer eller andra extraordinära händelser (till exempel militära aktioner etc.). Erfarenheten visar att landets storlek i hög grad avgör hur extraordinära denna typ av kostnader är.

Ändringar av inkomster eller utgifter efter domstolsutslag eller kommissionsbeslut.

61

En annan central aspekt som behöver förtydligas är frågan om "oväntade negativa ekonomiska händelser med stora negativa effekter för de offentliga finanserna" (se punkt 24). Även om det finns en definition av "stora negativa effekter för de offentliga finanserna" för interna syften har uttrycket "oväntade negativa ekonomiska händelser" aldrig definierats³⁴.

62

Även om det är omöjligt att heltäckande definiera de omständigheter i enskilda länder som begreppet kan tillämpas på, särskilt med tanke på att sådana händelser till sin natur inte kan förutspås, behövs det kriterier som ger någon form av vägledning. När kommissionen tittade på Frankrike 2013 klassificerades den oväntat låga ekonomiska tillväxten som en "oväntad negativ händelse" eftersom det saknades en definition och vägledning, men det är svårt att se hur detta kan motiveras.

Ingen insyn i bedömningarna av uppgifternas kvalitet och de ekonomiska analyserna; analyserna görs enligt reglerna men är mer inriktade på offentligt underskott än på offentlig skuld

63

Detta avsnitt handlar om insynen, objektiviteten och genomförbarheten i kommissionens reservationer och rekommendationer.

Kriterierna för Eurostats reservationer och ändringar av uppgifter är inte tillräckligt öppna och objektiva

64

Eurostat får göra reservationer eller ändringar om det bedömer att uppgifternas kvalitet inte är säkerställd. Under perioden 2008–2014 gjorde Eurostat tolv reservationer och ändrade uppgifter i tio fall, varav inget gällde någon av de medlemsstater som vi granskade. Med tanke på det stora antalet åtgärds punkter gör Eurostat ganska sällan reservationer.

34 Enligt den interna versionen av GD Ekonomi och finans handledning om stabilitets- och tillväxtpakten.

65

Eurostat har inte uttryckligen fastställt kriterier för utfärdande av reservationer eller ändring av medlemsstaternas uppgifter, och förfarandet bygger på yrkesmässiga bedömningar. I några fall där Eurostat identifierade metodproblem var skälen till att man inte gjorde en reservation inte väl dokumenterade, däribland den potentiella effekten på uppgifter om underskott och skuld. I **ruta 5** beskrivs några av de berörda fallen.

Ruta 5**Några exempel på fall med potentiell effekt på uppgifterna om underskott och skuld som inte var väl dokumenterade****Tjeckien**

- Testet för marknad/icke-marknad användes inte regelbundet och ett stort antal offentliga enheter (företag) testades inte.

Frankrike

- En offentlig enhet fick ett belopp för att den tagit på sig kostnaderna för avveckling av kärnenergianläggningar (1,6 miljarder euro (0,1 % av BNP) för 2004).
- Den kommunala sektorn var ofullständig.

Tyskland

- Icke-marknadsenheter klassificeras inte i offentlig sektor från det första året som de har status som icke-marknad.
- Detaljerade uppgifter för analys av kapitaltillskott, finansiella derivat och utdelningar är inte tillgängliga.

Malta

- Klassificeringen av projektet Malita och City gate.

Italien

- Redovisningen av fasta bruttoinvesteringar är inte periodiserad när det gäller stora investeringsbelopp.

För närmare uppgifter, se **bilaga IV**.

GD Ekonomi och finans gör sina analyser i enlighet med reglerna

66

När ett EDP-förfarande inleds producerar GD Ekonomi och finans analyser, som ligger till grund för de senare besluten inom förfarandet, och utfärdar rekommendationer. När ett förfarande pågår görs analyserna efter de ordinarie bedömningarna av effektiva åtgärder (se punkt 22). Resultaten av analyserna presenteras i den rapport som föreskrivs i artikel 126.3 i EUF-fördraget när det gäller nya förfaranden och i ett internt arbetsdokument från kommissionen när det gäller pågående förfaranden.

67

I enlighet med bestämmelserna i EUF-fördraget³⁵ inleds ett EDP-förfarande av att kommissionen undersöker om medlemsstaten iakttar budgetdisciplin på grundval av kriterier för skuld och underskott. GD Ekonomi och finans övervakar därför utvecklingen av budgetsituationen och den offentliga sektorns skuldsättning i varje medlemsstat på grundval av faktiska uppgifter, planerna i medlemsstatens stabilitets- och konvergensprogram och kommissionens prognoser. En överträdelser av de tröskelvärden som anges i protokoll nr 12 till EUF-fördraget leder inte automatiskt till att ett EDP-förfarande inleds eftersom andra relevanta faktorer måste beaktas. De anges i en icke uttömmande förteckning över ekonomiska indikatorer som grupperats under rubrikerna ekonomiskt läge på medellång sikt, budgetmässigt läge på medellång sikt och offentlig skuldsättning på medellång sikt³⁶, liksom även andra faktorer som medlemsstaten bedömer är relevanta och lägger fram. I de rapporter enligt artikel 126.3 som vi granskade behandlades samtliga aspekter som nämns ovan.

Förfarandena vid alltför stora underskott har dock hittills varit mer inriktade på offentligt underskott än offentlig skuld

68

Skuldriteriet togs inte i bruk förrän 2012, det håller fortfarande på att fasas in och kommer inte att gälla för alla medlemsstater förrän tidigast 2020. De förfarandena vid alltför stora underskott som inleddes före november 2011 kommer endast att upphävas på grundval av underskottskriteriet, vilket kommer att följas av ett treårigt övergångsarrangemang för skulden. I **ruta 6** visas hur skuldriteriet har utvecklats sedan Maastrichtfördraget.

35 Artikel 126.2.

36 För hela listan, se artikel 2.3 i förordning (EG) nr 1467/97.

Skuldkriteriets utveckling

I protokoll nr 12 till fördraget om Europeiska unionen som undertecknades i Maastricht 1992 angavs ett tröskelvärde för det offentliga underskottet på 3 % av BNP och, för den offentliga skulden, på 60 % av BNP eller med ett värde som innebär att den "minska[r] i tillräcklig utsträckning och närma[r] sig referensvärdet i tillfredsställande takt".

Med en årlig nominell tillväxttakt för BNP på 5 % kommer ett underskott på 3 % av BNP så småningom att stabilisera skuldkvoten på 60 % av BNP. Om kvoten är högre än 60 % kommer ett underskott på 3 % att leda till en årlig minskning av skuldkvoten med en tjugondedel av differensen till referensvärdet på 60 %. Med andra ord bedömde man att det räckte att inrikta sig på underskottet för att säkerställa att underskottet skulle minska i regelbunden takt, och i många år ansågs det onödigt att mer exakt definiera takten för konvergens med referensvärdet.

Sedan krisen 2008 har antagandet om en årlig nominell BNP-tillväxt på 5 % helt klart varit oralistiskt (se **bilaga V**). Ett underskott på 3 % av BNP innebär därför inte längre automatiskt konvergens mot en skuldkvot på 60 % av BNP (som exempel kommer skuldkvoten att stabiliseras på 100 % med en årlig nominell tillväxt på 3 % och ett underskott på 3 %). Av denna orsak justerades skuldkriteriet.

En mer exakt definition kom i artikel 1.2 b i rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011: skuldkvoten i förhållande till BNP ska "anses minska i tillräcklig utsträckning och närma sig referensvärdet i tillfredsställande takt [...] om differensen till referensvärdet under de föregående tre åren, som ett riktmärke, har minskat med i genomsnitt en tjugondel per år [...]".

De 23 medlemsstater som redan var föremål för ett EDP-förfarande i november 2011 ska dock följa en övergångsregel under tre år efter det att respektive förfarande har upphävts. Det nya skuldkriteriet kommer därför inte att tillämpas allmänt för alla medlemsstater förrän tidigast 2020 (se även **tabell 1**).

69

Sedan 2011 har regeln varit att den offentliga skuldkvoten i förhållande till BNP uppfyller skuldkriteriet om den inte överskrider referensvärdet (60 % av BNP) eller om differensen i förhållande till referensvärdet under tre år minskar med i genomsnitt en tjugondel per år, på en framåtblickande, tillbakablickande eller konjunkturrensad bas.

70

Den godtagbara minskningstakten av skuldkvoten i förhållande till BNP är ungefärligen den takt som skulle råda, oavsett den ursprungliga skuldnivån, vid ett offentligt underskott på 3 % av BNP och en årlig nominell tillväxt på 5 %. Eftersom den nominella tillväxten sedan 2008 hela tiden har legat under 5 % måste det offentliga underskottet minskas till under 3 % av BNP för att riktmärket för skuld ska uppnås – och med en högre ursprunglig skuld blir underskottsmålet ännu mer krävande. Detta gör att konvergenskraven blir särskilt utmanande för medlemsstater med stora skulder.

71

I **tabell 4** använder vi kommissionens uppgifter och prognos³⁷ om skuldkvoten i förhållande till BNP från 2013 till 2020 för att beräkna den årliga kvot som blir resultatet om riktmärket för skuld uppnås av fem länder i vårt urval³⁸. Endast Tyskland och Malta, där skulden ligger runt 70 % av BNP, skulle uppfylla skuldriteriet under den aktuella perioden. För Cypern, som blev föremål för ett program för ekonomiskt bistånd i april 2014, visar prognosen att landet kommer att uppfylla riktmärket för skuld 2018. Frankrike, som blev föremål för ett EDP-förfarande i april 2009 och som förväntas lämna förfarandet i slutet av 2017, borde uppfylla skuldriteriet vid slutet av en treårig övergångsperiod som inleds när EDP-förfarandet upphävs (det vill säga under 2020). Men med en skuldkvot i förhållande till BNP på 96,5 % 2015 förväntas Frankrike inte uppfylla skuldriteriet till 2020. Liksom för Frankrike anger kommissionens prognos för periodens samtliga år att Italiens skuldkvot i förhållande till BNP kommer att ligga över det tak som kan godtas om riktmärket ska följas. Med det scenario som följer av kommissionens prognos kommer Italien, som 2015 hade en skuldkvot i förhållande till BNP på 133,0 %, inte att kunna uppnå riktmärket för skuld inom prognosens tidsram till 2020 – och landet bryter därför vid första påseendet mot skuldriteriet.

37 Uppgifter för Tyskland, Italien, Frankrike och Malta har hämtats från kommissionens rapport om finanspolitisk hållbarhet 2015 med ett referensscenario. Kommissionen tar inte med uppgifter om Cypern eftersom landet är föremål för ett program för ekonomiskt bistånd. Uppgifterna för Cypern har därför hämtats från IMF:s artikel IV-rapport om Cypern (IMF:s landsrapport nr 14/313 – oktober 2014).

38 Med undantag för Tjeckien där skuldkvoten i förhållande till BNP ligger under tröskelvärdet på 60 %.

Tabell 4 Utvecklingen av skuld enligt kommissionens referensscenario kontra riktmärket för skuld (alla siffror i procent)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TYSKLAND	skuldkvot i förhållande till BNP (kommissionen)	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	63,0	60,6	58,2
	skuldkvot i förhållande till BNP (riktmärke)				73,1	70,4	67,6	65,1	62,7
FRANKRIKE	skuldkvot i förhållande till BNP (kommissionen)	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	97,8	97,8	97,4
	skuldkvot i förhållande till BNP (riktmärke)				91,5	92,9	93,4	93,8	94,0
ITALIEN	skuldkvot i förhållande till BNP (kommissionen)	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	128,2	126,0	123,5
	skuldkvot i förhållande till BNP (riktmärke)				124,5	125,5	124,7	123,3	121,4
CYPERN	skuldkvot i förhållande till BNP (kommissionen)	111,5	117,4	126,0	122,5	116,4	111,1	106,5	102,6
	skuldkvot i förhållande till BNP (riktmärke)				112,9	116,1	115,5	111,0	106,2
MALTA	skuldkvot i förhållande till BNP (kommissionen)	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	59,2	58,1	57,4
	skuldkvot i förhållande till BNP (riktmärke)				67,1	65,2	63,0	61,0	59,4

Källa: En simulering gjord av revisionsrätten på grundval av uppgifter från Europeiska kommissionen – de gulmarkerade cellerna anger det år prognosen säger att medlemsstaten uppfyller riktmärket för skuld.

Kommissionens analyser är svåra att följa

72

Det antal relevanta faktorer (se punkt 14 ii) som kommissionen kan ta hänsyn till vid sina analyser är potentiellt obegränsat. Eftersom det dessutom saknas en metodram för att väga dessa faktorer vid bedömningen bygger alla slutsatser på kommissionens ekonomiska bedömning. Även om vissa fall kan kräva ett mer kvalitativt tillvägagångssätt som bygger på expertkunskap är det svårt att förstå hur kommissionens förmåga att göra ekonomiska bedömningar tillämpas på andra faktorer.

73

I fyra av de nio rapporter enligt artikel 126.3 som vi granskade var kommissionens slutsats att de relevanta faktorerna visar eller tyder på en "blandad bild"³⁹, och i tre andra rapporter var slutsatsen att de relevanta faktorerna tyder på en gynnsam eller relativt gynnsam situation⁴⁰. Resonemanget bakom slutsatserna är emellertid oklart, liksom analysens inverkan på det slutliga beslutet om ett land ska bli föremål för ett EDP-förfarande eller inte, eller om tidsfristen för EDP-förfarandet ska förlängas.

Utan tillgång till samtliga uppgifter som använts är det inte möjligt att upprepa de underliggande beräkningarna

74

Information om de uppgifter som kommissionen använt för sina beräkningar var ofta inte lättåtkomlig. Denna granskningsiakttagelse bekräftades av företrädarna för de nationella myndigheterna i några av de medlemsstater som besöktes.

75

Vid ändrade rekommendationer, till exempel, räckte inte informationen i arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar för att man skulle kunna upprepa beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen och andra variabler som krävs för bedömningen av medlemsstaternas efterlevnad av de ursprungliga rekommendationerna. Det arbetsdokument som låg till grund för kommissionens rekommendation att förlänga Frankrikes tidsfrist för EDP-förfarandet i februari 2015 innehöll inga uppgifter som styrkte referensscenariot⁴¹ eller närmare uppgifter om ytterligare diskretionära åtgärder på inkomstsidan trots att man måste ha tillgång till dessa uppgifter för att kunna upprepa bedömningen av de effektiva åtgärder som ledde till förlängningen.

39 Tjeckien (7.10.2009), Italien (7.10.2009), Cypern (12.5.2010) och Malta (13.5.2009).

40 Tyskland (7.10.2009), Frankrike (18.2.2009) och Malta (18.2.2009).

41 Referensscenariot utgick från vårprognosen 2013 som låg till grund för EDP-rekommendationerna 2013.

Besluten bygger inte alltid på tillräckligt objektiva argument

76

Vi granskade kommissionens analyser som låg till grund för rådets beslut och rekommendationer om EDP-förfaranden som medlemsstaterna i urvalet var föremål för. Den rättsliga ram som reglerar frågan om beslut om förfaranden vid alltför stora underskott ger utrymme för en relativt hög grad av flexibilitet i fråga om tolkning och tillämpning. Detta gäller för bedömningen av budgetsituationen i Italien i rapporten enligt artikel 126.3 av den 27 februari 2015 där slutsatsen var att skuldkriteriet kunde anses vara uppnått. I **ruta 7** sammanfattas vår analys av ärendet.

Ruta 7

Efterlevnad av skuldkriteriet – Italien

Italien blev föremål för ett EDP-förfarande i november 2009. Förfarandet hävdades i maj 2013. Sedan dess har Italien varit skyldigt att följa den treåriga övergångsregeln för skuldkriteriet. I februari 2015 gjorde kommissionen en bedömning och drog slutsatsen att medlemsstaten vid första påseendet bröt mot skuldkriteriet.

Men efter att ha tagit hänsyn till de relevanta faktorerna och trots att skuldkvoten i förhållande till BNP fortfarande ökade bedömde kommissionen att Italien uppfyllde skuldkriteriet. I beslutet nämns tre viktiga relevanta faktorer:

- i) Den för tillfället ogynnsamma ekonomiska situationen som kännetecknas av mycket låg inflation, vilket gör det särskilt krävande att uppfylla skuldregeln.

Vår analys: riktmärket för anpassning av skulden tar redan hänsyn till konjunktorens inverkan på skuldminskningstakten. Reglerna för detta anges i en not till suppleanterna i ekonomiska och finansiella kommittén med titeln *Operationalising the debt criterion in the Excessive Deficit Procedure* (hur skuldkriteriet inom EDP-förfarandet ska användas). Av dokumentet framgår tydligt att anpassningen av skuld till konjunkturcykeln även tar hänsyn till prisutvecklingen, som ingår i BNP-deflatorn.

- ii) Fasthållande vid det medelfristiga budgetmålet eller vid den anpassningsbana som leder till det. Enligt GD Ekonomi och finans innebär strikt efterlevnad av eller konvergens med det medelfristiga budgetmålet under normala makroekonomiska omständigheter att landet uppfyller skuldkriteriet på medellång sikt och att skulden är hållbar.

Vår analys: baserat på den ekonomiska prognosen för Europa vintern 2015 uppnådde Italien det medelfristiga budgetmålet 2014 (genom att Italiens ekonomi var i recession behövde landet inte göra någon anpassning mot det medelfristiga budgetmålet – det strukturella saldot försämrades i realiteten med 0,2 %) och enligt prognosen skulle landet uppnå budgetmålet 2015. Men trots att vinterprognosen 2015 även omfattar 2016 tar bedömningen endast hänsyn till 2014 och 2015. Enligt kommissionens prognos kommer Italien inte att följa anpassningsbanan till det medelfristiga budgetmålet under 2016 (prognostiserad strukturell insats -0,2 % i stället för de +0,5 % som behövs). Enligt prognosen skulle Italien alltså inte uppfylla villkoret om att strikt respektera den nödvändiga anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet.

- iii) Strukturreform: i ett meddelande från januari 2015⁴² klargjorde kommissionen att en av de relevanta faktorer som ska beaktas när man beslutar att inte inleda ett EDP-förfarande gäller större strukturreform som har direkta långsiktiga positiva budgeteffekter och är tillräckligt detaljerat planerade av medlemsstaten. GD Ekonomi och finans ansåg att Italien hade gjort framsteg genom genomförandet av en omfattande reformagenda med åtgärder som förväntades ha en positiv effekt på tillväxten och följaktligen på de offentliga finansernas hållbarhet.

Vår analys: i meddelandet kvantifieras inte uttrycken "betydande positiv effekt på tillväxten" och "långsiktiga positiva budgeteffekter". Italien kvantifierade själv reformernas förväntade effekter på tillväxten men inte de långsiktiga budgeteffekterna. Kommissionen delade inte med sig av några av de antaganden som låg till grund för Italiens uppskattning av en positiv effekt på tillväxten utan angav bara att resultaten inte hade godkänts av en nationell oberoende institution och att reformernas effekter föreföll vara överskattade. Det finns slutligen ingen metodram som förklarar hur budgetkostnaderna för reformer ska uppskattas och räknas in i bedömningen av uppfyllandet av skuldriteriet.

42 COM(2015) 12 final, 13.1.2015, Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler.

77

Vi inriktade oss på Italien eftersom det var det enda landet av medlemsstaterna i urvalet där ett EDP-förfarande inte inleddes trots att landet inte uppnådde riktmärket för skuld – beslutet formades av överväganden som byggde på analysen av andra relevanta faktorer. Av de fem övriga medlemsstaterna ligger Tjeckiens skuldkvot i förhållande till BNP under riktmärket, och Tyskland uppnår för närvarande riktmärket för skuld. Malta var föremål för ett förfarande vid alltför stort underskott från 2013, när landet inte lyckades uppfylla skuldkravet, till 2015 när det också uppfyllde kravet på både underskott och skuld. Andra regler om övervakning gäller för Cypern eftersom landet 2013 blev föremål för ett program för ekonomiskt bistånd. När det slutligen gäller Frankrike, som har varit föremål för ett EDP-förfarande sedan 2009, ska enligt förordning (EG) nr 1467/97 skuldriteriet inte tillämpas förrän medlemsstaten lämnar EDP-förfarandet, det vill säga inte före 2018.

78

I Italiens fall använde kommissionen möjligheten att hänvisa till relevanta faktorer för att undvika att tillämpa ett EDP-förfarande på en medlemsstat som med största sannolikhet inte skulle kunna uppfylla riktmärket för skuld. I stället för att angripa de grundläggande orsaker som gjorde det mycket krävande att uppfylla riktmärket (eftersom man till exempel inte tar hänsyn till den ursprungliga skuldnivån) sköt kommissionen med andra ord upp problemet genom att lyfta fram relevanta faktorer, vilket gjorde att ett strikt uppfyllande av riktmärket fick sekundär betydelse.

79

För tre av de sex medlemsstaterna i urvalet förlängdes tidsfristen för EDP-förfarandet, och ändrade rekommendationer utfärdades (se **tabell 5**).

Tabell 5 Ändrade rekommendationer

	Ursprungliga rekommendationer			Ändrade rekommendationer				
	Datum	Tidsfrist	Genomsnittlig finanspolitisk ansträngning	Kommissionens datum för bedömningen	Datum för rekommendationen	Förlängning	Tidsfrist	Genomsnittlig finanspolitisk ansträngning
Frankrike	april 2009	2012	minst 1 % av BNP med start 2010	november 2009	november 2009	1 år	2013	över 1 % av BNP under perioden 2010–2013
				maj 2013	juni 2013	2 år	2015	1,3 % av BNP 2013, 0,8 % av BNP 2014, 0,8 % av BNP 2015
				februari 2015	mars 2015	2 år	senast 2017	0,5 % av BNP 2015, 0,8 % av BNP 2016, 0,9 % av BNP 2017
Cypern	juli 2010	2012	minst 1,5 % av BNP under perioden 2011–2012	maj 2013	maj 2013	4 år	2016	inte specificerad
Malta	juli 2009	2010	inte specificerad	februari 2010	februari 2010	1 år	2011	0,75 % av BNP 2011

Källa: Europeiska revisionsrätten.

80

Vi anser att den analys som låg till grund för förlängningen i mars 2015 av Frankrikes EDP-förfarande, som byggde på vinterprognosen 2015, inte var helt transparent. Framförallt baserades den ändrade rekommendationen på en bedömning enligt bottom-up-metoden där det sades att det sammantaget utifrån de tillgängliga bevisen inte gick att dra slutsatsen att den rekommenderade insatsen inte hade utförts under 2013–2014⁴³. Detta trots att man vid beräkningen av den strukturella insatsen hade tagit med effekterna av en diskretionär åtgärd på inkomstsidan⁴⁴ som inte skulle ha ingått eftersom den var tillfällig (finansiella konsekvenser från 2014 till 2016). Den aktuella åtgärden var värd 0,1 % av BNP. Utan den skulle den strukturella insatsen inte ha nått upp till de 1,1 % som behövdes för att motivera förlängningen av tidsfristen för EDP-förfarandet.

81

Dessutom ansåg kommissionen att Frankrike uppfyllde riktmärket i efterskott och hänvisade till detta för att motivera att tidsfristen förlängdes så att underskottet skulle kunna minskas till under tröskelvärdet i lugnare takt. Denna bedömning baserades dock endast på uppgifter från 2013 och 2014. Vid sin bedömning tog kommissionen ingen hänsyn till de prognoser som fanns för 2015 och som visade att Frankrike inte skulle uppnå sina mål (se **bilaga VI**).

82

Enligt handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten ska bedömningen av effektiva åtgärder senareläggas om det finns risk för att uppgifterna om utfall vid tidsfristens slut kommer att visa att det nominella underskottsmålet inte har uppfyllts. Syftet med rekommendationen är att förhindra en konflikt mellan artikel 10.3 i förordning (EG) nr 1467/97, enligt vilken förfarandet vid alltför stora underskott omedelbart ska skärpas om uppgifterna om utfall visar att underskottsmålet inte uppnås, och artikel 3.5 i samma förordning, som anger att tidsfristen får utsträckas om effektiva åtgärder har vidtagits (det vill säga att medlemsstaten har lyckats göra den begärda finanspolitiska ansträngningen enligt en bedömning med top-down- och/eller bottom-up-indikatorer). Enligt den information som var tillgänglig när bedömningen gjordes var dock Frankrike inte på väg att uppfylla några nominella eller strukturella indikatorer innan tidsfristen gick ut i slutet av 2015. I stället för att förlänga tidsfristen skulle kommissionen därför antingen ha utfärdat en tidig varning (genom en fristående rekommendation) eller skärpt förfarandet.

43 SWD(2015) 19 final, 27.2.2015, s. 18.

44 Ökning från 5 till 10,7 % av det extraordinära bidraget på bolagsskatt (*Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés*). Åtgärden infördes den 29 december 2013 och ska avslutas den 30 december 2016.

83

Kommissionen använde den stora flexibilitet och de möjligheter som reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten erbjuder när den bedömde Italien och Frankrike.

Det fanns också oförklarade skillnader mellan besluten om EDP-förfarande och de rekommendationer som antogs av rådet och de som föreslogs av kommissionen**84**

Vi jämförde besluten och rekommendationerna inom EDP-förfarandet i den version som slutligt antogs av rådet med dem som kommissionen föreslagit och fann ett antal skillnader som inte förklarades i de tillgängliga handlingarna. Till exempel rekommenderade kommissionen när det gällde Cypern (den 6 juli 2010) 1,75 % av BNP under perioden 2010–2012. Detta ändrades i rådets rekommendation till 1,5 % av BNP under perioden 2011–2012. För de mest relevanta olikheterna, se ***bilaga VII***.

Korrigerande åtgärder och tillsynsåtgärder inom EDP-förfarandet: medlemsstaternas rapportering, kommissionens övervakning och tillsyn

Medlemsstaternas rapportering om korrigerande åtgärder kan bli bättre

Medlemsstaternas rapportering om korrigerande åtgärder inom EDP-förfarandet ger inte kommissionen en tillräckligt bred och stabil grund för att utföra sina övervaknings- och tillsynsuppgifter

85

Med sexpacken och tvåpacken infördes nya rapporteringskrav för att förbättra övervakningen av EDP-förfarandet (se **figur 7**). Det finns dock inga regler för att säkerställa att medlemsstaterna uppfyller dessa rapporteringskrav. Konsekvensen blir att kommissionen inte vidtar några åtgärder mot medlemsstater som inte tillhandahåller den begärda informationen. Vår analys visade vidare att kommissionen inte påtalade detta för Europaparlamentet och rådet i sin genomgång från november 2014 av den ekonomiska styrningen och tillämpningen av sexpacken och tvåpacken. De medlemsstater i vårt urval som ska följa de nya rapporteringskraven⁴⁵ har inte alltid gjort det (se exempel i **figur 8**).

45 Frankrike och Malta.

Figur 7

Nya rapporteringskrav infördes med sexpacken och tvåpacken



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Figur 8

Exempel på när medlemsstater inte uppfyllde sina rapporteringsskyldigheter

➔ Frankrike skulle i oktober 2013 överlämna tre dokument för EDP-förarbetet:



➔ Frankrike och Malta skulle 2014 skicka följande rapporter:



Källa: Europeiska revisionsrätten.

86

Med undantag för Cypern (efter det att landet hade ingått avtal om ett program för ekonomiskt bistånd 2013) var de korrigerande åtgärderna inte tillräckligt detaljerade och/eller så var deras finanspolitiska effekter inte tillräckligt tydligt identifierade eller förklarade (se **ruta 8**) för att kommissionens tillsyn skulle bli ändamålsenlig.

87

Vidare är de tidsfrister som fastställts för utarbetandet av ekonomiska prognoser för Europa inte anpassade till tidsfristerna för nationella budgetar. Detta leder till frekventa avvikelser mellan kommissionens prognoser och nationella budgetprognoser, och följaktligen mellan budgetmål och nödvändiga anpassningsbanor inom EDP-förfarandet.

Ruta 8**Exempel på korrigerande åtgärder som inte beskrevs tillräckligt detaljerat**

- **Tjeckiens** nationella reformprogram (2012) innehöll en lista med åtgärder, både planerade och genomförda, och med genomförda åtgärder som förväntades få finansiella konsekvenser 2013 och 2014. Programmet innehöll dock ingen uppskattning av de finanspolitiska effekterna av dessa åtgärder.
- **Tjeckiens** konvergensprogram (2012) innehöll en tabell med en beskrivning av de finanspolitiska effekterna av åtgärder som planerades för 2013–2015. Uppgifterna i texten överensstämde dock inte med informationen i tabellen. I ett fall fanns det inga närmare uppgifter om de korrigerande åtgärder som föreslogs.
- I **Maltas** rapport om vidtagna åtgärder (2013) specificerades korrigerande åtgärder för 2013, men rapporten var vag när det gällde 2014. I stället för att ange närmare uppgifter hänvisades endast till den kommande budgeten. Kommissionen tog därför inte med de planerade åtgärderna i sin bedömning⁴⁶ (de togs inte med förrän i vinterprognosen), vilket gav ett svagare underlag för en ändamålsenlig övervakning och tillsyn.
- I **Frankrikes** stabilitetsprogram för 2010–2014 beskrevs inte de korrigerande åtgärderna för varje år tillräckligt detaljerat⁴⁷. Kommissionen hade därför inte tillräckligt underlag för en ändamålsenlig övervakning eller ett ändamålsenligt beslutsfattande.

⁴⁶ Offentliggjordes den 5 november 2013 och baserades på höstprognosen.

⁴⁷ Varje efterföljande stabilitetsprogram omfattar tre år. Frankrike lämnade systematiskt fullständiga detaljer om det första året men inte om det andra eller tredje.

Kommissionens övervakning och tillsyn styrs av allt komplexare regler, saknar insyn och resulterar i en begränsad bedömning av effekter av strukturreformer

88

I detta avsnitt beskrivs reglerna och förfarandet för att bedöma effektiva åtgärder, granskas kvaliteten på kommissionens bedömningar och diskuteras effekterna av nyligen gjorda ändringar.

89

Reglerna för bedömning av effektiva åtgärder har utvecklats som ett resultat av

- i) reformerna av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 och 2011 där det ursprungliga riktmärket för underskott (3 % i stabilitets- och tillväxtpakten 1997) kompletterades med en top-down-metod som utgår från det strukturella saldot,
- ii) ytterligare tolkningsvägledning, som rådet antog 2014, med en metod för bottom-up-bedömning.

90

Efterlevnaden av EDP-rekommendationer kontrolleras genom en bedömning, baserad på faktiska uppgifter och kommissionens prognoser, av om medlemsstaten uppfyller de årliga underskottsmålen. Om medlemsstaten inte gör det görs bedömningen av effektiva åtgärder med hjälp av top-down- och bottom-up-metoderna (se **ruta 9**).

Bedömning av effektiva åtgärder

Top-down-metoden

Om de årliga underskottsmålen inte uppnås används top-down-metoden för att bedöma om medlemsstaten har lyckats förbättra det strukturella saldo ("den rekommenderade finanspolitiska ansträngningen" R) som föreskrivs i EDP-rekommendationerna.

Man jämför därför R med den observerade eller prognostiserade ändringen av det strukturella saldot ("observerad finanspolitisk ansträngning" ΔS) och med ändringen av det strukturella saldot justerat för effekterna av a) ändringar av potentiell produktionsökning, b) ändrad sammanställning av den ekonomiska tillväxten eller andra oförutsedda/uteblivna inkomster och c) andra oväntade händelser ("justerad finanspolitisk ansträngning" ΔS^*).

Om både ΔS och ΔS^* är lika med eller större än R anses medlemsstaten ha vidtagit effektiva åtgärder och EDP-förfarandet blir vilande. I alla andra fall måste bedömningen bekräftas genom en noggrann analys som görs med hjälp av top-down- och bottom-up-metoderna.

