

Särskild rapport

Revision av förfarandet vid makroekonomiska obalanser (MIP)

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



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Granskningsteam

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 intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna rapport producerades av revisionsrättens avdelning IV – där ledamoten Baudilio Tomé Muguruza är ordförande – som är inriktad på områdena marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Neven Mates. Han fick stöd i arbetet med rapporten av Georgios Karakatsanis (kanslichef), Marko Mrkalj (attaché), Zacharias Kolias (direktör) och Giuseppe Diana (uppgiftsansvarig). Granskningsteamet bestod av Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque och Katia Mesonero-Herrera.



Från vänster till höger: Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias och Georgios Karakatsanis.

INNEHÅLL

	Punkt
Förkortningar och akronymer	
Ordförklaringar	
Sammanfattning	I–IX
Inledning	1–18
Ekonomisk grund och rättslig ram	1–11
Steg 1: Rapporten om förvarningsmekanismen	12
Steg 2: Fördjupade granskningar	13–16
Steg 3: Förebyggande och korrigering	17–18
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål och revisionsmetod	19–26
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål	19–23
Revisionsmetod	24–26
Iakttagelser	27–96
Medlemsstater konstateras ha obalanser under flera år, och korrigering åtgärder genomförs bristfälligt	27–52
Medlemsstaterna blir i regel kvar i obalans i flera år	28–30
Trots frekvent och intensiv övervakning har medlemsstaternas genomförande av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP varit bristfälligt	31–52
Klassificeringen av obalanser är inte helt transparent, och förfarandet vid alltför stora obalanser har aldrig inletts	53–66
Systemet med kategorier har vanligtvis varit komplext och föränderligt	54–56
Kopplingen mellan analys och kategori av obalans är inte alltid tydlig	57–60
I sena skeden är processen politisk snarare än teknisk	61–66
De fördjupade granskningarna har med tiden tappat avsevärt i betydelse. Analyskvaliteten är fortfarande god, men vissa nyckelaspekter av de fördjupade granskningarna behöver förbättras	67–87

De fördjupade granskningarna har med tiden tappat avsevärt i betydelse	68–75
Analyserna håller god kvalitet, men vissa aspekter av de fördjupade granskningarna behöver förbättras	76–87
Rapporten om förvarningsmekanismen och resultattavlan har en begränsad roll	88–96
Slutsatser och rekommendationer	97–111
Genomförande av landsspecifika rekommendationer inom MIP	98–101
Klassificering av obalanser	102–104
Kännetecken för fördjupade granskningar	105–107
Erkännande av finanspolitikens effekt på externa obalanser och konkurrenskraften	108
Euroområdesperspektivet	109–110
Synlighet och kommunikation när det gäller MIP	111

Bilaga 1 – Detaljerat flödesschema över förfarandet vid makroekonomiska obalanser

Bilaga II – Förteckning över offentliggjorda dokument av betydelse för MIP

Bilaga III – Nuvarande huvudindikatorer

Bilaga IV – Hur medlemsstaterna i urvalet för granskning valdes ut

Bilaga V – Kvalitativ rangordning för att bedöma genomförandet av landsspecifika rekommendationer

Bilaga VI – Enkät till ledamöterna av kommittén för ekonomisk politik

Bilaga VII – Besök vid myndigheter i medlemsstaterna och andra enheter

Bilaga VIII – Hur klassificeringen av medlemsstater har utvecklats, 2012–2017

Bilaga IX – Fördjupade granskningar: antal och typ

Kommissionens svar

FÖRKORTNINGAR OCH AKRONYMER

AMR: Rapport om förvarningsmekanismen

CSR: landsspecifik rekommendation

ECB: Europeiska centralbanken

EDP: förfarandet vid alltför stora underskott

EIP: förfarandet vid alltför stora obalanser

EPC: Europeiska unionens råds kommitté för ekonomisk politik

GD Ekonomi och finans: kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans

GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering: Kommissionens generaldirektorat för sysselsättning, socialpolitik och inkludering

IDR: fördjupad granskning

IMF: Internationella valutafonden

MIP: förfarandet vid makroekonomiska obalanser

NRP: nationellt reformprogram

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

SGP: Stabilitet- och tillväxtpakten

ORDFÖRKLARINGAR

Europa 2020-strategin: EU:s agenda för tillväxt och sysselsättning för det innevarande årtiondet. I strategin identifieras fem överordnade mål som kommer till uttryck i sju huvudinitiativ. EU:s regeringar har fastställt nationella mål som ska bidra till att de övergripande EU-målen uppnås och rapporterar om dem i sina nationella reformprogram.

Europeiska planeringsterminen: Den årliga EU-cykeln för samordning av den ekonomiska politiken. Planeringsterminen omfattar finanspolitiken i enlighet med stabilitets- och tillväxtpakten, förebyggande av alltför stora makroekonomiska obalanser (inom MIP) och strukturreformer inom ramen för Europa 2020-strategin. Den resulterar i landsspecifika rekommendationer till medlemsstaterna.

Kommittén för ekonomisk politik (EPC): Ett rådgivande organ som bistår kommissionen och rådet och som upprättades genom rådets beslut 74/122/EEG av den 18 februari 1974. Kommittén bidrar till rådets arbete med att samordna medlemsstaternas och EU:s ekonomiska politik. Den består av två delegater från varje medlemsstat, två delegater från kommissionen och två delegater från ECB.

Nationellt reformprogram: Ett dokument som utarbetas varje år där medlemsstatens politik och åtgärder för att bevara tillväxt och sysselsättning och för att uppnå Europa 2020-målen presenteras.

Stabilitet- och tillväxtpakten: En överenskommelse som är bindande för alla EU:s medlemsstater sedan 1997 (ändrad 2005 och 2011) när det gäller tillämpningen av Maastrichtfördragets bestämmelser om hållbarheten i medlemsstaternas finanspolitik och som i allt väsentligt handlar om att de offentliga underskotten och skulderna ska hållas på acceptabla nivåer.

SAMMANFATTNING

Om förfarandet vid makroekonomiska obalanser

I. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser (MIP) utformades för att man skulle komma till rätta med makroekonomiska obalanser i EU och var ett svar på avsaknaden av politiska verktyg för att förhindra uppkomsten av sådana obalanser före krisen 2008.

II. MIP fungerar enligt en årlig cykel. Det börjar med att kommissionen offentliggör en ekonomisk och finansiell bedömning, kallad rapporten om förvarningsmekanismen, som identifierar medlemsstater som riskerar att drabbas av obalanser som kräver ytterligare analys i form av en fördjupad granskning. Syftet med fördjupade granskningar är att avgöra huruvida obalanser förekommer i utvalda medlemsstater och huruvida de ska anses vara alltför stora. Slutligen ska kommissionen utifrån den fördjupade granskningen föreslå landsspecifika rekommendationer, som så småningom antas av rådet och utfärdas till medlemsstaterna för att de ska åtgärda sina obalanser.

III. Om obalanserna bedöms vara "alltför stora" anges i MIP-förordningen att kommissionen ska föreslå att rådet inleder ett "förfarande vid alltför stora obalanser". Det är en förstärkt övervakningsmekanism som också inbegriper en möjlighet att tillämpa sanktioner mot medlemsstater i euroområdet.

Vår revision

IV. Den övergripande granskningsfrågan var följande: "Vilar MIP på en stabil grund och genomförs det på ett adekvat sätt?". Vi bedömde ändamålsenligheten i kommissionens genomförande av MIP under perioden 2012–2017.

Våra iakttagelser

V. MIP är generellt sett väl utformat, men kommissionen genomför det inte så att obalanser förebyggs och korrigeras på ett ändamålsenligt sätt.

VI. Kommissionen använder MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer som ett nyckelverktyg för att hantera makroekonomiska obalanser. Genomförandet har dock varit bristfälligt. Genomförandet av dem är visserligen medlemsstaternas ansvar, men det

förekommer också flera brister i kommissionens utformning av dem. Det finns ingen systematisk koppling mellan de specifika obalanser som konstateras i den fördjupade granskningen och de föreslagna rekommendationerna. I vissa fall betecknas landsspecifika rekommendationer som MIP-relevanta, trots att de har mycket liten, om ens någon, koppling till makroekonomiska obalanser, vilket gör det svårare för medlemsstaterna att vidta lämpliga korrigerande åtgärder. De landsspecifika rekommendationerna inom MIP tar dessutom inte tillräcklig finanspolitisk hänsyn ens när det är av betydelse för icke finanspolitiska obalanser. Det finns en viss brist på överensstämmelse mellan de landsspecifika rekommendationerna till enskilda medlemsstater och de rekommendationer som lämnas för euroområdet som helhet. Slutligen fastställer kommissionen ibland en mycket snäv tidsram för genomförandet av rekommendationer.

VII. Vi håller med de intressenter som vi frågade ut och som bedömer att analysen i de fördjupade granskningarna är av god kvalitet och att obalanser identifieras på ett korrekt sätt. Men under senare år har de fördjupade granskningarna blivit allt mindre synliga i kommissionens rapportering, där den MIP-relevanta analysen och de politiska råden nu är mindre framträdande sedan de integrerats i landsrapporterna, som framför allt behandlar den breda ekonomiska samordningen av strukturåtgärder. MIP har försvagats ytterligare genom kommissionens beslutsprocess för att klassificera obalanser beroende på hur allvarliga de är. Obalanser identifieras på avdelningsnivå utifrån tydliga tekniska kriterier, men de fördjupade granskningarna innehåller ingen tydlig bedömning av hur allvarliga de är. De kriterier som ligger till grund för de slutgiltiga beslut som kommissionskollegiet fattar är inte helt transparenta.

VIII. Det är värt att notera att kommissionen aldrig har rekommenderat att förfarandet vid alltför stora obalanser ska inledas, trots att man sedan MIP infördes 2012 har konstaterat att flera medlemsstater haft alltför stora obalanser under en längre period.

IX. Det första dokumentet i processen, rapporten om förvarningsmekanismen, underlättar inte tidig upptäckt av obalanser på ett adekvat sätt, eftersom man i den använder indikatorer som bygger på inaktuella uppgifter och glidande medelvärden som gör att hänsyn inte tas till den senaste tidens händelser. Dessutom är texten i rapporten om förvarningsmekanismen beskrivande och inte analytisk. Spridningseffekter på andra

medlemsstater och euroområdesperspektivet behandlas inte särskilt ingående, även om vissa förbättringar har skett i detta avseende.

Våra rekommendationer

- a) Kommissionen bör systematiskt koppla landsspecifika rekommendationer inom MIP till makroekonomiska obalanser. De åtgärder som föreslås bör vara tillräckligt detaljerade och inriktade på politiska åtgärder för att minska obalanserna på kort till medellång sikt. I den mån det är möjligt bör kommissionen göra för- och efterhandsbedömningar av de politiska åtgärdernas effekt på obalanserna.
- b) De fördjupade granskningarna bör utmynna i en tydlig karakterisering av hur allvarliga en medlemsstats obalanser är. Kommissionen bör öka insynen genom att anta, offentliggöra och tillämpa tydliga kriterier för klassificeringen av obalanser. Såvida inte särskilda omständigheter föreligger bör den rekommendera att förfarandet vid alltför stora obalanser inleds om det finns bevis för att en medlemsstat har alltför stora obalanser. Om kommissionen under vissa omständigheter använder sitt bedömningsutrymme till att avstå från att ta detta steg bör den klart och tydligt och offentligt förklara skälen till det.
- c) Kommissionen bör göra en heltäckande och separat presenterad fördjupad granskning med en längd och detaljnivå som speglar situationens allvar och de "politiska utmaningarna". I stället för resultattavlan bör den fördjupade granskningen ge tillgång till de landspecifika variabler som faktiskt används i analysen.
- d) Kommissionen bör systematiskt analysera finanspolitikens effekter på de externa obalanserna och konkurrenskraften samt använda MIP för att lämna rekommendationer till medlemsstater när finanspolitiska frågor direkt påverkar de externa obalanserna.
- e) I MIP-processen bör man systematiskt överväga åtgärder med gränsöverskridande effekter som kan förstärka en symmetrisk ombalansering inom euroområdet. De landsspecifika rekommendationerna inom MIP bör överensstämma med rekommendationer för euroområdet av betydelse för obalanser, inbegripet för den övergripande finanspolitiska inriktningen när så är lämpligt.

- f) Kommissionen bör ge MIP en mer framträdande plats i kommunikationen med allmänheten. För att få till stånd en ändamålsenlig kommunikation bör de berörda kommissionsledamöterna vara tillgängliga för medlemsstaternas parlament, närhelst kommissionen har bedömt att obalanserna är alltför stora, för att kunna förklara den logiska grunden för sina beslut och tillhörande politiska rekommendationer.

INLEDNING

Ekonomisk grund och rättslig ram

1. Före krisen 2008–2009 var EU:s ram för ekonomisk styrning (den uppsättning regler som reglerar medlemsstaternas ekonomiska politik) inriktad på finanspolitikens hållbarhet. Den var i allt väsentligt begränsad till att hålla offentliga underskott och skulder under kontroll. EU:s styrning av annan politik än finanspolitiken begränsades till fördragets bestämmelser om mjuk samordning av den ekonomiska politiken¹.
2. Krisen och dess efterdyningar visade att ramen inte hade upptäckt eller förebyggt uppkomsten av makroekonomiska obalanser. I flera medlemsstater hade stora kapitalinflöden och en ohållbar kreditexpansion i den privata sektorn resulterat i försämrad handelsbalans och konkurrenskraft, överinvesteringar på vissa områden av ekonomin och alltför hög skulduppbyggnad i den privata sektorn. Före krisen snedvred dessutom en ohållbar konjunkturuppgång bedömningen av den underliggande finanspolitiska ställningen, vilket ofta fick situationen att framstå som bättre än den i själva verket var. När obalanserna till sist utlöste en smärtsam justering drabbades också andra medlemsstater, vilket äventyrade den finansiella stabiliteten och de ekonomiska resultaten i hela EU.
3. För att förhindra en liknande utveckling i framtiden och stödja åtgärder för att minska obalanser som härrörde från konjunkturuppgången före krisen infördes en ny mekanism kallad förfarandet vid makroekonomiska obalanser (MIP) 2011 som en del av det årets lagstiftningspaket (det s.k. sexpaket)².

¹ Artiklarna 121 och 148 i EUF-fördraget.

² En uppsättning på fem EU-förordningar och ett direktiv som trädde i kraft den 13 december 2011. Tre förordningar gäller förstärkt budgetmässig och finanspolitisk övervakning, medan direktivet syftar till att harmonisera de finanspolitiska ramarna i medlemsstaterna. De två sista förordningarna gäller förfaranden för MIP och förstärkning av korrigerande åtgärder.

4. Den viktigaste rättsliga grunden för MIP är förordning (EU) nr 1176/2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (nedan kallad *MIP-förordningen*)³.
5. MIP gäller alla EU-medlemsstater (utom dem som får ekonomiskt stöd från EU inom ekonomiska anpassningsprogram) och har tillämpats sedan 2012 som en del av den årliga cykeln för samordning och övervakning av den ekonomiska politiken.
6. Närmare bestämt är MIP inriktat på upptäckt, förebyggande och korrigerande av "obalanser" och "alltför stora obalanser". Dessa termer definieras i artikel 2 i MIP-förordningen:
- a) "[...] obalanser: alla trender som leder till en makroekonomisk utveckling som inverkar negativt på, eller skulle kunna inverka negativt på, ekonomin i en medlemsstat eller i den ekonomiska och monetära unionen, eller i unionen som helhet.
 - b) [...] alltför stora obalanser: allvarliga obalanser, inbegripet obalanser som äventyrar eller skulle kunna äventyra den ekonomiska och monetära unionens korrekta funktion."
7. Artikel 4.3 i MIP-förordningen definierar därefter obalansernas karaktär:
- a) "[...] interna obalanser, inklusive obalanser som kan växa fram till följd av offentlig och privat skuldsättning, utvecklingen på finansmarknaderna och tillgångsmarknaderna, inbegripet fastighetsmarknaden, utvecklingen av kreditflödet inom den privata sektorn och utvecklingen av arbetslösheten,
 - b) [...] externa obalanser, inklusive obalanser som kan växa fram till följd av utvecklingen av bytesbalansen och medlemsstaternas nettoinvesteringspositioner, reala effektiva växelkurser, exportmarknadsandelar, förändringar av priser och kostnader samt

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser (EUT L 306, 23.11.2011, s. 25).

konkurrenskraft i andra avseenden än priskonkurrens, med beaktande av produktivitetens olika beståndsdelar.”