Bottom-up-metoden

Syftet med bottom-up-metoden är att bedöma den finanspolitiska ansträngningen genom att tillhandahålla en direkt uppskattning av budgetkonsekvenserna av de nya finanspolitiska åtgärder som medlemsstaten har vidtagit sedan EDP-rekommendationen utfärdades eller sedan efterlevnaden av den senast bedömdes.

Den finanspolitiska ansträngningen beräknas som summan av a) de uppskattade budgetkonsekvenserna av ytterligare diskretionära inkomståtgärder och b) ändringen av de nominella utgifterna i förhållande till ett referensscenario som kommissionen tidigare har prognostiserat utifrån ett antagande om oförändrad politik.

Reglerna för bedömning av effektiva åtgärder har blivit allt komplexare

91

Införandet av top-down- och bottom-up-metoderna har gjort reglerna för bedömning av effektiva åtgärder komplexare.

92

Top-down-metoden: den strukturella insatsen bygger på en uppskattning av produktionsgapet, som anger skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion. Potentiell produktion definieras som den högsta produktionsnivå som kan uppnås utan att generera ett inflationstryck. Det är en variabel som inte kan observeras och som är mycket osäker att uppskatta (se **ruta 10**).

Ruta 10

Potentiell produktion

Sedan reformen 2005 spelar den potentiella produktionen en avgörande roll i EDP-förfarandet. Detta teoretiska koncept kan inte observeras, inte ens i efterhand, utan måste uppskattas.

Det finns olika metoder för att uppskatta potentiell produktion. Trots att experter anser att uppskattningar av produktionsgapet är mycket osäkra och att det vore oklokt att basera en bedömning av ekonomiska utsikter enbart på en enda metod⁴⁸ antog Ekofinrådet just en sådan metod: produktionsfunktionsmetoden.

Metoden använder en fastställd funktionsformel för produktionsfunktionen, och den potentiella produktionen uppskattas genom att man kombinerar kapitalstocken, arbetskraften och faktorernas totala produktivitet efter att ha rensat för konjunkturkomponenten. Samma produktionsfunktion gäller för alla medlemsstater: en Cobb-Douglas-funktion med en produktionselasticitet för arbetskraft lika med 0,65 och en produktionselasticitet för kapital lika med 0,35. Vi fick fram dessa värden genom att använda den genomsnittliga löneandelen i EU-15 under perioden 1960–2013 som estimat för produktionselasticiteten för arbetskraft, vilket ger ett värde på 0,63 och, per definition, 0,37 för produktionselasticiteten för kapital. Men eftersom dessa värden ligger nära de vedertagna medelvärdena på 0,65 och 0,35 används de senare för alla länder⁴⁹.

Ändringar av uppskattad potentiell produktion utlöses av justeringar av tidigare uppgifter och användning av nya uppgifter om produktion och förväntad produktion, men även av andra tekniska aspekter och underliggande hypoteser – såsom förväntade ändringar av inflationen.

48 *Office for Budget Responsibility* (Storbritanniens finanspolitiska råd), briefing paper nr 2 *Estimating the output gap* (att uppskatta produktionsgapet), april 2011.

49 *The production function methodology for calculating potential output growth and output gaps* (produktionsfunktionsmetoden för beräkning av potentiell produktionstillväxt och potentiella produktionsgap), *Economic Papers* 535, november 2014.

93

Detta är orsaken till att uppskattad potentiell produktion är föremål för frekventa och ibland stora ändringar som även kan påverka tidigare uppskattningar. Faktiska produktionssiffror (både historiska och prognostiserade) kan också bli föremål för stora ändringar. Resultatet av allt detta är att produktionsgapet ofta ändras och kan fluktuera enormt – ibland är ändringen större än den tidigare uppskattningen av själva produktionsgapet. **Figur 9** illustrerar denna volatilitet. Exempelvis uppskattades produktionsgapet för Cypern 2013 ursprungligen i prognosen 2011 till -1,32 %, det sjönk till -6,16 % i vårprognosen 2013 och steg till -4,1 % i vårprognosen 2014.

Figur 9 Exempel på volatiliteten hos produktionsgapet i kommissionens prognoser



Anm.: H = höst, Vå = vår, Vi = vinter.

Källa: Kommissionens årliga makroekonomiska databas (Amoco).

94

Bottom-up-metoden är också ganska komplex, framförallt på grund av att det är svårt att definiera effekten av inkomståtgärder och att det finns ett riktmärke mot vilket regeringens åtgärder bedöms som bygger på ett antagande om oförändrad politik. Kommissionens kontroll/godkännande av de uppskattade budgetkonsekvenserna av finanspolitiska åtgärder bygger ofrånkomligen på information och siffror som tillhandahålls av de nationella myndigheterna. Det är omöjligt för kommissionen att på lämpligt sätt bedöma om dessa siffror är korrekta med de resurser den för närvarande anslår till uppgiften.

Ingen insyn i kommissionens analyser av effekterna av finanspolitiska åtgärder**95**

Den ökade komplexiteten hos reglerna för bedömning av effektiva åtgärder har vidgat kommissionens utrymme för tolkning och egna beslut. Insynen i dess analyser har därför minskat.

96

När det gäller top-down-metoden går det inte att göra om beräkningarna av den strukturella insatsen utan att ha tillgång till vissa nyckeluppgifter som inte i sin helhet delades med medlemsstaterna förrän vårprognosen 2015 och som ännu inte har blivit offentliga (se punkterna 74 och 75).

97

Kommissionen använde bottom-up-metoden för Frankrike i maj 2013. Den här metoden gjorde att kommissionen kunde bedöma att Frankrike hade vidtagit effektiva åtgärder och förlänga landets tidsfrist inom EDP-förfarandet. Metoden godkändes dock inte av rådet förrän i juni 2014. Dessutom är konsekvensbedömningen av inkomståtgärder en prognos, inte en efterhandsbedömning, och kan därför vara alltför optimistisk jämfört med de faktiska resultaten. Vidare bedöms effekten av utgiftsåtgärder i förhållande till ett referensscenario som kommissionen har angett utifrån antagandet om oförändrad politik, och den bedömningen bör göras av experter.

98

Kommissionen har försökt öka insynen. Delvis sedan vårprognosen 2014 och helt sedan vårprognosen 2015 har kommissionen delat den information med medlemsstaterna som de behöver för att upprepa beräkningen av effektiva åtgärder. Större delen av denna detaljerade information offentliggörs dock inte, vilket innebär att en intresserad tredje part inte kan upprepa bedömningen.

99

I likhet med de rapporteringsdokument inom EDP-förfarandet som nationella myndigheter överlämnade (se punkt 86) innehöll inte de bedömningar som kommissionen gjort och som vi granskade några detaljerade (per åtgärd) eller kvantifierade efterhandsbedömningar av de korrigerande åtgärder som medlemsstaterna hade vidtagit.

Kommissionens slutsatser är inte alltid tillräckligt tydliga eller välgrundade**100**

Sedan sexpacken trädde i kraft är de medlemsstater som är föremål för ett EDP-förfarande eller som har beviljats förlängning skyldiga att inom de följande sex månaderna utarbeta en rapport om de korrigerande åtgärder som vidtagits (se **figur 7** i punkt 85). Detta gällde för två medlemsstater i urvalet (Malta och Frankrike i oktober 2013). I båda fallen fann vi att slutsatserna efter kommissionens bedömning byggde på ofullständiga uppgifter. Framför allt konstaterade vi följande:

- i) Kommissionen påpekade att Malta (tidsfrist inom EDP-förfarandet i slutet av 2014) inte lyckades uppfylla förfarandets krav för 2014, vare sig i nominella eller strukturella termer, och att varken rapporten om vidtagna åtgärder eller utkastet till budgetplan innehöll tillräckliga detaljer om de diskretionära åtgärder som budgetmålen byggde på.
- ii) Kommissionens top-down-bedömning visade att i Frankrike (förlängd tidsfrist för EDP-förfarandet till slutet av 2015) var den strukturella insatsen otillräcklig både 2013 och 2014 men att den justerade strukturella insatsen överensstämde med målet. I enlighet med reglerna gjordes också en bottom-up-analys för att se om medlemsstaten hade vidtagit effektiva åtgärder. Den andra analysen visade dock att den strukturella insatsen inte nådde upp till rådets rekommendationer för något av åren (det vill säga att budgeteffekten av nya diskretionära åtgärder var otillräcklig). Liksom för 2015, det sista året inom EDP-förfarandet, varnade kommissionen för att det krävdes en omfattande uppsättning åtgärder utöver de som redan angetts om målet för 2015 säkert skulle uppnås. Faktum är att Frankrike inte uppnådde det målet.

Trots dessa kommentarer om både Malta och Frankrike var kommissionens slutsats i båda rapporterna om vidtagna åtgärder att medlemsstaten "har vidtagit effektiva åtgärder och att det för närvarande inte krävs några ytterligare steg i förfarandet vid alltför stora underskott".

101

Kommissionen hävdade att rapporten om vidtagna åtgärder bedöms i efterskott. Detta överensstämmer dock inte med reglerna i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten (punkt 232 där det anges att kommissionen ska granska medlemsstatens rapport om vidtagna åtgärder för att se om medlemsstaten har uppfyllt rekommendationerna enligt artikel 126.7. Detta sker genom att kommissionen bedömer om prognoserna visar att medlemsstaten kommer att uppnå samtliga nominella mål). Det innebär också att man kan sätta upp mindre ambitiösa mål för det första året av ett EDP-förfarande (när rapporten ska överlämnas), vilket kan förvandla bedömningen av rapporten om vidtagna åtgärder till en ren formalitet som inte bidrar med något mervärde. I detta avseende noterar vi till exempel att enligt de rådsrekommendationer som utfärdades i juni 2013 skulle Frankrike det året uppnå ett nominellt underskottsmål som motsvarade prognosen för 2013 i den ekonomiska prognosen för Europa som låg till grund för EDP-rekommendationerna, och man krävde endast sådana diskretionära åtgärder som medlemsstaten redan hade godkänt i sin senaste budget vid den tidpunkten. Slutligen hade den nödvändiga strukturella insatsen helt enkelt härletts från det nominella budgetmålet.

102

Med hjälp av bedömningen av effektiva åtgärder bör förfarandet kunna skärpas om medlemsstaten inte uppnår, eller prognosen visar att den inte kommer att uppnå, alla målen (nominellt underskott, strukturell insats, justerad strukturell insats och bottom-up-mål). Vi fann emellertid att detta inte gällde för de pågående bedömningar ("ordinarie övervakning") som gjordes av Frankrike⁵⁰ i samband med vår- och höstprognoserna 2014: trots att Frankrike inte uppnådde något av sina mål skärptes inte förfarandet (se **bilaga VI**).

103

Vår analys av den bedömning som kommissionen gör när tidsfristen för ändrade rekommendationer går ut (Malta 2010 och Frankrike 2009, 2013 och 2015) redovisas i punkt 79 och följande punkter.

50 Som framgår av **bilaga VI** är Frankrike den enda medlemsstat i urvalet som har denna brist i den pågående bedömningen.

104

När det gäller frågan om skuld konstaterade vi generellt att analysen av skuldkvotens dynamik, även efter tillämpning av skuldkriteriet, inte ger några avgörande svar när det gäller medlemsstater som redan var föremål för ett EDP-förfarande i november 2011. Analysen beskriver i allmänna ordalag historiska och prognostiserade trender avseende skuldkvoten i förhållande till BNP och varnar för att medlemsstaternas prognoser kan underskatta takten i skuldtillväxten och för att åtgärder som planerades i deras stabilitetsprogram kan vara otillräckliga för att få skuldkvoten att sjunka. I slutsatserna ifrågasätts dock inte ens om landet har brutit mot skuldkriteriet eller inte. Kommissionen påpekade att en sådan slutsats inte skulle vara relevant förrän EDP-förfarandet har upphävts. I detta avseende noterar vi också att enligt den interna versionen av handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten ska de förfaranden vid alltför stora underskott som pågick i november 2011 endast upphävas på grundval av skuldkriteriet.

Införandet av årliga finanspolitiska mål i EDP-rekommendationer från 2011 och framåt gör dock att det finns ett tydligt riktmärke för den pågående bedömningen av effektiva åtgärder inom fleråriga EDP-förfaranden

105

I princip ska ett EDP-förfarande avslutas före utgången av året efter det år som det inleddes. De mål som anges i EDP-rekommendationer är därför årliga.

106

Men 2009 inleddes flera förfaranden vid alltför stora underskott som fick en flerårig tidsfrist. Målet för underskottet i de offentliga finanserna fastställdes för perioden som helhet, och den finanspolitiska ansträngningen fördelades därför över hela perioden (se **bilaga VI**, gula celler). Nackdelen var att medlemsstaterna på grund av det kunde skjuta upp merparten av de korrigerande åtgärderna till periodens sista år. Vid den tidpunkten gjorde den stora omfattningen av nödvändiga korrigeringar att det inte var realistiskt att genomföra dem, vilket tvingade rådet att förlänga tidsfristen.

107

För att åtgärda denna brist anger EDP-rekommendationerna sedan 2011 årliga finanspolitiska mål i både strukturella och nominella termer för de fleråriga förfarandena, vilket återinför det årliga riktmärket för bedömningen av korrigerande åtgärder som fanns före 2009.

Strukturreformer beaktas nu också i den övergripande bedömningen av vidtagna EDP-åtgärder

108

Alltför stora offentliga underskott kan ha sitt ursprung – åtminstone delvis – i strukturella svagheter. Syftet med strukturreformer är att åtgärda dessa svagheter och avlägsna hinder för de grundläggande drivkrafterna för tillväxt, genom till exempel avreglering av marknaderna för arbetskraft, varor och tjänster, vilket i sin tur främjar skapandet av sysselsättning och investeringar och förbättrar produktiviteten. Strukturreformer kan alltså förbättra konkurrenskraften, öka tillväxten och, på medellång och lång sikt, bidra till en varaktig korrigerande av underskottet.

109

Sedan 2013 tar kommissionen också hänsyn till strukturreformer vid sin samlade bedömning av EDP-åtgärder. Den gör det genom att bedöma programmen för ekonomiskt partnerskap. Sedan tvåpacken trädde i kraft är de medlemsstater i euroområdet som är föremål för ett EDP-förfarande skyldiga att tillsammans med sin rapport om vidtagna åtgärder lägga fram program för ekonomiskt partnerskap som är en sorts färdplan över planerade strukturreformer. Vidare har kommissionen sedan februari 2015 bedömt att tillräckligt detaljplanerade strukturreformer är en relevant faktor för att inte inleda ett EDP-förfarande eller för att bevilja en flerårig tidsfrist⁵¹.

Analyserna av strukturreformer är dock fortfarande begränsade och beaktar inte tillräckligt strukturreformernas betydelse inom EDP-förfarandet

110

Program för ekonomiskt partnerskap bedöms bara en gång, och kommissionen följer inte systematiskt upp de brister som identifieras. Till exempel var rådets slutsats i yttrandet om det program för ekonomiskt partnerskap som Malta lade fram i oktober 2013 att alla reformer pågick och att genomförandet fortfarande var utsatt för risk. Dessutom hade några landsspecifika rekommendationer ännu inte beaktats fullt ut. Rådet uppmanade därför Malta att lämna ytterligare information om genomförandet av de planerade reformerna i nästa nationella reformprogram och stabilitetsprogram och samtidigt överväga ytterligare åtgärder för att säkerställa långsiktigt hållbara offentliga finanser. Men trots att Malta inte behandlade alla aspekter av rådets yttrande när det gällde ett antal reformer nämnde inte kommissionen de saknade uppgifterna i sin bedömning av det aktuella nationella reformprogrammet.

51 KOM(2015) 12 slutlig.

111

Med undantag för medlemsstater som är föremål för ett program för ekonomiskt bistånd (till exempel Cypern) följs genomförandet av strukturreformer av de medlemsstater som är föremål för ett EDP-förfarande endast upp i samband med den europeiska planeringsterminen (övervakning av genomförandet av landsspecifika rekommendationer), och kontrollen är inte striktare än av andra medlemsstater.

112

Vidare omfattar övervakningen av landsspecifika rekommendationer inte alltid det faktiska genomförandet av reformer eller en bedömning av deras ändamålsenlighet. Övervakningen är främst inriktad på de steg som vidtagits för att omvandla de föreslagna åtgärderna till lagstiftning (se **ruta 11**). Vi anser att svag övervakning kan försämra effekten av det beslut som kommissionen nyligen fattade om att lägga större vikt vid genomförandet av strukturreformer.

Ruta 11

Kommissionens bedömning av de strukturreformer som Italien genomfört

För att illustrera hur kommissionen går till väga när den bedömer strukturreformer tar vi upp tre reformer som både Italien och kommissionen prioriterade:

- **Översyn av utgifter:** i sina nationella reformprogram 2013 och 2014 betonade de italienska myndigheterna att en kommissionär utsetts för att övervaka översynen av utgifter. Den kommissionär som hade utsetts i oktober 2013 avgick dock i oktober 2014 (två år innan hans mandat gick ut) efter att ha lagt fram en plan för översyn av utgifter. I sin bedömning (COM(2015) 113 final) noterade kommissionen endast att Italien i samband med översynen av utgifter hade valt ett mer politiskt ägande men att bara några instrument var fullt operativa. Italiens framsteg (eller brist på framsteg) i genomförandet av kommissionärens förslag bedömdes inte. En ny kommissionär för översynen av utgifter utsågs redan fem månader senare.
- **Bekämpning av korruption:** när GD Ekonomi och finans bedömde myndigheten för korruptionsbekämpning upptäcktes inga brister som försvagade dess ändamålsenlighet. Bristerna blev inte synliga förrän i juni 2014 efter det att GD Migration och inrikes frågor i en rapport hade identifierat flera problem (februari 2014) och en stor korruptionsskandal hade brutit ut i Italien (EXPO 2015 i Milano i april 2014). Två andra större korruptionsfall blev kända senare samma år (projektet Mose i Venedig i juni och "Mafia Capitale" i Rom i december).
- **Bekämpning av skatteflykt:** vid sin bedömning granskade inte kommissionen de uppgifter som Italien redovisat som resultatet av åtgärder som vidtagits under denna rubrik i de nationella stabilitets- och reformprogrammen.

Resultat av EDP-förfarandet

Genom reformerna av EDP-förfarandet har verktyg för stärkt budgetdisciplin införts men förfarandet har inte varit helt ändamålsenligt som korrigerande mekanism

113

I detta avsnitt sammanfattar vi vad som har gjorts för att ytterligare förbättra budgetdisciplinen och granskar ändamålsenligheten hos EDP-förfarandet som mekanism för korrigeringar och strukturreformer.

Genom successiva reformer av EDP-förfarandet har man infört verktyg för stärkt budgetdisciplin i medlemsstaterna

114

De senaste reformerna av EU:s budgetram (sexpacken 2011 och tvåpacken 2013 – se **figur 1**) gjordes för att uppnå och behålla sunda offentliga finanser. När det gäller EDP-förfarandet infördes genom reformerna kompletterande regler, en mekanism för tidig varning och en uppsättning nya verktyg för tillsyn och övervakning. Sanktionerna skärptes också och villkoren för att tillämpa dem mildrades.

EDP-förfarandet har dock inte visat sig vara helt ändamålsenligt som korrigerande mekanism

115

Budgetsaldo och skuldkvoten i förhållande till BNP är de två indikatorer enligt fördraget som används för att bedöma en medlemsstats budgetläge (se punkt 1). Med reformen av stabilitets- och tillväxtpakten 2005 kompletterades dessa genom att det strukturella saldot infördes⁵² som ett av de mål som medlemsstater som är föremål för ett EDP-förfarande måste uppnå för att korrigera en situation med ett alltfört stort underskott.

116

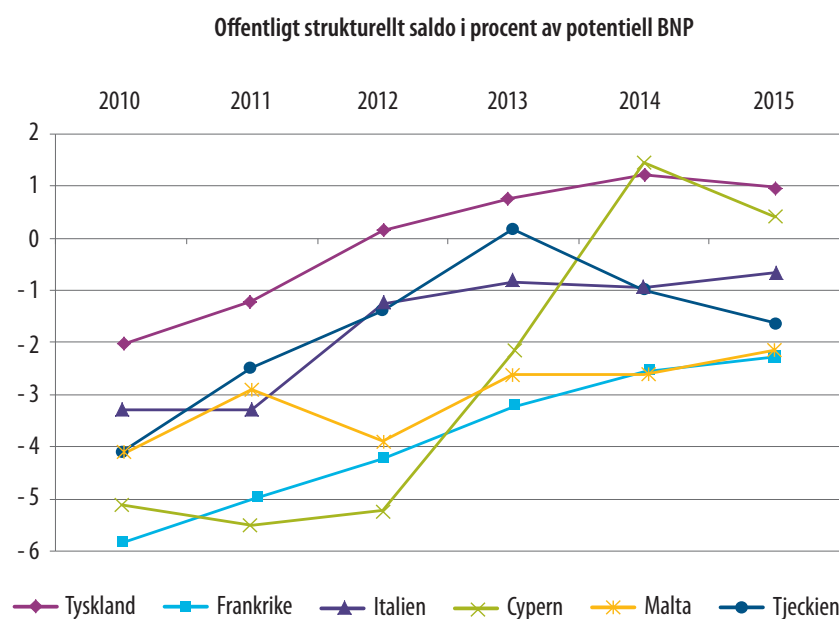
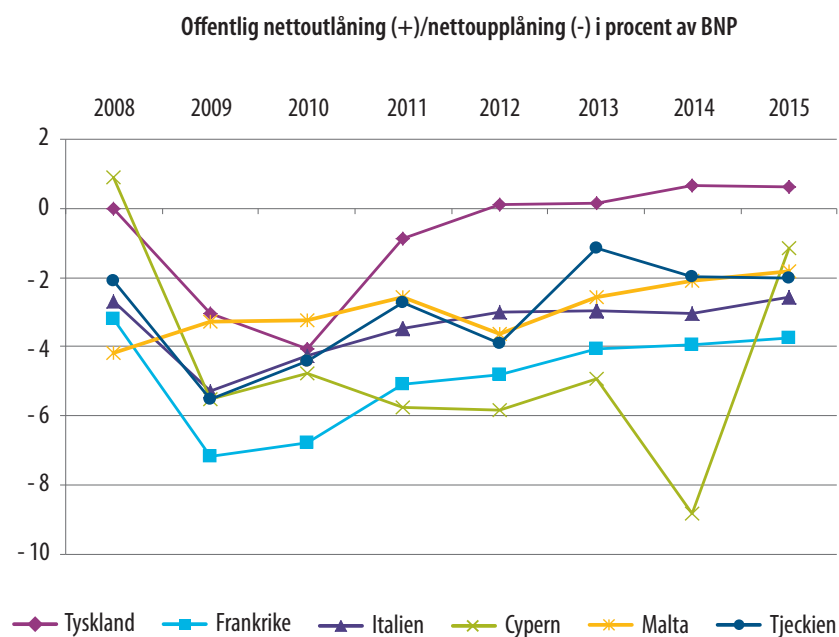
Av de 23 medlemsstater som var föremål för ett EDP-förfarande i november 2011 hade 15 lämnat förfarandet i slutet av 2015 (se **tabell 1**). Samtliga medlemsstater som vi granskade förbättrade både sitt budgetsaldo och sitt strukturella saldo under den granskade perioden (se **figur 10**⁵³). Tjeckien, Tyskland, Italien och Malta lyckades lämna förfarandet. Cypern godtog ett program för ekonomiskt bistånd, och Frankrike är fortfarande föremål för ett EDP-förfarande efter det att tidsfristen har förlängts tre gånger. Frankrike är den enda medlemsstaten i vårt urval vars underskott fortfarande var högre än tröskelvärdet på 3 % 2015.

52 Det strukturella saldot är budgetsaldot rensat från konjunkturkomponenten och engångsåtgärder och andra tillfälliga åtgärder.

53 Uppgifterna gäller den granskade perioden, det vill säga 2008–2015. Ameco innehåller dock endast uppgifter om det strukturella saldot sedan 2010.

Figur 10

Offentligt budgetsaldo (2008–2015) och strukturellt saldo (2010–2015)



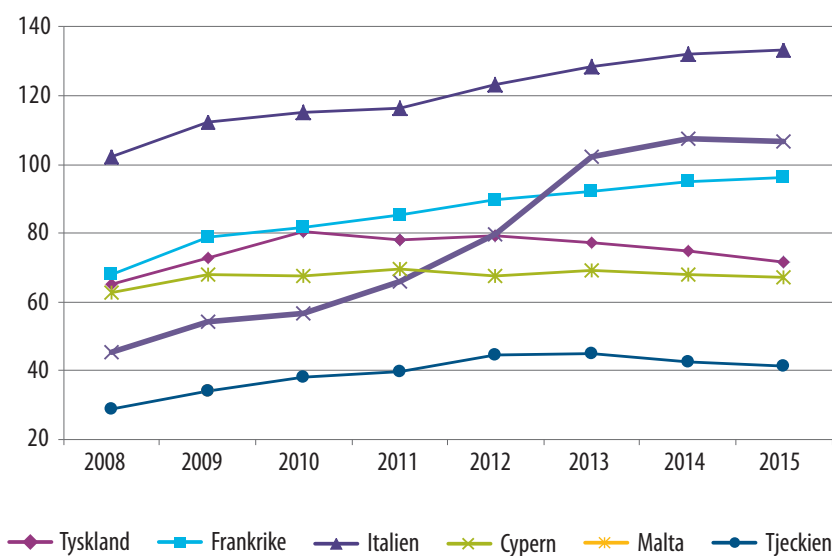
Källa: Revisionsrätten, på grundval av Ameco (senaste uppdatering 5.5.2015).

117

Samtliga medlemsstater i urvalet hade högre skuldkvot i förhållande till BNP 2015 än 2008 (se **figur 11**). Det måste dock påpekas att de förfaranden vid alltför stort underskott som vi granskade infördes mitt under en allvarlig finanskris som bidrog till att skuldnivåerna snabbt steg av olika anledningar, till exempel kapitaltillskott till banker och låg eller negativ nominell tillväxt. I genomsnitt ökade skuldkvoten i förhållande till BNP i EU med över 24 % av BNP mellan 2008 och 2012, och alla länder påverkades.

Figur 11

Skuldkvoten i förhållande till BNP (i procent) 2008–2015



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Ameco (senaste uppdatering 5.5.2015).

118

I Tyskland, Malta och Tjeckien (där den ligger kvar under tröskelvärdet) var ökningen 2008–2015 måttlig (4,4 procentenheter för Malta, 6,4 procentenheter för Tyskland och 12,8 procentenheter för Tjeckien) och skuldkvoten är nu på väg ner. Cypern har haft att hantera en bankkras utan motstycke och landets skuldkvot i förhållande till BNP ökade med 61,4 procentenheter mellan 2008 och 2015, där den snabbaste ökningen skedde mellan 2008 och 2013 (från 45,3 till 102,2 %). Sedan Cypern 2013 blev föremål för ett program med ekonomiskt bistånd har skulddynamiken lättat och kvoten stabiliserades 2014 (107,5 %) och 2015 (106,7 %). Slutligen har skuldkvoten i förhållande till BNP för både Frankrike och Italien fortsatt att öka med omkring 30 procentenheter under perioden 2008–2015.

119

Drivkrafterna bakom skulddynamiken är primärsaldot⁵⁴, snöbollseffekten⁵⁵ och stock-/flödesjusteringen⁵⁶. Utvecklingen av skuldkvoten i förhållande till BNP kan därför delas upp efter effekterna av dessa tre drivkrafter. **Figur 12** visar denna uppdelning och **ruta 12** innehåller en mer ingående analys av uppdelningen och skulddynamiken för de medlemsstater som ingår i urvalet.

120

Analysen ovan tyder på att ramen för EDP-förfarandet potentiellt är ändamålsenlig för att hålla skuld i schack. Emellertid kan en hög ursprunglig skuldnivå (som i Italien) göra förfarandet mindre ändamålsenligt när det gäller att få kontroll över skuldkvoten i förhållande till BNP. Likadant är det om en medlemsstat (till exempel Frankrike) är ovillig att genomföra EDP-rekommendationer och säkerställa budgetdisciplin.

121

Italiens skuld fortsatte att öka trots ansträngningarna för att uppnå budgetdisciplin (vilket framgår av ett positivt årligt primärsaldo på +1,1 % i genomsnitt under perioden) beroende på en kraftig snöbollseffekt som uppkom på grund av kombinationen stor initial skuldstock, låg eller negativ nominell BNP-tillväxt och perioder med höga räntor. Frankrikes skuldkvot i förhållande till BNP ökade, trots att den initialt var måttlig, på grund av bristande budgetdisciplin, vilket framgår av att budgetindikatorerna inte förbättrades tillräckligt (se **figur 10**) och ett mycket negativt primärsaldo (-2,7 % i genomsnitt under perioden).

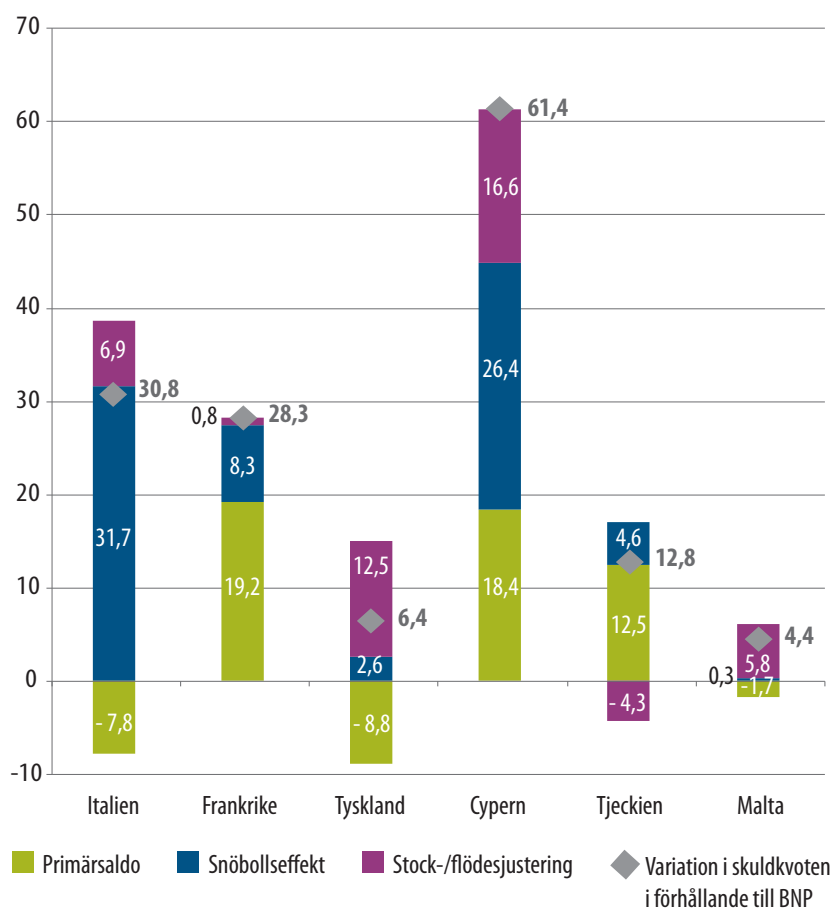
54 Primärsaldot är budgetsaldot med avdrag för räntebetalningar på den offentliga skulden. Primärsaldot visar det (positiva eller negativa) beloppet för den nya skuld som regeringen skapat och kan därför ses som en indikator på budgetdisciplin.

55 Snöbollseffekten är effekten på den ackumulering av offentlig skuld som uppkommer på grund av differensen mellan den ränta som betalas på statskulden och den nominella tillväxttakten för BNP. Om räntan är högre än den nominella tillväxttakten för BNP medför snöbollseffekten att skuldkvoten i förhållande till BNP ökar. För att stabilisera skuldkvoten i förhållande till BNP måste regeringen i princip uppnå ett primärsaldo som utjämnar snöbollseffekten.

56 I stock-/flödesjusteringen grupperas alla ändringar av den offentliga skulden som inte kan förklaras av underskottet. Här ingår ändringar (ackumulering och försäljning) av finansiella tillgångar, värdet av skulder i utländsk valuta och diverse statistiska justeringar.