8. I MIP-förordningen fastställs således det dubbla målet att dels komma till rätta med obalanser som påverkar enskilda medlemsstaters ekonomier, dels också hantera spridningseffekterna⁴ på andra medlemsstater i euroområdet och EU.

9. MIP ingår i den europeiska planeringsterminen, som är den ram som infördes 2010 för den övergripande samordningen av den ekonomiska politiken i hela EU. Utöver MIP omfattar den europeiska planeringsterminen åtgärder för att genomföra stabilitets- och tillväxtpakten, och strukturåtgärder för att stimulera långsiktig tillväxt inom ramen för Europa 2020-strategin genom uppnåendet av mål, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och riktlinjer för sysselsättningspolitiken. Den årliga europeiska planeringsterminen kulminerar i kommissionens förslag till rådet om landsspecifika rekommendationer på alla dessa områden. När rekommendationerna har godkänts av rådet förväntas medlemsstaterna genomföra dem.

10. Skillnaden mellan MIP och stabilitets- och tillväxtpakten är i stora drag att MIP gäller makroekonomiska obalanser i allmänhet, medan stabilitets- och tillväxtpakten endast gäller finanspolitisk hållbarhet. När en medlemsstat har uppfyllt skuld- och underskottskraven upphör dessutom stabilitets- och tillväxtpakten att ge finanspolitisk vägledning. MIP-förordningen å sin sida anger att de politiska åtgärderna med anledning av obalanser som konstateras inom MIP kan inbegripa finans- och lönepolitik⁵. De två politiska instrumenten liknar varandra genom att de ger kommissionen en verkställighetsroll och därför har både en förebyggande och en korrigerande funktion. Kommissionen har dock inte en liknande verkställighetsroll när det gäller genomförandet av Europa 2020-strategin.

⁴ Se **footnot 30** för en definition av spridningseffekt.

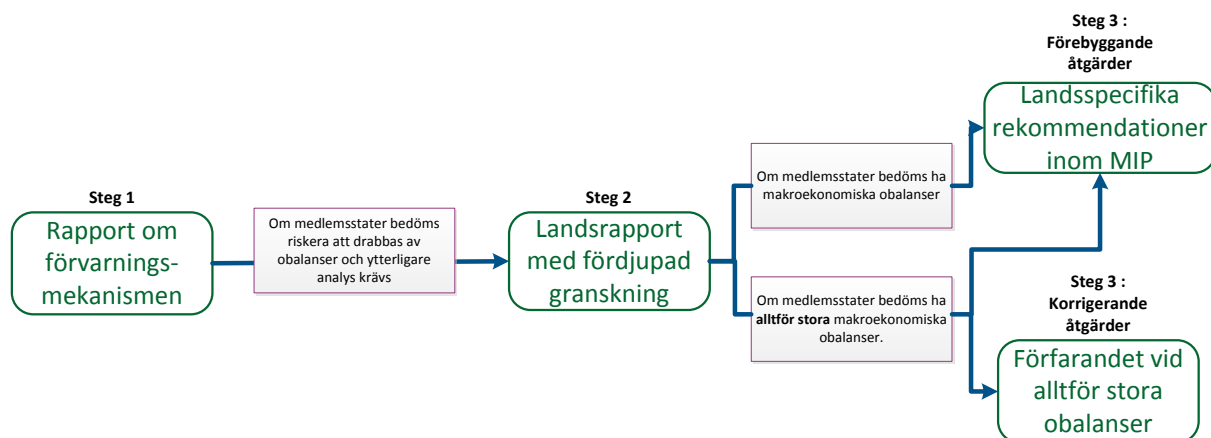
⁵ Skäl 20 i MIP-förordningen.

11. Den årliga MIP-processen för att identifiera obalanser, bedöma hur allvarliga de är och inleda korrigeringar är indelad i steg. Processen beskrivs i MIP-förordningen och sammanfattas i **figur 1** (se **bilaga I** för närmare uppgifter), och de tillhörande dokumenten listas i **bilaga II**.

Steg 1: Rapporten om förvarningsmekanismen

12. Det första steget i processen är offentliggörandet av en rapport om förvarningsmekanismen. Huvudsyftet med den är att identifiera medlemsstater som kommissionen anser kan riskera att drabbas av obalanser och som därför kräver ytterligare analys i form av en fördjupad granskning (se steg två). I rapporten om förvarningsmekanismen används en resultattavla med indikatorer som valts för att lyfta fram interna och externa obalanser (se **bilaga III**)⁶. I artikel 3.2 i MIP-förordningen klargörs dock att beslutet att inleda en fördjupad granskning inte ska härröra ”från en mekanisk avläsning av resultattavlans indikatorer”.

Figur 1 – Enkelt flödesschema över förfarandet vid makroekonomiska obalanser



Källa: Europeiska revisionsrätten.

⁶ Kommissionen tar också hänsyn till 28 hjälpindikator som är en källa till kompletterande information (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html).

Steg 2: Fördjupade granskningar

13. Fördjupade granskningar består av en detaljerad analys av landsspecifika förhållanden med hjälp av ett brett urval av analysverktyg (t.ex. mått på handelsförbindelser och exponeringar mellan medlemsstater), landsspecifik kvalitativ information (t.ex. produktspecialisering och löneförhandlingsmekanismer) och, i många fall, andra variabler än dem som finns i resultattavlan i rapporten om förvarningsmekanismen.
14. Kommissionen samlar information under besök i medlemsstaterna. Den är också skyldig att beakta annan information som medlemsstaterna har meddelat är relevant. Slutligen måste kommissionen ta hänsyn till medlemsstaternas planerade politik och, i förekommande fall, tidigare rekommendationer från rådet eller Europeiska systemrisknämnden.
15. MIP-förordningen kräver specifikt att fördjupade granskningar ska utvärdera huruvida den berörda medlemsstaten är drabbad av obalanser och huruvida de i så fall utgör alltför stora obalanser. Spridningseffekterna av nationell ekonomisk politik måste också beaktas. Om kommissionen inte konstaterar några obalanser avslutas MIP-processen för den berörda medlemsstaten det året. Om obalanser konstateras placerar kommissionen, beroende på hur allvarliga de är, medlemsstaten antingen i den förebyggande eller korrigerande delen av MIP.
16. Sedan 2015 har fördjupade granskningar blivit en del av kommissionens årliga landsrapporter inom ramen för den europeiska planeringsterminen. De består av omfattande analytiska bedömningar av de viktigaste strukturfrågor som påverkar en medlemsstat på områden som beskattning och utgifter, sysselsättning, offentlig förvaltning och företagsklimat samt av de framsteg som medlemsstaten har gjort i genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna och uppnåendet av Europa 2020-målen.

Steg 3: Förebyggande och korrigerande

Förebyggande åtgärder

17. Om kommissionen anser att en medlemsstat har makroekonomiska obalanser måste den informera rådet och Europaparlamentet. Därefter kan rådet, på kommissionens förslag, lämna landsspecifika rekommendationer till medlemsstaten som ska korrigerar obalanserna

och förebygga att de blir "alltför stora" (nedan kallade *landsspecifika rekommendationer inom MIP*). De landsspecifika rekommendationerna antas i juli och måste ses över och vid behov anpassas årligen. För det ändamålet finns det en systematisk och offentlig bedömning av framstegen i genomförandet av landsspecifika rekommendationer som offentliggörs i en bilaga till motsvarande landsrapport i februari. För att övervaka genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för MIP ska kommissionen föra en fortlöpande dialog med myndigheterna i medlemsstaten och arbetsmarknadens parter och göra informationsbesök, i regel en gång om året.

Korrigerande åtgärder: förfarandet vid alltför stora obalanser

18. Om kommissionen anser att obalanserna är alltför stora ska den återigen, enligt artikel 7 i MIP-förordningen, informera Europaparlamentet och rådet. Rådet kan därefter, på kommissionens förslag, besluta att aktivera ett "förfarande vid alltför stora obalanser" och föreskriva strängare krav och övervakning för medlemsstaten samt i sista hand, när det gäller medlemsstater i euroområdet, eventuellt tillämpa finansiella sanktioner⁷.

REVISIONENS INRIKTNING OCH OMFATTNING SAMT REVISIONSMÅL OCH REVISIONSMETOD

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmål

19. Den övergripande revisionsfrågan var följande: "Vilar MIP på en stabil grund och genomförs det på ett adekvat sätt?". Vi bedömde därför ändamålsenligheten i kommissionens genomförande av förfarandet vid makroekonomiska obalanser under perioden 2012–2017⁸ och, i förekommande fall, vissa delar av förfarandets utformning. Vi

⁷ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1174/2011 av den 16 november 2011 om verkställighetsåtgärder för att korrigerar alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet (EUT L 306, 23.11.2011, s. 8).

⁸ Vår analys slutade med offentliggörandet av de fördjupade granskningarna i februari 2017 och omfattade således inte 2017 års landsspecifika rekommendationer.

granskade MIP ingående i fyra utvalda medlemsstater (Bulgarien, Spanien, Frankrike och Slovenien) och i andra medlemsstater, när var så lämpligt, i mindre utsträckning⁹.

20. Närmare bestämt granskade vi

- a) ändamålsenligheten i genomförandet av förfarandet baserat på utvecklingen av medlemsstaternas klassificering av obalanser och skälen till det låga genomförandet av landsspecifika rekommendationer inom MIP,
- b) processen för att klassificera makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna,
- c) kommissionens användning av analysverktyg och ekonomisk analys för att identifiera och bedöma obalanser samt hur presentationen av resultaten utvecklades,
- d) huruvida resultattavlan och rapporten om förvarningsmekanismen som helhet var lämpliga i MIP.

21. Vi bedömde inte om de tröskelvärden som fastställts för resultattavlans indikatorer eller kvaliteten på de statistiska uppgifter som låg till grund för dem var lämpliga. Vi granskade inte heller förfarandet för att utvärdera framsteg i genomförandet av landsspecifika rekommendationer inom MIP¹⁰.

22. Våra revisionskriterier kom från

- a) lagstadgade krav (särskilt MIP-förordningen),
- b) kommissionens interna regler och förfaranden (till exempel anvisningar och riktlinjer),

⁹ Se **bilaga IV** för en förklaring av vår urvalsmetod.

¹⁰ Rangordningen för att bedöma genomförandet av landsspecifika rekommendationer presenteras i **bilaga V**. Vår enkät bland ledamöterna i kommittén för ekonomisk politik (se **punkt 24**) visade att de betraktade kommissionens bedömningar som riktiga generellt sett (se **figur o i bilaga VI**).

- c) dokument som utfärdats av ett antal EU-institutioner och andra internationella organisationer (särskilt IMF och OECD) eller som framkommit vid undersökningar för att kartlägga bästa praxis.

23. Denna granskningsrapport är den andra i en serie som planerats för att säkerställa en omfattande täckning av EU:s ram för ekonomisk styrning. Den första rapporten i serien, om förfarandet vid alltför stora underskott (EDP)¹¹, offentliggjordes 2016.

Revisionsmetod

24. I mars 2016 skickade vi en onlineenkät till ledamöter av kommittén för ekonomisk politik från de medlemsstater som hade varit föremål för MIP. Enkäten omfattade perioden från 2012 års rapport om förvarningsmekanismen till de fördjupade granskningarna 2016. Den innehöll 46 frågor av både kvalitativ och kvantitativ karaktär om ledamöternas synpunkter på MIP. Enkäten avslutades i december 2016, då 19 av 20 kommittéledamöter hade besvarat den. Vi lät enkätresultatet vägleda oss i revisionsarbetet och hänvisar till det i vissa iakttagelser. Kollationerade svar på de kvantitativa frågorna finns i **bilaga VI**.

25. Vi intervjuade personal från tre kommissionsavdelningar (GD Ekonomi och finans, GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och generalsekretariatet) och från kanslierna för kommissionsledamoten med ansvar för ekonomiska och finansiella frågor, skatter och tullunionen och vice ordföranden med ansvar för euron och dialogen mellan arbetsmarknadens parter. Vi gick igenom en mängd kommissionsdokumentation, såväl allmänt tillgänglig dokumentation som intern dokumentation. Vi träffade även företrädare för institutioner som deltar i genomförandet och övervakningen av MIP i utvalda medlemsstater (se listan över institutioner i **bilaga VII**).

26. Vi diskuterade MIP med företrädare för flera organisationer som hade för revisionen relevanta synpunkter (bland annat Europeiska centralbanken (ECB), IMF, OECD,

¹¹ Särskild rapport nr 10/2016 *Ytterligare förbättringar krävs för att garantera att tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott är ändamålsenlig* (<http://eca.europa.eu>).

Världsbanken, Europaparlamentet och, i Tyskland, förbundsministeriet för ekonomi och energi och förbundsministeriet för finans). Vi organiserade också en rådgivande panel och bad oberoende experter om råd.

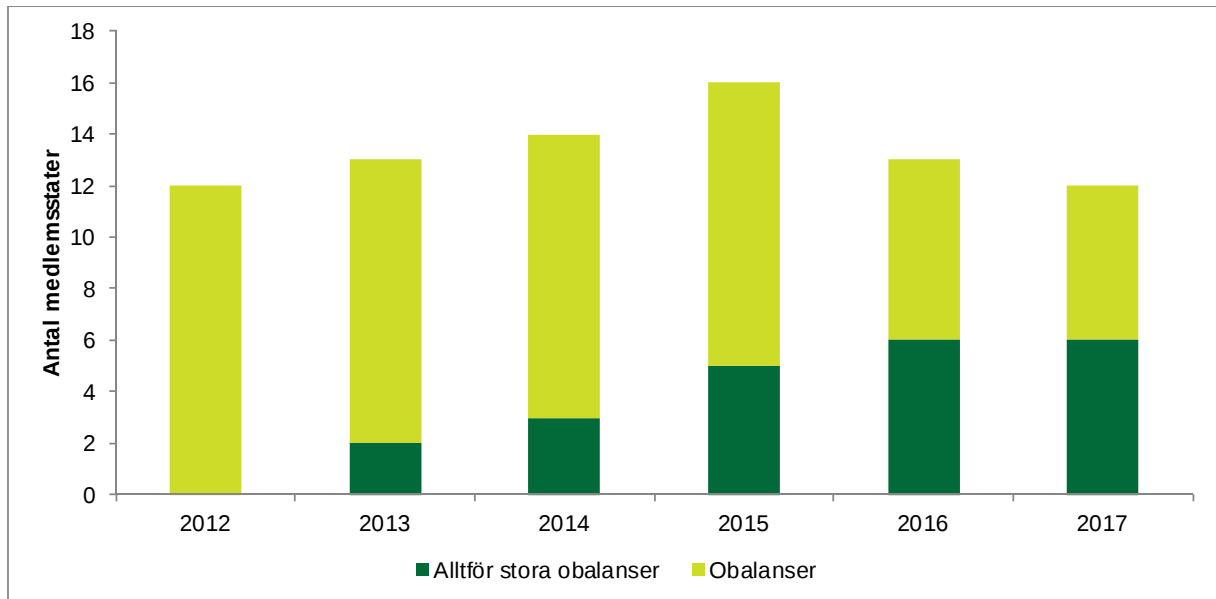
IAKTTAGELSER

Medlemsstater konstateras ha obalanser under flera år, och korrigerande åtgärder genomförs bristfälligt

27. I detta avsnitt tittar vi på utvecklingen när det gäller antalet medlemsstater där man har konstaterat obalanser sedan MIP infördes. Vi visar därefter i vilken grad landsspecifika rekommendationer inom MIP har genomförts enligt kommissionens bedömning och begrundar de bakomliggande skälen.