Figur 12

Uppdelning av tillväxten av offentlig skuld (procentenheter) 2008–2015



Källa: Revisionsrätten, på grundval av Ameco (senaste uppdatering 5.5.2015).

Analys av utvecklingen av offentlig skuld från 2008 till 2015

När finanskrisen började 2008 var Italiens offentliga skuld 102,3 % av BNP. Från 2009 till 2015 måste Italien hantera en svår ekonomisk situation vilket återspeglades i ett mycket negativt produktionsgap (-3,3 % i genomsnitt) och en genomsnittlig nominell tillväxt per år på 0,0 %. Trots att Italien förbättrade sitt strukturella saldo från 2009 (se **figur 10**) steg skuldkvoten i förhållande till BNP med 30,8 procentenheter. Skulddynamiken drevs i första hand av en stark snöbollseffekt eftersom det primära överskottet i stort sett uppvägde stock-/flödesjusteringen (se **figur 12**). Snöbollseffekten kan förklaras av den höga skuldstocken, den svaga nominella tillväxten och statsskuldskrisens inverkan på räntorna.

Frankrikes skuldkvot i förhållande till BNP var 68,1 % 2008. Under perioden 2009–2015 ställdes Frankrike inför en mindre allvarlig ekonomisk nedgång än Italien, med en årlig nominell tillväxt på +1,3 % och ett genomsnittligt produktionsgap på -1,6 %. Trots en lägre ursprunglig skuldnivå och bättre konjunkturförutsättningar ökade Frankrikes skuldkvot i förhållande till BNP på ett liknande sätt (28,3 procentenheter) under perioden. Ökningen berodde till största delen (omkring två tredjedelar) på bristande budgetdisciplin – under perioden hade Frankrike ett primärt underskott på 2,7 % per år. Den återstående tredjedelen av ökningen kan förklaras av snöbollseffekten.

I Tyskland låg skuldkvoten i förhållande till BNP på 65,1 % 2008. Under perioden 2009–2015 hade Tyskland en högre nominell tillväxt per år (2,4 %) än Frankrike och Italien, produktionsgapet var inte lika negativt (-1,1 % i genomsnitt) och landets skuldkvot i förhållande till BNP steg med 6,4 procentenheter. Det kan förklaras av bättre konjunkturförutsättningar i kombination med en utdragen period av budgetkonsolidering. Det primära överskottet kunde dock endast delvis utjämna stock-/flödesjusteringen som var den största drivkraften bakom ökningen av skulden – snöbollseffektens roll var också begränsad.

Cypern hade 2008 en skuldkvot i förhållande till BNP på 45,3 %. Under perioden ställdes Cypern inför en djup kris med en negativ genomsnittlig nominell tillväxt (-1,0 %) och ett produktionsgap på -2,1 %. Ökningen på 61,4 procentenheter av skuldkvoten i förhållande till BNP (från 45,3 % 2008 till 106,7 % 2015) kan förklaras av de negativa effekterna av alla tre drivkrafterna: primärsaldot (-18,4 procentenheter), snöbollseffekten (-26,4 procentenheter) och stock-/flödesjusteringen (-16,6 procentenheter).

Tjeckiens skuldkvot i förhållande till BNP ökade från 28,7 till 41,5 % mellan 2008 och 2015 och låg därigenom kvar under tröskelvärdet. I en ekonomisk situation som kännetecknades av en genomsnittlig nominell tillväxt på 1,5 % och ett produktionsgap på -1,5 % kan ökningen av skulden (+12,8 procentenheter) till största delen förklaras av det primära underskottet (-12,5 procentenheter), där stock-/flödesjusteringen utjämna snöbollseffekten.

Malta hade 2008 en skuldkvot i förhållande till BNP på 62,7 %. Under perioden 2009–2015 hade landet en genomsnittlig nominell tillväxt på 4,6 % och ett genomsnittligt nominellt underskott på -2,8 %. Skuldkvoten i förhållande till BNP var därför i allt väsentligt stabil, med en ökning på 4,4 procentenheter som till största delen kan förklaras av stock-/flödesjusteringen.

122

EDP-förfarandet ger möjlighet att ålägga medlemsstater i euroområdet sanktioner för dålig budgetdisciplin. Detta kan ske genom att förfarandet skärps när kommissionens bedömning visar att en medlemsstat inte har vidtagit effektiva åtgärder för att korrigera sitt alltför stora underskott i tid. Sanktioner kan också innebära böter på upp till 0,5 % av BNP.

123

Sedan EDP-förfarandet inrättades har det dock bara skärpts vid ett tillfälle, för Belgien, och hittills har inga sanktioner tillämpats. Vi anser att detta leder till en risk för att medlemsstaterna tror att det är osannolikt att sanktioner kommer att tillämpas. En sådan uppfattning skulle undergräva förfarandets ändamålsenlighet och trovärdighet. Även om tillämpning av sanktioner inte är det verkliga målet är ett system som bara förlitar sig på vädjan till den moraliska känslan dömt att vara ineffektivt om inte kommissionen kan få medlemsstaterna att samarbeta.

Förfarandet hade också begränsad effekt när det gällde att säkerställa genomförandet av rekommenderade strukturreformer

124

Strukturreformer är varken bindande eller tvingande och det är därför sannolikt att medlemsstaterna sätter regeringarnas politiska dagordningar i första hand. Kommissionen kan inte påverka eller främja deras genomförande. De flesta medlemsstaterna i urvalet gjorde därför endast delvisa eller begränsade framsteg mot sina reformmål (se *bilaga VIII*). Resultatet av EDP-övervakningen av genomförandet av strukturreformer var ofta endast att rådets landsspecifika rekommendationer upprepades från ett år till nästa.

125

Av länderna i vårt urval var det endast Cypern som gjorde stora framsteg i genomförandet av strukturreformer när landet hade godtagit ett program för ekonomiskt bistånd (april 2013). De senast tillgängliga bedömningarna visar att Cypern helt har genomfört merparten av de överenskomna åtgärderna, även om det har skett med viss försening. Programmet innebar att övervakningen av Cypern blev striktare och mer heltäckande, och att reglerna för genomförande blev strängare.

Positiva tecken – och en utmaning – för framtiden

126

När kommissionen presenterade sina förslag om genomförande av "de fem ordförandenas rapport" (se punkt 4) medgav den att den europeiska ekonomiska styrningen "under de senaste åren [har] fördjupats och blivit mer omfattande, men den har också blivit mer komplicerad"⁵⁷, och att man vid en första översyn av det skärpta regelverket hade fastställt "att några områden skulle kunna förbättras, särskilt politikens öppenhet, komplexitet och förutsägbarhet, eftersom de har betydelse för verktygens genomslagskraft"⁵⁸. Kommissionen åtog sig därefter att fortsätta att "*öppet tillämpa tillgängliga instrument och verktyg fullt ut*" och göra det befintliga regelverket tydligare och mindre komplicerat för att göra de befintliga reglerna effektivare.

127

Vi anser att förslagen innebär en positiv utveckling och uppmanar kommissionen att beslutsamt stå fast vid sina åtaganden.

57 Pressmeddelande på webbplatsen http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_en.htm.

58 KOM(2015) 600 slutlig.

128

Kommissionen har tagit stora steg för att rationalisera och förenkla sin användning av EDP-förfarandet som ett verktyg för bättre ekonomisk styrning i EU i ett allt mer komplext sammanhang. Senast åtog sig kommissionen att göra ändringar på områden där vi identifierade problem under den granskade perioden: behovet av en helhetssyn och större tydlighet och insyn för att göra de omfattande reglerna och riktlinjerna så effektiva som möjligt. Reglerna finns och tillämpningen av EDP-förfarandet är på rätt spår men kommer att bli mycket bättre tack vare kommissionens åtagande om ytterligare förbättringar.

129

Närmare slutsatser om de delar av genomförandet som vi granskade finns nedan, tillsammans med specifika rekommendationer.

Eurostat

Granskning av uppgifter

130

Kommissionen (Eurostat) har förbättrat sina kvalitetsbedömningsprocesser sedan 2011 både när det gäller resurser och förfaranden. Standardisering och fler förfrågningar om information har gjort att uppgifter från EDP-förfarandet kan analyseras på ett mer omfattande sätt.

131

Revisionsrätten fann att processen för granskning av statistiska uppgifter inte är dokumenterad på ett sätt som gör det lätt att förstå den analys som ligger till grund för kvalitetsbedömningar. Dessutom bygger den på uppgifter som inte alltid är fullständiga. Det skulle också kunna anges tydligare hur de befintliga reglerna och riktlinjerna ska tillämpas (se punkterna 47–51).

Rekommendation 1

Kommissionen (Eurostat) bör bättre dokumentera sitt arbete när det gäller verifieringar som görs internt och göra det mer transparent.

Kommissionen (Eurostat) bör fastställa interna skriftliga anvisningar för analysarbetet vid kvalitetsbedömning och bättre bedöma och dokumentera sina interna verifieringar av uppgifter inom områden såsom avgränsningen av offentlig sektor och specifika transaktioner inom offentlig sektor.

Bedömning av kontrollsystem

132

Kommissionens (Eurostat) bedömning av medlemsstaternas kontrollsystem räcker inte för att säkerställa att de, trots att de har olika statistiska system, tillämpar ett enhetligt tillvägagångssätt vid sammanställningen av uppgifter. Eftersom det allmänt saknas dokumentation om de övervaknings- och kontrollsystem som används för sammanställningen av uppgifter är det inte möjligt att införa en systembaserad metod för granskning av kvaliteten på de uppgifter som tas emot (se punkt 55).

Rekommendation 2

Kommissionen (Eurostat) bör förbättra sina kvalitetsbedömningar genom att också granska övervaknings- och kontrollsystemen i medlemsstaterna och tydligt dokumentera sina analyser. Skriftliga förfaranden bör utformas och genomföras så att enhetlighet garanteras.

Dialogbesök och direkta kontroller

133

Mellan 2011 och 2013 kompletterade kommissionen (Eurostat) sina "ordinarie" dialogbesök med dialogbesök hos tidigare led för att analysera förvaltningen och kontrollen av uppgifterna från dessa led. Dialogbesöken hos tidigare led visade sig vara mycket användbara för kvalitetsbedömningsuppgifterna att identifiera, bedöma och övervaka risker och problem. År 2014 slogs dialogbesöken hos tidigare led samman med de ordinarie dialogbesöken, vilket gör att varje besök pågår i två dagar. Med tanke på det stora antalet punkter på dagordningen är besöken för korta för att man tillräckligt ska kunna granska viktiga aspekter avseende uppgifternas kvalitet (se punkterna 52 och 54).

134

Eurostat gör begränsade direkta kontroller vid sina besök på plats. Man har infört en välstrukturerad riskanalys men den används inte för att på förhand välja ut högriskfrågor för besök. Vilka delar av riskanalysen som används för att fastställa vilka medlemsstater som ska få ett dialogbesök och vilka frågor som ska diskuteras vid besöken skulle kunna dokumenteras bättre (se punkt 53).

135

Eurostats rapporter om dialogbesöken offentliggörs allt från nio till 52 veckor efter besöket. Förseningar av offentliggörandet innebär att medlemsstaterna inte kan dela bra rutiner och kan hindra andra parter/användare från att i tid upptäcka att vissa problem förekommer i en medlemsstat (se punkt 56).

Rekommendation 3

Kommissionen (Eurostat) bör anpassa längden på sina dialogbesök i medlemsstater, eller göra fler besök, för att säkerställa en fullständigare täckning.

Kommissionen (Eurostat) bör förstärka sina direkta kontroller som en del av besöken på plats.

Kommissionen (Eurostat) bör ytterligare minska den tid det tar att offentliggöra besöksrapporterna.

Åtgärds punkter

136

Åtgärds punkter regleras ofta inte inom den rekommenderade tidsfristen. Det leder till en risk för att problem som rör viktiga frågor inte beaktas på lämpligt sätt vid Eurostats kvalitetsbedömningar (se punkt 56).

Rekommendation 4

Kommissionen (Eurostat) bör fullt ut utnyttja sina befogenheter att tvinga fram åtgärder inom områdena fullständighet, metodansvar och tillhandahållande av dokument.

Vägledning

137

Eurostat rapporterar inte till ekonomiska och finansiella kommittén eller offentliggör inte alla förhands-/efterhandsråd som bilateralt ges till medlemsstater om medlemsstaten begär det av sekretesskäl. Denna praxis försämrar insynen och jämförbarheten (se punkterna 57 och 58).

Rekommendation 5

För att öka insynen bör kommissionen (Eurostat) rapportera till ekonomiska och finansiella kommittén och offentliggöra alla råd som ges i metodfrågor. Om ett dokument inte kan offentliggöras i sin helhet av sekretesskäl bör åtminstone en sammanfattning tillhandahållas.

Resultat

138

Skälen till Eurostats reservationer om och ändringar av uppgifter skulle kunna göras mer transparenta (se punkt 65).

139

Eurostat har inte uttryckligen fastställt skriftliga interna förfaranden för utfärdande av reservationer om uppgifternas kvalitet eller ändring av uppgifter (se punkt 65).

Rekommendation 6

Kommissionen (Eurostat) bör bättre dokumentera sina interna förfaranden och kriterier för utfärdande av reservationer eller ändring av uppgifter för att visa att alla metodproblem som potentiellt/faktiskt påverkar nettoutlåning/nettoupplåning hanteras konsekvent.

GD Ekonomi och finans

Insyn

140

Insynen i de analyser som ligger till grund för kommissionens förslag om beslut och rekommendationer inom EDP-förfarandet är i allmänhet bristfällig och bygger, när det gäller vissa centrala aspekter, på vaga definitioner. Successiva reformer av EDP-förfarandet har dessutom gjort analysprocessen komplexare. Allt detta gör att det i några fall är svårt att fastställa en tydlig koppling mellan gjorda analyser och dragna slutsatser (se punkterna 59–62, 72–83, 91–97 och 100–104).

141

Den ökade komplexiteten och det större utrymmet för ekonomiska bedömningar måste därför balanseras genom ökad insyn för att underlätta den offentliga granskningen. På senare år har kommissionen gjort lovvärda ansträngningar för att förbättra insynen. Ansträngningarna är dock inte tillräckliga utan måste fortsätta (se punkt 98).

Rekommendation 7

Kommissionen (GD Ekonomi och finans) bör ytterligare öka insynen i EDP-förfarandet och göra det tydligare på följande områden:

- **Bedömningsprocessen:** kommissionen bör vara mer transparent när det gäller centrala aspekter av de analyser som den gör. Den skulle kunna bli det genom att till exempel utforma en metod för att identifiera och kvantifiera effekterna av engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder, tillräckligt detaljerat förklara sina bedömningar och slutsatser i landsspecifika dokument – särskilt när det gäller uttrycket "oväntade negativa ekonomiska händelser" vid bedömningen av effektiva åtgärder – och fastställa en metodram för vägningen av de relevanta faktorer som den beaktar vid bedömningarna.
- **Tillgången till uppgifter:** kommissionen bör offentliggöra all den detaljerade information som behövs för att göra de beräkningar som dess analyser bygger på för att på så sätt göra det möjligt för intresserade tredje parter att göra om bedömningarna.
- **Bottom-up-bedömning:** nationella finanspolitiska nämnder bör involveras i bedömningsprocessen genom att de bjuds in att göra en oberoende granskning av tillförlitligheten hos de siffror och den information som lämnas av finansministerier och som kommissionen använder vid sina analyser.
- **Solida analyser:** kommissionen bör konsekvent utnyttja all relevant information som tillhandahålls i dess prognoser, hålla sig till de relevanta metoderna och sprida dem så brett och snabbt som möjligt.

Skuldkriteriet

142

EDP-förfarandet har hittills varit mer inriktat på offentligt underskott än på offentlig skuld. Skuldkriteriet togs inte i bruk förrän 2012, det håller fortfarande på att införas och det kommer inte att gälla för alla medlemsstater förrän tidigast 2020. Bedömningen av skulddynamiken för de medlemsstater som var föremål för ett EDP-förfarande som hade inletts före november 2011 är inte slutgiltig: dessa förfaranden ska endast upphävas på grundval av underskottskriteriet, som kommer att följas av ett treårigt övergångsarrangemang när det gäller skuld (se punkterna 68–69 och punkt 104).

143

Flexibilitetstillägg till EDP-förfarandet har gjort att man i ogynnsamma ekonomiska tider kan godkänna efterlevnaden även om skuldkvoten i förhållande till BNP ökar. Detta kan undergräva processens trovärdighet och utsätta den offentliga skuldens hållbarhet för risk, i synnerhet under långa perioder med recession (när skulden kan öka även om skuldkriteriet är uppfyllt). Oavsett om skuldkriteriet uppfylls eller inte är det väsentliga att den faktiska skulden till sist återbetalas eller omfinansieras på ett hållbart sätt (se punkterna 76–78).

Rekommendation 8

Kommissionen bör nära följa hur den offentliga skulden utvecklas, särskilt i djupt skuldsatta länder, för att förhindra att skulden byggs på till ohållbara nivåer.

När skuldtröskeln på 60 % överskrids och den berörda medlemsstaten blir föremål för ett EDP-förfarande bör kommissionen se till att de nödvändiga justeringarna ger förutsättningar för en realistisk och trovärdig bana mot efterlevnad av skuldregeln och särskilt ta hänsyn till den ursprungliga skuldnivån.

I sina EDP-rekommendationer till medlemsstater som överskrider skuldtröskeln bör kommissionen, när den fastställer de årliga underskottsmålen, också specificera de årliga skuldkvoter i förhållande till BNP som överensstämmer med målen.

Strukturreformer

144

Alltför stora offentliga underskott kan åtminstone delvis bero på strukturella svagheter. Riktade strukturreformer kan därför hjälpa till att åstadkomma varaktiga korrigeringar av underskottet. Sedan maj 2013 har strukturreformer blivit en allt viktigare faktor vid kommissionens bedömningar inom förfaranden vid alltför stora underskott. De är dock ännu inte tvingande och kommissionen övervakar inte genomförandet av dem noggrannare än när det gäller medlemsstater som inte är föremål för ett EDP-förfarande (se punkterna 108–111).

145

Vidare innefattar övervakningen av landsspecifika rekommendationer inte alltid det faktiska genomförandet av reformer och reformernas ändamålsenlighet. Detta skulle kunna försämra effekten av kommissionens beslut nyligen om att lägga större vikt vid genomförandet av strukturreformer (se punkt 112).

Rekommendation 9

I samband med förfarandet vid makroekonomiska obalanser bör kommissionen (GD Ekonomi och finans) fullt ut utnyttja den europeiska planeringsterminen vid övervakningen av genomförandet av strukturreformer när det gäller medlemsstater som är föremål för ett EDP-förfarande, särskilt när finanspolitiska strukturreformer ingår i ett ekonomiskt partnerskapsprogram. Förutom att inrikta sig på rättsliga aspekter bör kommissionen försöka bedöma ändamålsenligheten hos de genomförda reformerna.

Kommissionen bör fullt ut utnyttja sina befogenheter för att säkerställa att medlemsstater inom ett EDP-förfarande uppfyller sina åtaganden i fråga om strukturreformer.

Rapportering

146

Med sexpacken och tvåpacken infördes nya rapporteringskrav för medlemsstaterna så att kommissionen bättre skulle kunna övervaka EDP-förfarandet. Kraven är dock inte tvingande eftersom det saknas en rättslig bestämmelse som säkerställer att medlemsstaterna följer kraven eller ger möjlighet att ålägga de medlemsstater som inte gör det sanktioner. Ändamålsenligheten i kommissionens övervakning är alltså beroende av medlemsstaternas aktiva medverkan. Vi fann ett fall där medlemsstaten inte hade överlämnat de rapporteringsdokument som skulle tillhandahållas. Kommissionen har dock inte offentliggjort detta i sina bedömningar (se punkterna 85 till 86).

147

Kommissionen bedömer inte alltid den lämnade informationen och följer inte alltid upp den, inte ens när den får all dokumentation, vilket väcker tvivel om att den utnyttjar medlemsstaternas rapporter på bästa sätt eller att medlemsstaterna belastas med ett onödigt byråkratiskt krav (se punkterna 99 och 110).

Rekommendation 10

Kommissionen (GD Ekonomi och finans) bör i sina bedömningar alltid tydligt ange om medlemsstaterna har uppfyllt sina rapporteringskrav.

Kommissionen bör utnyttja möjligheten att inleda överträdelseförfaranden när medlemsstater inte uppfyller sina rapporteringsskyldigheter.

Sanktioner

148

Vid de successiva reformerna av EDP-förfarandet har sanktionerna mot medlemsstater som inte följer rekommendationerna skärpts, och villkoren för att tillämpa dem har blivit mindre stränga. Sedan EDP-förfarandet infördes har inga sanktioner tillämpats (se punkterna 114 och 122).

149

Sanktioner är också användbara genom sin avskräckande effekt, men om de inte tillämpas när medlemsstater brister i sina åtaganden avseende budgetdisciplin riskerar man att de uppfattas som ett verktyg som sannolikt inte används. Det skulle minska deras trovärdighet och ändamålsenlighet och därigenom trovärdigheten och ändamålsenligheten för hela EDP-förfarandet.

Rekommendation 11

I linje med den rådande lagstiftningen bör kommissionen (GD Ekonomi och finans) rekommendera att rådet skärper förfarandet och tillämpar sanktioner när det finns bevis för att en medlemsstat inte har följt EDP-rekommendationer och därför inte har uppfyllt sitt åtagande avseende budgetdisciplin i enlighet med fördraget.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Milan Martin Cvíkl som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 februari 2016.

För revisionsrätten



Vítor Manuel da Silva Caldeira
ordförande

Lagstiftning om EDP-förfarandet

- Rådets förordning (EG) nr 3605/93 av den 22 november 1993 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, ändrad genom:
 - √ Rådets förordning (EG) nr 475/2000 av den 28 februari 2000. Uppdaterade den underliggande begreppsramen för EDP-förfarandet så att den överensstämde med ENS 95.
 - √ Kommissionens förordning (EG) nr 351/2002 av den 25 februari 2002. Förtydligade hänvisningarna till ENS 95 i samband med EDP-förfarandet genom att ersätta koderna "B.9" och "D.41" med "EDP B.9" respektive "EDP D.41".
 - √ Rådets förordning (EG) nr 2103/2005 av den 12 december 2005 om de statistiska uppgifternas kvalitet i samband med förfarandet vid alltför stora underskott.
- Rådets förordning (EG) nr 479/2009 av den 25 maj 2009 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (ersatte ändrad förordning nr 3606/93). Ändrad genom:
 - √ Rådets förordning (EU) nr 679/2010 av den 26 juli 2010 om ändring av förordning (EG) nr 479/2009 med avseende på kvaliteten på statistiken i samband med förfarandet vid alltför stora underskott.
- Rådets förordning (EG) nr 1467/97 av den 7 juli 1997 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, ändrad av rådet.
- Förordning (EG) nr 1056/2005 av den 27 juni 2005 och förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011 – den korrigerande armen inom stabilitets- och tillväxtpakten.
- Från sexpacken:
 - √ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2011 av den 8 november 2011 om ändring av förordning (EG) nr 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott.
 - √ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1173/2011 av den 16 november 2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet.
- Från tvåpacken:
 - √ Europaparlamentets och rådets 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.
- Mellanstatligt fördrag om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen (finanspakten) – 2 mars 2012.

Några exempel på information som saknades i dokument från de sex granskade medlemsstaterna

Information som saknades i de anmälningar som gjordes i april 2012, 2013 och 2014

Om år N-1:

— I en medlemsstat:

- i) Några detaljerade uppgifter om delsektorn socialförsäkring och om kommuner (inklusive rörelsemedel) saknades om enheter som inte tillhör kommuner och om andra justeringar av uppgifter om kommuner.
- ii) Det fanns inga uppgifter om de långsiktiga lånens bidrag till skuldnivån (ökning och minskning) för alla nivåer inom offentlig sektor (endast april 2012) eller om uppdelningen av aktier och andra ägarandelar för delstater och kommuner.

— I en annan medlemsstat lämnades inga uppgifter om några delsektorer (om rörelsemedel, de finansiella transaktioner som ingick i rörelsemedlen och "övriga justeringar" av delstater, kommuner och socialförsäkring). För alla nivåer inom offentlig sektor saknades merparten av de icke obligatoriska uppgifter som efterfrågades.

Saknade uppgifter om handelskrediter och förskott (AF.71 L) i tabell 4

I en medlemsstat lämnades inga uppgifter förrän 2009 och i en annan inte förrän 2011.

Saknade uppgifter i frågeformulären inom förfarandet vid alltför stora underskott

Fem av de sex medlemsstaterna skickade tillbaka frågeformulären utan ifyllda obligatoriska fält. Exempel på ofullständig information:

- i) Fyra medlemsstater lämnade ofullständiga uppgifter om kapitaltillskott, eller inga uppgifter alls, om samtliga år, och en medlemsstat om år N-1.
- ii) Tre medlemsstater skickade en ofullständig tabell 4 (Uppdelning av obetalda/förutbetalda inkomster och utgifter som rapporteras i EDP-tabeller).
- iii) Även om fullständigheten har blivit bättre skickade två medlemsstater in ofullständiga tabeller: tabell 5 (Skatter och sociala avgifter samt offentliga sektorns obetalda/förutbetalda inkomster och utgifter), tabell 8 (Statens fordringar och skuldavskrivningar) och tabell 9 (Garantier).

Övrig information

Under 2008–2014 skickade en medlemsstat inte in de begärda jämförelsetablerna¹ och den begärda förteckningen, och tre medlemsstater överlämnade dem efter tidsfristen. EDP-förteckningarna skulle senast överlämnas i december 2013, men två medlemsstater skickade dem efter att tidsfristen gått ut – en i april och den andra i november 2014.

1 Jämförelsetabeller visar överensstämmelsen mellan poster i den offentliga redovisningen och klassificeringen i ENS.

Några exempel på klassificeringsbrister i dokument från de sex granskade medlemsstaterna

Större ärenden som inte helt följde ENS 95 men som godkändes av Eurostat

- I tre medlemsstater omfattade inte det statistiska registret över offentliga enheter all verksamhet, främst på lokal nivå.
- En medlemsstat tillämpade ett försiktigt tillvägagångssätt och förde automatiskt alla offentliga enheter där försäljningen till offentlig sektor utgjorde 80 % av de totala inkomsterna till offentlig sektor, som hjälpenheter, och tillämpade 50 %-kriteriet på de återstående offentliga enheterna. Detta försiktiga tillvägagångssätt är ett automatiskt kriterium som inte tar hänsyn till enhetens verksamhet (den typ av tjänster som tillhandahålls) eller andra villkor, som upphandling och marknad. Redovisningsreglerna anger inte hur sådana fall ska hanteras. Vidare klassificerades några enheter i grupp (till exempel sjukhus) i stället för enskilt i enlighet med sin karaktär av marknad/icke-marknad.
- En medlemsstat tillämpade ett försiktigt tillvägagångssätt men endast när det gällde enheter under en viss storlek. För dessa tillämpades 50 %-kriteriet för att utesluta "övriga inkomster" från försäljningen och ta med alla typer av skatter i produktionskostnaden. Detta gjordes därför att medlemsstaten inte kunde identifiera vilka subventioner som skulle dras av från försäljningen. Men även om alla skatter hade tagits med på kostnadssidan borde enligt redovisningsreglerna endast "övriga skatter på produktion" ha ingått.

Större brister vid klassificeringen av offentliga institutioner

- En medlemsstat klassificerade den enhet som utövar tillsyn över finansmarknaden, som är en institutionell enhet, inom offentlig sektor. Enligt ENS 95 ska enheter av denna typ klassificeras utanför offentlig sektor (som finansiella servicebolag inom sektorn finansiella företag). Andra medlemsstater klassificerade dessa institutionella enheter korrekt utanför offentlig sektor.
- I en medlemsstat granskade vi offentliga enheter som var icke-marknad och hade omklassificerats i oktober 2014 efter riktmärkesrevideringen enligt ENS 2010. Medlemsstaten hade omklassificerat totalt 158 offentliga enheter inom offentlig sektor, 20 på grund av de nya reglerna i ENS 2010 och de återstående 138 som en del av en normal riktmärkesrevidering. Den andra gruppen skulle ha omklassificerats inom offentlig sektor om de tidigare hade analyserats korrekt.

Andra brister

- När det gäller förfarandena och tidpunkterna för analyser och (om)klassificering av enheter inom/utanför offentlig sektor konstaterade vi att de sex medlemsstaterna tillämpade olika tillvägagångssätt:
 - i) Två medlemsstater analyserar och (om)klassificerar enheter vart femte år vid successiva riktmärkesrevideringar men övervakar nya enheter varje år. År 2011 hade emellertid en medlemsstat en åtgärdsplan som rekommenderade att 50 %-kriteriet inte skulle gälla för en längre period än tre till fyra år, medan den andra medlemsstaten hade en åtgärdsplan som rekommenderade att kontrollen av marknad/icke-marknad av alla offentliga enheter skulle göras varje år.
 - ii) Tre medlemsstater analyserar enheter varje år och omklassificerar dem om deras karaktär (marknad/icke-marknad) är olika tre år i rad.
 - iii) En medlemsstat analyserar enheter två gånger om året, eller när finansieringsvillkoren ändras, och omklassificerar dem när de ändrar karaktär.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från Eurostat och dokument från de sex granskade medlemsstaterna.