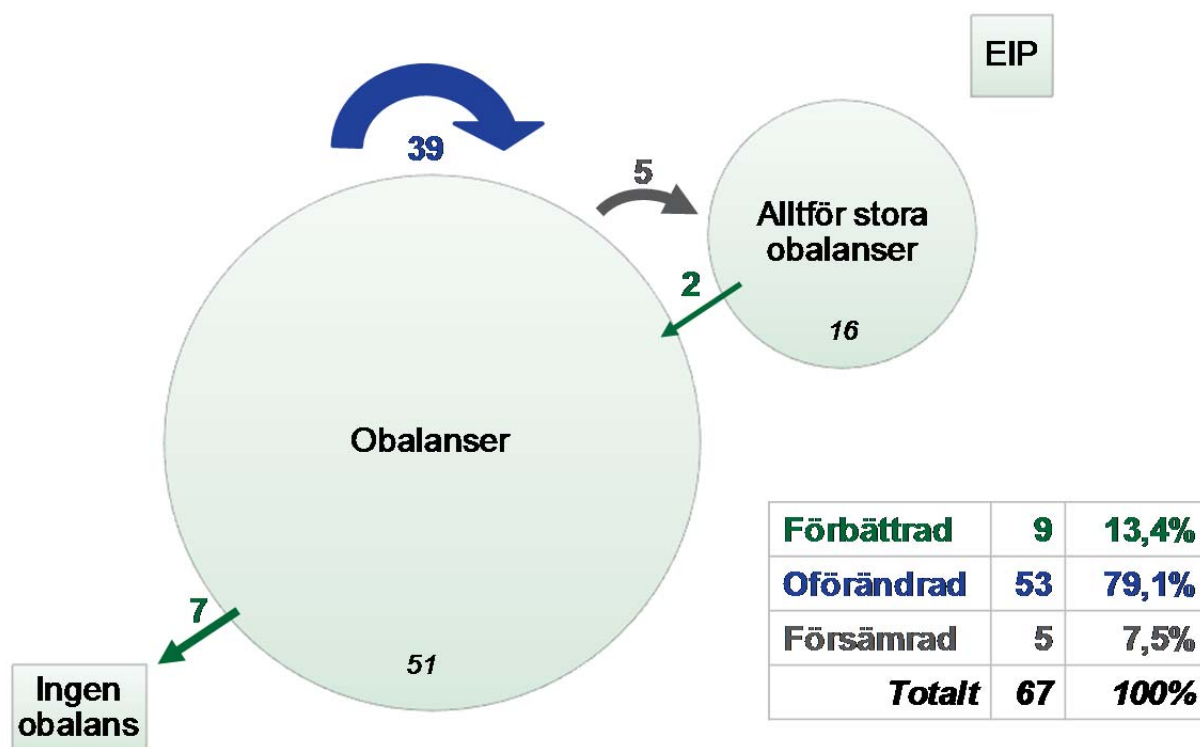
Medlemsstaterna blir i regel kvar i obalans i flera år

28. Antalet medlemsstater som genom MIP konstaterades ha makroekonomiska obalanser ökade stadigt mellan 2012 och 2015 (från 12 till 16). Vi noterar dock att denna ökning också beror på att flera länder har lämnat ekonomiska anpassningsprogram och att Kroatien har anslutit sig till EU. På senare tid har den allmänna trenden vänt, vilket eventuellt är en återspeglning av den cykliska återhämtningen i EU:s ekonomier. Men antalet medlemsstater med alltför stora obalanser har inte minskat (se **figur 2** och **bilaga VIII**).

Figur 2 – Antal medlemsstater med obalanser

Källa: Europeiska revisionsrätten.

29. **Figur 3** visar att klassificeringen av enskilda medlemsstater i regel har förblivit densamma från ett år till nästa. Förbättringar har varit relativt sällsynta. Under MIP:s första fem år (2012 till 2016) konstaterades att sammanlagt totalt 67 medlemsstater hade obalanser (51) eller alltför stora obalanser (16). I 39 av de 51 fallen med obalanser skedde ingen förändring det följande året, medan fem medlemsstater klassificerades i kategorin "alltför stora obalanser" och sju lyckades korrigera sina obalanser. Av de 16 medlemsstaterna med alltför stora obalanser lyckades endast två lämna den kategorin det följande året.

Figur 3 – Små förändringar i klassificeringen, 2012–2017

Obs.: Pilarna visar hur klassificeringen av medlemsstaternas obalanser förändrades varje år under perioden: antingen förbättrades eller försämrades den eller också förändrades den inte alls. Summan av dessa förändringar är 67.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

30. Denna tröghet framgår också om man tittar på de tolv medlemsstater som konstaterades ha obalanser 2012, det första året med MIP. Sex av de tolv har sedan dess vid någon tidpunkt hamnat i en situation med "alltför stora obalanser" (Bulgarien, Cypern, Frankrike, Italien, Slovenien och Spanien). Endast två av dessa sex har lyckats återuppnå en "vanlig" obalans (Slovenien och Spanien) och lämnat de övriga fyra bakom sig i kategorin "alltför stora obalanser" (fyra år i rad för Italien, tre år för Frankrike och Bulgarien och två år för Cypern¹²). Ingen medlemsstat med "alltför stora obalanser" har någonsin lyckats ta sig till

¹² Från maj 2013 till mars 2016 omfattades Cypern av ett ekonomiskt anpassningsprogram.

kategorin ”inga obalanser”. I **bilaga VIII** visar vi hur varje medlemsstat har klassificerats sedan 2012.

Trots frekvent och intensiv övervakning har medlemsstaternas genomförande av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP varit bristfälligt

Kommissionens övervakning håller hög standard

31. Enligt MIP-förordningen¹³ ska kommissionen övervaka genomförandet av landsspecifika rekommendationer inom MIP genom att bland annat samla information i medlemsstaterna och föra en ständig dialog med myndigheterna och arbetsmarknadens parter. Vi konstaterade att kommissionen under talrika informationsbesök i medlemsstater förde utförliga och uppriktiga dialoger med ett tillräckligt brett urval av intressenter på nationell nivå.

32. År 2013 införde kommissionen särskild övervakning för medlemsstater med alltför stora obalanser. Denna utvidgades 2014 till utvalda medlemsstater i euroområdet med obalanser av systemvikt och, 2016, till alla medlemsstater med obalanser. Den särskilda övervakningen består för närvarande av ett årligt informationsbesök i varje medlemsstat som följs av offentliggörandet av en lägesrapport.

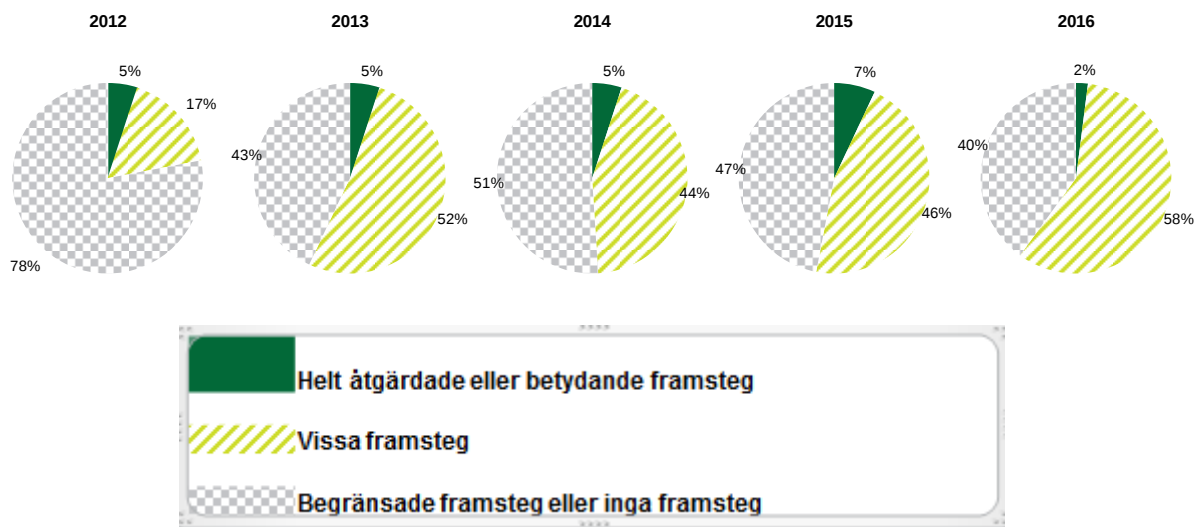
Medlemsstaternas genomförande av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP har dock varit bristfälligt

33. Med hjälp av en kvalitativ rangordning bedömer kommissionen i vilken grad landsspecifika rekommendationer genomförs (se **bilaga V**). År 2017 stödde sig Europaparlamentet på dessa bedömningar när det utvärderade det övergripande genomförandet av landsspecifika rekommendationer inom MIP under perioden 2012–

¹³ Artikel 13.1 och 13.2.

2016¹⁴. **figur 4** sammanfattas denna utveckling. Vi drar slutsatsen att genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP har varit konstant bristfälligt sedan 2012 eftersom andelen landsspecifika rekommendationer som har genomförts helt eller till stor del är ytterst liten¹⁵.

Figur 4 – Genomförande av landsspecifika rekommendationer inom MIP som lämnades 2012–2016



Källa: Revisionsrätten på grundval av Europaparlamentets (enheten för övervakning av ekonomisk styrning) och Europeiska kommissionens bedömningar.

Flera brister i genomförandet av landsspecifika rekommendationer inom MIP

34. Följande brister i förvaltningen av MIP har inverkat negativt på genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna: (i) Ingen systematisk koppling mellan de landsspecifika

¹⁴ Djupanalysen *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)* (genomförande av förfarandet vid makroekonomiska obalanser – lägesrapport (juni 2017)) – PE 497.739.

¹⁵ Kommissionen definierar kategorin "vissa framsteg" i rangordningen för bedömningen av genomförandet av landsspecifika rekommendationer på följande sätt: "Medlemsstaten har aviserat eller fattat beslut om åtgärder för att följa den relevanta landsspecifika rekommendationen. Dessa åtgärder är lovande, men alla har ännu inte vidtagits och om de kommer att vidtas är till dels osäkert". Denna grad av genomförande kan inte alltid anses minska obalanser med rimlig sannolikhet.

rekommendationerna och obalanser. (ii) Ingen systematisk uppskattning av de landsspecifika rekommendationernas effekt på obalanserna. (iii) Bristande överensstämmelse mellan rekommendationerna för euroområdet som helhet och de landsspecifika rekommendationerna. (iv) En mycket snäv tidsram för genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna.

Ingen systematisk koppling mellan de landsspecifika rekommendationerna inom MIP och obalanser

35. För att främja nationellt egenansvar, det vill säga uppmuntra medlemsstaterna att genomföra de landsspecifika rekommendationerna inom MIP noggrannare, är det av grundläggande betydelse att klargöra hur den ekonomiska analysen och bedömningen av obalanser har lett till särskilda politiska rekommendationer. I kommissionens egen vägledning anges att fördjupade granskningar ska ge den analytiska grunden till formuleringen av rekommendationerna¹⁶, men i praktiken är den kopplingen ofta inte uppenbar¹⁷. Vår enkät till kommittén för ekonomisk politik bekräftade detta intryck: på frågan "Framgår det tydligt vilka landsspecifika rekommendationer som hänger samman med MIP?" svarade bara en fjärdedel av kommittéledamöterna "alltid tydligt" (se **figur 9 i bilaga VI**). Kopplingen har blivit ännu oklarare de senaste åren genom "rationaliseringen" av både de landsspecifika rekommendationerna inom MIP (se **punkterna 40–42**) och de fördjupade granskningarna (se **punkterna 67–73**).

36. För det första är kopplingen ofta inte tydlig eller mycket svag. Det beror på att kommissionen inte formulerar sina förslag till landsspecifika rekommendationer med syftet

¹⁶ Europeiska kommissionen, Institutional Paper 039, november 2016, *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium* (förfarandet vid makroekonomiska obalanser – logisk grund, process och tillämpning: en sammanställning), s. 50.

¹⁷ Revisionsrätten anser att en logisk process vore att först identifiera obalanser, därefter överväga politiska alternativ (och även uppskatta effekter) och slutligen precisera landsspecifika rekommendationer.

att komma till rätta med specifika obalanser, såsom krävs enligt artikel 6.1 i MIP-förordningen. I stället diskuteras strukturreformer med en medlemsstat inom ramen för Europa 2020-strategin innan de tas med i kommissionens förslag, och de kan betecknas som MIP-relevanta trots att de har en mycket liten koppling till obalanser.

37. I vår analys av de fyra utvalda medlemsstaterna fann vi dessutom många landsspecifika rekommendationer som felaktigt betecknades som MIP-relevanta, eftersom ingen av de rekommenderade åtgärderna gällde obalanser som hade konstaterats i den fördjupade granskningen. Se **ruta 1** för exempel.

Ruta 1 – Exempel på att en koppling saknas mellan landsspecifika rekommendationer inom MIP och fördjupade granskningar

- I landsspecifik rekommendation nr 3/2016 till **Frankrike** behandlades ämnen (reformer av lärlingsutbildningar, vidareutbildningar och arbetslöshetsersättningen) som inte var MIP-relevanta: de togs inte upp i avsnittet med den fördjupade granskningen i landsrapporten, nämndes inte i bedömningsmatrisen för MIP (se **punkt 68**) och togs inte heller upp som en politisk utmaning med koppling till den fördjupade granskningen i sammanfattningen i landsrapporten. På liknande sätt behandlades inte de ämnen som togs upp i de landsspecifika rekommendationerna nr 5/2015 och nr 5/2016 (reform av det franska skattesystemet) i avsnittet med den fördjupade granskningen i landsrapporten.
- I landsspecifik rekommendation nr 2/2013 till **Slovenien** behandlades ämnen (pensionssystemets långsiktiga hållbarhet och hälso- och sjukvård) som inte nämndes i den fördjupade granskningen.
- I landsspecifik rekommendation nr 1/2016 till **Bulgarien** togs frågor upp (stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser och åtgärder för att förbättra uppbörden av skatter och minska den informella ekonomin) som inte behandlades i avsnittet med den fördjupade granskningen i landsrapporten och inte ingick i bedömningsmatrisen för MIP eller lyftes fram i sammanfattningen. De ämnen som behandlades i landsspecifik rekommendation nr 1/2015 (stabilitets- och tillväxtpaktens bestämmelser, skatteuppbörd, den dolda ekonomin och hälso- och sjukvårdssystemets kostnadseffektivitet) diskuterades i landsrapportens avsnitt om andra strukturella frågor och hade därför inget samband med den fördjupade granskningen.
- I landsspecifik rekommendation nr 9/2013 till **Spanien** behandlades ämnen (reform av den offentliga förvaltningen och effektiviteten inom rättsväsendet) som inte togs upp i den fördjupade

granskningen. Landsspecifik rekommendation nr 2/2015 gällde sparbanksreformer, en fråga som inte nämndes alls i landsrapporten.

38. **Tabell 1** visar i vilken utsträckning landsspecifika rekommendationer betecknas som MIP-relevanta. År 2016 betecknades över 80 % av de landsspecifika rekommendationer som lämnades till medlemsstater med obalanser och alla landsspecifika rekommendationer till medlemsstater med alltför stora obalanser som MIP-relevanta. Detta att landsspecifika rekommendationer alltför ofta betecknas som MIP-relevanta har minskat förfarandets ändamålsenlighet och trovärdighet. Det bekräftades av många av de intressenter som vi träffade under informationsbesök.