Några exempel på åtgärds punkter som skulle kunna påverka uppgifterna om underskott och skuld

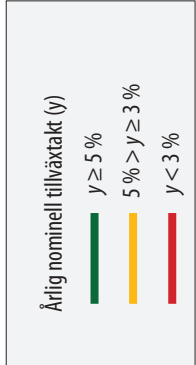
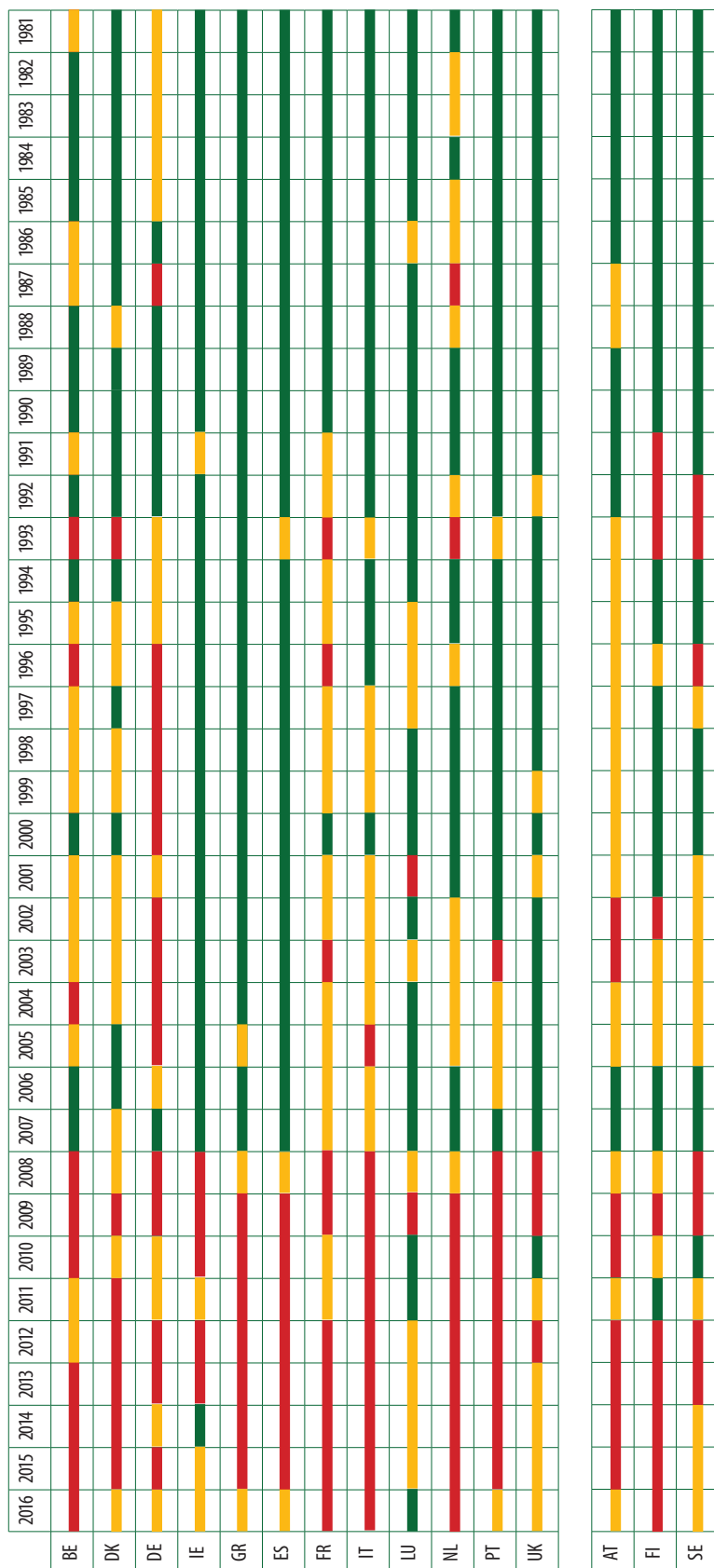
<p>Tjeckien</p>	<p>Testet för marknad/icke-marknad användes inte regelbundet och ett stort antal offentliga enheter (företag) testades inte</p> <p>Under sina besök 2009 konstaterade Eurostat att enheter med rättslig status som "kommersiella" (till exempel aktiebolag) därtills inte hade testats och fastställde en åtgärds punkt om detta. Under sitt ordinarie dialogbesök 2012 fastställde Eurostat en åtgärds punkt eftersom testet för offentlig kontroll av stora företag där det statliga ägandet är under 50 % inte tillämpades och dessa företag därför inte analyserades. Trots den potentiella effekten gjordes ingen reservation.</p>
<p>Tyskland</p>	<p>Omklassificering av icke-marknadsenheter till offentlig sektor från det första året som de har status som icke-marknad</p> <p>Vid sitt besök i februari 2014 upptäckte Eurostat problemet och fastställde en tidsfrist för efterlevnad till maj 2014. Ärendet ansågs avslutat i juli 2014. Av förtydliganden som skickades i oktober 2014 framgick att den nationella statistikbyrån endast hade tillämpat åtgärds punkten på enheter som hade klassificerats efter februari 2014. Trots den potentiella effekten (inte känd) gjordes ingen reservation.</p> <p>Detaljerade uppgifter för analys av kapitaltillskott, finansiella derivat och utdelningar inte tillgängliga</p> <p>Eurostat påtalade för första gången problemet med att uppgifter inte var tillgängliga efter sitt besök 2007. Vid besöket 2009 konstaterades att situationen hade förbättrats när det gällde statliga swappar och utdelningar. Eurostat upptäckte vissa problem men fastställde ingen åtgärds punkt, och frågan om utdelningar diskuterades inte i detalj. Åtgärds punkter fastställdes 2011 och 2013. Eurostat noterade 2011 att det inte gick att få fram detaljerade uppgifter för en grundlig analys av kapitaltillskott och utdelningar och att det inte fanns några uppgifter på kommunal nivå om swappar, men det fastställdes ingen åtgärds punkt. Dialogbesöket hos tidigare led 2013 ledde dock fram till åtgärds punkter, men problemet kvarstår. Trots den potentiella effekten (inte känd) gjordes ingen reservation.</p>
<p>Frankrike</p>	<p>Avveckling av kärnenergianläggningar – Marcoule (1,6 miljarder euro (0,1 % av BNP) för 2004)</p> <p>Denna åtgärds punkt diskuterades första gången vid besöket 2006 men eftersom man inte var överens med den nationella statistikbyrån om den korrekta klassificeringen sköt Eurostat upp beslutet. Ärendet gällde redovisningen av en engångsbetalning som den offentliga enheten fått som ersättning för att den stod för avvecklingskostnader, där alla andra skyldigheter skulle uppfyllas av operatören. Eurostat gav 2005 råd om transaktionen och föreslog att den skulle klassificeras som förhandsbetalningar för inköp av tjänster, men den nationella statistikbyrån höll inte med utan redovisade i stället en kapitaltransferering, vilket förbättrade siffrorna för nettoutlåning/nettoupplåning. Frågan diskuterades igen 2008 men inga ytterligare åtgärder vidtog. Trots den kända effekten gjordes ingen reservation.</p> <p>Avgränsningen av sektorer</p> <p>Efter sitt besök 2012 fastställde Eurostat en åtgärds punkt som handlade om att den offentliga sektorn var ofullständig eftersom den inte innefattade offentliga företag som ägdes eller kontrollerades av kommuner. I slutet av 2014 hade den nationella statistikbyrån ännu inte överlämnat en fullständig förteckning. Trots den potentiella effekten (inte känd) gjordes ingen reservation.</p>

Italien	<p>Periodiserad redovisning av fast bruttoinvestering</p> <p>Vid sina dialogbesök hos tidigare led 2012 fastställde Eurostat en åtgärds punkt som handlade om att stora investeringar bokfördes enligt kontantmetoden i stället för att periodiseras. Den nationella statistikbyrån fick tid på sig fram till 2014 för att beräkna de korrekta beloppen. År 2013 fastställdes en åtgärds punkt där man begärde en framstegsrapport. Den nationella statistikbyrån korrigerade beloppen i EDP-anmälan i oktober 2014. Trots den potentiella effekten (inte känd) gjordes ingen reservation.</p>
Malta	<p>Projektet Malita och City gate</p> <p>Eurostat hade upptäckt ett problem vid sin analys av ändringarna i EDP-anmälan i oktober 2011. År 2012 fastställde statistikkontoret en åtgärds punkt som en uppföljning av diskussionerna: Maltas nationella statistikbyrå uppmanades att omedelbart skicka Eurostat en beskrivning av de statistiskt relevanta aspekterna av projektet Malita och City Gate tillsammans med sin syn på den statistiska redovisningen av insatser. Punkten analyserades av Eurostat genom bilateral vägledning, man kom överens i augusti 2012 och den genomfördes i oktober samma år. Effekten på underskottet var 0,4 % av BNP. Ingen reservation hade gjorts i april 2012.</p>

Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från Eurostats rapporter om besök i de sex granskade medlemsstaterna.

Bilaga V

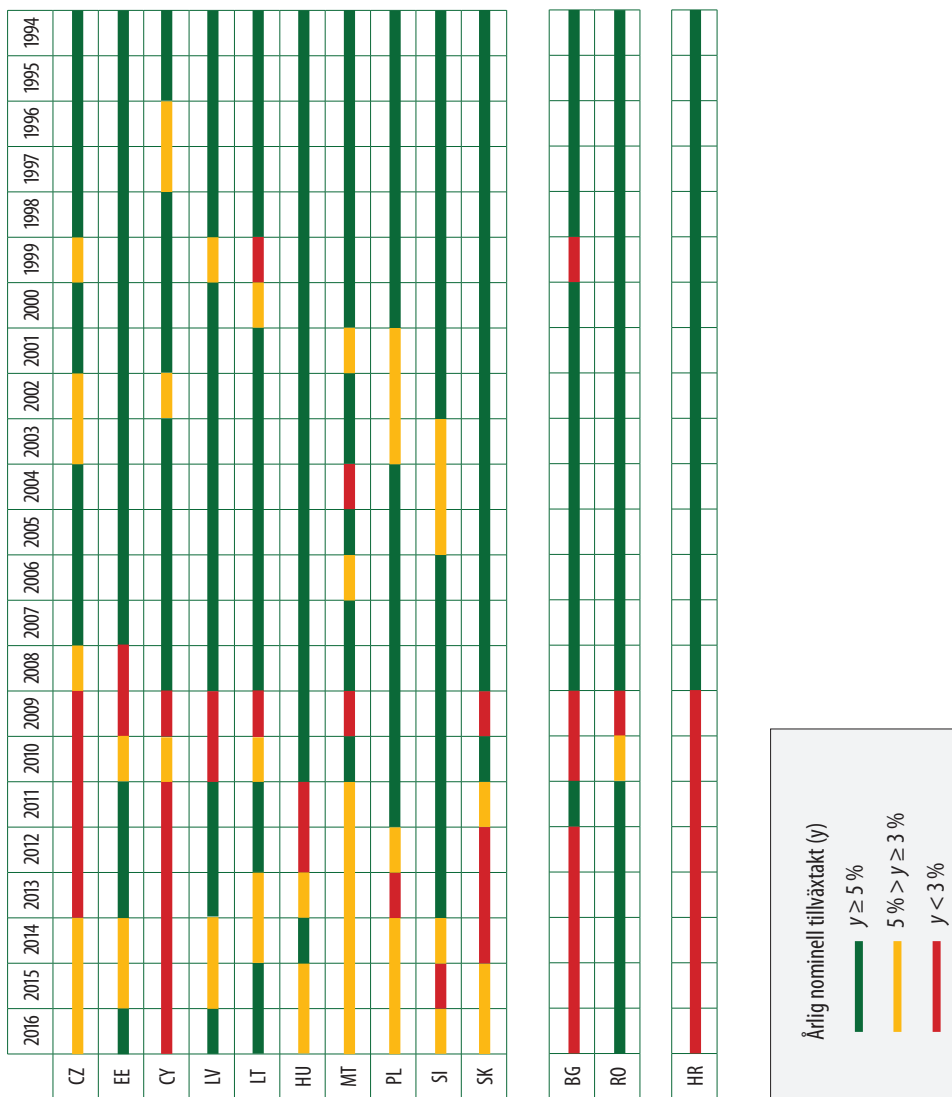
Årlig nominell tillväxttakt för BNP



Källa: Revisionsrätten, på grundval av databasen Ameco.

Bilaga V

Årlig nominell tillväxttakt för BNP



Källa: Revisionsrätten, på grundval av databasen Ameco.

Uppfyllandet av de nominella och strukturella mål som fastställts i rekommendationer och förlängda tidsfrister inom EDP-förfaranden

I **bilaga VI** visas hur de förfaranden vid alltför stora underskott som infördes för medlemsstaterna i urvalet har utvecklats. Blå celler anger året för tidsfristen för förfarandet och de blå pilarna visar på eventuella förlängningar. De övriga färgerna visar om medlemsstaten uppfyllde (grönt) eller inte uppfyllde (röd) de mål för de aktuella indikatorerna som fastställts i rådets EDP-rekommendationer (nominellt underskott, strukturell insats och, för rekommendationer som lämnades efter det att sexpacken trätt i kraft, justerat strukturellt underskott och bottom-up-indikator). Den första siffran i cellen anger målet och den andra siffran är det faktiska värde som uppnåddes. Gula celler anger att det inte hade fastställts ett årligt mål för det aktuella året, svarta celler att den specifika indikatorn inte var tillämplig (ännu inte i kraft) och grå celler att kommissionen, trots att uppgifterna var tillgängliga, inte beaktade dem vid sin bedömning av effektiva åtgärder.

Källa: Revisionsrätten, baserat på rådets EDP-beslut och EDP-rekommendationer, kommissionens rapporter enligt artikel 126.3 och arbetsdokument från kommissionens avdelningar som ligger till grund för bedömningarna av stabilitets- eller konvergensprogram, utkast till budgetplaner och den fjärde, sjätte och sjunde granskningen av ekonomiseringsprogrammet för Cypern.

FRANKRIKE

TECKENFÖRKLARING:

- MÅLET UPPNÅTT
- MÅLET INTE UPPNÅTT
- INGET MÅL FASTSTÄLLT (imf)
- EJ TILLÄMPLIGT (e.L.)
- UPPGIFTER INTE TILLGÄNGLIGA
- UPPGIFTER TILLGÄNGLIGA MEN HAR INTE BEAKTATS AV KOMMISSIONEN

TIDSFRIST FÖR EDP-FÖRFARANDET

FÖRLÄNGNING AV TIDSFRISTEN FÖR EDP-FÖRFARANDET

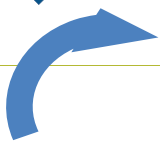
Bedömning	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Samlad bedömning
<p>EDP-förfarandet inleddes den 6 april 2009</p>										
Bedömning av effektiva åtgärder (1.11.2009)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	-5,6 % → -8,3 %	imf → -8,2 %	imf → -7,7 %	> -3 % →						
Strukturell insats	imf	1 % → 0,5 %	1 % → 0,1 %	> 1 % →						
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2010 (31.3.2010)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf	imf → -8,2 %	imf → -7,7 %	imf	> -3 % →					
Strukturell insats	imf	> 1 % → 0,4 %	> 1 % → 0,1 %	> 1 % →	> 1 % →					
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Bedömning av effektiva åtgärder (15.6.2010)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf	imf → -8 %	imf → -7,4 %	imf	> -3 % →					
Strukturell insats	> 1 % → 0 %	> 1 % → 0 %	> 1 % → 0 %	> 1 % →	> 1 % →					
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2011 (7.6.2011)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf	imf → -7 %	imf → -5,8 %	imf → -5,3 %	> -3 % →					
Strukturell insats	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % → 1 %	> 1 % → 0,2 %	> 1 % →					
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2012 (30.5.2012)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf	imf → -5,2 %	imf → -5,2 %	imf → -4,5 %	> -3 % → -4,2 %					
Strukturell insats	> 1 % → 0,8 %	> 1 % → 0,8 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,4 %					
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2013 (29.5.2013)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf	imf → -4,8 %	imf → -4,8 %	imf → -4,8 %	> -3 % → -3,9 %	> -3 % → -4,2 %				
Strukturell insats	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →				
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Bedömning av effektiva åtgärder (29.5.2013)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf	imf → -7,1 %	imf → -5,3 %	imf → -4,8 %	> -3 % → -3,9 %	> -3 % → -4,2 %				
Strukturell insats	> 1 % → 0,5 %	> 1 % → 0,5 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,4 %	> 1 % → 1,3 %				
Justerad strukturell insats	> 1 % → 0,2 %	> 1 % → 0,2 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 1,3 %	> 1 % → 1,5 %				
Bottom-up-metoden	imf	imf → -0,75 %	imf → -1,5 %	imf → -1,5 %	imf → -1,5 %	imf → -1,5 %				

Oväntade negativa ekonomiska händelser med stora negativa effekter för de offentliga finanserna.

Bottom-up-bedömningen visar att Frankrike lyckades göra de nödvändiga finanspolitiska ansträngningarna (rådet hade dock ännu inte godkänt metoden när bottom-up-bedömningen gjordes).

Utkastet till budgetplan 2014 (15.11.2013)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -3,8 %	-2,8 % → -3,7 %			
Strukturell insats	1,3 % → 0,9 %	> 0,8 % → 0,7 %	> 0,8 % → -0,4 %			
Justerad strukturell insats	1,3 % → 1,3 %	> 0,8 % → 0,8 %	0,8 % →			
Bottom-up-metoden	0 % → -0,1 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % →			
Bedömning av effektiva åtgärder (19.11.2013)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -3,8 %	-2,8 % → -3,7 %			
Strukturell insats	1,3 % → 0,9 %	> 0,8 % → 0,7 %	0,8 % →			
Justerad strukturell insats	1,3 % → 1,3 %	> 0,8 % → 0,8 %	0,8 % →			
Bottom-up-metoden	0 % → -0,1 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % →			
Stabilitetsprogrammet 2014 (2.6.2014)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	> -3,9 % → -4,3 %	> -3,6 % → -3,9 %	-2,8 % → -3,4 %			
Strukturell insats	1,3 % → 0,8 %	> 0,8 % → 0,6 %	0,8 % → -0,4 %			
Justerad strukturell insats	1,3 % → 1,2 %	> 0,8 % → 0,7 %	0,8 % →			
Bottom-up-metoden	0 % → -0,1 %	> 1 % → 1 %	> 1 % →			
Utkastet till budgetplan 2015 (28.11.2014)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -4,4 %	-2,8 % → -4,5 %			
Strukturell insats	1,3 % → 1 %	> 0,8 % → 0,3 %	0,8 % → -0,1 %			
Justerad strukturell insats	1,3 % → 1,1 %	> 0,8 % → 0,5 %	0,8 % → -0,0 %			
Bottom-up-metoden	0 % → -0,1 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → -0,7 %			
Bedömning av effektiva åtgärder (27.2.2015)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	> -3,9 % → -4,1 %	> -3,6 % → -4,3 %	-2,8 % →			
Strukturell insats	1,3 % → 1 %	0,8 % → 0,4 %	0,8 % →			
Justerad strukturell insats	1,3 % → 1,2 %	> 0,8 % → 0,7 %	0,8 % →			
Bottom-up-metoden	0 % → -0,1 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % →			
Stabilitetsprogrammet 2015 (27.5.2015)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	-4,0 % → -3,8 %	> -3,4 % → -3,5 %				
Strukturell insats	0,5 % → 0,3 %	0,8 % → 0,0 %				
Justerad strukturell insats	0,5 % → 0,4 %	0,8 % → -0,1 %				
Bottom-up-metoden	0,2 % → 0 %	1,2 % → 0,3 %				







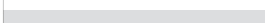
"Utifrån de tillgängliga bevisen går det inte att dra en övergripande slutsats om huruvida den rekommenderade ansträngningen inte har levererats under 2013–2014."







EDP-förfarandet lämnas vilande.

TYSKLAND

TECKENFÖRKLARING:

	MÅLET UPPNÅTT		TIDSFRIST FÖR EDP-FÖRFARANDET
	MÅLET INTE UPPNÅTT		
	INGET MÅL FASTSTÄLLT (imf)		
	EJ TILLÄMPLIGT (e.t.)		
	UPPGIFTER INTE TILLGÄNGLIGA		
	UPPGIFTER TILLGÄNGLIGA MEN HAR INTE BEAKTATS AV KOMMISSION		

Bedömning	2010	2011	2012	2013
Stabilitetsprogrammet 2010 (31.3.2010)	EDP-förfarandet inleddes den 30 november 2009			
Tidsfrist för EDP-förfarandet				
Nominellt underskott	imf → - 5,7 %	imf → - 5,7 %	imf →	> - 3 % →
Strukturell insats	imf → - 1,7 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % →
Justerad strukturell insats				
Bottom-up-metoden				
Bedömning av effektiva åtgärder (15.6.2010)				
Tidsfrist för EDP-förfarandet				
Nominellt underskott	imf → - 5,7 %	imf → - 5,7 %	imf →	> - 3 % →
Strukturell insats	imf → 0,5 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →	0,5 % →
Justerad strukturell insats				
Bottom-up-metoden				
Stabilitetsprogrammet 2011 (7.6.2011)				
Tidsfrist för EDP-förfarandet				
Nominellt underskott	imf → - 3,3 %	imf → - 2,0 %	imf → - 1,2 %	> - 3 % →
Strukturell insats	imf → 0,0 %	0,5 % → 0,5 %	0,5 % → 0,6 %	0,5 % →
Justerad strukturell insats				
Bottom-up-metoden				
Stabilitetsprogrammet 2012 (30.5.2012)				
Tidsfrist för EDP-förfarandet				
Nominellt underskott		imf → - 1,0 %	imf → - 0,9 %	> - 3 % → - 0,7 %
Strukturell insats		0,5 % → 1,1 %	0,5 % → 0,4 %	0,5 % → 0,1 %
Justerad strukturell insats				
Bottom-up-metoden				

EDP-förfarandet upphävdes den 22 juni 2012.

CYPERN

TECKENFÖRKLARING:		TIDSFRIST FÖR EDP-FÖRFRANDET
	MÅLET UPPNÅTT	
	MÅLET INTE UPPNÅTT	
	INGET MÅL FASTSTÄLLT (imf)	
	EJ TILLÄMPLIGT (e.t.)	
	UPPGIFTER INTE TILLGÄNGLIGA	
	UPPGIFTER TILLGÄNGLIGA MEN HAR INTE BEAKTATS AV KOMMISSIONEN	

Bedömning	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	EDP-förfrandet inleddes den 6 juli 2010						
Bedömning av effektiva åtgärder (27.1.2011)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott	- 6 % → - 5,9 %	imf → - 5,7 %	> - 3 % →				
Strukturell insats	imf → 0,0 %	1,5 % → + 0,7 %	1,5 % → %				
Justerad strukturell insats							
Bottom-up-metoden							
Stabilitetsprogrammet 2011 (7.6.2011)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott	- 6 % → - 5,3 %	imf → - 5,1 %	> - 3 % → - 4,9 %				
Strukturell insats	imf → + 0,7 %	1,5 % → + 0,5 %	1,5 % → - 0,2 %				
Justerad strukturell insats							
Bottom-up-metoden							
Bedömning av effektiva åtgärder (11.1.2012)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott		imf → - 6,7 %	> - 3 % → - 2,7 %	> - 3 % → - 1,8 %			
Strukturell insats		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,7 %				
Justerad strukturell insats		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,8 %				
Bottom-up-metoden							
Stabilitetsprogrammet 2012 (30.5.2012)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott		imf → - 6,3 %	> - 3 % → - 3,4 %	> - 3 % → - 2,5 %			
Strukturell insats		> 1 % → - 0,4 %	> 1 % → + 2,9 %	> 1 % → + 1,0 %			
Justerad strukturell insats							
Bottom-up-metoden							
Bedömning av effektiva åtgärder (7.5.2013)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott	imf → - 5,3 %	imf → - 6,3 %	> - 3 % → - 6,3 %				
Strukturell insats	imf → + 0,8 %	> 1 % → - 0,9 %	> 1 % → - 0,1 %				
Justerad strukturell insats		> 1 % → + 2,2 %	> 1 % → + 2,4 %				
Bottom-up-metoden		> 1 % → + 1,5 %	> 1 % → + 4,25 %				
		Medlemsstaten blev föremål för ett program med ekonomiskt bistånd den 2 april 2013					
Bedömning av effektiva åtgärder (6.9.2013)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott				- 6,5 % → - 8,4 %	- 8,4 % → - 8,4 %	- 6,3 % → %	- 2,9 % →
Strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 1,2 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Justerad strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 0,9 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,7 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-up-metoden				+ 4,75 % → + 4,5 %	+ 1,75 % → + 2,5 %		
Fjärde programöversynen (brytdatum: 20 maj 2014)							
Délai fixé dans le cadre de la PDE							
Nominellt underskott				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Justerad strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-up-metoden				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
Sjätte programöversynen (brytdatum: 15 maj 2015)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 0,2 %	- 6,3 % → - 1,5 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,3 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,7 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,4 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %
Justerad strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-up-metoden				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
Tidsfrist för EDP-förfrandet (brytdatum: 24 juli 2015)							
Tidsfrist för EDP-förfrandet							
Nominellt underskott				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 8,8 %	- 6,3 % → - 0,9 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,4 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 3,9 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → - 1,6 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,0 %
Justerad strukturell insats				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Bottom-up-metoden				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		

Oväntade negativa ekonomiska händelser med stora negativa effekter för de offentliga finanserna

EDP-förfrandet lämnas vilande.

ITALIEN

TECKENFÖRKLARING:






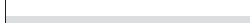
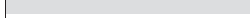
	MÅLET UPPNÅTT		TIDSFRIST FÖR EDP-FÖRFARANDET
	MÅLET INTE UPPNÅTT		
	INGET MÅL FASTSTÄLLT (imf)		
	EJ TILLÄMPLIGT (e.t.)		
	UPPGIFTER INTE TILLGÄNGLIGA		
	UPPGIFTER TILLGÄNGLIGA MEN HAR INTE BEAKTATS AV KOMMISSIONEN		







Bedömning	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	EDP-förfarandet inleddes den 30 november 2009					
Stabilitetsprogrammet 2010 (31.3.2010)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	imf → - 5,3 %	imf → - 5,1 %	> - 3 % →			
Strukturell insats	0,5 % → 0,0 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Bedömning av effektiva åtgärder (15.6.2010)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	imf → - 5,7 %	imf → - 5,7 %	> - 3 % →			
Strukturell insats	+ 0,5 % → - 0,5 %	+ 0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2011 (7.6.2011)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	imf → - 4,6 %	imf → - 4,0 %	> - 3 % → - 3,2 %			
Strukturell insats	+ 0,5 % → + 2,3 %	+ 0,5 % → + 0,4 %	+ 0,5 % → + 0,4 %			
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2012 (30.5.2012)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott		imf → - 3,9 %	> - 3 % → - 2,0 %	> - 3 % → - 1,1 %		
Strukturell insats		+ 0,5 % → - 0,9 %	+ 0,5 % → - 0,6 %			
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2013 (29.5.2013)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott			> - 3 % → - 3,0 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,5 %	
Strukturell insats			+ 0,5 % → + 2,2 %			
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						

EDP-förfarandet upphävdes den 21 juni 2013.

TJECKIEN

TECKENFÖRKLARING:

	MÅLET UPPNÅTT		TIDSFRIST FÖR EDP-FÖRFARANDET
	MÅLET INTE UPPNÅTT		
	INGET MÅL FASTSTÄLLT (imf)		
	EJ TILLÄMPLIGT (e.t.)		
	UPPGIFTER INTE TILLGÄNGLIGA		
	UPPGIFTER TILLGÄNGLIGA MEN HAR INTE BEAKTATS AV KOMMISSIONEN		

Bedömning	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	EDP-förfarandet inleddes den 30 november 2009					
Stabilitetsprogrammet 2010 (31.3.2010)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	imf → % - 5,5 %	imf → % - 5,7 %	imf → %	> - 3 % →		
Strukturell insats	1 % → % + 1,4 %	1 % → % - 0,2 %	1 % → %	1 % → %		
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Éval. de l'action engagée (15.06.2010)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	imf → - 5,7 %	imf → - 5,7 %	imf → %	> - 3 % →		
Strukturell insats	1 % → 0,5 %	1 % → 0 %	1 % →	1 % →		
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2011 (7.6.2011)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott	imf → - 4,7 %	imf → - 4,4 %	imf → - 4,1 %	> - 3 % →		
Strukturell insats	→ + 2,2 %	1 % → + 0,6 %	1 % → - 0,1 %	1 % →		
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2012 (30.5.2012)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott		imf → - 3,1 %	imf → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,6 %		
Strukturell insats		1 % → + 1,5 %	1 % → + 0,2 %	1 % → + 0,3 %		
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2013 (29.5.2013)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott			imf → - 4,4 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 3,0 %	
Strukturell insats			1 % → + 0,9 %	1 % → + 0,1 %		
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						
Stabilitetsprogrammet 2014 (2.6.2014)						
Tidsfrist för EDP-förfarandet						
Nominellt underskott				> - 3 % → - 1,5 %	> - 3 % → - 1,9 %	> - 3 % → - 2,4 %
Strukturell insats				1 % → + 1,5 %		
Justerad strukturell insats						
Bottom-up-metoden						

EDP-förfarandet upphävdes den 20 juni 2014.

Bilaga VI

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Samlad bedömning
TECKENFÖRKLARING:	<p>MÅLET UPPNÅTT MÅLET INTE UPPNÅTT INGET MÅLFASTSTÄLLT (imf) EJ TILLÄMPLIGT (e.t.) UPPGIFTER INTE TILGÄNGLIGA UPPGIFTER TILGÄNGLIGA MEN HAR INTE BEAKTATS AV KOMMISSIONEN</p>									
MALTA	<p>TIDSFRIST FÖR EDP-FÖRFARANDET FÖRLÅNGNING AV TIDSFRISTEN FÖR EDP-FÖRFARANDET</p>									
Bedömning										
Bedömning av effektiva åtgärder (9.2.2010)										
Nominellt underskott	imf → %	> -3,0 % → -4,5 %	> -3,0 % → -4,3 %							
Strukturell insats	imf	imf								
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2010 (7.4.2010)										
Nominellt underskott	imf → -4,5 %	imf → -4,4 %	> -3,0 % → -4,3 %							
Strukturell insats	imf → +0,7 %	imf → +0,2 %	> -0,75 % → -0,3 %							
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Bedömning av effektiva åtgärder (6.1.2011)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf → -3,8 %	imf → -4,2 %	> -3,0 % → -3,0 %	> -3,0 % → -3,3 %	> -3,0 % → -3,6 %					
Strukturell insats	imf → +1,8 %	imf → -1,0 %	> -0,75 % → +1,2 %							
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2011 (7.6.2011)										
Nominellt underskott	imf → -3,6 %	imf → -3,6 %	> -3,0 % → -3,0 %	> -3,0 % → -3,3 %						
Strukturell insats	imf → -0,0 %	imf → -0,0 %	> -0,75 % → +1,2 %							
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Budgetsituationen 2011 (11.1.2012)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf → -3,6 %	imf → -3,6 %	> -3,0 % → -3,0 %	> -3,0 % → -3,5 %						
Strukturell insats	imf →	imf →	> -0,75 % → +1,0 %							
Justerad strukturell insats			> -0,75 % → +0,7 %							
Bottom-up-metoden										
Stabilitetsprogrammet 2012 (30.05.2012)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf → -3,0 %	imf → -2,7 %	> -3,0 % → -2,7 %	> -3,0 % → -2,6 %	> -3,0 % → -2,9 %					
Strukturell insats	imf → +1,0 %	imf → +1,0 %	> -0,75 % → +1,0 %							
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										
Bedömning av effektiva åtgärder (14.11.2012)										
Tidsfrist för EDP-förfarandet										
Nominellt underskott	imf → -3,0 %	imf → -2,7 %	> -3,0 % → -2,7 %	> -3,0 % → -2,6 %	> -3,0 % → -2,9 %					
Strukturell insats	imf → -0,75 %	imf → +1,1 %	> -0,75 % → +1,1 %							
Justerad strukturell insats										
Bottom-up-metoden										

EDP-förfarandet upphävdes den 27 december 2012.