Tabell 1 – Andel landsspecifika rekommendationer som betecknats som MIP-relevanta av alla landsspecifika rekommendationer till medlemsstater med makroekonomiska obalanser, 2012–2016

	Obalanser	Alltför stora obalanser	Totalt
2012	52,0 %		52,0 %
2013	63,3 %	94,4 %	70,5 %
2014	67,2 %	100,0 %	76,1 %
2015	87,2 %	92,9 %	89,6 %
2016	81,0 %	100,0 %	92,0 %

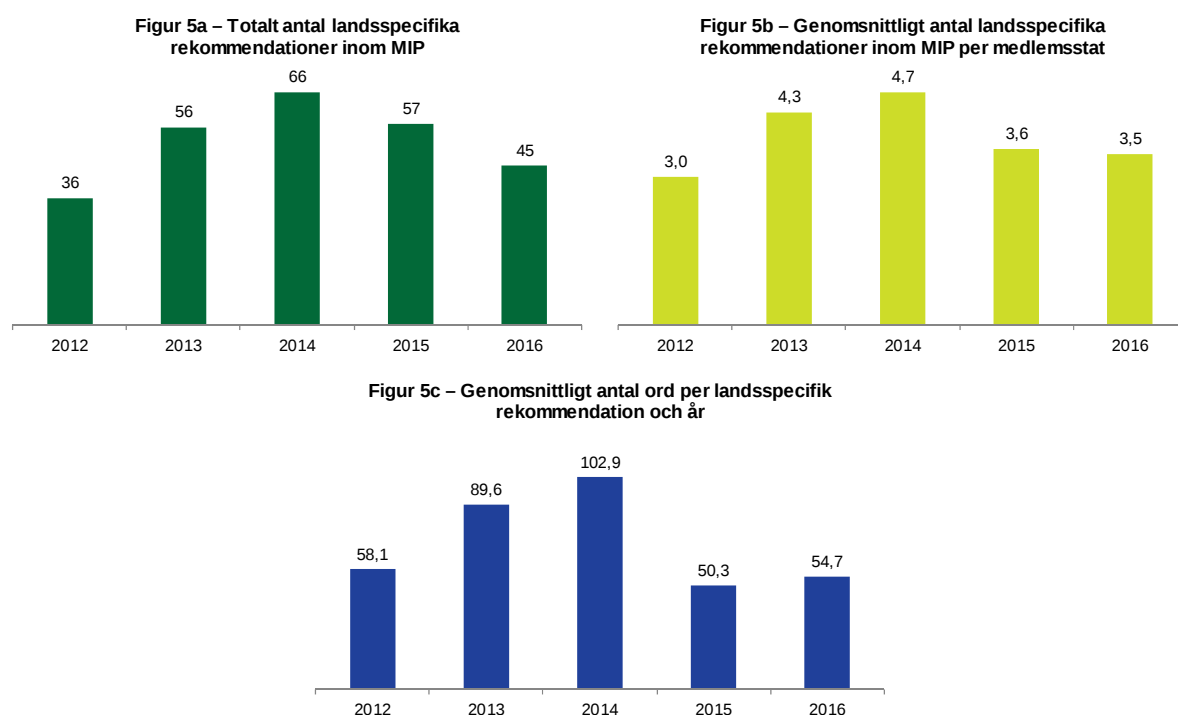
Källa: Europeiska revisionsrätten.

39. Det andra problemet är att "rationaliseringen" av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP och de fördjupade granskningarna har gjort kopplingen mellan rekommendationerna och de konstaterade obalanserna ännu otydligare.

40. "Rationaliseringen" av processen när det gäller de landsspecifika rekommendationerna härrör från 2015, sedan medlemsstaterna hävdade att de landsspecifika rekommendationernas alltför stora antal och omfattning hade minskat deras känsla av egenansvar och ändamålsenligheten i genomförandet. Kommissionen har sedan dess minskat det årliga antalet landsspecifika rekommendationer inom MIP. Den har också minskat deras genomsnittliga längd med omkring 50 % (se **figur 5**).

41. "Rationaliseringen" välkomnades generellt av ledamöterna i kommittén för ekonomisk politik (se **figur k i bilaga VI**) och av många av de intressenter som vi träffade under informationsbesök. Men nu då de landsspecifika rekommendationerna inom MIP är kortare och mer allmänt formulerade behandlar de inte specifikt de obalanser som konstateras vid fördjupade granskningar. Deras allmänna karaktär gör att det också är svårare att bedöma hur väl de har genomförts och hur mycket de kan ha bidragit till korrigeringen av obalanser. **Ruta 2** illustrerar "rationaliseringens" effekt på utvalda landsspecifika rekommendationer inom MIP till Frankrike och Spanien.

Figur 5 – Antal landsspecifika rekommendationer inom MIP och antal ord per rekommendation, 2012–2016



Källa: Europeiska revisionsrätten.

Ruta 2 – "Rationaliseringens" effekt på landsspecifika rekommendationer inom MIP till Frankrike och Spanien

"Rationaliseringen" har lett till att antalet landsspecifika rekommendationer inom MIP och längden på dem har minskat.

	2014		2016	
	Frankrike	Spanien	Frankrike	Spanien
Antal landsspecifika rekommendationer				
Totalt antal landsspecifika rekommendationer	7	8	5	4
Totalt antal landsspecifika rekommendationer inom MIP	6	7	5	4
Antal ord i landsspecifika rekommendationer inom MIP				
Totalt	803	978	280	227
Genomsnitt	134	140	56	57

Sedan längden på rekommendationerna minskades ger de nu också mindre detaljerad politisk vägledning.

2014	2016
Frankrike	
3. Förenkla företagens administrativa regler och skatte- och redovisningsregler och vidta konkreta åtgärder för att genomföra regeringens pågående "förenklingsplan" till december 2014. Avlägsna regelhinder för företagens tillväxt, särskilt genom att se över storleksrelaterade kriterier i bestämmelser för att undvika tröskleffekter. Vidta åtgärder för att förenkla och förbättra innovationspolitikens effektivitet, särskilt genom en utvärdering och, om nödvändigt, en anpassning av "crédit d'impôt recherche" (skatteavdrag för forskning). Se till att resurserna är fokuserade på de mest ändamålsenliga konkurrenskraftsklustren och främja ytterligare de ekonomiska effekter av innovation som tagits fram i klustren.	4. Avlägsna hinder för verksamhet i tjänstesektorn, särskilt när det gäller företagstjänster och reglerad yrkesverksamhet. Vidta åtgärder för att förenkla och effektivisera innovationåtgärderna. Reformera ytterligare, före utgången av 2016, de storleksrelaterade kriterier i bestämmelser som hindrar företags tillväxt och fortsätt att förenkla företagens administrativa regler och skatte- och redovisningsregler genom att fortsätta genomföra förenklingsprogrammet.
4. Avlägsna omotiverade restriktioner för tillträdet till och utövandet av lagreglerade yrken, minska kostnaderna för tillträde till ett visst yrke och främja konkurrensen på tjänstemarknaden. Vidta ytterligare åtgärder för att minska den regelbörda som påverkar hur detaljhandelssektorn fungerar, särskilt genom att förenkla tillstånd att etablera försäljningsställen och avskaffa förbudet mot förlustbringande försäljning. Se till att reglerade gas- och eltariffer för hushållskunder fastställs på en lämplig nivå som inte hindrar konkurrensen, samtidigt som överkomliga villkor upprätthålls för utsatta grupper. Stärka el- och gaslänkarna med Spanien, särskilt gaslänkarna i syfte att helt integrera den iberiska gasmarknaden med den europeiska. Inom järnvägen se till att den nya enhetliga infrastrukturförvaltaren är oberoende från den nuvarande operatören, och vidta åtgärder för att konkurrensutsätta den inhemska passagerartransporten före 2019.	
Spanien	
6. Säkerställ ett ambitiöst och snabbt genomförande av lag nr 20/2013 om en enhetlig marknad på alla förvaltningsnivåer. Anta en ambitiös reform av de reglerade yrkena och yrkesförbund före utgången av 2014, där man definierar vilka yrken som kräver registrering hos ett yrkesförbund, och fastställer yrkesorgans öppenhet och redovisningsskyldighet, avreglerar verksamhet som utan fog är förbehållna vissa utövare och säkrar en enhetlig marknad när det gäller tillgång till och utövandet av reglerade yrken i Spanien. Minska ytterligare tidsåtgång, kostnader och antal förfaranden som krävs för att starta ett företag. Undanröj omotiverade restriktioner för att etablera storskaliga försäljningsställen, framför allt genom att ändra gällande regler för regional planering. Kartlägg finansieringskällor för den nya nationella strategin för vetenskap, teknik och innovation och se till att den nya statliga forskningsmyndigheten inleder sin verksamhet.	4. Påskynda genomförandet på regional nivå av lagen om en enhetlig marknad. Se till att de autonoma regionerna genomför de antagna reformåtgärderna för detaljhandeln. Anta den planerade reformen av de fria yrkena och yrkesorganisationerna.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

42. Ett annat problem är att diskussionen om politiska alternativ för att hantera obalanser (avsnittet om "politiska utmaningar") successivt har försvunnit från den fördjupade granskningen, eftersom det dokumentet har slagits ihop med landsrapporten. Detta har i kombination med "rationaliseringen" av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP gjort det mycket svårare för läsarna att förstå den logiska grunden till rekommendationer. I **tabell 2** jämförs kopplingen mellan den fördjupade granskningen och landsspecifik rekommendation nr 3 till Bulgarien 2014 och 2015, det vill säga före och efter "rationaliseringen".

Tabell 2 – Exempel på den försvagade kopplingen mellan fördjupad granskning och landsspecifika rekommendationer inom MIP före och efter ”rationaliseringen”

Landsspecifik rekommendation nr 3 inom MIP för Bulgarien 2014 och 2015		
	Politiska råd i den fördjupade granskningen	Kommissionens förslag till landsspecifika rekommendationer
2014	Politiska utmaningar - Öka de aktiva arbetsmarknadsåtgärdernas effektivitet och ändamålsenlighet. - Bedöma effekten av de befintliga aktiva arbetsmarknadsåtgärderna och vidta nya åtgärder. - Koppla resultatet av utvärderingen till framtida politik. - Rikta åtgärder till dem som bäst behöver aktivering och som har störst anställbarhet. I detta sammanhang de ungdomar som varken arbetar eller studerar och lågutbildade långtidsarbetslösa med arbetserfarenhet samt andra identifierade sårbara sociala grupper. - Att förbättra utbildningsmetoderna förefaller viktigt för arbetsmarknaden; åtgärder för att uppnå ett tillräckligt deltagande, översatt till högre utbildning, skulle kunna undersökas. Att utveckla metoder för utbildning och livslångt lärande som är inriktade på specifika färdigheter och efterfrågas eller skulle komma att efterfrågas på arbetsmarknaden. - Särskilda åtgärder för ungdomar skulle kunna inbegripa program som syftar till att öka deras utbildningsnivå och förbättra deras kvalifikationer genom riktad utbildning. Återintegreringsåtgärder för långtidsarbetslösa med arbetserfarenhet kan inbegripa att sociala förmåner på ett ändamålsenligt sätt knyts till deltagande i utbildning och subventionerad anställning. Program som bygger på företags sociala ansvar skulle också kunna prövas. - Hitta rätt balans mellan aktiva och passiva åtgärder. - Förbättra de sociala transfereringarnas effektivitet [...] så att en adekvat levnadsstandard säkerställs för mottagarna.	Förbättra arbetsförmedlingens effektivitet genom ett resultatövervakningssystem och bättre inriktning på de mest sårbara, såsom lågutbildade, äldre, långtidsarbetslösa och romer.
		Breda den aktiva arbetsmarknadspolitiken och gör den mer effektiv så att den är förenlig med de arbetssökandes profiler och rikta in er på oregistrerade ungdomar som varken arbetar eller studerar, i linje med målen i ungdomsgarantin.
		Ytterligare förbättra de sociala tjänsternas och transfereringarnas tillgänglighet och ändamålsenlighet, särskilt för barn och äldre, i syfte att lindra fattigdomen.
2015	Sammanfattning - Bristfälliga arbetsmarknadsåtgärder riskerar fortfarande att utesluta arbetstagare från arbetsmarknaden. - Avsaknaden av riktade utbildningsinsatser och aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan vara ett hinder för arbetskraftens deltagande på arbetsmarknaden och anställbarhet.	Utveckla en integrerad metod för grupper i arbetsmarknadens utkant, särskilt äldre arbetstagare och ungdomar som varken arbetar eller studerar.
	Fördjupad granskning Att förbättra anställbarheten för unga som varken arbetar eller studerar är fortfarande en stor utmaning.	

Källa: Europeiska revisionsrätten.

43. Avsaknaden av en koppling mellan eller motivering av fördjupade granskningar och landsspecifika rekommendationer inom MIP från 2016 och framåt, slutligen, stämmer inte överens med vad kommissionen förklarade i sitt meddelande till Europaparlamentet, rådet och Europeiska centralbanken från oktober 2015. För att förbättra insynen och uppföljningen inom MIP uppgav kommissionen vid den tidpunkten att den "[...] också [kommer] att lägga fram en tydlig motivering till de beslut som fattas, även när det gäller de landsspecifika rekommendationer som är kopplade till förfarandet vid makroekonomiska obalanser [...]" och "[...] klargöra kriterierna för sitt beslut och bättre förklara kopplingen

mellan typen av obalans och de åtgärder som föreslås i de landsspecifika rekommendationerna”¹⁸.

Ingen systematisk uppskattning av vilken effekt de landsspecifika rekommendationerna inom MIP har på obalanser

44. Kommissionen gör vanligtvis inga förhands- eller efterhandsbedömningar av de landsspecifika rekommendationernas effekter på obalanserna. Det är förståeligt endast i de fall då en del av effekterna är svåra att kvantifiera på ett trovärdigt sätt beroende på de rekommenderade politiska åtgärdernas karaktär (t.ex. översyn av tillgångarnas kvalitet eller stresstest för banksektorn eller bättre samordnade och effektivare offentliga tjänster) eller på grund av att effekterna är långsiktiga (utbildnings- och arbetsmarknadsreformer).

45. De få undantagen är hänvisningar till externa studier med bedömningar av strukturreformers effekter på bruttonationalprodukten (BNP)¹⁹²⁰ och engångsföreteelsen med arbetsdokument från kommissionens avdelningar om medlemsstaternas nationella reformprogram 2014²¹. Om den ekonomiska effekten på obalanser beräknades skulle man få

¹⁸ COM(2015) 600 final, 21.10.2015, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska centralbanken: *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen*, s. 9.

¹⁹ I landsrapporten 2015 för Spanien (s. 59) anges att med tanke på de relativt stora spridningseffekterna kommer den prisdämpande effekten, tack vare snävare vinstmarginaler, av en konkurrensfrämjande reform av de yrkesmässiga tjänsterna sannolikt att gynna resten av ekonomin samt hänvisas till en kommissionsstudie (*The Economic Impact of Professional Services Liberalisation* (de ekonomiska effekterna av en avreglering av yrkesmässiga tjänster), European Economy Economic Papers 533, september 2014) om effekterna av rättsliga hinder på fyra yrkesområden i EU från 2008 till 2011.

²⁰ I sin första översyn av framstegen i politiska åtgärder av betydelse för korrigeringen av makroekonomiska obalanser för Frankrike 2014 relaterar kommissionen resultaten i en OECD-studie från 2014 om effekterna av reformer som genomförts och aviserats av den franska regeringen sedan 2012.

en bättre indikation på vilka rekommendationer som är mest relevanta och sannolikt ändamålsenliga.

46. Vissa rekommendationer kan dessutom uppväga effekten av andra rekommendationer, och här kan det gå att göra en rimlig uppskattning. Det gäller budgetrekommendationer och andra landsspecifika rekommendationer med finanspolitiska effekter. Landsspecifik rekommendation nr 1/2013 till Spanien, en medlemsstat som är föremål för förfarandet vid alltför stora underskott, handlade till exempel om att försöka genomföra den finanspolitiska korrigering som rådet rekommenderat för att landets alltför stora underskott skulle korrigeras. Samtidigt gällde landsspecifik rekommendation nr 4/2013 behovet av att förstärka och modernisera den offentliga arbetsförmedlingen och säkerställa ett effektivt individuellt stöd till arbetslösa. Kommissionen beräknade inte huruvida kostnaden för att anställa den personal som skulle behövas för att ge individuellt stöd till över sex miljoner jobbsökande var förenlig med de finanspolitiska begränsningar som den efterlyste i sin första rekommendation.

Bristande överensstämmelse med rekommendationer för euroområdet

47. Sedan 2012 har kommissionen också föreslagit rekommendationer för euroområdet som helhet. När rådet har antagit dem lämnas de till Eurogruppen med finansministrar. Det innebär att det inte finns något EU-organ som bär det formella ansvaret för att de genomförs.

48. Det finns inget system vid kommissionen som garanterar överensstämmelse mellan rekommendationer för euroområdet och landsspecifika rekommendationer för medlemsstater i euroområdet.

²¹ Kommissionen använde en makroekonomisk modell (Quest) för att beräkna hur strukturreformer i en viss medlemsstat skulle påverka tillväxten om medlemsstaten närmade sig genomsnittet för de tre EU-länder som gör bäst ifrån sig när det gäller centrala ekonomiska indikatorer.

49. Ett exempel på problemet gäller kommissionens rekommendationer om euroområdet finanspolitiska inriktning²². När penningpolitiken får svårt att sänka räntesatserna är det viktigt att sköta den finanspolitiska inriktningen för att säkerställa en hållbar ökning av den aggregerade efterfrågan. Men det faller utanför stabilitets- och tillväxtpaktens tillämpningsområde att påverka en medlemsstats finanspolitiska inriktning när den väl har uppfyllt stabilitetskriterierna. MIP ger därför en ram för finanspolitiska rekommendationer av betydelse för euroområdet som helhet.

50. I november 2016 rekommenderade kommissionen en positiv finanspolitisk inriktning för att främja en återhämtning till stöd för ECB:s penningpolitik²³. Denna rekommendation var inte förenlig med de finanspolitiska krav som hade fastställts i landsspecifika rekommendationer till medlemsstater i euroområdet cirka sex månader tidigare, vilka innebar en måttligt restriktiv finanspolitisk inriktning för euroområdet som helhet 2017 och 2018. Eftersom prognosen för BNP-tillväxten inte hade försämrats under de sex månaderna fanns det ingen anledning till den bristande överensstämmelsen. Det finns ingen ändamålsenlig mekanism för att minska de spänningar som kan uppstå mellan det som är finanspolitiskt önskvärt för euroområdet och summan av finanspolitiska landsspecifika rekommendationer till medlemsstater.

Mycket snäv tidsram för genomförandet av landsspecifika rekommendationer inom MIP

51. Kommissionen har uppgett att den förväntar sig att landsspecifika rekommendationer inom MIP ska genomföras inom 12 till 18 månader. Eftersom den prognosen ofta är alltför optimistisk snedvrider den genomförandestatistiken. Många landsspecifika rekommendationer inom MIP är komplexa och kräver att ett stort antal intressenter agerar. Åtskilliga landsspecifika rekommendationer upprepas år efter år och registreras följaktligen som ogenomförda. Kommissionens tillvägagångssätt skiljer sig från IMF:s eller OECD:s

²² Den finanspolitiska inriktningen är en beräkning av den avsiktliga impuls som orsakas av finanspolitiken.

²³ COM(2016) 727, 6.11.2016.

metoder, som båda strukturerar sina politiska råd mer längs tematiska linjer. Se i detta sammanhang även **punkt 78**.

52. Denna svårighet bekräftades i viss mån av svaren på frågan "Är de landsspecifika rekommendationerna till din medlemsstat realistiska?" i enkäten till kommittén för ekonomisk politik. Omkring 53 % av de svarande ansåg att de var "realistiska", 26 % att de var "ganska orealistiska" och 11 % att de var "inte alls realistiska" (se **figur j i bilaga VI**). Den främsta anledningen till att de landsspecifika rekommendationerna ansågs orealistiska var den mycket snäva tidsramen för genomförande.

Klassificeringen av obalanser är inte helt transparent, och förfarandet vid alltför stora obalanser har aldrig inletts

53. I detta avsnitt tittar vi på logiken och processen bakom kommissionens bedömning av hur allvarliga obalanser är.

Systemet med kategorier har vanligtvis varit komplext och föränderligt

54. I MIP-förordningen förutsågs att en utvärdering av medlemsstaterna skulle visa i vilken av följande kategorier de ingick: ingen obalans, obalanser och alltför stora obalanser.

55. År 2012 införde emellertid kommissionen fem kategorier. De utökades till sex 2013. En annan uppsättning med sex kategorier användes 2014. Kategorierna återspeglade hur allvarliga obalanserna var och vilken grad av övervakning som krävdes. Slutligen minskades antalet kategorier till endast fyra 2016 (se **tabell 3**). Merparten av de intressenter som vi talade med välkomnade minskningen med motiveringen att den hade förenklat förfarandet.

Tabell 3 – Utvecklingen av kategorier för obalanser 2012–2017

2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Ingen obalans	Ingen obalans	Ingen obalans DK, LU, MT		Ingen obalans AT, BE, EE, HU, RO, UK	FI	
Obalanser som inte är alltför stora men som behöver åtgärdas BE, BG, DK, FI, SE, UK	Obalanser som motiverar övervakning och politiska åtgärder BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK	Obalanser som kräver övervakning och politiska åtgärder BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK	BE, FI, NL, RO, SE, UK	Obalanser		
Allvarliga obalanser som inte är alltför stora men som behöver åtgärdas FR, HU, IT, SI	Obalanser som kräver övervakning och kraftfulla politiska åtgärder FR, HU, IT	Obalanser som kräver övervakning och kraftfulla politiska åtgärder HU	DE, HU			
Mycket allvarliga obalanser som inte är alltför stora men som det finns ett brådskande behov av att åtgärda CY, ES		Obalanser som kräver särskild övervakning och kraftfulla politiska åtgärder ES, FR, IE	ES, IE, SI		DE, ES, FI, IE, NL, SE, SI	DE, ES, IE, NL, SE, SI
	Alltför stora obalanser som kräver fortlöpande och kraftfulla åtgärder (särskild övervakning) ES	Alltför stora obalanser som kräver särskild övervakning och kraftfulla politiska åtgärder HR, IT, SI	BG, FR, HR, IT, PT		Alltför stora obalanser BG, CY, FR, HR, IT, PT	BG, CY, FR, HR, IT, PT
	Alltför stora obalanser som kräver brådskande politiska åtgärder (särskild övervakning) SI					
Förfarandet vid alltför stora obalanser	Förfarandet vid alltför stora obalanser	Alltför stora obalanser som kräver att kraftfulla politiska åtgärder vidtas och att förfarandet vid alltför stora obalanser inleds		Alltför stora obalanser med en plan för korrigerande åtgärder (förfarandet vid alltför stora obalanser)		

Källa: Europeiska revisionsrätten.

56. Vad de olika klassificeringarna har gemensamt sedan 2013 är att det finns en kategori där alltför stora obalanser identifieras, men kommissionen har aldrig föreslagit att förfarandet vid alltför stora obalanser ska inledas i dessa fall. Denna möjlighet föreskrivs inte uttryckligen i MIP-förordningen (se **ruta 3**). Det framgår inte av kommissionens dokumentation varifrån bruket att identifiera alltför stora obalanser men inte rekommendera att förfarandet vid alltför stora obalanser inleds kommer ifrån, men det förefaller som om det har beslutats på politisk nivå. Hittills har kommissionen alltid undvikit att rekommendera att förfarandet vid alltför stora obalanser inleds utan någon tydlig logisk grund (se **punkt 63**).

Ruta 3 – När ska förfarandet vid alltför stora obalanser inledas?

I artikel 2 i förordningen om makroekonomiska obalanser definieras endast "obalanser" och "alltför stora obalanser".

I artikel 7.1 om inledande av förfarandet vid alltför stora obalanser anges följande: "Om kommissionen, på grundval av den fördjupade granskning som avses i artikel 5, anser att en medlemsstat har drabbats av alltför stora obalanser ska kommissionen informera Europaparlamentet, rådet och Eurogruppen om detta." I artikel 7.2 sägs därefter att rådet "får" inleda förfarandet, vilket antyder att detta skulle vara rådets sak att avgöra.

Kommissionen anser emellertid att den har befogenhet att bedöma huruvida förfarandet vid alltför stora obalanser ska rekommenderas även om den anser att en medlemsstat har alltför stora obalanser. Enligt uppgift baserar den denna tolkning på artikel 121.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som lyder på följande sätt:

"Om det inom ramen för förfarandet enligt punkt 3 visar sig att en medlemsstats ekonomiska politik inte är förenlig med de allmänna riktlinjer som avses i punkt 2, eller att det finns risk för att denna politik kan äventyra den ekonomiska och monetära unionens funktion, får kommissionen varna den berörda medlemsstaten."

Kopplingen mellan analys och kategori av obalans är inte alltid tydlig

57. Enligt artikel 5.2 i MIP-förordningen ska den fördjupade granskningen "omfatta en utvärdering av huruvida [...] medlemsstaten är drabbad av obalanser och huruvida dessa obalanser utgör alltför stora obalanser". Det innebär att kommissionen måste skapa en tydlig koppling mellan den ekonomiska analysen och den kategori av obalans som den väljer.

58. I praktiken innehåller inte de fördjupade granskningarna någon slutsats om klassificeringen av obalanser för medlemsstater. Den finns i stället i det åtföljande meddelandet från kommissionen. Vi konstaterade dessutom att de rekommenderade slutsatserna om obalanser inte alltid är tydligt baserade på analysen i den fördjupade granskningen. Några exempel på detta är följande:

- a) År 2015, efter en rekommendation från GD Ekonomi och finans, flyttades Bulgariens status upp tre nivåer, från "obalanser som kräver övervakning och politiska åtgärder" till

”alltför stora obalanser som kräver särskild övervakning och kraftfulla politiska åtgärder”. Beslutet att göra det byggde till stor del på en enda bankkonkurs 2014 och kommissionens åtföljande oro för den finansiella stabiliteten. Klassificeringen behölls 2016, trots att den fördjupade granskningen det året visade att ingen av de finansiella risker som identifierats 2015 hade förverkligats.

- b) År 2015, efter GD Ekonomi och finans rekommendation att trappa upp förfarandet, flyttades Frankrike upp en nivå till ”alltför stora obalanser som kräver särskild övervakning och kraftfulla politiska åtgärder”. Men enligt vår uppfattning hade man i den fördjupade granskningen inte konstaterat några *betydande* förändringar från år till år av de faktorer som låg till grund för bedömningen. Även om Frankrike också omfattades av underskottsförfarandet (stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del), trappades detta samtidigt inte upp trots att orden ”alltför stora” endast förekom i den fördjupade granskningen med avseende på budgetunderskott.
- c) I den fördjupade granskningen 2016 avseende Förenade kungariket (som omfattas av förfarandet vid alltför stora underskott sedan 2008) drogs slutsatsen att det inte fanns några obalanser, och 2017 års rapport om förvarningsmekanismen för Förenade kungariket innehöll inte ens ett krav på en fördjupad granskning. Detta trots att den fördjupade granskningen 2016 refererade till ett konstant stort underskott i bytesbalansen (det största i EU det året) och en fortlöpande ökning av huspriserna sedan 2013 från redan uppdrivna nivåer.

59. Situationen förvärrades 2017 när fullvärdiga fördjupade granskningar ersattes av sammanfattningar i landsrapporter (se **punkt 69**).

60. Valet av tidpunkt för offentliggörandet tyder på att analys- och klassificeringsuppgifterna också är funktionellt åtskilda. Åren 2012, 2014 och 2017 offentliggjordes de fördjupade granskningarna och meddelandet om klassificeringen samma dag, medan de fördjupade granskningarna offentliggjordes först och klassificeringen av obalanserna två veckor senare 2013 och 2016. År 2015 offentliggjordes klassificeringen av obalanserna en dag före de fördjupade granskningarna.

I sena skeden är processen politisk snarare än teknisk

61. Kommissionen tillämpar för närvarande en process i flera steg för att klassificera obalanser. För det första skickar kommissionspersonal skriftliga råd till kommissionsledamoten med ansvar för ekonomiska och finansiella frågor om klassificeringen av varje medlemsstat som har genomgått en fördjupad granskning. Vi konstaterade att de förslagen innehåller tydliga tekniska råd och är konsekventa mellan länder och över tid.

62. När kommissionsledamotens kansli och, sedan 2014, kansliet för den vice ordföranden med ansvar för euron och dialogen mellan arbetsmarknadens parter (som delar ansvaret för förfarandet vid makroekonomiska obalanser) behandlat råden skickas ett utkast till meddelande för granskning till alla kommissionsledamöters kanslier och slutligen till själva kommissionskollegiet för antagande.

63. Mellan 2012 och 2016 konstaterades vissa medlemsstater ha alltför stora obalanser vid 16 tillfällen. Men kollegiet har aldrig skickat något sådant förslag till rådet. Under vår revision lade kommission fram få bevis som kunde förklara varför kollegiet inte hade föreslagit att förfarandet vid alltför stora obalanser skulle inledas.

64. Att förfarandet vid alltför stora obalanser systematiskt aldrig inleds har minskat MIP:s trovärdighet och ändamålsenlighet. Denna uppfattning delas också av ett antal intressenter som rapporterar att det faktum att förfarandet aldrig inleds har underminerat både dess förmåga att hantera obalanser och dess avskräckande verkan. I de fem ordförandenas rapport²⁴ föreslås också att förfarandet vid makroekonomiska obalanser ska användas fullt ut, inklusive förfarandet vid alltför stora obalanser. ECB har också uppgett att alla de

²⁴ *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, juni 2015, s. 8: "Den korrigerande delen [av förfarandet vid makroekonomiska obalanser] bör tillämpas kraftfullt. Detta verktyg bör tas i bruk så snart som alltför stora obalanser identifieras och användas för att övervaka genomförandet av reformerna."

instrument som finns tillgängliga inom MIP måste användas fullt ut och ändamålsenligt, inbegripet den korrigerande delen av förfarandet, och även upprepat detta budskap vid flera tillfällen²⁵.

65. Andra intressenter menar att det också skulle skada trovärdigheten för förfarandet vid alltför stora obalanser om det användes under förhållanden som inte är entydiga och att det bör reserveras för användning under förhållanden som är mycket uppenbara.

66. MIP-förordningen överlåter helt och hållet till kommissionen att klassificera obalanser. Emellertid upptäckte vi flera brister i hur detta görs, nämligen följande:

- a) För det första fick vi inga bevis för att kollegiet och kanslierna har ett formellt förfarande för att behandla råden från GD Ekonomi och finans och dokumentera åsiktsutbytet.
- b) För det andra fick kollegiet utkastet till meddelande mycket sent före 2017. Det stod i strid med kommissionens interna regler, som ska säkerställa att kollegiet behandlar kommissionens beslut på vederbörligt sätt.
- c) För det tredje finns det för närvarande ingen tydlig skriftlig vägledning om under vilka förhållanden kommissionen ska besluta att inleda förfarandet vid alltför stora obalanser.

²⁵ ECB *Ekonomisk rapport*, Utgåva 2, mars 2017, ruta 7, s. 63. För andra uttalanden, se *Ekonomisk rapport*, Utgåva 2, mars 2015, ruta 5, s. 48 och *Ekonomisk rapport*, Utgåva 2, mars 2016, ruta 8, s. 57.

De fördjupade granskningarna har med tiden tappat avsevärt i betydelse. Analyskvaliteten är fortfarande god, men vissa nyckelaspekter av de fördjupade granskningarna behöver förbättras

67. I detta avsnitt tittar vi på utvecklingen av presentationen av fördjupade granskningar och kvaliteten på kommissionens analysverktyg och ekonomiska analys för att identifiera och bedöma obalanser.

De fördjupade granskningarna har med tiden tappat avsevärt i betydelse

68. Gränserna mellan fördjupade granskningar och de årliga landsrapporterna har blivit allt suddigare. Kommissionen har försökt "rationalisera" sin analys och sina politiska råd till medlemsstater under den europeiska planeringsterminens breda paraply för politisk samordning. Sammanslagningen av fördjupade granskningar med landsrapporterna har dock minskat inriktningen på MIP och dess uttryckliga mål att upptäcka och förebygga obalanser.

69. De första tre åren var den fördjupade granskningen ett fristående dokument som framför allt GD Ekonomi och finans tillhandahöll, med bidrag från GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering och andra generaldirektorat. År 2015 blev den avsnitt 2 i landsrapporten, vars övriga delar är resultatet av en analys som tidigare ingick i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar (som inte längre utarbetas) med en bedömning av medlemsstatens nationella reformprogram inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Till följd av sammanslagningen ströks avsnittet om "politiska utmaningar" i den fördjupade granskningen (en sammanfattning av centrala makroekonomiska utmaningar och möjliga åtgärder). Dessutom är de rubriker som används i landsrapporter numera standardiserade och speglar därför inte obalansernas allvar i den berörda medlemsstaten.

70. År 2016 kompenserades förlusten av avsnittet om "politiska utmaningar" delvis av ett tillägg av en bedömningsmatris för MIP, som är en användbar tabell som sammanfattar de viktigaste resultaten av den fördjupade granskningen. Tabellen innehåller dock inga uppgifter om tänkbara åtgärder för att komma till rätta med de utmaningar som konstaterats i den fördjupade granskningen.