EDP-förändret
inleddes
den 18 juni 2013

Bedömning av effektiva åtgärder (15.11.2013)

Tidsfrist för EDP-förändret

Nominellt underskott
Strukturell insats
Justerad strukturell insats
Bottom-up-metoden

Utkastet till budgetplan 2014

(19.11.2013)

Tidsfrist för EDP-förändret

Nominellt underskott
Strukturell insats
Justerad strukturell insats
Bottom-up-metoden

Stabilitetsprogrammet 2014

(2.6.2014)

Tidsfrist för EDP-förändret

Nominellt underskott
Strukturell insats
Justerad strukturell insats
Bottom-up-metoden

Utkastet till budgetplan 2015

(28.11.2014)

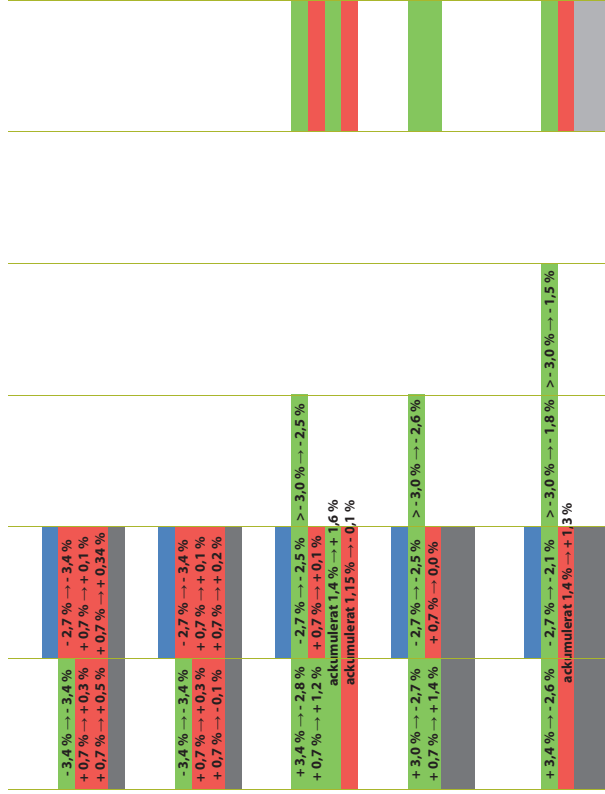
Tidsfrist för EDP-förändret

Nominellt underskott
Strukturell insats
Justerad strukturell insats
Bottom-up-metoden

Bedömning av effektiva åtgärder (13.5.2015)

Tidsfrist för EDP-förändret

Nominellt underskott
Strukturell insats
Justerad strukturell insats
Bottom-up-metoden



EDP-förändret
uppläades
den 19 juni 2015

Skillnader mellan kommissionens och rådets rekommendationer

	Kommissionens rekommendation	Rådets rekommendation
Cypern 6.7.2010	De cypriotiska myndigheterna bör säkerställa en genomsnittlig finanspolitisk ansträngning på minst 1,75 % av BNP per år under perioden 2010–2012.	De cypriotiska myndigheterna bör säkerställa en genomsnittlig finanspolitisk ansträngning på minst 1,5 % av BNP per år under perioden 2011–2012.
Tjeckien 30.11.2009	Rådet uppmanar de tjeckiska myndigheterna att gå vidare med de nödvändiga pensions- och vårdreformerna, reformer för att öka tillgången på arbetskraft och höja kompetensnivån och reformer för att öka beloppen och ändamålsenligheten när det gäller offentlig forskning och utveckling.	Rådet uppmanar de tjeckiska myndigheterna att gå vidare med de nödvändiga pensions- och vårdreformerna.
Frankrike 6.4.2009	De franska myndigheterna bör vara redo att genomföra de årliga insatser som krävs utöver de åtgärder som planeras för åren efter korrigeringsperioden för att säkerställa att de årliga målen respekteras och att underskottet sänks under referensvärdet senast 2012 även om det skulle medföra negativa risker avseende budgetmålen.	De franska myndigheterna bör genomföra de åtgärder som krävs för att få ner underskottet under referensvärdet senast 2012.
Frankrike 30.11.2009	De franska myndigheterna bör säkerställa en strukturell korrigering av de offentliga finanserna på i genomsnitt 1,25 % av BNP per år under perioden 2010–2013.	De franska myndigheterna bör säkerställa en genomsnittlig finanspolitisk ansträngning på minst 1 % av BNP per år under perioden 2010–2013.
	Frankrike bör förbättra konkurrensreglerna, särskilt för nätverksindustrier, ytterligare reformera pensionssystemet, modernisera anställningsskyddet och stärka livslångt lärande för att förbättra den potentiella BNP-tillväxten.	Frankrike bör ytterligare reformera pensionssystemet som planerat, vilket skulle bidra till långsiktig finanspolitisk hållbarhet.
Frankrike 18.6.2013	De franska myndigheterna bör rapportera om gjorda framsteg i genomförandet av dessa rekommendationer minst var sjätte månad, och även i ett särskilt kapitel av stabilitetsprogrammen, fram till dess att det alltför stora underskottet har korrigerats i sin helhet.	–
Tyskland 30.11.2009	Rådet uppmanar de tyska myndigheterna att genomföra reformer i syfte att öka den potentiella BNP-tillväxten. Här ingår (...) förbättring av konkurrensreglerna för tjänster och främja integrationen av lågkvalificerade personer och långtidsarbetslösa på arbetsmarknaden genom en flexicurity-strategi som kombinerar bättre tillgång till vidareutbildning med förbättrade arbetsincitament.	Rådet uppmanar de tyska myndigheterna att genomföra reformer i syfte att öka den potentiella BNP-tillväxten.
Italien 30.11.2009	De italienska myndigheterna bör säkerställa en genomsnittlig finanspolitisk ansträngning på 0,5 procentenheter av BNP under perioden 2010–2012.	De italienska myndigheterna bör säkerställa en genomsnittlig finanspolitisk ansträngning på minst 0,5 procentenheter av BNP under perioden 2010–2012.
	De italienska myndigheterna uppmanas också att intensifiera insatserna för att stärka konkurrensen på produkt- och tjänstemarknaderna, förenkla lagstiftningen, minska den administrativa bördan på alla förvaltningsnivåer och, inom ramen för en flexicurity-strategi och i syfte att minska regionala skillnader, förbättra arbetsmarknadens funktion samt förbättra effektiviteten, resultaten och standarden inom utbildningssystemet.	–

Källa: Europeiska revisionsrätten.

Genomförandet av planerade strukturreformer

	2011	2012	2013
FRANKRIKE			
LR1	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Vissa framsteg/begränsade framsteg/vissa framsteg
LR2	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Vissa framsteg/vissa framsteg/vissa framsteg
LR3	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Vissa framsteg/vissa framsteg/vissa framsteg
LR4	Delvis genomförd	Stora framsteg	Begränsade framsteg/begränsade framsteg/vissa framsteg
LR5	Delvis genomförd	Begränsade framsteg	Inga framsteg/inga framsteg/vissa framsteg
ITALIEN			
LR1	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Begränsade framsteg
LR2	Delvis genomförd	Helt genomförd/vissa framsteg	Begränsade framsteg
LR3	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Vissa framsteg
LR4	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Begränsade framsteg
LR5	Delvis genomförd	Begränsade framsteg	Begränsade framsteg
LR6	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Begränsade framsteg
MALTA			
LR1	Delvis genomförd	Inte genomförd	Vissa framsteg
LR2	Inte genomförd	Inga framsteg	Begränsade framsteg
LR3	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Vissa framsteg
LR4	Inte genomförd	Inga framsteg	Begränsade framsteg
LR5	Delvis genomförd	Begränsade framsteg	Vissa framsteg
LR6		Vissa framsteg	
TYSKLAND			
LR1	Delvis genomförd		
LR2	Delvis genomförd		
LR3	Delvis genomförd		
LR4	Delvis genomförd		

	2011	2012	2013
CYPERN			
LR1	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
LR2	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
LR3	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
LR4	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
LR5	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
LR6	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
LR7	Delvis genomförd	Delvis genomförd	
TJECKIEN			
LR1	Helt genomförd /inte helt åtgärdad	Vissa framsteg	Vissa framsteg
LR2	Delvis genomförd	Inga framsteg	Begränsade framsteg
LR3	Delvis genomförd	Begränsade framsteg	Inga framsteg
LR4	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Begränsade framsteg
LR5	Delvis genomförd	Vissa framsteg	Begränsade framsteg
LR6	Delvis genomförd	Begränsade framsteg	Begränsade framsteg
LR7			Begränsade framsteg

Källa: Revisionsrätten, baserat på kommissionens bedömningar av stabilitetsprogram och nationella reformprogram.

Sammanfattning

V

Detaljerade förfaranden och riktlinjer har införts avseende bedömningen av uppgifternas kvalitet samt analysen och bedömningen av efterlevnad enligt de finanspolitiska bestämmelserna. Kommissionen vill betona att medlemsstaternas rapportering av uppgifter inom förfarandet vid alltför stora underskott har förbättrats avsevärt sedan år 2005. Frågeformulären inom förfarandet vid alltför stora underskott omfattar en stor mängd uppgifter och information som kompletterar medlemsstaternas obligatoriska rapporteringsdokument och stöder kommissionens bedömning av uppgifternas kvalitet.

Kommissionen håller inte med om de slutsatser som dragits om otillräcklig återkoppling och dålig registerföring, eftersom den väsentliga informationen har bedömts på lämpligt sätt och dokumentationen har förbättrats avsevärt de senaste åren.

Rådets rekommendationer och beslut avseende genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten utarbetas av Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK). Kommissionen rapporterar systematiskt till EFK om genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, i synnerhet förfarandet vid alltför stora underskott. Förutom kommissionens rapportering till EFK innehåller de juridiska texterna och de tillhörande arbetsdokumenten, vilka finns allmänt tillgängliga, omfattande kompletterande upplysningar om och förklaringar av beslut som har fattats inom förfarandet vid alltför stora underskott. Medlemmarna i EFK omfattar företrädare från alla medlemsstaterna, Europeiska kommissionen och Europeiska centralbanken. Protokoll förs på alla möten inom EFK för att registrera kommitténs arbete för nuvarande och framtida behov. I protokollet sammanfattas meningsutbytet mellan medlemmarna, och alla beslut som fattas registreras. Sekretariatet utarbetar ett utkast till protokoll efter varje möte och låter det gå runt bland medlemmarna för eventuella kommentarer. Protokollet antas vid EFK:s efterföljande möte. Medlemmarna kan göra anteckningar för egen användning under mötena, men obehörigt röjande av icke-offentliga uppgifter är förbjudet.

När EFK har antagit utkastet till rådets dokument avseende genomförande av stabilitets- och tillväxtpakten skickar EFK:s sekretariat utkastet till dokumenten vidare till rådets sekretariat. Rådets rekommendationer och beslut antas av rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin). Den relevanta EU-kommissionären deltar i Ekofin möten. Protokoll förs även för alla Ekofinrådets möten.

VI

Kommissionen anser att insynen har förbättrats avsevärt under senare tid. Kommissionen håller emellertid inte med om att informationen inte var allmänt tillgänglig.

Tvärtom är kommissionen fast besluten att säkerställa en tillfredsställande insyn. Inom statistikområdet offentliggör kommissionen metodologiska råd och riktlinjer, under förutsättning att de inte bryter mot de bestämmelser om statistikens förtrolighet som fastställs i rådets förordning (EG) nr 479/2009. Med det europeiska nationalräkenskapsystemet är kommissionens tillvägagångssätt tydligt regelbaserat och kommissionen avviker inte från fastställda förfaranden. Att använda ett gott omdöme i linje med bestämmelserna istället för ett rent mekaniskt tillvägagångssätt är emellertid en central uppgift för kommissionen, och det är det enda sättet att återspegla mångfalden i medlemsstaterna och de aktuella frågorna.

Under senare år har EU:s budgetram genomgått flera ändringar i syfte att införa kompletterande regler, stärka mekanismerna för efterlevnad och främja ett nationellt egenansvar.

De ändringar i lagstiftningen som hade införts behövde genomföras formellt. Därför var det nödvändigt att anpassa de metoder och klassificeringar som används vid bedömningen av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten. Detta förfarande genomfördes genom omfattande diskussioner inom Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) och andra av rådets behöriga instanser. Diskussionerna underlättades tack vare en serie förklarande anmärkningar. Övervakningsramens ökade komplexitet gjorde att ytterligare förklaringar var nödvändiga för att bibehålla insynen.

Därför sammanfattades alla metoder för genomförandet av de reviderade ramarna i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten, som finns allmänt tillgänglig på kommissionens webbplats. Handledningen kommer nu att uppdateras årligen i linje med ett åtagande i kommissionens meddelande av den 21 oktober 2015 om färdigställandet av EMU.

För att öka insynen ytterligare har kommissionen sedan våren 2014 samtyckt till att ge medlemsstaterna all information som behövs för att upprepa de underliggande beräkningarna i samband med bedömningen av efterlevnad av både den förebyggande och den korrigerande delen, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med beräkningar utförda steg för steg. Angående de diskretionära åtgärderna har kommissionen offentliggjort aggregerade dataserier om följderna av de diskretionära åtgärderna och nivån på engångsåtgärderna sedan våren 2014. I linje med Ekofinrådets slutsatser i juni 2014 har kommissionen gjort ytterligare framsteg genom att sedan våren 2015 informera medlemsstaterna om resultatet av enskilda viktiga skatteåtgärder som ingår i bottom-up-metoden för de länder som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott.

Dessutom har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som följer med rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som framtida prognoser kommer att jämföras med både vid beräkning av top-down-metoden och bottom-up-metoden).

VII

I samband med genomförandet av strukturreformer vill kommissionen klargöra att även om lämpliga strukturreformer kan spela en viktig roll när det gäller att undanröja alltför stora underskott är genomförandet inte någon rättsligt relevant komponent för upphävandet av ett förfarande vid alltför stora underskott.

När det gäller verkställandet ligger fokus för den lagstiftning som styr förfarandet vid alltför stora underskott på det statsfinansiella utfallet, och därför innehåller den relevanta lagstiftningen inte några specifika bestämmelser för att driva igenom strukturreformer. Det är också viktigt att upprepa att bedömningen av effektiva åtgärder i samband med ett förfarande vid alltför stora underskott är inriktad på genomförandet av den nödvändiga budgetjusteringen, och att den inte påverkas av utvärderingen av strukturreformer. Genomförandet av strukturreformer, inbegripet de åtgärder som vidtas inom ramen för ett program för ekonomiskt partnerskap (EPP), övervakas inom ramen för den europeiska planeringsterminen, däribland förfarandet vid makroekonomiska obalanser. I artikel 9 i förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 föreskrivs emellertid inte några konkreta åtgärder i de fall där genomförandet av strukturreformer inte uppnår rekommendationerna enligt analysen av programmet för ekonomiskt partnerskap. För länder som är föremål för särskild övervakning på grund av alltför stora obalanser övervakas genomförandet av reformer inom ramen för förfarandet vid alltför stora obalanser.

När kommissionen undersöker om ett förfarande vid alltför stora underskott måste genomföras för en viss medlemsstat analyserar den noggrant alla relevant utveckling på medellång sikt av ekonomisk situation, offentliga finanser och skuldsättning. Dessa "relevanta faktorer" omfattar genomförandet av strukturreformer inom ramen för den europeiska planeringsterminen, såsom inom förfarandet vid alltför stora obalanser. Kommissionen anser att underlåtenhet att genomföra strukturreformer utgör en försvårande relevant faktor.

Kommissionen håller inte med om att förfarandet vid alltför stora underskott överbetonar underskottet på bekostnad av skulden. Efter 2011 års lagstiftningsreform, även känd som "sexpacken", har överskridandet av skuldtröskeln på 60 % av BNP lyfts upp som den utlösande faktorn för förfarandet vid alltför stora underskott. Kommissionen inledde ett skuldbaserat (och underskottsbaserat) förfarande vid alltför stora underskott för Malta år 2013 som kunde avslutas 2015. Samtidigt fastställdes begreppet skuldminskning i tillfredsställande takt formellt genom riktmärket för skuldminskning, och begreppet bedöms nu som en del av kommissionens regelbundna övervakning av medlemsstaternas offentliga finanser.

VIII

Kommissionen har förbundit sig att behandla alla medlemsstater lika. I de fall där brister har förekommit i detta avseende har kommissionen vidtagit åtgärder för att säkerställa en konsekvent tillämpning av reglerna, och kommer att göra detta även i fortsättningen.

Kommissionen har förbättrat insynen avsevärt sedan år 2005. När det gäller uppgifter och metodfrågor om förfarandet vid alltför stora underskott offentliggör kommissionen alla rapporter, bilaterala riktlinjer till medlemsstaterna och annan relevant information.

Kommissionen medger att insynen har varit bristfällig när det gäller övervakningen av de offentliga finanserna fram till för några år sedan, men betonar att dessa brister har åtgärdats med beslutsamhet under senare år genom de åtgärder som nämns ovan (se kommissionens svar på punkt VI), däribland tillhandahållandet av mer detaljerad information och den långtgående kodifieringen av de viktigaste begreppen och metoderna.

IX a)

Kommissionen godtar liknande (om än inte exakt samma) rekommendationer som görs i avsnittet "Slutsatser och rekommendationer" i rapporten (rekommendationerna 1 till 4).

IX a) i)

Kommissionen anser att de nuvarande förfarandena för bedömning av kvaliteten är lämpliga. Den kommer att fortsätta att sträva efter en bättre dokumentation av detta arbete.

IX a) ii)

Kommissionen anser att kontrollsystemen bedöms vid dialogbesöken och genom särskilda frågeformulär.

IX a) iii)

Kommissionen anser att kontrollbesöken på plats är effektiva (ändamålsenliga) och vill påminna om att omfattande kontroller även utförs internt. Denna rekommendation är inte neutral i fråga om resurser.

IX b) i)

Kommissionen godtar denna rekommendation endast delvis. Insynen har redan förbättrats med tanke på de betydande och effektiva framsteg som har gjorts under senare år när det gäller att kodifiera de begrepp och metoder som används vid bedömningen av efterlevnad av förfarandet vid alltför stora underskott och att göra alla beräkningar som ligger till grund för bedömningarna tillgängliga för medlemsstaterna. Den oberoende kontrollen kommer att stärkas genom den nyligen inrättade europeiska finanspolitiska nämnden, som är ett oberoende organ bestående av fem experter med uppgift att bedöma den övergripande samstämmigheten i beslut om och i övervakningen av de offentliga finanserna.

IX b) ii)

Kommissionen godtar rekommendationen. I enlighet med kommissionens svar på punkt VII har det sedan 2011 års lagstiftningsreform, även känd som "sexpacken", funnits ett mycket större operativt fokus på skuldnivåerna. Överskridandet av skuldtröskeln på 60 % har lyfts upp som den utlösande faktorn för förfarandet vid alltför stora underskott. Som ett konkret bevis inledde kommissionen ett skuldbaserat (och underskottsbaserat) förfarande vid alltför stora underskott för Malta år 2013 som kunde avslutas 2015. Samtidigt fastställdes begreppet skuldminskning i tillfredsställande takt formellt genom riktmärket för skuldminskning, och begreppet bedöms nu som en del av kommissionens regelbundna övervakning av medlemsstaternas finansiella ställning.

IX b) iii)

Kommissionen godtar delvis denna rekommendation. I enlighet med svaret på punkt VII övervakas genomförandet av strukturreformer, inbegripet de åtgärder som vidtas inom ramen för ett program för ekonomiskt partnerskap (EPP), inom ramen för den europeiska planeringsterminen, däribland förfarandet vid makroekonomiska obalanser. I artikel 9 i förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 föreskrivs emellertid inte några konkreta åtgärder i de fall där genomförandet av strukturreformer inte uppnår rekommendationerna enligt analysen av programmet för ekonomiskt partnerskap. För länder som är föremål för särskild övervakning på grund av alltför stora obalanser övervakas genomförandet av reformer inom ramen för förfarandet vid alltför stora obalanser. Kommissionen anser att dess verksamhet redan utförs enligt alla de befogenheter som har fastställts i lagstiftningen.

IX b) iv)

Kommissionen godtar delvis rekommendationen om dess skyldigheter avseende medlemsstaternas rapportering, eftersom användningen av överträdelseförfarandet måste bedömas gentemot kraven i förfarandet vid alltför stora underskott.

IX b) v)

Kommissionen godtar inte rekommendationen, eftersom skärpningen av förfarandet vid alltför stora underskott och tillämpningen av sanktioner styrs av tydliga rättsliga bestämmelser och förfaranden som kommissionen är skyldig att följa. Kommissionen kommer att fortsätta att rekommendera rådet att tillämpa sanktioner där så är lämpligt i linje med lagstiftningen.

Inledning**10**

Beskrivningen av Eurostats bedömningar är i själva verket mycket mer komplicerad. Eurostats bedömningar omfattar även andra verktyg/åtgärder, såsom interna kontroller av uppgifternas enhetlighet/rimlighet (både inom förfarandet vid alltför stora underskott och mellan förfarandet vid alltför stora underskott och statistiken över den offentliga förvaltningens finanser), kontroller av kvartalsuppgifter etc.

16

Rådet fastställer årliga statsfinansiella mål för fleråriga förfaranden, medan kommissionen kan ge rekommendationer i det avseendet. När det gäller strukturella finanspolitiska åtgärder omfattar sexpacken och tvåpacken specifika krav angående medelfristig finanspolitisk planering. I direktivet om budgetramverk (som är en del av sexpacken) fastställs (i kapitel V) kraven för medelfristiga budgetramverk, däribland förfaranden för införandet av fleråriga mål för finanspolitiska aggregat, medelfristiga politiska prognoser och bedömningar av långsiktiga effekter, samtidigt som samstämmigheten mellan de årliga budgetarna och de fleråriga siffrorna säkerställs. Tvåpacken kräver också en presentation av nationella medelfristiga finanspolitiska planer baserat på oberoende prognoser.

20

Kommissionen konstaterar att medlemsstaterna även är skyldiga att rapportera om planerade och/eller antagna åtgärder och om utvecklingen av deras finansiella och ekonomiska situation.

Iakttagelser

Svar på rubriken ovanför punkt 32

Ramverket har genomgått flera förändringar under de senaste åren i syfte att förbättra kvaliteten på uppgifterna inom förfarandet vid alltför stora underskott, införa kompletterande regler, stärka mekanismerna för efterlevnad och främja ett nationellt egenansvar. Systemet för övervakning av de offentliga finanserna inom EU har därigenom blivit mer komplext. Denna komplexitet har delvis uppkommit till följd av en önskan att beskriva den ekonomiska verkligheten på ett bättre sätt.

De ändringar i lagstiftningen som hade införts behövde genomföras formellt. Därför var det nödvändigt att anpassa de metoder och klassificeringar som används vid bedömningen av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten. Detta förfarande genomfördes genom omfattande diskussioner inom Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) och andra av rådets behöriga instanser. Diskussionerna underlättades tack vare en serie av förklarande anmärkningar. Övervakningsramens ökade komplexitet gjorde att ytterligare förklaringar var nödvändiga för att bibehålla insynen.

Därför sammanfattades alla metoder för genomförandet av det ändrade ramverket i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten, som finns allmänt tillgänglig på kommissionens webbplats. Handledningen kommer nu att uppdateras årligen i linje med ett åtagande i kommissionens meddelande av den 21 oktober 2015 om färdigställandet av EMU.

För att öka insynen ytterligare har kommissionen sedan våren 2014 samtyckt till att ge medlemsstaterna all information som behövs för att upprepa de underliggande beräkningarna i samband med bedömningen av efterlevnad av både den förebyggande och den korrigerande delen, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med beräkningar utförda steg för steg. Angående de diskretionära åtgärderna har kommissionen offentliggjort aggregerade dataserier om följderna av de diskretionära åtgärderna och nivån på engångsåtgärderna sedan våren 2014. I linje med Ekofinrådets slutsatser i juni 2014 har kommissionen gjort ytterligare framsteg genom att sedan våren 2015 informera medlemsstaterna om resultatet av enskilda viktiga skatteåtgärder som ingår i bottom-up-metoden för de länder som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott.

Dessutom har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som följer med rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som framtida prognoser kommer att jämföras med både vid beräkning av top-down-metoden och bottom-up-metoden).

35

Kommissionen vill påpeka att alla relevanta dokument, däribland uppförandekoden och handlingsplanen för stabilitets- och tillväxtpakten, såväl som andra relevanta förklarande dokument om stabilitets- och tillväxtpaktens funktionssätt finns tillgängliga på webbplatsen för GD Ekonomi och finans http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm

41

Kommissionen påpekar att förfarandet redan ger full insyn för alla berörda medlemsstater. Kommissionens avdelningar tillhandahåller nödvändiga uppgifter om prognosantaganden.

42

Dokumentationen är otvivelaktigt komplicerad, i synnerhet när det gäller de landsansvariga enheternas antaganden (som måste skiljas från de gemensamma externa antaganden som nämns ovan), men den har förbättrats avsevärt de senaste åren och uppfyller kraven på god praxis.

45

Kommissionen understryker att de antaganden som ligger till grund för prognoserna beskrivs i det ståndpunktsdokument som utarbetas i början av varje prognosomgång. Antagandena uppdateras sedan inför varje efterföljande prognossammanställning, och de offentliggörs i varje prognos. Vid ett flertal möten under förberedelsen av kommissionens regelbundna prognoser sammanförs tjänstemän från de landsansvariga enheterna, experter från de övergripande enheterna och den högsta ledningen. Diskussionen om de antaganden som ligger till grund för prognoserna är en viktig del av dessa möten.

48

Eurostat anser att kvalitetsbedömningen görs på ett konsekvent sätt. Den interna kontrollen stöds av ENS 2010 och handboken om offentliga underskott och skulder.

Dessutom säkerställs enhetligheten i Eurostats bedömningar genom konkreta och starkt centraliserade förfaranden. Detta omfattar förfaranden för analyser och beslut om metodfrågor, däribland interna metodologiska möten, officiella råd eller iakttagelser vid besök inom förfarandet vid alltför stora underskott.

Ruta 2 – Första strecksatsen

Kommissionen gör alltid en systematisk bedömning som baseras på bevis. Dessa bevis kan ha olika form, såsom full dokumentation från medlemsstaterna om den specifika frågan, diskussioner under dialogbesöken eller ytterligare förklaringar i samband med det regelbundna och fortlöpande utbytet med medlemsstaterna. De viktigaste frågorna dokumenteras dessutom i förteckningen över källor och metoder som används inom förfarandet vid alltför stora underskott. Sammanfattningsvis klargörs klassificeringsfrågorna i det omfattande bedömningsförfarandet.

Ruta 2 – Fjärde strecksatsen

Eurostat gör inte någon systematisk eller detaljerad analys av jämförelsetabellerna i samband med förfarandet vid alltför stora underskott. I jämförelsetabellerna anges alla transaktioner avseende statistiken över den offentliga förvaltningens finanser som rapporteras inom leveransprogrammet för ENS och är i allmänhet inte relevanta för uppgifterna inom förfarandet vid alltför stora underskott. I viktiga fall kan Eurostat studera en jämförelsetabell för förtydligande.

49

Kommissionen tar emot obligatoriska uppgifter som den anser vara nödvändiga för kvalitetsbedömningen. Av tekniska skäl är uppgifterna i tabellerna inom förfarandet vid alltför stora underskott inte alltid fullständiga på grund av det aktuella landets informationskällor och insamlingssystem, vilka beskrivs i förteckningen över källor och metoder som används inom förfarandet vid alltför stora underskott. Under våren rapporteras till exempel uppgifter om år n-1 för första gången, men det är inte säkert att alla uppgifter finns tillgängliga vid denna tidpunkt, vilket gör det nödvändigt att göra uppskattningar.

50

Kommissionen tillämpar konsekvent reglerna och riktlinjerna på alla medlemsstater. Kommissionen understryker att avgränsningen av den offentliga sektorn är inskriven i den rättsliga ramen. ENS specificerar, med stöd av handboken om offentliga underskott och skulder, kriterierna för klassificering av de olika sektorerna, vilket inbegriper ett mycket detaljerat beslutsträd (som tillämpas konsekvent).

För att kunna kontrollera avgränsningen av den offentliga sektorn har Eurostat dessutom tillgång till registret över statliga myndigheter, förteckningen över källor och metoder som används inom förfarandet vid alltför stora underskott, frågeformuläret om statligt kontrollerade myndigheter som faller utanför den offentliga sektorn (tillgängligt sedan år 2011) och dokument om omklassificeringar som har begärts före besöken inom förfarandet vid alltför stora underskott.

Dessutom är avgränsningen av den offentliga sektorn ett av de viktigaste ämnena vid varje besök inom förfarandet vid alltför stora underskott och täcks därför av iakttagelserna under besöket.

Slutligen är dessa uppgifter uppdaterade, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att årligen rapportera förteckningen över statligt kontrollerade myndigheter, däribland information om deras klassificering enligt NACE, deras skulder och resultatet av de senaste testerna av marknad/icke-marknad för enheterna med de största skulderna.

Kommentarer angående bilaga III ges nedan.

51

Kommissionen säkerställer att medlemsstaterna tillämpar ENS. I detta syfte, och för att säkerställa en enhetlig behandling av de olika fallen och medlemsstaterna, samt förhindra eventuella tolkningsskillnader, har Eurostat tillhandahållit riktlinjer genom handboken om offentliga underskott och skulder. Kommissionen vill klargöra att Eurostat och dess generaldirektör har det fulla ansvaret för statistiska beslut enligt förordning (EG) nr 223/2009.

Vad gäller de tidsintervall som används för att analysera och klassificera offentliga enheter anser kommissionen att skillnaderna inte bara är berättigade, utan även nödvändiga eftersom de avspeglar olika rättsliga, administrativa eller affärsmässiga arrangemang.

Ruta 3 – Första strecksatsen

När det gäller förteckningarnas fullständighet och analysen av varje enskild enhet har Eurostat i exceptionella fall samtyckt till att testet för marknad/icke-marknad kan göras på gruppnivå i medlemsstater som har tusentals (eller tiotusentals) små enheter på lokal myndighetsnivå. För stora och komplexa enheter utförs en detaljerad analys på enhetsnivå (och inte baserat på grupp). Eurostat har även samtyckt till en försiktig hållning i en annan medlemsstat. Detta är den mest kostnadseffektiva metoden med tanke på de nationella statistikorganens och Eurostats begränsade resurser.

Eurostat kan inte kontrollera varje enskild enhet i medlemsstaterna för sig. Eurostat kontrollerar årligen den information som tillhandahålls genom frågeformuläret för statligt kontrollerade enheter som klassificeras utanför den offentliga sektorn och annat tillgängligt material.

Dessutom samtycker Eurostat till omklassificeringar av riktmärkesrevideringar under förutsättning att effekten på uppgifterna om underskott och skuld är försumbara.

Ruta 3 – Andra strecksatsen

Kommissionen anser att bestämmelserna i ENS 95 har följts i de inbegripna exemplen.

Om det första exemplet i detta avsnitt (samma gäller för alla exempel) sägs det i bilaga III:

”En medlemsstat klassificerade den enhet som utövar tillsyn över finansmarknaden, som är en institutionell enhet, inom offentlig sektor. Enligt ENS 95 ska enheter av denna typ klassificeras utanför offentlig sektor (som finansiella servicebolag inom sektorn finansiella företag). Andra medlemsstater klassificerade korrekt dessa institutionella enheter utanför offentlig sektor”.

Enheter som utövar tillsyn över finansmarknaden kan emellertid klassificeras inom offentlig sektor. Dessutom visar exemplet att den metodologiska behandling som experter i medlemsstaterna och Eurostat har kommit överens om kan ifrågasättas.

Ruta 3 – Tredje strecksatsen

Eurostat rekommenderar medlemsstaterna att analysera och omklassificera enheterna varje år. Detta gäller för närvarande alla enheter som har en skuld som överstiger 0,01 % av BNP, och alla medlemsstater går i riktning mot ett mer frekvent årligt omklassificeringsschema även för mindre enheter.

Kommissionen samlar årligen in frågeformuläret om statligt kontrollerade enheter och analyserar svaren för att kontrollera om alla enheter fortsätter att uppfylla 50 %-testet.

53

Kommissionen använder sin riskanalys för att välja ut medlemsstater och ämnen för sina dialogbesök. Ärenden med hög risk har alltid ingått i dagordningen för både dialogbesök hos tidigare led och ordinarie dialogbesök (till följd av antingen riskbedömningen eller andra källor). Bortsett från allmänna ärenden med hög risk, som alltid är en del av dagordningen, ingår även specifika ärenden baserat på riskerna. Efter att dialogbesöken hos tidigare led fördes in i de ordinarie dialogbesöken har resultaten använts för att identifiera riskområden som sedan togs upp under ett dialogbesök. Eurostat anser att man har behandlat ärenden med hög risk under dialogbesöken (i fallet med Italien var t.ex. diskussionerna om registreringen av fasta bruttoinvesteringar på kontantbasis ett resultat av riskbedömningen år 2012).

Tidigare fanns det inte någon anledning att markera en förändring i form av en kommentar, men denna praxis har redan ändrats och kommentarer är numera obligatoriska.

Riskbedömningen inom förfarandet vid alltför stora underskott är väldokumenterad genom hela den årliga processen, men det har varit frivilligt att ge specifika kommentarer om varje dimension av riskbedömningen. Eurostat håller med om att ändringar av risknivån kräver en mer ingående motivering och mer detaljerade kommentarer som bör anges i skrift.

54

Eurostat anser att besökens varaktighet är tillräcklig för att undersöka frågor om uppgifternas kvalitet på ett tillfredsställande sätt. Vid behov har Eurostat möjlighet att förlänga besöken eller göra uppföljande besök. Kommissionen anser att "antalet ämnen" är ett kriterium, men ett ärendes komplexitet och/eller de eventuella effekterna på uppgifterna inom förfarandet vid alltför stora underskott är också viktiga faktorer.

Kommissionen understryker att dialogbesöket inte är ett fristående verktyg för undersökning av frågor om uppgifternas kvalitet. Dialogbesöket är istället avsett att *identifiera risker eller potentiella problem avseende kvaliteten på de rapporterade uppgifterna* (rådets förordning (EG) nr 479/2009), medan uppgifterna bedöms två gånger om året, i april och oktober. Alla dialogbesök följs upp och kompletteras av det regelbundna bedömningsarbetet och vice versa.