71. Landsrapporternas format ändrades igen 2017: förutom att göra dem kortare totalt sett begränsade kommissionen den fördjupade granskningen till bedömningsmatrisen för MIP och en kort redogörelse för de viktigaste resultaten (avsnitt 3). Närmare uppgifter om alla viktiga frågor, bland annat makroekonomiska obalanser, som påverkar medlemsstaten presenteras tematiskt i avsnitt 4 om reformprioriteringar. En asterisk i rubriken indikerar ämnen som är MIP-relevanta och som bidrar till sammanfattningen i avsnitt 3.

72. Dessa formatändringar drevs fram av kommissionens generalsekretariat, vars betydelse i processen har ökat med tiden. Generalsekretariatet leder nu också utarbetandet av landsrapporter genom landsteam som organiserats inom alla kommissionens avdelningar. GD Sysselsättning, socialpolitik och inkludering står nu för en större andel av analyserna²⁶, särskilt av sysselsättning och social utveckling, och den fördjupade granskningen/landsrapporten har blivit mindre av en produkt från GD Ekonomi och finans. Intressenter rapporterar att denna utveckling har gjort MIP mindre synligt.

73. Sedan sammanslagningen har meddelandet om fördjupade granskningar ersatts av ett mycket bredare meddelande om landsrapporter. I syfte att motverka detta problem offentliggjorde GD Ekonomi och finans i juni 2015 en översikt över resultatet av de fördjupade granskningarna det året²⁷ för att uppmärksamma utveckling som var vanlig i många länder och som hängde samman med det föränderliga ekonomiska landskapet. En sådan översikt offentliggjordes dock inte 2016 och har hittills inte heller offentliggjorts 2017.

74. Analysen av makroekonomiska obalanser är numera en del av den övergripande analysen av strukturella problem i en medlemsstat. Obalanser har därmed förlorat den centrala ställning de hade när den fördjupade granskningen var ett separat dokument. Det

²⁶ *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium* (förfarandet vid makroekonomiska obalanser – logisk grund, process och tillämpning: en sammanställning), ruta 3.1, s. 34.

²⁷ Occasional Paper 228, *Macroeconomic Imbalances - Main findings of the in-depth reviews 2015* (makroekonomiska obalanser – de viktigaste resultaten av de fördjupade granskningarna 2015).

gör att det är svårt att skilja kortsiktiga problem (obalanser) från långsiktiga problem (tillväxt).

75. Sammanfattningsvis har insatserna för att "rationalisera" den europeiska planeringsterminen gjort MIP mindre synligt. Men ändamålsenlig kommunikation är av avgörande betydelse för allmänhetens förståelse av förfarandet och de utmaningar som makroekonomiska obalanser ställer medlemsstater inför. Bättre kommunikation behövs också för att stärka det nationella egenansvaret för MIP. Denna ståndpunkt betonades vid upprepade tillfällen av intressenterna under våra informationsbesök.

Analyserna håller god kvalitet, men vissa aspekter av de fördjupade granskningarna behöver förbättras

76. I november 2016, fem år efter införandet av MIP, offentliggjorde GD Ekonomi och finans dokumentet *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium* (förfarandet vid makroekonomiska obalanser – logisk grund, process och tillämpning: en sammanställning). Sammanställningen bygger till stor del på analysmaterial som presenterats för rådskommittéer eller tidigare offentliggjorts i olika former. Konsolideringen av hela ramen i denna publikation sker visserligen sent men är välkommen eftersom den har hjälpt medlemsstater och andra intressenter att förstå MIP och, framför allt, den logiska grunden för vissa beslut.

77. I sammanställningen beskrivs vissa analysverktyg som GD Ekonomi och finans använder vid bedömningen av makroekonomiska obalanser. Dokumentet skulle emellertid kunna bli ännu bättre om det innehöll information om de verktyg som kommissionen använder i andra återkommande analyser av till exempel banksystemets stabilitet, MIP-relevant utveckling på arbetsmarknaden och kvaliteten på arbetsmarknadspolitiken.

78. Kvaliteten på analysen i de fördjupade granskningarna har i allmänhet varit god, enligt de intressenter och experter som vi konsulterat. Kommissionen beaktar alla landsspecifika omständigheter och annan relevant information som medlemsstaterna lämnar. En del medlemsstater ansåg att utbytet av information behövde bli bättre, och kommissionen har nyligen gjort ansträngningar i den riktningen.

79. Vår enkät till kommittén för ekonomisk politik bekräftade dessa iakttagelser. En övervägande majoritet av de svarande (89 %) beskrev kvaliteten på den fördjupade granskningen avseende deras medlemsstat som ”bra”, medan 11 % beskrev den som ”genomsnittlig”. Ingen beskrev kvaliteten som ”mycket bra”, ”dålig” eller ”mycket dålig” (se **figur d i bilaga VI**). Jämfört med liknande rapporter från jämförbara institutioner sade 68 % av ledamöterna i kommittén för ekonomisk politik att det inte förelåg någon skillnad, medan 26 % sade att de fördjupade granskningarna var bättre och 5 % att de var sämre (se **figur u i bilaga VI**). Alla svarande ansåg att de fördjupade granskningarna beaktade relevant landsspecifik information (53 % ”i stor omfattning” och 47 % i ”viss omfattning”, se **figur e i bilaga VI**).

80. Till skillnad från rapporterna från andra internationella organisationer (IMF och OECD), som använder ett ”tematiskt” tillvägagångssätt, behandlar de fördjupade granskningarna ofta samma frågor år efter år. Även om hänsyn tas till att vissa obalanser är ihållande och inte går att bortse från, leder detta ofta till en repetitiv analys med ett litet mervärde och ett budskap som i stort sett är detsamma från år till år.

81. Enligt MIP-förordningen ska kommissionen beakta ”de täta handelsmässiga och finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och de externa effekterna av nationell ekonomisk politik”²⁸. Kommissionen har tagit fram ett antal ekonomiska verktyg²⁹ för att behandla dessa aspekter.

82. Analysen av spridningseffekter³⁰ är dock ofta bristfällig. I de fyra utvalda medlemsstaterna gjordes den inte riktigt på samma sätt. Fram till 2014 togs exempelvis

²⁸ Artikel 5.2 i MIP-förordningen.

²⁹ Kommissionen har utvecklat ett antal relevanta tekniker för ekonomisk bedömning. Bland dem finns bedömningar av löneutvecklingen i olika länder och finansiella flöden.

³⁰ En spridningseffekt är en utveckling i en medlemsstat som påverkar ekonomin i en eller flera andra medlemsstater. Spridningseffekter inåt avser påverkan på en viss medlemsstat från en eller flera andra medlemsstater. Spridningseffekter utåt avser en viss medlemsstats påverkan på en eller flera andra medlemsstater.

endast begränsad hänsyn till smittoeffekter³¹ (en spridningseffekt utifrån) i Slovenien. I Bulgarien beaktades inte de allmänna marknadsvillkoren med hänsyn till att landet är en liten medlemsstat utanför euroområdet. När kommissionen bortser från spridningseffekter leder det till att den fokuserar för mycket på den interna utvecklingen i en medlemsstat.

83. Sedan 2015 har man haft en policy att ta upp spridningseffekter utåt i de fördjupade granskningarna för de fem största medlemsstaterna i euroområdet. Det är en välkommen utveckling.

84. Spridningseffekter inåt nämndes i alla fördjupade granskningar i urvalet för samtliga år, men beskrivningens omfattning och innehåll varierade. Till exempel behandlades inte smittoeffekter särskilt ingående ens 2012 och 2013, när avkastningsskillnaderna mellan statsobligationer³² var särskilt stora.

85. Om spridningseffekter kan avslutningsvis sägas att de analysverktyg som används inte genomgående är en del av landanalysen. Det har dock skett en viss förbättring, särskilt genom att bedömningsmatrisen inom MIP offentliggörs sedan 2016.

86. I regel innehåller de fördjupade granskningarna ingen bedömning av hur finanspolitiken påverkar externa obalanser. Den enda medlemsstat som hittills har genomgått en heltäckande bedömning är Tyskland, som har ett stort bytesbalansöverskott. Det har dock inte gjorts någon liknande analys av länder med ett strukturellt underskott i bytesbalansen, en stor negativ nettoutlandsställning eller problem med konkurrenskraften (se [ruta 4](#)). På det statsfinansiella området är de fördjupade granskningarna i huvudsak begränsade till en kort diskussion om utvecklingen av den offentliga sektorns skulder.

³¹ Smittoeffekter är när negativa förändringar av ett lands lånekostnader korrelerar med förändringarna i ett annat land.

³² Avkastningsskillnad mellan statsobligationer är differensen i procentenheter mellan ett lands lånekostnader och ett riktmärke. I euroområdet är riktmärket vanligtvis Tysklands statslåneränta.

Ruta 4 – Externa obalanser och finanspolitiken

Kommissionen gjorde en ingående analys av Tysklands bytesbalansöverskott i sina fördjupade granskningar 2015 och 2016 och drog slutsatsen att landet borde använda sitt finanspolitiska utrymme (sin kapacitet att öka utgifterna utan att bryta mot kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten) till att öka den inhemska efterfrågan och de offentliga investeringarna. År 2016 tonade rådet ner kommissionens förslag genom att stryka den del av rekommendationen som handlade om det finanspolitiska utrymmet.

År 2017 innehöll avsnittet med en fördjupad granskning i landsrapporten om Tyskland också en analys³³ av de positiva spridningseffekter som en expansiv finanspolitik skulle få på euroområdet. Kommissionen uppmanade ånyo Tyskland att använda finanspolitiska verktyg, både för att få sin egen bytesbalans i jämvikt och för att hjälpa andra länder att komma till rätta med sina underskott i bytesbalansen. Hänvisningen till finanspolitiska åtgärders effekt på externa obalanser och konkurrenskraften var ett viktigt steg.

Trots det ovannämnda har kommissionen inte analyserat sambandet mellan finanspolitik och svaga bytesbalanser i andra systemviktiga medlemsstater (särskilt Spanien och Frankrike) och inte heller rekommenderat att de ska skärpa sin finanspolitik för att främja en extern ombalansering.

I den fördjupade granskningen 2015 av Spanien bedömdes förbättringen av det samlade överskottet i bytesbalansen vara permanent. Då glömde man bort viktiga konjunkturbetingade komponenter, till exempel eurons värdeminskning, ECB:s åtgärder som hade hjälpt till att få ner räntesatserna för utlandsskulden de minskade importkostnaderna på grund av ett mycket lägre oljepris. I sin fördjupade granskning 2016 utnyttjade kommissionen förbättringen av det samlade överskottet i bytesbalansen till att undvika att diskutera utvecklingen av den strukturella bytesbalansen. Den stora negativa nettoutlandsställningen sades vid upprepade tillfällen vara ett problem, men det gjordes ingen koppling till Spaniens finanspolitik som redan var expansiv, trots att tillväxten nyligen på nytt börjat öka i en snabbare takt än den potentiella produktionstillväxten.

³³ SWD(2017) 71 final, *Country report - Germany 2017 - including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances* (landsrapport, Tyskland 2017, med en djupgranskning av förebyggandet och korrigeringen av makroekonomiska obalanser), ruta 3.1, s. 18.

I sin fördjupade granskning av Frankrike 2017 identifierade kommissionen bristande konkurrenskraft och minskande marknadsandelar av exporten till viktiga handelspartner, men den analyserade inte möjligheten att använda finanspolitiken för att främja extern ombalansering och överföra resurser till handelssektorn.

87. När det gäller Slovenien och Bulgarien konstaterade vi brister i analysen av obalanser och de åtföljande politiska rekommendationerna (se **ruta 5**).

Ruta 5 – Exempel på brister i analyserna av obalanser

➤ När det gällde frågan om reformering av arbetsmarknaden varnade man i den fördjupade granskningen av Slovenien 2013 för att en höjning av minimilönen skulle få en betydande negativ inverkan på jobben och eventuellt försena återhämtningen på arbetsmarknaden, öka pressen på högre löner när den ekonomiska tillväxten tog fart igen och därmed riskera en ytterligare minskning av konkurrenskraften. I 2013 års meddelande med tillkännagivande av klassificeringen uppgavs höjningen av minimilönen vara ett av skälen till att Sloveniens klassificering inom MIP skärptes till ”alltför stora obalanser”.

Följande faktorer talar för att kommissionen borde ha varit försiktigare i sin bedömning:

- Effektens omfattning byggde på ett dokument³⁴ i vilket data från 2008 användes för att beräkna endast den konstanta elasticiteten i arbetskraftsefterfrågan. Annan forskning³⁵ som fanns tillgänglig vid samma tidpunkt visade att effekten av en höjd minimilön skulle bli mycket mindre.
- Kommissionen tog inte hänsyn till fördelningen per arbetstarsektor som omfattades av minimilönen för att förstå effekten på sysselsättningen och den övergripande konkurrenskraften.
- Konsekvensbedömningen för Slovenien var mycket olik konsekvensbedömningarna för andra jämförbara medlemsstater med större ökningar av minimilönen, fler arbetstagare som ingick och liknande förhållande mellan minimilön och genomsnittlig lön (t.ex. Bulgarien).

³⁴ Arbetsdokument nr 3/2010 från IMAD: *Estimation of the Impact of the Minimum Wage Rise in Slovenia* (beräkning av effekten av höjd minimilön i Slovenien).

³⁵ Sloveniens centralbank, rapport om prisstabiliteten, april 2010, ruta 2.2.

Den dystra sysselsättningsprognosen för Slovenien slog aldrig in, vilket fick OECD att konstatera³⁶ att utfallet stämde överens med förutsägelse om en (blygsam) negativ effekt.

➤ I den fördjupade granskningen 2013 av Slovenien hävdade man dessutom att statligt ägda banker ofta har en suboptimal verksamhetsstyrning och drog slutsatsen att privatisering skulle hjälpa till att åtgärda påtagliga brister i verksamhetsstyrningen, men man gav inga konkreta exempel på dessa styrningsproblem.

➤ I sin fördjupade granskning av Bulgarien 2015 noterade kommissionen att inhemskt ägda banker i genomsnitt hade tagit ut högre ränta på de företagslån som de hade beviljat och resonerade att den sortens banker tycktes skilja sig från resten av banksystemet inte bara när det gällde låntagarnas genomsnittliga kreditvärdighet utan också i fråga om förvaltningskvalitet, kreditgivningspraxis, typ av säkerheter och den underliggande risken i portföljen. Inte heller här gavs några ytterligare analyser eller bevis till stöd för slutsatserna.

Kommissionen anmärkte vidare att inhemskt ägda banker hade rapporterat bättre tillgångskvalitet än deras utlandsägda motsvarigheter och uttryckte oro över banktillsynens ändamålsenlighet. Detta faktum kan återspegla bristfälliga rapporteringsrutiner och en risk för dolda förluster, men det stöder ändå inte slutsatsen om skillnader i förvaltningskvalitet, kreditgivning och säkerheter.

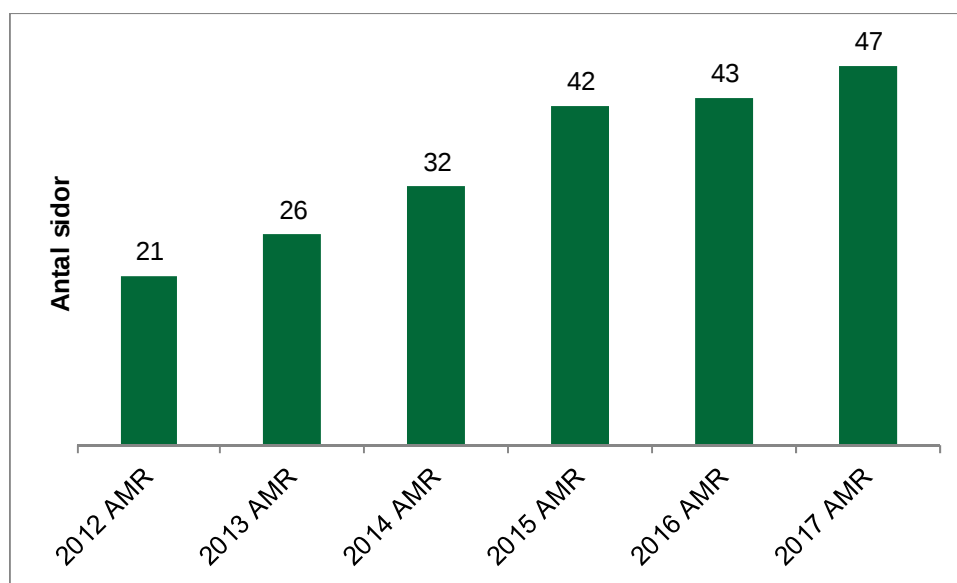
Rapporten om förvarningsmekanismen och resultattavlan har en begränsad roll

88. I detta avsnitt tittar vi på mervärdet av rapporten om förvarningsmekanismen inom MIP och på vad som kännetecknar resultattavlan som ska underlätta tidig upptäckt av obalanser.

89. Rapporten om förvarningsmekanismen har blivit mer än dubbelt så lång sedan MIP infördes (se ***figur 6***).

³⁶ OECD, *Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia* (matcha människor med jobb: arbetsmarknad, aktiveringsåtgärder och arbetstagare med sämre förutsättningar i Slovenien), 2016, s. 52.

Figur 6 – Längd på rapporten om förvarningsmekanismen, 2012–2017



Källa: Europeiska revisionsrätten.

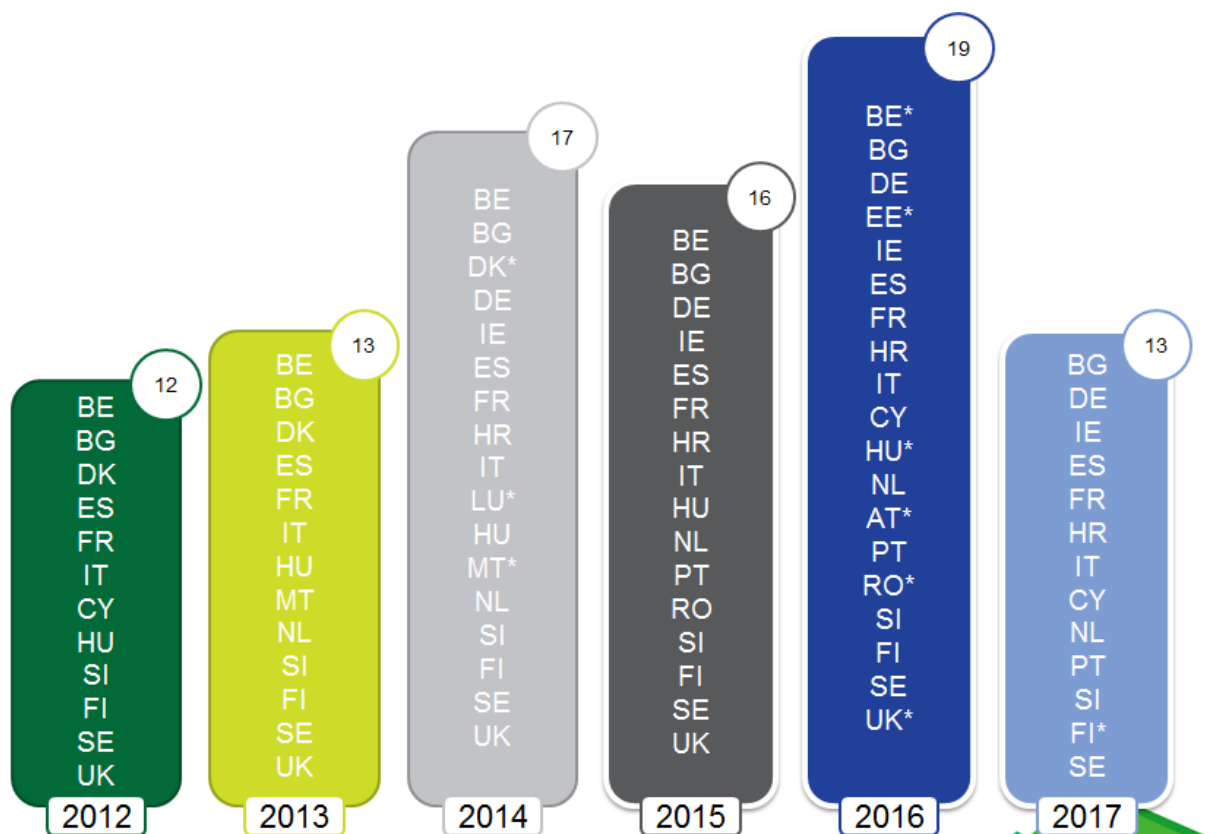
90. Kvaliteten på bedömningen har dock inte förbättrats på motsvarande sätt, eftersom dokumentet fortfarande till stor del är beskrivande³⁷:

- a) Den första delen av rapporten om förvarningsmekanismen beskriver i huvudsak gemensamma trender i olika ekonomier och hur resultattavlans olika indikatorer har utvecklats. Det sker utan en mer ingående behandling av konsekvenserna av utvecklingen (spridningseffekter eller orsakande faktorer) och utan försök att identifiera drivkrafterna bakom trender.
- b) Den andra delen av rapporten om förvarningsmekanismen består endast av en beskrivning av resultattavlans och en kort bedömning av varje enskilt lands obalansrisker och anpassningar.

³⁷ Vi välkomnar dock tillägget av en ruta med rubriken *The euro-area dimension of macroeconomic imbalances* (makroekonomiska obalansers euroområdesdimension) i rapporterna om förvarningsmekanismen för 2016 och 2017.

91. Den omedelbara nyttan med rapporten om förvarningsmekanismen för att identifiera medlemsstater som riskerar att drabbas av obalanser som nödvändiggör en fördjupad granskning har upphävts av kommissionens praxis att göra fördjupade granskningar obligatoriska för medlemsstater som konstaterats ha obalanser det föregående året (se **bilaga IX**). Den tröghet som detta leder till i processen illustreras i **figur 7**.

Figur 7 – Medlemsstater som genomgått en fördjupad granskning (2012–2017)



Obs.: Asteriskerna betecknar medlemsstater som bedömts vara utan obalanser det år då den fördjupade granskningen gjordes.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

92. Resultattavlan i rapporten om förvarningsmekanismen brister i utformningen när det gäller att underlätta tidig upptäckt av (försämrade) makroekonomiska obalanser:

- Den är bakåtblickande genom att den bygger på uppgifter som är två år gamla.
- Många indikatorer är antingen glidande medelvärden eller beståndsvariabler (se **tabell 4**), vilket gör att det går långsamt att anpassa dem eller få dem att spegla ny utveckling.

Tabell 4 – Indikatorer som beräknats som glidande medelvärden och beståndsvariabler, 2014–2017

Kännetecken	Indikator
Treårigt glidande medelvärde	Bytesbalans (% av BNP)
	Real effektiv växelkurs (42 handelspartner, HIKP-deflator)
	Nominellt enhetsarbetskostnadsindex (2010=100)
	Arbetslöshet
	Arbetskraftsdeltagande (% av den totala befolkningen i åldern 15–64 år, procentenheter)
	Långtidsarbetslöshet (% av arbetskraften i åldern 15–74 år, procentenheter)
	Ungdomsarbetslöshet (% av arbetskraften i åldern 15-24 år, procentenheter)
Femårigt glidande medelvärde	Exportmarknadsandel (% av världsexporten)
Beståndsvariabler	Nettoutlandsställning (% av BNP)
	Skuldsättning i den privata sektorn, konsoliderad (% av BNP)
	Offentlig skuldsättning (% av BNP)

Källa: Europeiska revisionsrätten.

93. Vissa viktiga indikatorer av betydelse för upptäckten av obalanser finns inte uttryckligen med i resultattavlan. Exempel på det är inflation, företags lönsamhet och nödlidande lån.

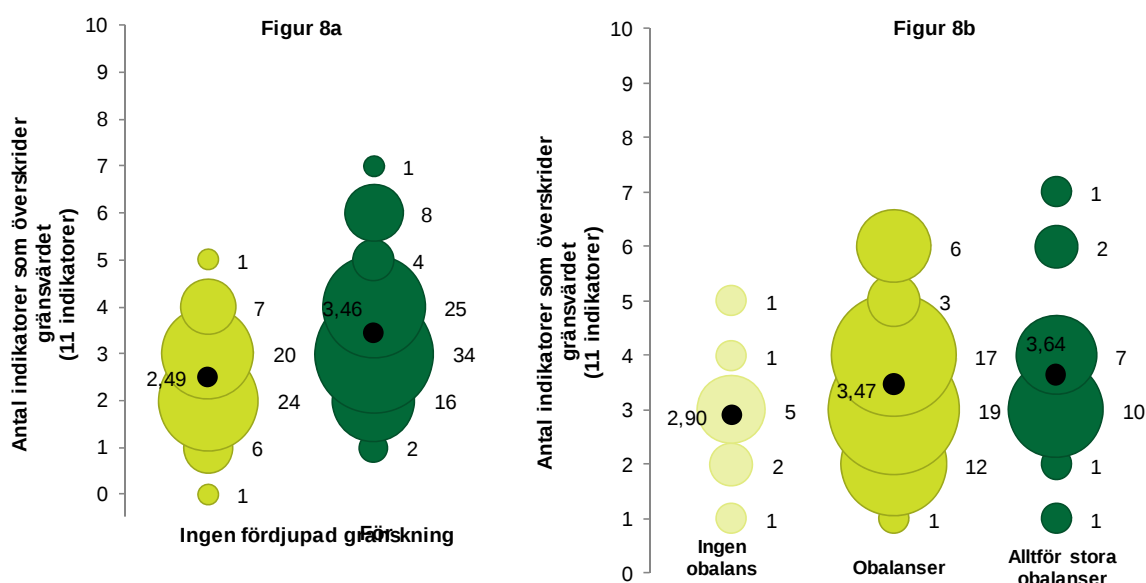
94. Resultattavlan har reviderats vid flera tillfällen, och då har indikatorernas antal, typ och utformning ändrats. Den reviderades senast 2016, då tre sociala indikatorer³⁸ upphöjdes från hjälp- till huvudindikatorer. Men dessa tre indikatorer korrelerar i hög grad med varandra och är till liten nytta för tidig upptäckt av obalanser eftersom de speglar *konsekvenserna* av ekonomiska störningar. Både de svarande i enkäten till kommittén för ekonomisk politik (se **figur c i bilaga VI**) och en stor majoritet av intressenterna ansåg att de inte har förbättrat resultattavlan.

95. Resultattavlan har begränsat värde när rapporten om förvarningsmekanismen utarbetas och inget värde därefter. Som väntat fann vi ett direkt samband mellan antalet indikatorer som överskred tröskelvärdet och både beslutet att göra en fördjupad granskning och klassificeringen av obalanser. I båda fallen är dock det statistiska sambandet mycket svagt (se **figur 8**), vilket bekräftar att beslutet att göra en fördjupad granskning inte härrör från en

³⁸ Arbetskraftsdeltagande, långtidsarbetslöshet och ungdomsarbetslöshet.

mekanisk avläsning av resultattavlans indikatorer. Dessutom använder inte kommissionen resultattavlans indikatorer för sin analys i de fördjupade granskningarna utan förlitar sig i stället på en bredare uppsättning analysverktyg och aktuellare data³⁹.

Figur 8 – Samband mellan antalet indikatorer som överskred tröskelvärdet och a) beslutet om fördjupad granskning och b) klassificeringen av obalanser, 2012–2017



Anm.: De svarta punkterna representerar medelvärdet. Kategorin "alltför stora obalanser med förfarandet vid alltför stora obalanser" visas inte eftersom inga medlemsstater ännu har placerats i den kategorin.

Källa: Europeiska revisionsrätten.

96. Trots resultattavlans begränsade roll i beslutsfattandet visade diskussionerna med intressenterna att den får en hel del offentlig uppmärksamhet eftersom det är lätt att informera om antalet indikatorer som överskrider tröskelvärdet. Men det är inte säkert att

³⁹ Vad beträffar arbetslöshet hänvisar de fördjupade granskningarna till tabellerna om viktiga ekonomiska, finansiella och sociala indikatorer (ingår i den fördjupade granskningen sedan 2014) och om arbetsmarknadsindikatorer och sociala indikatorer (sedan 2015); när det gäller bytesbalansen hänvisar de till specifika uppgifter från det föregående året. I analysen av den finansiella sektorn i de fördjupade granskningarna används en mängd olika ytterligare variabler (t.ex. inlåningsränta, trender och spridning för lånevillkor, räntemarginal netto och bankers lönsamhet).

de som inte är experter får en fullständig bild av karaktären på och de närmare detaljerna i obalanserna i en medlemsstat om de förlitar sig på antalet indikatorer som överskrider tröskelvärdet i stället för att läsa hela den fördjupade granskningen. Det faktum att resultattavlan har tagits med som en bilaga till landsrapporten sedan 2016 kan förstärka det felaktiga intrycket att den är av central betydelse för bedömningen av hur allvarliga obalanserna är.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

97. Vår övergripande slutsats är att även om MIP i regel är väl utformat, genomför inte kommissionen det så att obalanser förebyggs och korrigeras på ett ändamålsenligt sätt. Kommissionen behöver därför avsevärt förbättra vissa aspekter av sin förvaltning av MIP. Ett steg framåt nyligen var när frågan togs upp om en stram finanspolitikens spridningseffekter i vissa medlemsstater i tider av stagnerande produktion i euroområdet.

Genomförande av landsspecifika rekommendationer inom MIP

98. Medlemsstaternas genomförande av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP har varit bristfälligt (se **punkt 33**).

99. Först efter det att kommissionen har utarbetat landsspecifika rekommendationer beslutar den vilka som är MIP-relevanta. Men i en del fall är den beteckningen inte lämplig ens då eftersom kopplingen till analysen i den fördjupade granskningen i bästa fall är partiell eller svag. Rekommendationer som betecknas som relevanta för MIP är ofta en blandning av åtgärder för att lösa strukturella problem när det gäller potentiell tillväxt och åtgärder för att komma till rätta med makroekonomiska obalanser på kort till medellång sikt. Ibland har de landsspecifika rekommendationerna inom MIP inte ens något att göra med makroekonomiska obalanser (se **punkterna 35–38 och punkt 43**).

100. Efter "rationaliseringen" 2015 är de landsspecifika rekommendationerna inom MIP numera kortare och mer allmänt formulerade jämfört med tidigare. Det har gjort det svårare att bedöma genomförandet av dem och deras bidrag till undanröjandet av obalanser. Tidsramen för genomförandet är ofta mycket snäv (se **punkterna 39–42 och 51–52**).

101. Slutligen förekommer ingen systematisk för- eller efterhandsbedömning av de ekonomiska effekterna av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP (se **punkterna 44–46**).

Rekommendation 1

- (i) Kommissionen bör systematiskt koppla landsspecifika rekommendationer inom MIP till makroekonomiska obalanser som identifierats i den fördjupade granskningen. De åtgärder som ingår i de landsspecifika rekommendationerna inom MIP bör vara tillräckligt detaljerade för att genomförandet av dem ska leda till en betydande och märkbar minskning av obalanserna.
- (ii) Kommissionen bör också tidigt skilja mellan politiska åtgärder inom MIP som syftar till att minska obalanser på kort till medellång sikt för att undvika kriser och reformer som syftar till att förebygga uppbyggnad av obalanser genom att stimulera potentiell tillväxt på lång sikt.
- (iii) I den mån det är möjligt bör kommissionen göra för- och efterhandsbedömningar av vilken effekt de politiska åtgärder som anges i de landsspecifika rekommendationerna inom MIP har på obalanserna.
- (iv) Kommissionen bör fastställa en realistisk tidsram för att främja genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna inom MIP.

Dessa åtgärder bör ha införts till MIP-cykeln 2019 (som startar hösten 2018).

Klassificering av obalanser

102. De fördjupade granskningarna innehåller ingen slutsats om klassificeringen av obalanser för medlemsstater. Kopplingen mellan den ekonomiska analysen i den fördjupade granskningen och klassificeringen av obalanser är inte alltid tydlig. Problemet har förvärrats sedan de fullvärdiga fördjupade granskningarna ersattes av "sammanfattningar" i landsrapporterna (se **punkterna 57–60**).