55

Institutionella arrangemang och system för övervakning och kontroll har ingått i dagordningen för både dialogbesök hos tidigare led och ordinarie dialogbesök, och det finns ett särskilt avsnitt i alla dagordningar avseende besök i syfte att behandla dessa frågor. Dessutom lanserades ett särskilt frågeformulär gällande dessa frågor år 2012. Slutligen tillhandahålls ytterligare information om institutionella arrangemang via de "inbördes granskningar" som utförs av de nationella statistikorganen, förteckningen över källor och metoder som används inom förfarandet vid alltför stora underskott och de samförståndsavtal om förfarandet vid alltför stora underskott som undertecknas av de nationella institutionerna.

Kommissionen samtycker till att analysera hur denna fråga kan dokumenteras ytterligare i framtiden.

56

Det bör påpekas att denna iakttagelse beräknas med hjälp av de mest extrema fallen istället för genomsnittet, vilket hade varit lämpligare (figur 6). Dessa "extremvärden" är berättigade i de flesta fall. Som exempel kan nämnas fallet med Tyskland, där 2013 års dialogbesök hos tidigare led inom förfarandet vid alltför stora underskott omfattade två möten mellan Eurostat och de nationella myndigheterna. Efter varje möte fastställdes preliminära resultat och åtgärds punkter, men den slutliga gemensamma rapporten med de viktigaste slutsatserna och rekommendationerna utarbetades först när hela det tudelade besöket hade slutförts, dvs. efter det andra mötet. Motsvarande resonemang gäller för Tjeckien. År 2012 skickades resultaten av dialogbesöket hos tidigare led in efter 14 veckor, men de publicerades först efter 25 veckor tillsammans med resultaten av det ordinarie dialogbesöket.

Åtgärds punkterna avtalas mellan Eurostat och medlemsstaterna under och efter dialogbesöket, och de förs över till medlemsstaten veckan efter besöket (de är således extremt punktliga). Medlemsstaterna förbinder sig genom att komma överens med Eurostat om både innehållet och tidsfristen. Beroende på åtgärdens karaktär, och huruvida den har någon effekt på uppgifterna om underskott och skuld, fastställs tidsfrister som övervakas noggrant före varje anmälan om ett förfarande vid alltför stora underskott. Förteckningen över oavslutade åtgärds punkter granskas vid varje besök. Vissa åtgärds punkter tar längre tid att genomföra på grund av de institutionella arrangemang som behövs i landet eller behovet av att införa nya system för insamling av uppgifter. Dessutom ingår åtgärds punkterna i besöksrapporterna, som finns allmänt tillgängliga på Eurostats webbplats.

Åtgärds punkter som har en inverkan på de rapporterade uppgifterna om underskott och skuld beaktas vid kvalitetsbedömningen. Olösta åtgärds punkter avseende ärenden som har en väsentlig effekt på underskott och skuld kan även leda till en reservation.

57 b)

Metodfrågor diskuteras regelbundet två gånger om året med medlemsstaternas experter i arbetsgruppen för statistik inom förfarandet vid alltför stora underskott.

Dessutom har Eurostat under senare år haft ordförandeposten i en arbetsgrupp om handboken om offentliga underskott och skulder, som träffas två eller tre gånger om året för att komma överens om en uppdaterad version av handboken.

58

Eurostats policy är att offentliggöra alla råd som ges till medlemsstaterna. Om en medlemsstat motsätter sig ett offentliggörande med hänvisning till sekretessen (till exempel om det innehåller affärskänslig information eftersom riktlinjerna mycket ofta gäller specifika fall, eller om arbetet inte kommer att genomföras enligt riktlinjerna), accepterar Eurostat emellertid detta.

Eurostat håller med om denna iakttagelse och är i detta sammanhang berett att diskutera med medlemsstaterna hur råden ska kunna vidarebefordras utan att bryta mot sekretessen. Eurostat har redan påbörjat detta förfarande genom att ta med information om de råd som har givits i den senaste rapporten till Ekonomiska och finansiella kommittén.

59

Möjligheten att korrekt identifiera engångsåtgärder, enligt definitionen i stabilitets- och tillväxtpakten, är avgörande för genomförandet av övervakningen av de offentliga finanserna. Särskilda riktlinjer, däribland en vägledande och öppen förteckning över engångsåtgärder, togs fram efter 2005 års reform av stabilitets- och tillväxtpakten och offentliggjordes i 2006 års rapport om de offentliga finanserna i EMU (se Report on Public Finances in EMU 2006: *"Definition and identification of one-off and temporary measures"*, punkt II.4.2, som finns tillgänglig på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf). Kommissionen har sedan dess använt dessa riktlinjer som en referens för sin övervakningsverksamhet. Riktlinjerna som publicerades år 2006 har nyligen utökats genom fastställandet av "vägledande principer" och uppdateringen av förteckningen över "typiska" exempel. Dessa omarbetade riktlinjer publicerades i Report on Public Finances in EMU 2015: *"One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance"*, punkt II.3 (publicerad i december 2015), som finns tillgänglig på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

60

Definitionen av engångsåtgärder samt en vägledande och öppen förteckning över "typiska" fall publicerades i Report on Public Finances in EMU 2006: *"Definition and identification of one-off and temporary measures"*, del II, punkt 4.2, som finns tillgänglig på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

Kommissionen påpekar att den nyligen har utökat riktlinjerna och publicerat de klassificeringsprinciper som används vid identifieringen av engångsåtgärder, såväl som en vägledande förteckning över "standardfall" i Report on Public Finances in EMU 2015: *"One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance"*, punkt II.3 (publicerad i december 2015), som finns tillgänglig på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf).

Det bör dock understrykas att en expertbedömning alltid är nödvändig, eftersom egenskaperna hos varje enskild åtgärd måste undersökas noggrant på grundval av de klassificeringsprinciper som tillämpas av kommissionen.

Ruta 4

Enligt den förteckning över "standardfall" av "engångsåtgärder" som uppdaterades i december 2015 (efter revisionsrättens granskning) och som publicerades i Report on Public Finances in EMU 2015: *"One-off measures – classification principles used in fiscal surveillance"*, punkt II.3, återspeglar ruta 4 inte den nuvarande situationen.

Åtgärder som ökar underskottet

Kommissionen understryker att budgetkostnaderna för sådana extraordinära händelser tenderar att vara större i förhållande till storleken på ekonomin i mindre länder.

61

Kommissionen påpekar att de gemensamt fastställda reglerna för stabilitets- och tillväxtpakten omfattar bestämmelser som har utformats i syfte att bemöta och hantera oförutsedda utvecklingar och oväntade händelser för att bättre kunna beskriva den ekonomiska verkligheten. Dess genomförande har definierats i en not till suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén (se Note for the Alternates of the Economic and Financial Committee: *"Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure - a specification of the methodology"* av den 12 juni 2014.

62

Kommissionen är medveten om att begreppet "oväntade negativa ekonomiska händelser" inte har fastställts definitivt i förväg. Genom metoden för bedömningen av effektiva åtgärder, som anges i noten till suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén: *"Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure - a specification of the methodology"* av den 12 juni 2014, klargjordes emellertid att en lägre tillväxt än i den prognos som ligger till grund för rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott är ett typiskt exempel på en "oväntad negativ ekonomisk händelse".

Därför håller kommissionen inte med om revisionsrättens iakttagelse när det gäller Frankrike¹.

Rådet inledde förfarandet vid alltför stora underskott för Frankrike den 27 april 2009 med en inledande tidsfrist år 2012. Denna tidsfrist förlängdes till år 2013 den 2 december 2009 och till år 2015 den 21 juni 2013 på grundval av iakttagelsen att effektiva åtgärder hade vidtagits men att oväntade negativa ekonomiska händelser med stora negativa konsekvenser för de offentliga finanserna hade inträffat.

Kommissionen tillämpade de befintliga rättsliga ramarna, så som förklaras i rekommendationerna för åren 2009, 2013 och 2015, och de tillhörande arbetsdokumenten.

Svar på rubriken ovanför punkt 63

Kommissionen vill betona att underlaget för bedömningen av uppgifternas kvalitet har förbättrats avsevärt med tanke på att medlemsstaternas rapportering av uppgifter inom förfarandet vid alltför stora underskott har förfinats sedan år 2005 och kompletteras med ytterligare detaljerade uppgifter.

Kommissionen håller med om att det traditionellt lades större fokus på underskottet än på skulden vid genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, men kommissionen understryker att den offentliga bruttoskulden och dess hållbarhet alltid har beaktats som en relevant faktor i rapporterna enligt artikel 126.3.

Efter 2011 års lagstiftningsreform, även känd som "sexpacken", har det funnits ett mycket större operativt fokus på skuldnivåerna. Överskridandet av skuldtröskeln på 60 % av BNP har lyfts upp som den utlösande faktorn för förfarandet vid alltför stora underskott. Begreppet skuldminskning i tillfredsställande takt fastställdes formellt genom riktmärket för skuldminskning, och bedöms nu som en del av kommissionens regelbundna övervakning av medlemsstaternas finansiella ställning.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

64

I rådets förordning (EG) nr 479/2009 fastställs den allmänna ramen för offentliggörande av reservationer mot kvaliteten på och ändringen av de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar. Enligt denna förordning får Eurostat använda sådana befogenheter om det föreligger bevis för att de uppgifter som har rapporterats av medlemsstaterna inte uppfyller redovisningsreglerna och, i synnerhet, metoderna för förfarandet vid alltför stora underskott.

Reservationerna offentliggörs av Eurostat endast i extraordinära fall och är endast berättigade under vissa förutsättningar. Eurostat använder sin fackmässiga bedömning i dessa fall. Avsaknad av en specifik reservation eller ändring betyder emellertid inte att det inte finns några pågående ärenden som måste lösas med medlemsstaten, utan att Eurostat anser att dessa ärenden inte har någon betydande inverkan på Maastricht-kriterierna för underskott och skuld. Alternativet skulle vara att lägga fram reservationer för alla länder vid varje anmälningsförfarande, vilket hade varit oproportionerligt och motverkat syftet med reservationerna.

Dessutom händer det ofta att medlemsstaterna anpassar sina uppgifter till följd av de frågor som har väckts av Eurostat under utredningsperioden. Sådana anpassningar syns inte i det slutliga pressmeddelandet, eftersom Eurostat inte har lagt fram några reservationer eller ändringar.

65

Eurostat har ett förfarande för att specificera åtgärderna, tidsplanen och rollen för varje aktör under analysen av anmälningarna före pressmeddelandet. Detta förfarande inbegriper regelbundna möten med den verkställande ledningen och med generaldirektören i egenskap av Europeiska unionens chefsstatistiker.

Reservationer eller ändringar av uppgifterna baseras på en fackmässig bedömning på grundval av den kvalitativa och kvantitativa information som fanns tillgänglig före och under utredningsperioden, och som tidigare nämnts övervägs de mycket noggrant. Detta förfarande sker enbart på statistisk grund med användning av de statistiska befogenheter som Eurostat utövar för detta ändamål och utan någon inblandning från andra avdelningar inom kommissionen eller andra externa organ.

Efterföljande revisioner av uppgifterna har visat att Eurostats tillvägagångssätt avseende reservationer i princip är effektivt och ändamålsenligt utan "några större överraskningar". I de fall där Eurostat beslutade att det inte var motiverat att lägga fram en reservation trots att fanns ett känt problem behövdes inga betydande revisioner av uppgifterna om underskott eller skuld.

Ruta 5

Tjeckien – Första strecksatsen

Sedan år 2010 utförs testet av marknad/icke-marknad varje år för offentliga icke-finansiella företag och även för icke-vinstdrivande organisationer som klassificeras i sektor S.15. Resultaten av testet presenteras för Eurostat i frågeformuläret om statligt kontrollerade enheter som klassificeras utanför den offentliga sektorn eller i en förteckning över statliga enheter som begärs före dialogbesöken vid förfarandet vid alltför stora underskott.

Frankrike – Första strecksatsen

Behandlingen av avveckling av kärnenergianläggningar och eventuella sammanhörande betalningar av klumpsummor diskuteras fortfarande (även under ENS 2010). Om inte en överenskommelse nås finns det för närvarande inte några specifika riktlinjer för behandlingen av avveckling av kärnenergianläggningar och sammanhörande betalningar av klumpsummor.

Frankrike – Andra strecksatsen

På grund av det mycket stora antalet statliga enheter i Frankrike (fler än 80 000 enheter i S.13 och fler än 8 000 statligt kontrollerade enheter som klassificeras utanför den offentliga sektorn) har Eurostat samtyckt till samordningen av enheter på lokal myndighetsnivå.

Eurostat kan inte lägga fram reservationer om ett ärende som inte omfattas av bestämmelserna i ENS eller handboken om offentliga underskott och skulder.

Tyskland – Första strecksatsen

Inga större regelbundna omklassificeringar av enheter med väsentlig effekt på det offentliga underskottet och de offentliga skuldkvoterna (dvs. nära eller över 0,1 % av BNP) inträffade under åren 2011–2013. Följaktligen hade storleken på de tillhörande revideringarna inte påverkat det offentliga underskottet och de offentliga skuldkvoter som sammanställts för övervakningen av de offentliga finanserna.

För alla omklassificeringar som har genomförts i samband med 1) enstaka metodologiska revisioner, 2) 2011 års riktmärkesrevidering av Tysklands nationalräkenskaper och 3) övergången till ENS 2010, för vilka effekterna på det offentliga underskottet och de offentliga skuldkvoterna var betydande (nära eller över 0,1 % av BNP) reviderades uppgifterna för hela referensperioden för förfarandet vid alltför stora underskott på korrekt sätt.

Tyskland – Andra strecksatsen

Den aktuella frågan utgör en risk för kvaliteten på uppgifterna och, som föreskrivs enligt rådets förordning (EG) nr 479/2009, när den väl hade identifierats togs den upp av Eurostat med hjälp av en stegvis metod med tanke på Tysklands komplexa statistiska system och storleken på Tysklands offentliga sektor.

Kommissionen känner inte till om risken i fråga har förverkligats. Inga relaterade kvalitetsproblem har identifierats av Eurostat på grundval av bedömningen av uppgifterna.

Inom det komplexa statistiska systemet i Tyskland gör det rättsliga mandat som ligger till grund för den regelbundna insamlingen av statistiska uppgifter, och de begränsade resurserna, att förfarandet med att genomföra relevanta förfaranden för utestående – små när det gäller storlek – individuella operationer på statlig och lokal nivå kräver en strukturell lösning.

Med tanke på storleken på transaktionerna och det faktum att det inte går att dra några slutsatser angående utfallet av analysen i detta skede anser kommissionen inte att en reservation borde ha lagts fram om Tysklands uppgifter om underskottet på dessa grunder.

Malta – Första strecksatsen

Novationsavtalet om att överföra äganderätten till projektet till Malta undertecknades den 28 december 2011 (och ändrades i februari 2012) och således efter anmälan om ett förfarande vid alltför stora underskott i oktober 2011. Leasingavtalen undertecknades den 26 juni 2012, även det långt efter anmälan om ett förfarande vid alltför stora underskott i oktober 2011.

I anmälan om ett förfarande vid alltför stora underskott i april 2012 hade Maltas nationella statistiska institut behandlat alla relevanta punkter på ett korrekt sätt. I sin skrivelse i augusti 2012 bekräftade Eurostat efter noggrann analys att Malta bör klassificeras inom sektorn för icke-finansiella företag.

Därför anser kommissionen att det inte behövdes någon reservation.

Italien – Första strecksatsen

Kommissionen (Eurostat) har noga följt utvecklingen i denna fråga. Ett tillvägagångssätt i flera steg, däribland införande av nya datakällor och framtagande av uppskattningar, har genomförts av Italien.

Ruta 6

Revisionsrätten hänvisar till de grundläggande makroekonomiska antaganden som ligger till grund för de tröskelvärden för underskott och skuld som anges i fördraget. Den makroekonomiska miljön kan komma att ändras, men kommissionen förblir skyldig att arbeta enligt bestämmelserna i fördraget och den sekundärlagstiftning som stödjer det.

Den övergripande finanspolitiska ramen har utvecklats avsevärt, inte minst på grund av de reformer som har införts under senare år genom sexpacken och tvåpacken, med målet att ta fram "smarta regler" som gör det möjligt att bemöta och hantera den rådande ekonomiska verkligheten på ett bättre sätt.

Traditionellt sett lades större fokus på underskottet än på skulden vid genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten, men kommissionen understryker att skuldfrågan tagits itu i allt större utsträckning inom ramen för ramverket. Det bör i synnerhet påpekas att den komponent i det medelfristiga budgetmålet som rör implicit skuldförpliktelse och skuld (MTO^{LD}) har ett inbyggt element som motsvarar det budgetsaldo som hade stabiliserat skuldkvoten vid 60 % av BNP och en kompletterande komponent som motsvarar det ytterligare budgetsaldo som behövs för länder med en skuld som överstiger 60 % av BNP.

Efter 2011 års lagstiftningsreform, även känd som "sexpacken", har det funnits ett mycket större operativt fokus på skuldnivåerna. Överskridandet av skuldtröskeln på 60 % av BNP har lyfts upp som den utlösande faktorn för förfarandet vid alltför stora underskott. Begreppet skuldminskning i tillfredsställande takt fastställdes formellt genom riktmärket för skuldminskning, och bedöms nu som en del av kommissionens regelbundna övervakning av medlemsstaternas finansiella ställning.

70

Kommissionen påpekar att den initiala skuldnivån ingår i definitionen av riktmärket för skuldminskning genom differensen till tröskelvärdet på 60 %.

För medlemsstater med en skuld som överstiger 60 % av BNP måste den rekommenderade anpassningen ta hänsyn till kravet att skulden åtminstone måste uppfylla det framåtblickande riktmärket för skuld i slutet av korrigeringsperioden. Som ett resultat av detta kan nivån på den skuld som rekommenderas för det slutliga året vara lägre än 3 % av BNP och, när det gäller kraftigt skuldsatta medlemsstater, kan tidsfristen för de korrigerande åtgärderna vara längre eftersom storleken på de nödvändiga strukturella justeringarna måste vägas mot genomförbarheten under ett visst antal år.

Det faktum att det offentliga underskottet måste gå ner under 3 % av BNP för att uppfylla riktmärket för skuld har återspeglats i de rekommendationer som hittills har utfärdats för förfarandet vid alltför stora underskott baserat på överträdelse av skuldkriteriet.

71

Kommissionen konstaterar att de angivna prognoserna bygger på en oförändrad politik. Med antagande av ett scenario där medlemsstaterna respekterar sina skyldigheter i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten skulle resultaten bli mer positiva.

Utifrån ett scenario där skyldigheterna enligt stabilitets- och tillväxtpakten respekteras fullt ut skulle Italien uppnå riktmärket för skuldminskning (den framåtblickande varianten) år 2019 och Frankrike år 2018. De uppgifter från IMF som används för Cypern visar på en betydande avvikelse gentemot de som används av kommissionen.

72

Analysen av relevanta faktorer utförs i linje med kraven i rådets förordning (EG) nr 1467/97.

Den omfattande förteckning över möjliga relevanta faktorer som tillhandahålls genom lagstiftningen är inte uttömmande, eftersom kommissionen även måste ta hänsyn till faktorer som anses vara relevanta av den berörda medlemsstaten.

Kommissionen specificerar och kvantifierar effekterna av de olika relevanta faktorerna så långt det är möjligt. Det finns inte någon formel som omfattar alla de olika faktorerna och som leder till en automatisk slutsats. Kommissionen publicerar sin detaljerade analys i arbetsdokumenten.

73

Kommissionen håller inte med om påståendet att resonemanget bakom slutsatserna är oklart. Analysen av relevanta faktorer föreskrivs i lagstiftningen (rådets förordning (EG) nr 1467/97), enligt vilken kommissionen ska ta hänsyn till alla relevanta faktorer i den mån de har en betydande inverkan på bedömningen av efterlevnad av kriterierna för underskott och skuld. Dessutom kräver lagstiftningen att kommissionen beaktar faktorer som den berörda medlemsstaten anser vara relevanta. Detta görs för att säkerställa en lämplig ekonomisk bedömning av situationen innan ett beslut tas om att inleda ett förfarande vid alltför stora underskott.

Om kriteriet för underskott inte uppfylls anger lagstiftningen en rad möjliga relevanta faktorer i en bred förteckning, som emellertid varken är uttömmande eller hänvisar till någon form av prioritering. Om den offentliga skulden överstiger 60 % av BNP beaktas de relevanta faktorerna endast vid beslutet om huruvida ett förfarande vid alltför stora underskott ska inledas om underskottet ligger kvar nära referensvärdet och om överträdelsen bedöms vara tillfällig.

Om kriteriet för skuld inte uppfylls kan alla relevanta faktorer beaktas oberoende av nivån på underskottet.

I linje med de föreskrifter som beskrivs ovan specificerar och uppskattar kommissionen, så långt det är möjligt, effekten av de olika relevanta faktorerna vid utarbetandet av en rapport i enlighet med artikel 126.3.

I detta sammanhang påpekar kommissionen att de rapporter som har utfärdats i enlighet med artikel 126.3 för Italien, Belgien (februari 2015) och Finland (februari, maj och november 2015) visar att betydande ansträngningar har gjorts för att göra analysen av de relevanta faktorerna mycket mer omfattande och öppen än tidigare.

Samtidigt, och i linje med andan i lagstiftningen, finns det inte någon formel som omfattar alla de olika faktorerna och som leder till en automatisk slutsats.

74

Kommissionen strävar efter att arbeta nära medlemsstaterna under det pågående förfarandet med att genomföra stabilitets- och tillväxtpakten, inbegripet förfarandet vid alltför stora underskott. En avgörande del av denna samarbetsstrategi är samspelet och diskussionen som underlättas genom de relevanta ekonomiska kommittéerna, i synnerhet suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén (Economic and Financial Committee Alternates, EFC-A). Kommissionen utarbetar regelbundet analytiska och operativa anvisningar till EFC-A i syfte att förklara för medlemsstaterna vilket tillvägagångssätt man använder vid tolkningen och genomförandet av stabilitets- och tillväxtpakten och för att få deras synpunkter på kommissionens framställning.

För att öka insynen har kommissionen sedan våren 2014 tillhandahållit all nödvändig information till medlemsstaterna för att de fullt ut ska kunna upprepa beräkningarna som ligger till grund för bedömningen av effektiva åtgärder, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med stegvisa beräkningar av både top-down-metoden och bottom-up-metoden. Förutom detta får medlemsstaterna tillgång till alla uppgifter och beräkningar avseende efterlevnaden av riktmärket för skuldminskning och den minsta linjära strukturella anpassningen. Efter en särskild begäran av medlemsstaterna är uppgifterna emellertid inte helt offentliga, utan delas via en gemensam plattform som kallas CIRCA, som endast medlemmarna i Ekonomiska och finansiella kommittén och deras suppleanter har tillgång till.

75

Kommissionen medger att de arbetsdokument som publicerades före februari 2015 kunde ha varit mer öppna angående de uppgifter som ingår i det referensscenario som ligger till grund för rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott. Kommissionen påpekar dock att sådan information fanns tillgänglig från och med våren 2014 i det detaljerade Excel-kalkylblad som visade beräkningen steg för steg av kommissionens bedömning av efterlevnaden och som skickades till medlemsstaterna via CIRCA-plattformen. Därigenom hade medlemsstaterna full tillgång till alla de uppgifter som behövdes för att upprepa beräkningarna av de finanspolitiska ansträngningarna och de andra variablerna som ligger till grund för bedömningen av efterlevnad av rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, som i fallet med Frankrike i februari 2015. Från och med februari 2015 tillhandahålls dessutom den relevanta informationen i de prognoshandlingar som publiceras i den offentliga versionen av databasen AMECO och som finns tillgängliga för allmänheten.

Den information som ingår i dessa handlingar är tillräcklig för att upprepa beräkningen av bottom-up-ansträngningarna på samma sätt som de har beräknats av kommissionen. Informationen omfattar bland annat den totala mängden av diskretionära åtgärder på inkomstsidan (inklusive och exklusive engångsåtgärder), utgiftsutvecklingar, ränteutvecklingar och arbetslöshetssiffror. Dessa är de enda mätvärden som behövs för att beräkna referensscenariot. Dessutom ger arbetsdokumentet en tydlig förklaring av hur referensscenariot är uppbyggt.

76

Kommissionen påpekar att det föreskrivs i förordningen att alla relevanta faktorer ska beaktas oberoende av nivån på underskottet om kriteriet för skuld inte uppfylls.

Ruta 7 i)

Kommissionen anser att det konjunkturrensade riktmärket för skuldminskningen inte fullt ut fångar upp effekten av en mycket låg och utdragen inflation. Den konjunkturrensade skuldnivån tas fram för att konjunktoren inte ska påverka bedömningen av efterlevnad av skuldregeln, men det bör betonas att justeringen endast korrigerar skillnaden mellan den potentiella och den verkliga BNP-tillväxten under tre år. Därför kan den utdragna dämpning av den nominella BNP-tillväxten som har drabbat flera av medlemsstaterna under de senaste åren fortfarande påverka efterlevnaden av skuldregeln, även om den bedöms på grundval av den konjunkturrensade skuldnivån. Dessutom tar riktmärket för skuld inte hänsyn till prisutvecklingen. Vid beräkning av den konjunkturrensade skuldnivån används BNP-deflatoren för utfall, dvs. att det inte finns någon korrigering för oväntat låg inflation. För flera av länderna har emellertid den oväntade minskningen av inflationen lett till en betydande ökning av de faktiska finansieringskostnaderna för skulden. Ökningen av skillnaden mellan de faktiska finansieringskostnaderna och den verkliga BNP-tillväxten hade en mycket negativ inverkan på skulddynamiken i flera länder.

Ruta 7 ii)

Angående Italiens efterlevnad av riktmärket för skuldminskning understryker kommissionen att den inte kunde utföra någon bedömning avseende år 2016 när rapporten enligt artikel 126.3 togs fram i början av år 2015.

Innan en bedömning för efterföljande år kan göras är det nödvändigt att fastställa ett juridiskt giltigt krav enligt rådets bestämmelser. Rådets rekommendationer ges under våren. För medlemsstater som omfattas av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del fastställs sådana krav på grundval av det ekonomiska konjunkturläget i den berörda medlemsstaten (bedömt utifrån produktionsgapet) och dess risker när det gäller hållbarheten (detaljerade uppgifter finns i kommissionens meddelande om flexibilitet från januari 2015, som finns tillgängligt på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/2015-01-13_communication_sgp_flexibility_guidelines_en.pdf

Den första bedömningen av efterlevnaden för år 2016 utfördes under våren 2015 och pekade på en omfattande efterlevnad av kraven. Ytterligare uppgifter återges i de relevanta arbetsdokumenten, som finns tillgängliga på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm

Ruta 7 iii)

Kommissionen understryker att en metodisk ram för bedömning av strukturreformernas inverkan på den finansiella hållbarheten beskrevs i en not som tillhandahölls till medlemsstaterna genom EFC-A i februari 2015. Vid bedömningen av Italiens stabilitetsprogram, som utfördes i maj 2015, konstaterade kommissionen att den hade utfört en bedömning av hur den plan för strukturreformer som lagts fram av myndigheterna skulle kunna påverka de långsiktigt hållbara offentliga finanserna. Kommissionen bedömde också att den kvantifierade effekten av reformerna var rimlig med tanke på de metoder som användes för att simulera deras effekt (i synnerhet QUEST).

78

Kommissionen agerade helt i enlighet med reglerna. Skyldigheten (snarare än möjligheten) att ta hänsyn till relevanta faktorer anges uttryckligen i förordningen, som hänvisar till den icke-uttömmande förteckningen över vilka faktorer som ska beaktas. Bland dessa faktorer nämns uttryckligen justeringen mot det medelfristiga budgetmålet, genomförandet av en politik för att förebygga och korrigera obalanser samt genomförandet av en politik inom ramen för unionens gemensamma tillväxtstrategi.

Skuldregeln innebär inte med automatik att en medlemsstat blir föremål för ett förfarande vid alltför stora underskott om det kvantifierade målvärdet inte uppfylls. Att det inte föreligger någon automatik anges uttryckligen i förordningen.

80

Kommissionen anser att den aktuella åtgärden inte ska klassificeras som en engångsåtgärd i linje med de riktlinjer som uppdaterades i 2015 års rapport om offentliga finanser i EMU i syfte att säkerställa att de tillämpas på ett enhetligt sätt. Enligt dessa riktlinjer var tilläggsavgiften i sig varken tillfällig eller av engångskaraktär – den förväntades ha en varaktig effekt (från år 2012 till år 2017) – och kunde som ett resultat av detta inte ha klassificerats som en engångsåtgärd. Rapporten om offentliga finanser i EMU år 2015 finns tillgänglig på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm

81

Den 10 mars 2015 ansåg rådet att de tillgängliga bevisen inte tillät något beslut om någon effektiv åtgärd, eftersom den ackumulerade finanspolitiska ansträngningen befanns vara i linje med den nivå som krävs av rådet (baserat på bottom-up-metoden, då top-down-metoden påverkades av låg inflation) och att en förlängning av tidfristen för korrigerande åtgärder därför var berättigad. Dessutom var uppgifterna om utfallet (och även kommissionens vårprognos för det nominella saldot år 2015) bättre än vad som förväntades av kommissionen i mars 2015.

82

Kommissionen håller inte med om denna iakttagelse, eftersom den information som fanns tillgänglig vid tidpunkten för bedömningen visade att en korrigerande åtgärd i god tid före år 2015 inte längre fanns inom räckhåll. Under sådana omständigheter är det lämpligt inom den rättsliga ramen för stabilitets- och tillväxtpakten att i) undersöka orsakerna till detta, vilket gav resultatet att "de tillgängliga bevisen på det hela taget inte gör det möjligt att dra slutsatsen att den rekommenderade ansträngningen inte har genomförts under åren 2013–2014", och ii) att tillhandahålla en ny, giltig anpassningsbana för att ge det berörda landet tillräcklig politisk vägledning.

83

Kommissionen erinrar om sin skyldighet att i enlighet med förordningen ta hänsyn till de relevanta faktorerna. I lagstiftningen fastställs en icke-uttömmande förteckning över vilka faktorer som ska beaktas. Bland dessa faktorer nämns uttryckligen justeringen mot det medelfristiga budgetmålet, genomförandet av en politik för att förebygga och korrigerade obalanser samt genomförandet av en politik inom ramen för unionens gemensamma tillväxtstrategi.

Resonemanget bakom de enskilda fallen finns i de relevanta dokumenten på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm och http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm för Frankrike respektive Italien.

84

Kommissionen understryker att rådet i enlighet med den rättsliga ramen är en beslutsfattande institution. Därför har rådet rätt att upphäva kommissionens rekommendationer för ett förfarande vid alltför stora underskott, och rådet är inte ansvarigt gentemot kommissionen.

Medlemsstaternas rapportering om korrigerande åtgärder kan bli bättre

Kommissionen anser att de befintliga bestämmelserna och/eller riktlinjerna angående innehållet i dokumenten för övervakningen av offentliga finanser, däribland om rapporteringen av korrigerande åtgärder inom ett förfarande vid alltför stora underskott, ger en stabil grund för kommissionens arbete med att utöva en effektiv övervakning och kontroll av de offentliga finanserna om de följs av medlemsstaterna på ett tillfredsställande sätt. Kommissionen ser därför inte något specifikt behov av att ändra den befintliga lagstiftningen i syfte att införa strängare rapporteringskyldigheter för medlemsstaterna.

85

För att se till att rapporteringskraven efterlevs är möjligheten till sanktioner inom förfarandet vid alltför stora underskott begränsat till bristande efterlevnad av förfarandets budgetmål. En otillräcklig rapportering kan emellertid vara en nackdel för den berörda medlemsstaten, eftersom en brist på tillräckligt detaljerad information till kommissionen angående vidtagna åtgärder och utvecklingar av budgeten kan leda till att förfarandet vid alltför stora underskott skärps om detta leder till slutsatsen att målen för förfarandet inte uppfylls.