103. Kommissionens avdelningar använder en tydlig uppsättning kriterier när de föreslår för kollegiet hur obalanser bör klassificeras. Revisionsbevisen tyder dock på att det saknas en formell process för beslutsfattande på politisk nivå och att kommissionen ibland bryter mot sina egna interna regler (se **punkterna 61–62 och punkt 66**).

104. Kommissionen har aldrig föreslagit att förfarandet vid alltför stora obalanser ska inledas, men den har övervägt att göra det vid flera tillfällen. Kommissionens tolkning av MIP-förordningen är att en diagnos på alltför stora obalanser inte med nödvändighet kräver att den föreslår att förfarandet vid alltför stora obalanser inleds (se **punkterna 63–65**).

Rekommendation 2

- (i) I enlighet med MIP-förordningen bör kommissionen i de fördjupade granskningarna göra en tydlig karakterisering av hur allvarliga en medlemsstats obalanser är.
- (ii) Kommissionen bör anta, offentliggöra och tillämpa tydliga kriterier och processer för klassificeringen av obalanser.
- (iii) Såvida särskilda omständigheter inte föreligger bör kommissionen rekommendera att förfarandet vid alltför stora obalanser inleds när det finns bevis för att en medlemsstat har alltför stora obalanser, särskilt när risken för instabilitet är stor, obalanserna är ihållande eller har fått spridningseffekter eller korrigerande åtgärder har varit otillfredsställande. Om kommissionen under vissa omständigheter använder sitt bedömningsutrymme till att avstå från att ta detta steg bör den klart och tydligt och offentligt förklara skälen till det.

Dessa åtgärder bör ha införts till MIP-cykeln 2019 (som startar hösten 2018).

- (iv) I samband med översynen av MIP 2019 bör kommissionen föreslå ändringar av MIP-förordningen för att kodifiera under vilka omständigheter kommissionen inte skulle rekommendera att förfarandet vid alltför stora makroekonomiska obalanser inleds, trots att den har kommit fram till att en medlemsstat har alltför stora obalanser.

Kännetecken för fördjupade granskningar

105. Sedan 2015 har de fördjupade granskningarna successivt infogats i landsrapporterna, som i första hand behandlar den breda ekonomiska samordningen av strukturåtgärder, och gränserna mellan de två dokumenten har blivit allt suddigare. År 2017 fördes de ingående analyserna av alla de viktigaste problemen angående en medlemsstat samman i ett enda avsnitt i landsrapporten, där de är uppdelade efter tema och där de ämnen som är MIP-relevanta anges (se **punkterna 68–72**).

106. Denna utveckling har gjort MIP mindre synligt och gjort det allt svårare att identifiera MIP-relevanta utmaningar. Krympningen av de fördjupade granskningarna har ytterligare försvagat kopplingen mellan den ekonomiska analysen och både klassificeringen av obalanser och de landsspecifika rekommendationer inom MIP som den leder till (se **punkterna 59 och 73–75**).

107. Vidare är resultattavlan inte av avgörande betydelse för den fördjupade granskningen, men det faktum att den sedan 2016 ingår som en bilaga till landsrapporten ger intryck av att den är det (se **punkterna 95–96**).

Rekommendation 3

- (i) För att kunna göra en tydlig bedömning av hur allvarliga en medlemsstats makroekonomiska obalanser är och göra det lättare att identifiera vilka motåtgärder som är lämpligast, bör kommissionen göra en heltäckande och separat presenterad fördjupad granskning med en längd och detaljnivå som speglar situationens allvar och de "politiska utmaningarna".
- (ii) Kommissionen bör inte offentliggöra resultattavlan tillsammans med den fördjupade granskningen utan ge tillgång till databasen med de landsspecifika variabler som faktiskt använts i analysen.

Dessa åtgärder bör ha införts till MIP-cykeln 2019 (som startar hösten 2018).

Erkännande av finanspolitikens effekt på externa obalanser och konkurrenskraften

108. Trots viss repetition från år till år innehåller de fördjupade granskningarna i regel analyser av god kvalitet. Men de finanspolitiska åtgärdernas effekt på externa obalanser ingår inte alltid i analysen och beaktas inte alltid när landsspecifika rekommendationer inom MIP formuleras, inte ens när man i en fördjupad granskning har identifierat obalanser i utlandställningar som har ett starkt samband med finanspolitiken. Kommissionen är medveten om dessa samband men anser i allmänhet att finanspolitiska frågor täcks av stabilitets- och tillväxtpakten. Stabilitets- och tillväxtpakten är emellertid begränsad till finanspolitisk hållbarhet, beaktar inte finanspolitikens effekter på externa obalanser och säger inget om finanspolitiken i medlemsstater som uppfyller hållbarhetskriterierna (se **punkterna 78–80 och 86–87**).

Rekommendation 4

När så är lämpligt bör kommissionen i de fördjupade granskningarna systematiskt analysera finanspolitikens effekter på externa obalanser och konkurrenskraften samt använda MIP för att lämna rekommendationer till medlemsstater när finanspolitiska frågor direkt påverkar de externa obalanserna. Detta bör gälla både medlemsstater med stora bytesbalansöverskott och medlemsstater med stora underskott.

Dessa åtgärder bör ha införts till MIP-cykeln 2019 (som startar hösten 2018).

Euroområdesperspektivet

109. MIP är alltför inriktat på enskilda ekonomier och inte tillräckligt på spridningseffekter. Det har fått till följd att landsspecifika rekommendationer inom MIP inte tillräckligt främjar politiska åtgärder med gynnsam inverkan på andra medlemsstater eller uppmuntrar symmetrisk ombalansering inom euroområdet (se **punkterna 81–85**).

110. De landsspecifika rekommendationerna stämmer inte alltid överens med kommissionens rekommendationer för euroområdet som helhet (se **punkterna 47–50**).

Rekommendation 5

- (i) Kommissionen bör, genom MIP-processen, systematiskt överväga åtgärder med gränsöverskridande effekter som kan förstärka en symmetrisk ombalansering inom euroområdet.
- (ii) Kommissionen bör se till att de landsspecifika rekommendationerna inom MIP överensstämmer med rekommendationer för euroområdet av betydelse för obalanser, inbegripet för den övergripande finanspolitiska inriktningen när så är lämpligt.

Dessa åtgärder bör ha införts till MIP-cykeln 2019 (som startar hösten 2018).

Synlighet och kommunikation när det gäller MIP

111. Ändamålsenlig kommunikation är av avgörande betydelse för att öka allmänhetens medvetenhet om MIP och dess uttryckliga mål att upptäcka, minska och förebygga makroekonomiska obalanser, och om de utmaningar som obalanser innebär för medlemstater. Bättre kommunikation behövs också för att stärka det nationella egenansvaret för MIP (se **punkterna 1–6, 54–56, 68–72, 88–91 och 94–96**).

Rekommendation 6

Kommissionen bör ge MIP en mer framträdande plats genom att

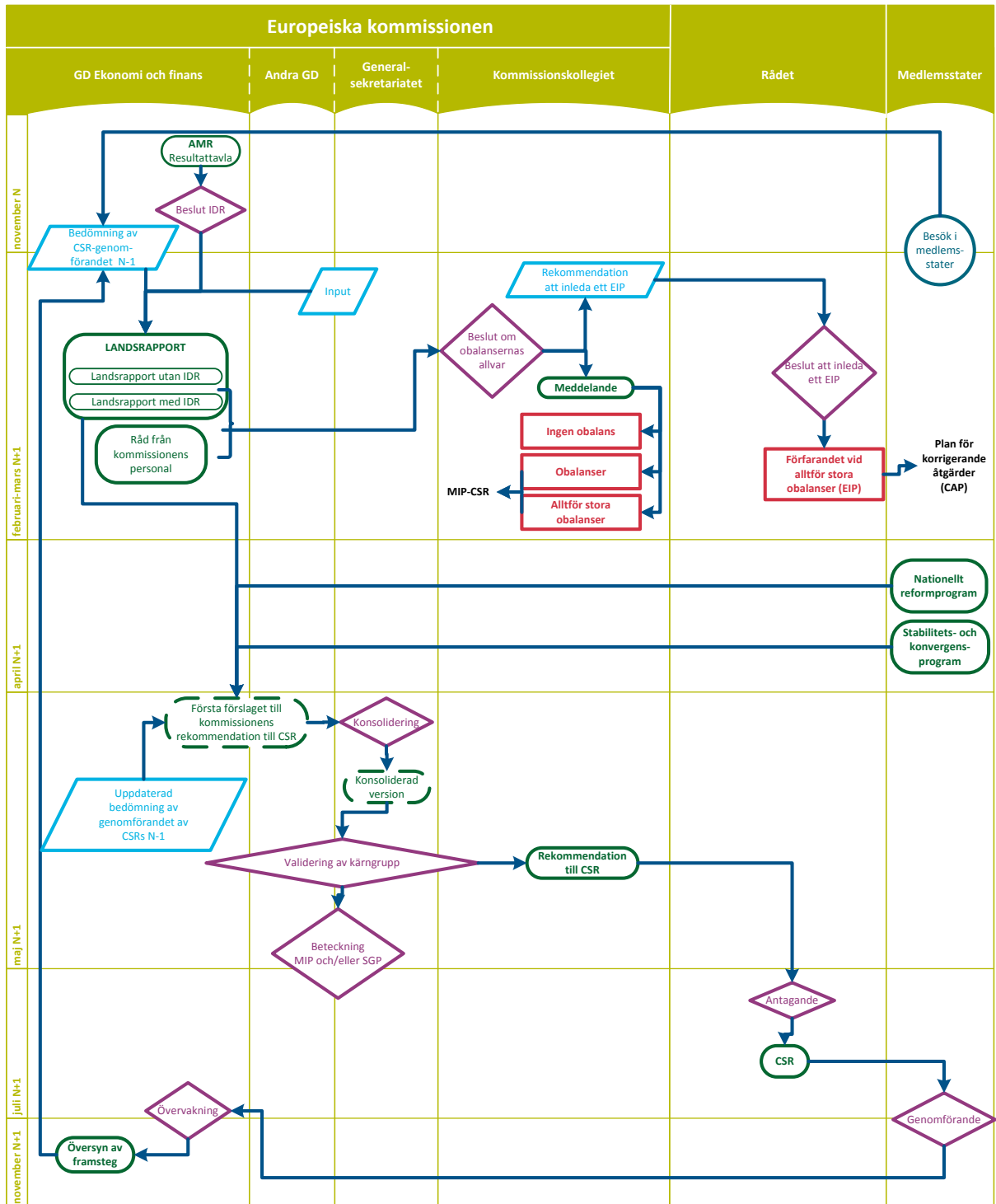
- (i) hänvisa mer till det i sina kontakter med medlemsstaterna,
- (ii) se till att berörda kommissionsledamöter är tillgängliga för medlemsstaternas parlament, närhelst kommissionen har bedömt att obalanserna är alltför stora, för att kunna förklara den logiska grunden för kommissionens beslut och tillhörande politiska rekommendationer.

Dessa åtgärder bör ha införts till MIP-cykeln 2019 (som startar hösten 2018).

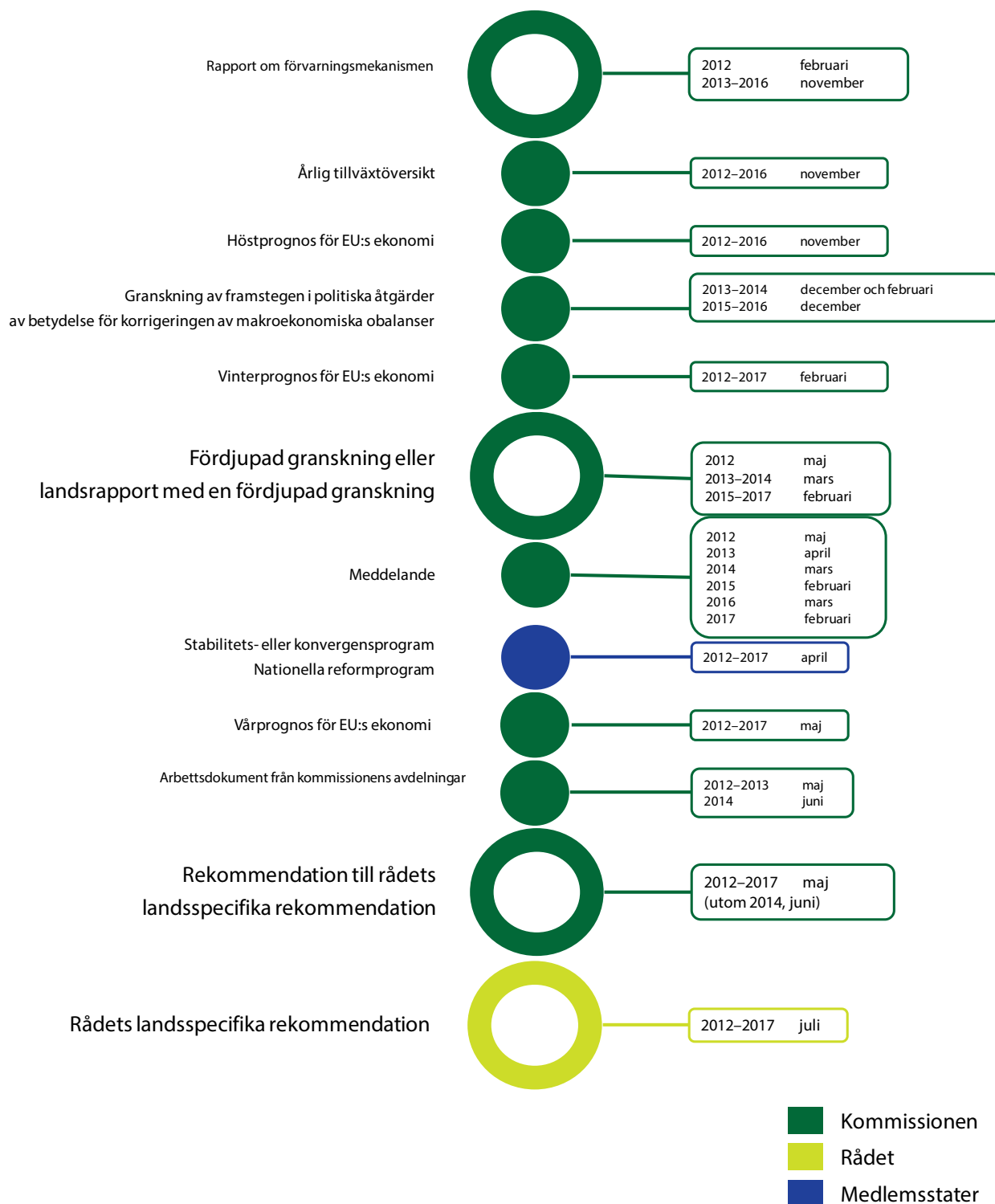
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Baudilio Tomé Muguruza som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 28 november 2017.

För revisionsrätten

Klaus-Heiner Lehne
ordförande

BILAGA I**Detaljerat flödesschema över förfarandet vid makroekonomiska obalanser**

Källa: Europeiska revisionsrätten.

BILAGA II**Förteckning över offentliggjorda dokument av betydelse för MIP**

Källa: Europeiska revisionsrätten.

BILAGA III**Nuvarande huvudindikatorer**

Indikatorer	Vägledande tröskelvärden
Bytesbalans, % av BNP (treårigt medelvärde)	-4/6%
Nettoutlandsställning (% av BNP)	-35%
Real effektiv växelkurs, 42 handelspartner, HIKP-deflator (förändring i % över tre år)	±5% (euroområdet) ±11% (område som inte ingår i euroområdet)
Exportmarknadsandel, % av världsexporten (förändring i % över fem år)	-6%
Nominellt enhetsarbetskostnadsindex (2010=100) (förändring i % över tre år)	±9% (euroområdet) ±12% (område som inte ingår i euroområdet)
Bostadsprisindex (2010 = 100), deflaterat (förändring i % över ett år)	6%
Kreditflöde i den privata sektorn, konsoliderat (% av BNP)	14%
Skuldsättning i den privata sektorn, konsoliderad (% av BNP)	133%
Offentlig skuldsättning (% av BNP)	60%
Arbetslöshet (treårigt genomsnitt)	10%
Den finansiella sektorns skulder, ej konsoliderade (förändring i % över ett år)	16,5%
Arbetskraftsdeltagande i % av den totala befolkningen