Under alla omständigheter utför kommissionen en fortlöpande övervakning av medlemsstaternas finansiella ställning genom de relevanta landsansvariga enheter som genomför regelbundna övervakningsuppdrag i medlemsstaterna. När det gäller en mer regelbunden rapportering, som den som har införts inom ramen för sexpacken och tvåpacken genom stabilitetsprogrammen under våren och utkastet till budgetplaner på hösten, har detaljerade krav fastställts avseende vilka uppgifter en medlemsstat är skyldig att rapportera. I de fall där kommissionen anser att medlemsstatens utkast till budgetplan inte visar att de finanspolitiska planerna uppfyller kraven kan kommissionen enligt artikel 7.2 i förordning (EU) nr 473/2013 begära att den berörda medlemsstaten lämnar in ett reviderat utkast till budgetplan. Om medlemsstaten inte uppfyller de mer allmänna kraven för rapporteringen har kommissionen emellertid begränsade möjligheter att upprätthålla kontrollen, särskilt när det gäller stabilitetsprogrammen.

86

Dokumentet i samband med övervakningen av de offentliga finanserna (däribland stabilitets- och konvergensprogrammen och utkastet till budgetplaner), inbegripet dokumentet för rapportering av efterlevnad av rådets rekommendationer (rapporterna om vidtagna åtgärder), saknar ibland konkret information om korrigerande åtgärder, särskilt för de senare åren. Detta återspeglas i kommissionens prognoser, vilka utgör grunden för riskbedömningen av medlemsstaternas planer. Faktum är att de korrigerande åtgärderna inte beaktas alls i prognosen i de fall där de anses vara otillräckligt specificerade. Om bristen på konkret information påverkar avvägningen av riskerna anges dessutom riskerna alltid tydligt i kommissionens bedömningar.

Ruta 8 – Första strecksatsen

Förteckningen över åtgärder med budgeteffekt är en del av konvergensprogrammet och inte i första hand det nationella reformprogrammet.

Ruta 8 – Andra strecksatsen

Kommissionen framhåller det faktum att följderna av åtgärderna presenteras i konvergensprogrammet år 2012 i tre olika tabeller – den första utgår från reformen av de direkta skatterna (åtgärder på inkomstsidan), den andra visar en detaljerad analys av planerade konsolideringsåtgärder som påverkar underskottet och den tredje sammanfattar de mindre ändringar som gäller sedan år 2012 (endast utgiftssidan). Även om inte varje enskild åtgärd beskrivs i den tillhörande texten är rubrikerna tillräckligt detaljerade och förståeliga.

Svar på rubriken ovanför punkt 88

Kommissionen håller inte med om att kontrollen och övervakningen saknar insyn. EU:s finanspolitiska ramar har genomgått flera förändringar under de senaste åren i syfte att införa kompletterande regler, stärka mekanismerna för efterlevnad och främja ett nationellt egenansvar. Kommissionen anser att detta är en välkommen utveckling.

De ändringar i lagstiftningen som hade införts behövde genomföras formellt. Därför var det nödvändigt att anpassa de metoder och klassificeringar som används vid bedömningen av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten. Detta förfarande genomfördes genom omfattande diskussioner inom Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) och andra av rådets behöriga instanser. Diskussionerna underlättades tack vare en serie av förklarande anmärkningar. Övervakningsramens ökade komplexitet gjorde att ytterligare förklaringar var nödvändiga för att bibehålla insynen.

Därför sammanfattades alla metoder för genomförandet av de reviderade ramarna i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten, som finns allmänt tillgänglig på kommissionens webbplats. Handledningen kommer nu att uppdateras årligen i linje med ett åtagande i kommissionens meddelande av den 21 oktober 2015 om färdigställandet av EMU.

För att öka insynen ytterligare har kommissionen sedan våren 2014 samtyckt till att ge medlemsstaterna all information som behövs för att upprepa de underliggande beräkningarna i samband med bedömningen av efterlevnad inom ramen för både den förebyggande och den korrigerande delen, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med stegvisa beräkningar. Angående de diskretionära åtgärderna har kommissionen offentliggjort aggregerade data-serier om följderna av de diskretionära åtgärderna och nivån på engångsåtgärderna sedan våren 2014. I linje med Ekofinrådets slutsatser i juni 2014 har kommissionen gjort ytterligare framsteg genom att informera medlemsstaterna om utbytet av de enskilda skattemässiga huvudåtgärder som ingår i bottom-up-metoden för de länder som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott sedan våren 2015.

Dessutom har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som följer med rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som framtida prognoser kommer att jämföras med både vid beräkning av top-down-metoden och bottom-up-metoden).

Den metodiska ramen för bedömning av strukturreformernas inverkan på den finansiella hållbarheten beskrevs i en not som tillhandahölls till medlemsstaterna genom EFC-A i februari 2015.

89 ii)

Angående revisionsrättens iakttagelse 89 (ii) vill kommissionen klargöra att metoderna för effektiva åtgärder, som antogs av rådet år 2014, omfattar mer än bara bottom-up-metoden, då de även innehåller en top-down-metod för bedömning av effektiva åtgärder. Metoderna förklaras i del II.1 i rapporten om de offentliga finanserna år 2014.

90

Efterlevnaden av rekommendationerna inom ett förfarande vid alltför stora underskott kontrolleras slutligen med hjälp av faktiska uppgifter, som har verifierats av Eurostat, snarare än kommissionens prognoser. Dessutom görs en bedömning av effektiva åtgärder, en s.k. noggrann analys, om medlemsstaten inte uppfyller målen för det nominella underskottet eller den nödvändiga förbättringen av det strukturella saldot.

Ruta 9 – Sjätte strecksatsen

Kommissionen håller i stort sett med om att bedömningen av effektiva åtgärder har blivit allt mer komplex. Den tar bättre hänsyn till mer komplexa ekonomiska situationer samtidigt som nya element läggs till i övervakningen, vilket säkerställer en likvärdig behandling i de olika länderna och ett öppet förfarande vid tillämpningen av reglerna (se kommissionens svar på punkt 89).

91

Top-down-metoden och bottom-up-metoden återspeglar behovet att beskriva den rådande ekonomiska situationen på ett bättre sätt. Notan med en översyn av metoderna för bedömningen av effektiva åtgärder, däribland genomförandet av bottom-up-metoden (Översyn av metoderna för bedömning av effektiva åtgärder) diskuterades först den 26 februari 2014 vid EFC-A, godkändes av EFK den 12 juni 2014 och antogs av Ekofinrådet den 20 juni 2014.

Kommissionen konstaterar att definitionen av den antagna metoden för att beskriva den underliggande makroekonomiska situationen och utvecklingen så långt det är möjligt måste vägas mot graden av komplexitet i regelsystemet.

För att öka insynen har kommissionen samtyckt till att ge all nödvändig information till medlemsstaterna för att de ska kunna upprepa de beräkningar som ligger till grund för bedömningen av effektiva åtgärder, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med stegvisa beräkningar av både top-down-metoden och bottom-up-metoden. Efter en särskild begäran av medlemsstaterna är dessa uppgifter emellertid inte helt offentliga, utan delas via en gemensam plattform som kallas CIRCA, som endast medlemmarna i Ekonomiska och finansiella kommittén och deras suppleanter i ministerierna har tillgång till.

92

Bedömningen av den finanspolitiska ansträngningen utgår från det strukturella saldot sedan 2005 års reformer av stabilitets- och tillväxtpakten, vilka syftade till att större hänsyn skulle tas till effekterna av konjunkturen på medlemsstaternas offentliga finanser. Det stämmer att det strukturella saldot har ett nära samband med uppskattningarna av den möjliga tillväxten, en variabel som inte går att observera. Detta återspeglar begränsningarna i makroekonomin och kan inte undvikas så länge det strukturella saldot är ett viktigt element i de finanspolitiska mätningarna i enlighet med förordningen.

En detaljerad gemensam metod för uppskattningar av den potentiella produktionen har avtalats med medlemsstaterna genom den sedan länge etablerade arbetsgruppen för produktionsgap och därefter godkänts av rådet.

94

Uppförandekoden antyder att en bottom-up-bedömning av den finanspolitiska ansträngningen (dvs. en bedömning som är inriktad på den beräknade budgeteffekten av diskretionära finanspolitiska åtgärder) bör komplettera bedömningen av den finanspolitiska ansträngning som har uppstått till följd av förändringen i det strukturella saldot (eller top-down-metoden). Notan med en översyn av metoderna för bedömningen av effektiva åtgärder, däribland genomförandet av bottom-up-metoden (Översyn av metoderna för bedömning av effektiva åtgärder) diskuterades först den 26 februari 2014 vid EFC-A, godkändes av EFK den 12 juni 2014 och antogs av Ekofinrådet den 20 juni 2014.

Denna metod bygger på den beräknade budgeteffekten av diskretionära åtgärder på inkomstsidan och tar hänsyn till både explicita och implicita åtgärder på utgiftssidan.

Vad beträffar de diskretionära åtgärderna har kommissionen säkerställt en konkret uppföljning av sina åtaganden när det gäller insyn genom att i) göra effekten av de diskretionära åtgärderna (löpande inkomster/kapitalinkomster såväl som löpande utgifter/kapitalutgifter) och nivån på engångsåtgärderna tillgängliga för varje medlemsstat i databasen AMECO (dvs. kommissionens offentliga databas) sedan våren 2014 och ii) informera medlemsstaterna om de viktigaste diskretionära skatteåtgärder som ingår i bottom-up-metoden för länder som är föremål för ett förfarande vid alltför stora underskott via CIRCA-plattformen sedan våren 2015.

Dessutom har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som följer med rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som framtida prognoser kommer att jämföras med både vid beräkning av top-down-metoden och bottom-up-metoden).

95

Kommissionen håller inte med om att dess analys har blivit mindre öppen.

EU:s finanspolitiska ramar har genomgått flera förändringar under de senaste åren i syfte att införa kompletterande regler, stärka mekanismerna för efterlevnad och främja ett nationellt egenansvar. Reglerna anpassades också för att hantera olika ekonomiska förutsättningar.

Ändringarna i lagstiftningen behövde genomföras formellt. Därför var det nödvändigt att anpassa de metoder och klassificeringar som används vid bedömningen av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten. Detta förfarande genomfördes genom omfattande diskussioner inom Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) och andra av rådets behöriga instanser. Diskussionerna underlättades tack vare en serie av förklarande anmärkningar. Övervakningsramens ökade komplexitet gjorde att ytterligare förklaringar var nödvändiga för att bibehålla insynen.

Därför sammanfattades alla metoder för genomförandet av de reviderade ramarna i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten, som finns allmänt tillgänglig på kommissionens webbplats. Handledningen kommer nu att uppdateras årligen i linje med ett åtagande i kommissionens meddelande av den 21 oktober 2015 om färdigställandet av EMU (se kommissionens svar på punkterna 88–94).

96

Vad beträffar top-down-metoden fanns de nödvändiga uppgifterna för att upprepa kommissionens beräkningar inte systematiskt tillgängliga utanför kommissionen förrän år 2014, men kommissionen har gjort betydande ansträngningar för att komma till rätta med detta och siktar nu på att säkerställa full insyn genom att ge medlemsstaterna tillgång till alla relevanta uppgifter. I detta syfte har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som bifogas rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som framtida prognoser kommer att jämföras med vid beräkning av både top-down-metoden och bottom-up-metoden). Efter varje prognosomgång (sedan kommissionens vårprognos år 2014) ger kommissionen medlemsstaterna ett Excel-kalkylblad med alla relevanta uppgifter så att de kan upprepa kommissionens beräkningar exakt.

97

Kommissionen vill klargöra att en bottom-up-kvantifiering av åtgärderna som en del av den noggranna analys som måste genomföras i de fall där de rekommenderade budgetmålen inte uppnås först föreslogs i noten "Bedömning av effektiva åtgärder" från kommissionen till suppleanterna i Ekonomiska och finansiella kommittén (rådets relevanta instans) i december 2012. Sedan dess har den genomförts som en kompletterande indikator för den finanspolitiska ansträngningen i den noggranna analysen, i synnerhet i de arbetsdokument som medföljer rekommendationerna vid ett förfarande vid alltför stora underskott eller i noterna om budgetövervakningen som regelbundet diskuteras med medlemsstaterna. I ett försök att öka insynen i de metoder som används vid bedömningen av efterlevnad av rekommendationerna vid ett förfarande vid alltför stora underskott presenterades en not med en granskning av metoderna och med uppgifter om bottom-up-förfarandet (Granskning av metoden för bedömning av effektiva åtgärder) den 26 februari 2014 vid EFC-A. Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK, huvudutskottet) godkände noten den 12 juni 2014, och den antogs sedan av Ekofinrådet den 20 juni 2014.

Kommissionen konstaterade att Frankrike förväntades att uppfylla de strukturella statsfinansiella målen enligt den gemensamt avtalade metoden, och beslutade att lämna förfarandet vilande. Resonemanget beskrivs i detalj i kommissionens arbetsdokument, som finns tillgängligt på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf

98

Kommissionen samtyckte till att ge all nödvändig information till medlemsstaterna för att de ska kunna upprepa de beräkningar som ligger till grund för bedömningen av effektiva åtgärder, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med stegvisa beräkningar av både top-down-metoden och bottom-up-metoden. Enligt en särskild begäran av medlemsstaterna är uppgifterna emellertid inte helt offentliga, utan delas via en gemensam plattform som kallas CIRCA, som endast medlemmarna i Ekonomiska och finansiella kommittén och deras suppleanter i ministerierna har tillgång till.

99

Efterhandsbedömningen av effekten av de enskilda åtgärderna ger inte alltid ett avgörande resultat. I själva verket kan sådana effekter vara svåra att beräkna på grund av problemen att särskilja följderna av åtgärderna från de mer övergripande drivkrafterna bakom förändringarna av inkomsterna och utgifterna, som t.ex. den ekonomiska miljön, i jämförelse med den utveckling som hade varit rådande vid en oförändrad politik. I allmänhet återspeglas de diskretionära budgeteffekternas effektivitet i budgetgenomförandet och i uppfyllandet (eller inte) av de fastställda budgetmålen i efterhand. Kommissionen bedömer om medlemsstaterna har vidtagit tillräckliga politiska åtgärder för att uppnå de rekommenderade budgetmålen på grundval av två kompletterande verktyg, t.ex. top-down-metoden och bottom-up-metoden för bedömning av effektiva åtgärder.

Kommissionen (och medlemsstaterna) övervakar även utbytet av enskilda diskretionära finanspolitiska åtgärder. Aggregatserierna finns tillgängliga i AMECO-databasen. Utbytet uppskattas i förväg och revideras vid behov under genomförandet (t.ex. om åtgärdernas utformning ändras, om dessa endast genomförs delvis, om det finns anledning att revidera de underliggande antagandena etc.).

100 i)

Vad gäller Malta skickades rapporten om de vidtagna åtgärderna in den 1 oktober 2013 (3 månader efter rådets rekommendation av den 21 juni 2013). I rapporten specificerades åtgärder för år 2013, men för år 2014 var den otydlig. Expansiva åtgärder tillkännagavs på utgiftssidan som skulle kompenseras av ökning av de indirekta skatterna och begränsningar av rekryteringen, men när det gäller detaljerna hänvisade rapporten till den kommande budgeten.

Bristen på detaljer berodde på det faktum att Maltas budgetprocess inte var anpassad till den europeiska kalendern. Framför allt var det inte möjligt för de maltesiska myndigheterna att avslöja budgetåtgärderna både i rapporten om vidtagna åtgärder och i utkastet till budgetplan, vilka därför inte innehöll tillräckligt detaljerade uppgifter om de diskretionära åtgärder som låg till grund för budgetmålen. Alla nödvändiga detaljer fanns tillgängliga först efter presentationen av 2014 års budget (som presenterades för parlamentet den 4 november 2013 och antogs den 21 november 2013). Kommissionens bedömning, som baserades på den höstprognos som publicerades den 5 november, omfattade inte de åtgärder som tillkännagavs för år 2014. Dessa åtgärder ingick slutligen i den följande vinterprognosen.

100 ii)

Den rapport om vidtagna åtgärder som skickades in av Frankrike i oktober 2013 var ihopslagen med rapporten "Rapport économique social et financier" (RESF), som rutinmässigt innehåller en bedömning av de offentliga finanserna som en del av förberedelsen av budgetförslaget. I sin analys av utkastet till budgetplan ansåg kommissionen att dokumentet inte utgjorde något brott mot de formella rapportkraven, utan snarare att de föreslagna åtgärderna vid den tidpunkten ansågs vara otillräckliga för att få ner underskottet till 3 %. Eftersom det rörde sig om en flerårig korrigeringsplan var bedömningen inriktad på åren 2013 och 2014, enligt kraven i uppförandekoden. Riskerna i samband med bristen på information har emellertid under senare år belysts i vederbörlig ordning i det tillhörande arbetsdokumentet, som finns tillgängligt på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf

Kommissionen bedömde åter situationen i Malta i samband med den följande vinterprognosen, som publicerades i februari 2014. Enligt denna nya prognos för underskottet, som införlivar de åtgärder som aviserades i 2014 års budget, uppfylldes kraven för förfarandet vid alltför stora underskott för år 2014 i nominella termer.

101

Kommissionen håller inte med om denna iakttagelse, eftersom bedömningen av de vidtagna åtgärderna är tillbakablickande och framåtblickande på samma gång, såtillvida att den omfattar en analys av uppfyllandet av målen för förfarandet vid alltför stora underskott under föregående år (baserat på utfall) såväl som under nuvarande och framtida år (baserat på prognoser), i synnerhet genom bedömningen av lämpligheten och trovärdigheten i de åtgärder som den berörda medlemsstaten planerar för att uppnå framtida mål inom förfarandet. Detta är det tillvägagångssätt som i allmänhet följs i alla tillhörande dokument från kommissionen, däribland meddelandet om vidtagna åtgärder, arbetsdokumentet som följer med bedömningen av stabilitets- eller konvergensprogrammet eller kommissionens yttrande om utkast till budgetplan samt i noten "Konsekvenserna av kommissionens prognos för övervakning av budgeten", som ger en regelbunden översikt över uppfyllandet av kraven i stabilitets- och tillväxtpakten för alla medlemsstater efter varje prognosomgång och som diskuteras med den relevanta instansen inom rådet.

Eftersom de olika stegen i förfarandet vid alltför stora underskott måste baseras på solida bevis har de emellertid till stor del tagits på grundval av observerade uppgifter i de fall då åtgärderna enligt rådets rekommendationer inte har varit effektiva. Kommissionen anser att den inledande bedömningen av efterlevnaden till följd av den rapport om vidtagna åtgärder som anges i handledningen har en preliminär karaktär som återspeglar regeringens uttalanden, vilket även förklaras i uppförandekoden.

Dessutom påpekar kommissionen att efterlevnaden av den förebyggande och den korrigerande delen i stabilitets- och tillväxtpakten till följd av ikraftträdandet av sexpacken nu är föremål för fortlöpande övervakning. Kommissionens prognoser, som utfärdas tre gånger om året – vinter, vår och höst – utgör de viktigaste milstolparna för dessa regelbundna bedömningar av de offentliga finanserna, däribland bedömningen av effektiva åtgärder för medlemsstater vars förfarande vid alltför stora underskott ligger vilande. Om en bristande efterlevnad av rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott framgår av kommissionens bedömning leder detta till en skärpning av förfarandet. Därför har konsekvenserna av alltför låga mål för det första året inte någon väsentlig betydelse för bedömningen av effektiva åtgärder.

102

Kommissionens rekommendation av den 2 juni 2014 om en rekommendation från rådet om det nationella reformprogrammet och stabilitetsprogrammet omfattade rekommendationen att "stärka den finanspolitiska strategin, inbegripet genom att ytterligare specificera de ingående åtgärderna, för år 2014 och senare så att det alltför stora underskottet kan korrigeras på ett varaktigt sätt senast 2015 genom att strukturjusteringsmålen i rådets rekommendation inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott uppfylls". Dessutom antog kommissionen sitt yttrande om utkastet till budgetplan och publicerade ett arbetsdokument den 28 november 2014. Kommissionens övergripande ståndpunkt, baserat på dess prognoser, var att Frankrike riskerade att inte efterleva bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten, eftersom beräkningarna pekade mot att det nominella underskottet och justeringen av det strukturella saldot inte skulle uppnå rekommendationen för år 2013. Kommissionen bjöd in myndigheterna i syfte att vidta nödvändiga åtgärder inom det nationella budgetförfarandet för att 2015 års budget skulle uppfylla kraven i stabilitets- och tillväxtpakten.

106

När rekommendationerna formulerades på grundval av genomsnittliga årliga siffror konstaterade kommissionen att de ofta resulterade i en brist på effektiva åtgärder under de första åren, vilket inte medförde någon skärpning av förfarandet vid alltför stora underskott. Därför beslutade kommissionen att se över sina rutiner för utarbetandet av rekommendationer inom förfarandet vid alltför stora underskott, och detta förklarar varför alla nya rekommendationer enligt artikel 126.7, från och med år 2011, har årliga nominella och strukturella mål över en flerårsperiod.

Kommissionens gemensamma svar avseende punkterna 108 och 109

Kommissionen vill klargöra den roll som strukturreformer spelar under ett förfarande vid alltför stora underskott.

Kommissionen betonade att genomförandet av tillväxtfrämjande strukturreformer som i slutändan kan förbättra den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna är en relevant faktor som bör beaktas när beslut fattas om ett förfarande vid alltför stora underskott ska inledas eller utökas. I detta sammanhang bör det påpekas att kommissionen är skyldig enligt artikel 2 i förordning (EG) nr 1467/97 att ta hänsyn till sådana relevanta faktorer vid utformningen av sina rekommendationer. När det gäller verkställandet ligger emellertid fokus för den lagstiftning som styr förfarandet vid alltför stora underskott på det statsfinansiella utfallet, och därför innehåller den relevanta lagstiftningen inte några specifika bestämmelser för att verkställa genomförandet av strukturreformer. Det är också viktigt att upprepa att bedömningen av effektiva åtgärder i samband med ett förfarande vid alltför stora underskott är inriktad på genomförandet av den nödvändiga budgetjusteringen, och att den inte påverkas av utvärderingen av strukturreformer. Genomförandet av strukturreformer, inbegripet de åtgärder som vidtas inom ramen för ett program för ekonomiskt partnerskap (EPP), övervakas inom ramen för den europeiska planeringsterminen, däribland genom förfarandet vid makroekonomiska obalanser.

110

I sitt yttrande om programmet för ekonomiskt partnerskap som lades fram i december 2013 påpekade rådet att det var nödvändigt att fullt ut ta itu med vissa landsspecifika rekommendationer (country-specific recommendation, CSR), särskilt gynnandet av skuldsättning i företagsbeskattningen enligt CSR1 och den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna enligt CSR2, även om alla reformer höll på att genomföras.

Faktum är att kommissionens arbetsdokument omfattar en bedömning av myndigheternas framsteg med att genomföra de landsspecifika rekommendationer som antagits av rådet för föregående år. I förordningen föreskrivs inte någon särskild uppföljning av rådets yttrande om programmet för ekonomiskt partnerskap, av varken kommissionen eller medlemsstaten. Ytterligare information om de planerade och genomförda åtgärderna efter publiceringen av föregående års landsspecifika rekommendationer gavs i bilagan till 2014 års nationella reformprogram på begäran av medlemsstaterna. Informationens kvalitet och trovärdighet återspeglades helt i bedömningen av genomförandet och kommissionens förslag till nya landsspecifika rekommendationer.

Ruta 11 – Första strecksatsen – Se över utgifter

I alla dokument som nyligen utfärdats av kommissionen angående Italiens offentliga finanser, till exempel rapporten om artikel 126.3 i februari 2015 och yttrandena om utkastet till budgetplan år 2015 och 2016, påpekas behovet av att göra granskningen av utgifterna till en integrerad del av budgetförfarandet på alla myndighetsnivåer.

Ruta 11 – Andra strecksatsen – Bekämpa korruption

Kommissionen håller inte med om revisionsrättens iakttagelse i ruta 11, eftersom alla bedömningar som har utförts av kommissionen sedan inrättandet av den italienska myndigheten för korruptionsbekämpning (ANAC) genom lagen om korruptionsbekämpning i november 2012 har framhållit de utmaningar, både formella och materiella, som hindrar den nya institutionens operativa effektivitet.

I kommissionens arbetsdokument "SWD(2013) 362 final" från maj 2013 påpekades angående den nyligen antagna lagen om korruptionsbekämpning att "det krävs inte bara fortsatta genomförandeaakter, utan det finns även ett antal kritiska frågor som inte omfattas av lagen". Efter godkännandet av olika genomförandeförordningar under lagen om korruptionsbekämpning betonades i kommissionens arbetsdokument "SWD(2014) 413 final" från juni 2014 att "Italiens korruptionsbekämpningsmyndighet för utvärdering av och insyn i den offentliga förvaltningen (ANAC), som ansvarar för att samordna förebyggande och rikstäckande åtgärder mot korruption, och vars medlemsantal ökade från tre till fem år 2013, endast har begränsad personal och saknar sanktionsbefogenheter". Dessutom har kommissionen systematiskt fokuserat på Italiens behov att revidera landets lag om tidsfrist för att förbättra effektiviteten i insatserna mot korruption sedan år 2012, då en landsspecifik rekommendation för Italien utfärdades för första gången i denna fråga.

Ruta 11 – Tredje strecksatsen – Bekämpa skatteflykt

Kommissionen håller inte med om något av påståendena om att den inte tar tillräcklig hänsyn till skatteflykten i Italien när undersökningen av alla relevanta siffror beaktas i kommissionens övergripande bedömning. Landsrapporten för Italien år 2015 innehåller till exempel en ingående diskussion om omfattningen av den utmaning som skatteflykten i Italien utgör. I rapporten betonas att "efterlevnaden av skattskyldigheten fortfarande är låg och tidskrävande, vilket kan skapa orättvisa villkor och social ojämlikhet" (sidan 70 och efterföljande). Dessutom innehåller "den tekniska bedömningen av 2015 års stabilitetsprogram" en kritisk bedömning som kommissionen genomförde angående effektiviteten – även i fråga om förväntade intäkter – i de åtgärder som genomfördes av den italienska regeringen för att stärka kampen mot skatteplanering/skatteflykt (se sidan 10): "åtgärder för att förbättra efterlevnaden genom meddelanden från skattemyndigheten till skattebetalarna baserat på en dubbelkontroll av databaserna (däribland den så kallade spesometro) och möjligheten för de senare att på egen hand ändra sin skattedeklaration i god tid före den administrativa fasen (den så kallade adempimento volontario). Den senare åtgärden kan vara lovande om den genomförs på ett korrekt sätt enligt förväntningarna, men kommissionens prognos omfattar inte de beräknade intäkterna från den, eftersom genomförandet fortfarande är i den inledande fasen".

Svar på rubriken ovanför punkt 113

Angående effektiviteten i förfarandet vid alltför stora underskott konstaterar kommissionen att av de 23 medlemsstater som var föremål för ett förfarande i november 2011 hade 15 avslutat förfarandet i slutet av år 2015, och alla de undersökta medlemsstaterna hade förbättrat sin budget och sitt strukturella saldo. Enligt kommissionens vinterprognos 2016 var Spanien, Frankrike och Finland de enda medlemsstaterna – förutom Grekland – med ett nominellt underskott som fortfarande översteg tröskelvärdet på 3 % år 2015.

118

I Frankrike ökade den offentliga skulden i linje med det fortfarande relativt höga offentliga underskottet i ett läge med låg nominell tillväxt.

I Italien ökade skuldkvoten i genomsnitt med 4,7 procentenheter av BNP per år under krisåren mellan 2008 och 2014, varvid skuldkvoten i förhållande till BNP steg till strax över 132 % år 2014 jämfört med bottennoteringen på cirka 100 % året före krisen (2007). Drivkraften bakom denna betydande ökning var den skuldökande effekt som härrörde från den stora skillnaden mellan en relativt hög implicit ränta på skuld (4,2 % i genomsnitt) och en genomsnittlig årlig nominell BNP-tillväxt nära noll (-1,3 % real och + 1,4 % deflator), dvs. den så kallade snöbollseffekten. Däremot låg det primära saldot i genomsnitt kvar på ett överskott (1,2 % av BNP), vilket fortsatte att bidra till skuldminskningen. Den senare motverkades dock av den stora stock-/flödesjusteringen (SFA), som i huvudsak hörde samman med det finansiella stödet till de länder inom euroområdet som omfattades av programmet och ackumuleringen av likviditet under de aktuella åren.

I Tyskland, Malta och Tjeckien (där den ligger kvar under tröskelvärdet), var ökningen måttlig under perioden 2008–2015 (1,3 % i Malta, 6,6 % i Tyskland och 12,3 % i Tjeckien) och skuldkvoten har nu en nedåtgående trend. Cypern har varit tvunget att hantera en bankkris utan motstycke, med en ökning av skuldkvoten i förhållande till BNP på 63,3 % från år 2008 till 2015, varav den kraftigaste ökningen inträffade mellan år 2008 och 2013 (från 45,1 % till 102,5 %). Efter år 2013, när landet ingick i ett finansiellt stödprogram, har skulddynamiken börjat vända och förhållandet stabiliserats fram till år 2014 (108,2 %) och 2015 (108,4%). Slutligen upplevde både Frankrike och Italien en kontinuerlig ökning av sin skuldkvot i förhållande till BNP på cirka 30 % under perioden 2008–2015.

Ruta 12

Angående ruta 12 vill kommissionen påpeka att de statistiskt validerade uppgifterna för utfallet år 2015 inte kommer att finnas tillgängliga förrän i april 2016.

120

Kommissionen anser att de höga skuldnivåerna i Italien gjorde att effektiviteten för landets förfarande vid alltför stora underskott begränsades. I rekommendationerna för Italiens förfarande år 2009 fastställdes en tidsfrist för korrigerande till år 2012, och denna uppfylldes varvid förfarandet avslutades år 2013. Detta bidrog till en minskning av riskpremien på den stora offentliga skulden och underlättade därigenom dess minskning.

123

Kommissionen är fast besluten att införa sanktioner när så är lämpligt och när detta föreskrivs enligt reglerna.

124

Förfarandet vid alltför stora underskott har traditionellt en inriktning på de offentliga finanserna och utformades inte med tanke på verkställandet av strukturreformer. Möjligheterna till sanktioner är i själva verket begränsade till bristande efterlevnad av budgetmålen inom förfarandet.

Politiska åtgärder med en potentiell statsfinansiell effekt och en betydande inverkan på specifika strukturområden övervakas inom ramen för den europeiska planeringsterminen. För länder som är föremål för särskild övervakning på grund av alltför stora obalanser övervakas emellertid genomförandet av reformer enligt denna specifika process inom det övergripande förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Möjligheterna till verkställighet skiljer sig åt mellan stabilitets- och tillväxtpakten och förfarandet vid makroekonomiska obalanser:

Finanspolitik: verkställighetsåtgärder både inom den förebyggande och den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten

Makroekonomiska obalanser: verkställighetsåtgärder inom den korrigerande delen (dvs. förfarandet vid alltför stora obalanser)

Kommissionen instämmer i att graden av genomförande inte är tillräcklig och borde förbättras. I detta syfte har ett antal åtgärder vidtagits enligt följande:

Kommissionen stöder regelbundna dialoger med medlemsstaterna (dvs. via bilaterala möten), arbetsmarknadens parter och andra berörda parter på alla nivåer för att säkerställa en noggrann övervakning och uppföljning samt för att granska resultaten och främja utbytet av erfarenheter. Under förra årets europeiska planeringstermin utökade kommissionen sina kontakter med medlemsstaterna angående rekommendationerna. Kommissionen stärkte dessutom sin närvaro i medlemsstaterna och intensifierade de politiska kontakterna med de nationella parlamenten och arbetsmarknadens parter.

Det nya och effektivare förfarandet under förra årets europeiska planeringstermin ger mer tid för att undersöka och diskutera EU:s riktlinjer till medlemsstaterna. De landsspecifika analyserna för varje medlemsstat (dvs. landsrapporterna) finns tillgängliga två och en halv månader före de landsspecifika rekommendationerna, tillsammans med de fördjupade rapporter som följer efter rapporten om varningsmekanismen. Detta ger bättre möjligheter till insyn och återkoppling från medlemsstaterna innan de landsspecifika rekommendationerna antas. Förfarandet förväntas även öka egenansvaret och säkerställa ett effektivt genomförande av rekommendationerna.

Kommissionen ser även till att EU-medlen styrs mot EU:s och medlemsstaternas prioriteringar. De europeiska struktur- och investeringsfonderna är de primära verktygen på EU-nivå för att uppnå målen för Europa 2020 och de landsspecifika rekommendationerna. Den nya investeringsplanen för Europa och skapandet av en europeisk fond för strategiska investeringar kommer också att bidra till detta. EU-medel kommer i huvudsak att betalas ut till tillväxtstimulerande investeringar, till exempel de som anges i de landsspecifika rekommendationerna och som ger EU möjlighet att uppfylla målen för Europa 2020. Dessutom måste alla villkor vara uppfyllda för att kommissionen ska ingå ett partnerskapsavtal med en medlemsstat om dessa medel. Vid behov kan kommissionen be medlemsstaterna att ändra sina planer för att stödja viktiga strukturreformer. Kommissionen kan även avbryta finansieringen om det förekommer upprepade och allvarliga överträdelser mot rekommendationerna.

Slutligen, för att öka effektiviteten i genomförandet av reformer (landsspecifika rekommendationer) och för att använda strukturfonderna på bästa sätt, kan kommissionen även ge tekniskt stöd till medlemsstaterna på begäran.

127

Kommissionen understryker de planer för förbättring av ramen för ekonomisk styrning som fastställs i de fem ordförandenas rapport.

Slutsatser och rekommendationer

128

Kommissionen betonar de betydande framsteg som har gjorts med att förbättra förfarandet vid alltför stora underskott som ett verktyg för ekonomisk styrning.

Sedan våren 2014 har kommissionen låtit medlemsstaterna få tillgång till alla relevanta uppgifter, indikatorer och verktyg för beräkning av de relevanta indikatorer som tillämpas inom den övervakningen av de offentliga finanserna. Därigenom kan medlemsstaterna upprepa kommissionens beräkningar fullt ut. För att ytterligare förbättra insynen i förfarandet vid alltför stora underskott har kommissionen sedan 2015 års vårprognos delat med sig till medlemsstaterna av utbytet från de viktigaste enskilda diskretionära skatteåtgärderna för medlemsstater som är föremål för ett förfarande där bottom-up-metoden tillämpas.

131

Undersökningen av statistiska uppgifter dokumenteras i en rad olika interna och externa dokument som beskriver förfarandet vid kontrollerna av anmälningar och frågeformulär inom förfarandet vid alltför stora underskott och riktlinjerna för insatserna.

Grunden för avgränsningen av den offentliga sektorn beskrivs i ENS 2010 och i handboken om offentliga underskott och skulder, som även omfattar ett beslutsträd. För att kunna kontrollera avgränsningen av den offentliga sektorn har Eurostat även tillgång till registret över statliga myndigheter, en del av förteckningen över källor och metoder som används inom förfarandet vid alltför stora underskott, frågeformuläret om statligt kontrollerade myndigheter som faller utanför den offentliga sektorn, som finns tillgängligt sedan år 2011, och dokument om omklassificeringar som har begärts före besöken inom förfarandet vid alltför stora underskott. Avgränsningen av den offentliga sektorn är en av de viktigaste frågorna vid varje besök inom förfarandet vid alltför stora underskott.

Rekommendation 1 – Första stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 1 – Andra stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen har lämpliga interna förfaranden som styr arbetet med att bedöma kvaliteten. De fastställs genom interna dokument och är lämpliga för ändamålet.

Kommissionen kommer ändå att se över sina rutiner inom dessa områden och göra sitt yttersta för att förbättra dem där det behövs.

132

Kommissionen bedömer medlemsstaternas kontrollsystem under sina besök genom frågeformulär om förfarandet vid alltför stora underskott, inbördes granskningar och andra instrument. Exempelvis har kommissionen verkat för

att samförståndsavtal ska tecknas mellan de institutioner som är ansvariga för uppgifterna inom förfarandet vid alltför stora underskott, även om detta inte är någon juridisk skyldighet. I enlighet därmed är Eurostats system, som består av olika byggstenar, lämpligt för ändamålet.

Kommissionen kan förbättra dokumentationen av de komponenter som har identifierats av revisionsrätten i förekommande fall (övervaknings- och kontrollsystem i medlemsstaterna).

Se även kommissionens svar på punkt 59.

Rekommendation 2

Kommissionen godtar rekommendationen.

Institutionella arrangemang och system för övervakning och kontroll ingår i dagordningen för både dialogbesök hos tidigare led och ordinarie dialogbesök. Kommissionen kommer att analysera hur denna fråga kan dokumenteras bättre i framtiden.

133

Kommissionen anser att besökens varaktighet är tillräcklig för att undersöka frågor om uppgifternas kvalitet på ett tillfredsställande sätt. Vid behov har Eurostat möjlighet att göra längre eller tätare besök. Dessutom har Eurostat alltid kunnat justera punkterna i dagordningen under besöken eller, om så inte är fallet, följa upp punkterna i efterhand. Detta arbete blir allt mer effektivt med den tillgängliga IT-tekniken.

Se även kommissionens svar på punkterna 52 och 54.

Antalet, varaktigheten av och syftet med dessa besök beror på tillgången till mänskliga och finansiella resurser.

134

Direkt verifiering utförs avseende vissa frågor under besöken (och inte bara under besöken, även t.ex. när Eurostats tjänstemän granskar kontrakten för offentlig-privata partnerskap (PPP) på kontoret).

Ärenden med hög risk har införts i dagordningen för både dialogbesök hos tidigare led och ordinarie dialogbesök. Bortsett från de allmänna ärendena med hög risk, som alltid är en del av dagordningen, ingår även specifika ärenden baserat på riskerna.

Se även kommissionens svar på punkt 53.

135

Kommissionen kommer att säkerställa att slutrapporterna för dialogbesöken publiceras inom rimlig tid. Utbytet av god praxis beror emellertid inte på rapportens publiceringsdatum, eftersom medlemsstaterna och kommissionen har flera väletablerade forum för detta (t.ex. arbetsgruppen för förfaranden vid alltför stora underskott, arbetsgruppen för metodologi etc.).

Se även kommissionens svar på punkt 56.

Rekommendation 3 – Första stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen anser att dialogbesökens varaktighet är tillfredsställande.

Tätare besök hade påverkat resurserna, både i mänskliga och finansiella termer. Kommissionen kommer att balansera kostnaderna och fördelarna med denna rekommendation.

Rekommendation 3 – Andra stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 3 – Tredje stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att säkerställa att slutrapporterna för dialogbesöken publiceras inom rimlig tid.

136

Om en åtgärds punkt gäller ett väsentligt problem gör kommissionen alltid en uppföljning. Ibland måste tidsfristerna förlängas av pragmatiska eller organisatoriska skäl.

Eurostats kvalitetsbedömningar omfattar alla viktiga och väsentliga ärenden som behandlas med hjälp av åtgärds punkter.

Se kommissionens svar på punkt 56.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att undersöka om och inom vilka områden den borde utöva sina befogenheter i större utsträckning.

137

Eurostat publicerar endast sina råd i samförstånd med medlemsstaterna. Som ett led i arbetet med att öka insynen har Eurostat börjat ta med information om råd som inte har publicerats till ekonomiska och finansiella kommittén.

Se kommissionens svar på punkterna 57 och 58.

Rekommendation 5

Kommissionen godtar rekommendationen.

138

Eurostat har ett förfarande som specificerar åtgärderna, tidsplanen och rollen för varje aktör i samband med analysen av de anmälda uppgifterna om förfarandet vid alltför stora underskott. Detta förfarande omfattar regelbundna möten med den verkställande ledningen och med generaldirektören. Några dagar före pressmeddelandet bedömer generaldirektören, i egenskap av Europeiska unionens chefsstatistiker, situationen för varje medlemsstat och fattar beslut om reservationer och ändringar.

Reservationer eller ändringar av uppgifterna baseras på en fackmässig bedömning på grundval av den kvalitativa och kvantitativa information som fanns tillgänglig före och under utredningsperioden. Detta förfarande sker uteslutande på statistisk grund med utövande av Eurostats statistiska befogenheter, som är avsedda för detta ändamål och finns inskrivna i lagstiftningen.

Se kommissionens svar på punkt 65.

139

Eurostat har ett förfarande som specificerar åtgärderna, tidsplanen och rollen för varje aktör i samband med analysen av de anmälda uppgifterna om förfarandet vid alltför stora underskott. Detta förfarande omfattar regelbundna möten med den verkställande ledningen och med generaldirektören. Några dagar före pressmeddelandet bedömer generaldirektören, i egenskap av Europeiska unionens chefsstatistiker, situationen för varje medlemsstat och fattar beslut om reservationer och ändringar.

Reservationer eller ändringar av uppgifterna baseras på en fackmässig bedömning på grundval av den kvalitativa och kvantitativa information som fanns tillgänglig före och under utredningsperioden. Detta förfarande sker uteslutande på statistisk grund med utövande av de statistiska befogenheter som Eurostat har för detta ändamål.

Se kommissionens svar på punkt 65.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen säkerställer att alla metodproblem med en potentiell/faktisk inverkan på nettoutlåningen/nettoinlåningen behandlas på ett konsekvent sätt. Kommissionen kommer emellertid att komplettera den skriftliga interna dokumentationen för att fastställa reservationer eller ändra uppgifter när detta är nödvändigt.

140

Kommissionen håller inte med om iakttagelsen att den analys som ligger till grund för dess rekommendationer i samband med förfarandet vid alltför stora underskott saknar insyn. Insynen i kommissionens bedömningar och efterföljande rekommendationer har förbättrats avsevärt under de senaste åren.

EU:s finanspolitiska ramar har genomgått flera förändringar under de senaste åren i syfte att införa kompletterande regler, stärka mekanismerna för efterlevnad och främja ett nationellt egenansvar. Ändringarna i lagstiftningen behövde genomföras formellt, och metoderna behövde anpassas.

Detta har inneburit att kommissionen har fastställt metoder som den använder för att bedöma efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten, däribland metoder för effektiva åtgärder vid bedömningen av efterlevnad inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott och klassificeringsprinciperna för engångsåtgärder som publicerades i rapporten om de offentliga finanserna i EMU år 2015. Arbetet har framför allt underlättats genom en serie av förklarande anmärkningar som har skickats till de behöriga instanserna inom rådet, och vars innehåll sammanfattas i den handledning som finns allmänt tillgänglig på kommissionens webbplats. Den senare kommer nu att uppdateras årligen i linje med ett åtagande i kommissionens meddelande av den 21 oktober 2015 om färdigställandet av EMU.

För att öka insynen ytterligare har kommissionen sedan våren 2014 samtyckt till att ge medlemsstaterna all information som behövs för att upprepa de underliggande beräkningarna i samband med bedömningen av efterlevnad av både den förebyggande och den korrigerande delen, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med stegvisa beräkningar. Angående de diskretionära åtgärderna har kommissionen offentliggjort aggregerade dataserier om följderna av de diskretionära åtgärderna och nivån på engångsåtgärderna sedan våren 2014. I linje med Ekofinrådets slutsatser i juni 2014 har kommissionen gjort ytterligare framsteg genom att informera medlemsstaterna om utbytet av de enskilda skattemässiga huvudåtgärder som ingår i bottom-up-metoden för de länder som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott sedan våren 2015.

Dessutom har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som bifogas rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som en framtida prognos kommer att jämföras med vid beräkning av både top-down-metoden och bottom-up-metoden).

Kommissionen är medveten om att komplexiteten i ramarna för övervakning har ökat. Definitionen av reglerna och metoderna för att beskriva den underliggande makroekonomiska situationen och utvecklingen så långt det är möjligt måste vägas mot graden av komplexitet i hela ramverket. Genom en ökad insyn i kodifieringen och publiceringen av metoderna minskade utrymmet för egna bedömningar och tolkningar av systemet.

Som anges i meddelandet av den 21 oktober 2015 har kommissionen för avsikt att göra ytterligare ansträngningar för att förbättra tydligheten och minska komplexiteten i det befintliga ramverket, i samarbete med medlemsstaterna, där så är möjligt inom den befintliga lagstiftningen. Kommissionen kommer att sträva efter att effektivisera metoderna för bedömningen av efterlevnad med stabilitets- och tillväxtpakten.

141

En stor del av den ökade komplexitet som revisionsrätten hänvisar till har uppkommit till följd av ett försök att skapa större öppenhet. Samtidigt har övervakningsramens ökade komplexitet gjort att detaljerade förklaringar är nödvändiga för att bibehålla insynen.

Kommissionen anser att insynen har förbättrats avsevärt under senare tid och håller inte med om att ansträngningarna hittills har varit otillräckliga, även om det finns utrymme för förbättringar. Kommissionen är fullt och fast besluten att säkerställa en tillfredsställande insyn. Inom statistikområdet offentliggör kommissionen metodologiska råd och riktlinjer, under förutsättning att de inte bryter mot de bestämmelser om statistikens förtrolighet som fastställs i rådets förordning (EG) nr 479/2009. Avseende europeiska nationalräkenskapssystemet är kommissionens inställning tydligt regelbaserad, och kommissionen avviker inte från fastställda förfaranden. Att använda ett gott omdöme i linje med bestämmelserna istället för ett rent mekanistiskt tillvägagångssätt är emellertid en central uppgift för kommissionen, och det är det enda sättet att återspegla mångfalden i medlemsstaterna och de aktuella frågorna.

De ändringar av lagstiftningen som har införts under senare år inom ramen för EU:s finanspolitik behövde dessutom genomföras formellt. Därför var det nödvändigt att anpassa de metoder och klassificeringar som används vid bedömningen av efterlevnad av stabilitets- och tillväxtpakten. Detta förfarande genomfördes genom omfattande diskussioner inom Ekonomiska och finansiella kommittén (EFK) och andra av rådets behöriga instanser. Diskussionerna underlättades tack vare en serie av förklarande anmärkningar. Övervakningsramens ökade komplexitet gjorde att ytterligare förklaringar var nödvändiga för att bibehålla insynen.

Därför sammanfattades alla metoder för genomförandet av det ändrade ramverket i handledningen om stabilitets- och tillväxtpakten, som finns allmänt tillgänglig på kommissionens webbplats. Handledningen kommer nu att uppdateras årligen i linje med ett åtagande i kommissionens meddelande av den 21 oktober 2015 om färdigställandet av EMU.

Formaliseringen av sådana metoder tenderar emellertid att minska utrymmet för bedömningar och tolkningar i systemet på grund av kravet att följa den publicerade metoden.

För att öka insynen ytterligare har kommissionen sedan våren 2014 samtyckt till att ge medlemsstaterna all information som behövs för att upprepa de underliggande beräkningarna i samband med bedömningen av efterlevnad av både den förebyggande och den korrigerande delen, däribland detaljerade Excel-kalkylblad med stegvisa beräkningar. Angående de diskretionära åtgärderna har kommissionen offentliggjort aggregerade dataserier om följderna av de diskretionära åtgärderna och nivån på engångsåtgärderna sedan våren 2014. I linje med Ekofinrådets slutsatser i juni 2014 har kommissionen gjort ytterligare framsteg genom att informera medlemsstaterna om utbytet av de enskilda skattemässiga huvudåtgärder som ingår i bottom-up-metoden för de länder som omfattas av ett förfarande vid alltför stora underskott sedan våren 2015.

Dessutom har kommissionen tillgängliggjort detaljerad information om de viktigaste åtgärderna i de arbetsdokument som följer med rekommendationerna för förfarandet vid alltför stora underskott, däribland prognosen för de viktigaste variablerna vid beräkningen av den finanspolitiska ansträngningen enligt referensscenariot (t.ex. den referenspunkt som framtida prognoser kommer att jämföras med både vid beräkning av top-down-metoden och bottom-up-metoden).

Rekommendation 7 – Första strecksatsen – Bedömningsförfarandet

Kommissionen godtar delvis rekommendationen med tanke på de mycket betydande framsteg som har gjorts för att öka insynen i analyserna.

När det gäller engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder specificeras i uppförandekoden att engångsåtgärder och tillfälliga åtgärder är åtgärder som har en tillfällig effekt på budgeten och som inte leder till någon varaktig förändring av de offentliga finanserna över tid. I uppförandekoden anges även flera exempel. På grund av den mycket stora variationen i ländernas särdrag är det emellertid fullt möjligt att åtgärder som inte passar in i någon tidigare använd kategori kommer att dyka upp. Under sådana omständigheter är det önskvärt att kommissionen kan bibehålla sitt handlingsutrymme för att tillämpa sin ekonomiska bedömning. Kommissionen har i tidigare rapporter om de offentliga finanserna publicerat sitt arbete för att fastställa metoderna och den logiska grunden för analyserna, och ett internt arbete har utförts för att uppdatera detta material. En uppdaterad och mer detaljerad vägledning (däribland ett antal riktlinjer och typiska fall) om engångsåtgärder har publicerats externt i 2015 års rapport om de offentliga finanserna.

Likadant har begreppet "oväntade negativa ekonomiska händelser" inte fastställts definitivt i förväg, eftersom det inte är möjligt att på förhand och på ett heltäckande sätt definiera de omständigheter i de enskilda länderna som detta kan gälla, särskilt med tanke på att dessa händelser är oförutsedda till sin natur. Kommissionen anser emellertid att de vedertagna metoderna för bedömning av effektiva åtgärder möjliggör en övergripande strategi i denna fråga.

Kommissionen tillhandahåller analysen av de relevanta faktorerna enligt kraven i rådets förordning (EG) nr 1467/97, med beaktande av de faktorer som förtecknas direkt i lagstiftningen såväl som de som bedöms vara relevanta av den berörda medlemsstaten.

I förordningen föreskrivs att i de fall där skuldkriteriet överträds och den offentliga skulden överstiger 60 % av BNP ska de relevanta faktorerna endast beaktas vid beslutet om huruvida ett förfarande vid alltför stora underskott ska inledas om underskottet ligger kvar nära referensvärdet och om överträdelsen bedöms vara tillfällig.

Den omfattande förteckning över möjliga relevanta faktorer som tillhandahålls genom lagstiftningen är inte uttömmande, eftersom kommissionen även måste ta hänsyn till faktorer som anses vara relevanta av den berörda medlemsstaten. Detta är mycket viktigt för bedömningen av de underliggande landsspecifika omständigheter som skiljer sig åt i sin karaktär och betydelse i de olika länderna, och som inte alltid är kvantifierbara.

Bedömningen av effektiva åtgärder på grundval av top-down-metoden gör det också möjligt att korrigera effekterna av oväntade händelser.

Rekommendation 7 – Andra strecksatsen – Tillgången till uppgifter

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 7 – Tredje strecksatsen – Bottom-up-bedömning

Kommissionen godtar inte rekommendationen, eftersom kommissionen inte har rättsliga befogenheter att anlita tjänster av de oberoende nationella finanspolitiska nämnderna.

Rekommendation 7 – Fjärde strecksatsen – Solida analyser

Kommissionen godtar rekommendationen.

142

Revisionsrättens iakttagelse att fokus för förfarandet vid alltför stora underskott traditionellt sett har legat på det offentliga underskottet snarare än skulden är välgrundad. Före ikraftträdandet av sexpacken var skuldkomponenten i stabilitets- och tillväxtpakten inte tillräckligt framträdande när det gäller den regelbundna övervakningsprocessen. Av denna anledning var en av de viktigaste reformerna inom sexpacken genomförandet av skuldregeln, särskilt genom att lyfta upp överskridandet av tröskelvärdet för skuld på 60 % av BNP till den utlösande faktorn för ett förfarande vid alltför stora underskott och genom att definiera vad som utgjorde en skuld som minskade i en tillräckligt avtagande takt, enligt föreskrifterna i förordningen.

De länder som var föremål för ett förfarande vid alltför stora underskott vid den tidpunkt då ändringarna av stabilitets- och tillväxtpakten antogs genom sexpacken – den 8 november 2011 – omfattas av övergångsbestämmelser för de tre år som följde efter korrigeringen av deras alltför stora underskott. Under dessa tre år bedöms efterlevnaden av skuldkriteriet utifrån huruvida den berörda medlemsstaten gör tillräckliga framsteg mot efterlevnad.

Detta arrangemang är ett praktiskt erkännande av det faktum att medlemsstater som redan hade ingått ett förfarande vid alltför stora underskott vid tidpunkten för antagandet av sexpacken redan hade vedertagna vägar för konsolideringen av de offentliga finanserna, som inte nödvändigtvis var i linje med kraven i den nyligen genomförda skuldregeln. Följaktligen skulle det ha uppstått en bristande överensstämmelse mellan de pågående förfarandena och kraven enligt skuldregeln. Övergångsperioden är därför ett nödvändigt erkännande av att dessa medlemsstater behöver tid för att anpassa sina strukturella justeringar till den nivå som behövs för att uppfylla det nya riktmärket. Det är viktigt att påpeka att länderna fortfarande måste sträva mot efterlevnad under denna period och att förfarandemässiga följder kan bli resultatet om detta inte sker. Det är inte så att skuldkravet inte gäller alls under övergångsperioden. Även om övergångsperioden har definierats till tre år måste medlemsstaterna uppvisa efterlevnad av skuldkriteriet under det sista året, så i praktiken skiljer sig övergångsbestämmelserna endast från det vanliga riktmärket för skuldminskning under de första två åren.

143

Kommissionen anser inte att meddelandet om att på bästa sätt ta tillvara på flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler på något sätt har undergrävt trovärdigheten i förfarandet eller utgjort en risk för den hållbara skuldsättningen. Meddelandet utgjorde i själva verket inte någon avvikelse från det redan existerande scenariot, eftersom det inte utvidgade begreppet om vilka faktorer som ska beaktas vid beslut om att ett förfarande vid alltför stora underskott inte ska inledas. I artikel 2 i förordning 1467/97, som rör inledandet av ett förfarande vid alltför stora underskott, fastslås tydligt att kommissionen vid utarbetandet av en rapport enligt artikel 126.3 ska ta hänsyn till alla relevanta faktorer om de har en betydande inverkan på bedömningen av efterlevnad av kriterierna för underskott och skuld, däribland utvecklingen av tillväxtpotentialen på medellång sikt, genomförandet av politiska åtgärder inom ramen för förebyggande och korrigerande av alltför stora makroekonomiska obalanser och genomförandet av politiska åtgärder inom ramen för unionens gemensamma tillväxtstrategi.

Skuldregeln (både den fullständiga regeln och övergångsregeln) innebär inte med automatik att en medlemsstat blir föremål för ett förfarande vid alltför stora underskott om det kvantifierade målvärdet inte uppfylls. Att det inte föreligger någon automatik anges uttryckligen i förordningen och är ekonomiskt befogat med tanke på att utvecklingen av skulden inte (mer än utvecklingen av underskottet) är helt under regeringens kontroll. Faktum är att förhållandet mellan skuld och BNP är särskilt beroende av utvecklingar i både real BNP-tillväxt och inflation. Detta gäller även stock-/flödesjusteringen, som bland annat påverkas av valutakurser och statistiska omklassificeringar.

Rekommendation 8

Kommissionen godtar rekommendationen.

Realistiska och trovärdiga mål för förfarandet vid alltför stora underskott bör utgå från behovet av försiktighet vid utarbetandet av målen för skuldkvoten i förhållande till BNP som en komponent av rekommendationerna för förfarandet.

Regeringarna utövar inte lika stor kontroll över utvecklingen av skuldkvoten i förhållande till BNP som de gör när det gäller underskottet. I synnerhet kan finansiella transaktioner som inte har något samband med underskottet (så kallade stock-/flödesjusteringar) ha en betydande inverkan på skuldkvoterna under ett visst år. Eftersom det ligger i skulddynamikens natur att det ena året bygger vidare på det andra kan sådana engångsföreteelser ge följdverkningar under efterföljande år som kan skapa en bristande överensstämmelse mellan de underskottsbaseade och skuldbaserade målen.

144

När det gäller verkställandet ligger fokus för den lagstiftning som styr förfarandet vid alltför stora underskott på det statsfinansiella utfallet, och därför innehåller den relevanta lagstiftningen inte några specifika bestämmelser för att verkställa genomförandet av strukturreformer. Bedömningen av effektiva åtgärder i samband med ett förfarande vid alltför stora underskott är också inriktad på genomförandet av den nödvändiga budgetjusteringen, och påverkas inte av utvärderingen av strukturreformer. Genomförandet av strukturreformer, inbegripet de åtgärder som vidtas inom ramen för ett program för ekonomiskt partnerskap, övervakas inom ramen för den europeiska planeringsterminen. I förordningen föreskrivs emellertid inte några särskilda åtgärder i de fall då de strukturella åtgärderna inte når upp till de nivåer som rekommenderas i analysen från programmet för ekonomiskt partnerskap. För länder som är föremål för särskild övervakning på grund av alltför stora obalanser övervakas genomförandet av reformer inom ramen för förfarandet vid alltför stora obalanser.

145

Behovet av att undvika dubbelarbete och onödigt komplicerade övervakningsförfaranden förklarar varför övervakningen inte säkerställs genom de dokument som hör till förfarandet vid alltför stora underskott.

En sådan övervakning är befogad under den europeiska planeringsterminen, som skapades i syfte att säkerställa att den ekonomiska politiken och budgetpolitiken behandlas på ett integrerat sätt med hänsyn till deras samverkan och deras ömsesidiga beroende.

Ändringarna som infördes av kommissionen till 2015 års europeiska planeringstermin var inriktade på att öka egenansvaret på nationell nivå och ansvarsskyldigheten i det europeiska och nationella beslutsfattandet.

Som en del av den förstärkta europeiska planeringsterminen utarbetas sedan år 2015 en landsrapport för varje medlemsstat och för euroområdet i februari varje år. I rapporten identifieras de landsspecifika utmaningarna, särskilt i samband med reformprocessen, och de framsteg som har gjorts för att ta itu med de ärenden som identifierades i den föregående omgången av landsspecifika rekommendationer. Dessa detaljerade bedömningar påverkar formuleringarna i nästa omgång av landsspecifika rekommendationer.

För länder som är föremål för särskild övervakning på grund av alltför stora obalanser övervakas dessutom genomförandet av reformer enligt denna specifika process inom det övergripande förfarandet vid makroekonomiska obalanser.

Angående kommissionens nyligen fattade beslut att ta större hänsyn till genomförandet av strukturreformer bör det betonas att det inte har någon inverkan på bedömningen av effektiva åtgärder inom ett förfarande vid alltför stora underskott.

Rekommendation 9 – Första stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Införandet av ekonomiska partnerskapsprogram baseras på det faktum att ett alltför stort offentligt underskott kan ha sin grund – åtminstone delvis – i strukturella svagheter. Om dessa svagheter inte åtgärdas omedelbart kan budgetåtgärderna vara otillräckliga för att ge en varaktig korrigerande av underskottet. Istället är det sannolikt att ett åtgärdande av de underliggande svagheter ger ett effektivare och mer ändamålsenligt resultat ur ett ekonomiskt perspektiv på medellång och lång sikt. Sedan ikraftträdandet av tvåpacken ska medlemsstater för vilka ett förfarande vid alltför stora underskott har inletts, eller om tidsfristen har ändrats på grund av effektiva åtgärder, presentera ett ekonomiskt partnerskapsprogram vid samma tidpunkt som rapporten om vidtagna åtgärder som ska lämnas in 3 till 6 månader efter att åtgärderna inom förfarandet har vidtagits.

De ekonomiska partnerskapsprogrammen är engångsdokument som ska fungera som en vägkarta för de finanspolitiska strukturreformer som medlemsstaterna anser vara nödvändiga för att säkerställa en effektiv och varaktig korrigerande av deras alltför stora underskott. I de ekonomiska partnerskapsprogrammen ska medlemsstaterna identifiera och välja ut sina prioriteringar när det gäller konkurrenskraft, långsiktigt hållbar tillväxt och åtgärder för att

bekämpa strukturella svagheter. De ekonomiska partnerskapsprogrammen är ett komplement till de budgetåtgärder som vidtas under loppet av ett förfarande vid alltför stora underskott, med en bredare strategi som är inriktad på att undvika uppkomsten av alltför stora underskott. Programmens engångskaraktär betyder emellertid inte att det inte genomförs någon uppföljning. Kommissionen och rådet övervakar genomförandet av de finanspolitiska strukturereformerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen. I detta sammanhang bör det påminnas om behovet av att undvika dubbelarbete och onödigt komplicerade övervakningsförfaranden.

Rekommendation 9 – Andra stycket

Kommissionen godtar inte rekommendationen, eftersom den anser att den redan arbetar med alla de befogenheter som beviljas enligt lagstiftningen och har vid upprepade tillfällen offentligt betonat behovet för medlemsstaterna att genomföra nödvändiga strukture reformer.

146

Angående de nya rapportkraven finns det inte några (explicita) rättsliga bestämmelser som säkerställer att medlemsstaterna uppfyller dem, och inte heller några sanktioner om så inte är fallet. Eftersom dessa krav härrör från en förordning kan de emellertid vara verkställbara med tanke på den möjlighet som kommissionen har att inleda ett överträdelseförfarande om de inte uppfylls. Effektiviteten i denna åtgärd bör bedömas gentemot kraven i förfarandet vid alltför stora underskott.

147

Som framgår av svaret på rekommendation b (iv) föreskriver inte förordningen att en systematisk utvärdering/återkoppling alltid ska offentliggöras av kommissionen. Ytterligare rapportering beaktas av kommissionen i sin helhet i dess regelbundna övervakning (dvs. i varje prognosomgång, en kort bedömning ges i allmänhet i det landsspecifika avsnittet i noterna om "Konsekvenserna av prognosen för övervakning av budgeten" sedan AF2013). Endast i de fall där kraven inte efterlevs kommer detta att belysas och påpekas i ett lämpligt dokument från kommissionen (beroende på den specifika situationen kan detta antingen vara en särskild not eller en del av de dokument som innehåller en bedömning av stabilitets- eller konvergensprogrammet eller utkastet till budgetplan). Överträdelseförfaranden kan inledas i de fall där kraven inte efterlevs.

Rekommendation 10 – Första stycket

Kommissionen godtar rekommendationen.

Rekommendation 10 – Andra stycket

Kommissionen godtar inte rekommendationen, eftersom effektiviteten i denna åtgärd bör bedömas gentemot kraven i förfarandet vid alltför stora underskott.

149

Kommissionen upprepar sitt åtagande att tillämpa sanktioner där så är lämpligt i linje med bestämmelserna i sexpacken.

Rekommendation 11

Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Kommissionen har alltid agerat i enlighet med fördraget. Kommissionen kommer att fortsätta att rekommendera att rådet skärper förfarandet och tillämpar sanktioner där så är lämpligt i linje med lagstiftningen.

HUR HITTAR MAN EU:s PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(* Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Förfarandet vid alltför stora underskott (EDP-förfarandet) är en central del av EU:s ekonomiska styrning. Det används vid behov för att korrigera utvecklingen av underskott och skuld i medlemsstaterna. Vid revisionen granskade vi EDP-förfarandets kvalitet mot bakgrund av de senaste årens kärva ekonomiska klimat – från de uppgifter som ligger till grund för beslut om att inleda ett förfarande till det slutliga resultatet. Vi konstaterade att arbetet för att tillämpa förfarandet ändamålsenligt fortfarande pågår och att kommissionen avser att fortsätta att göra de förbättringar som krävs.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån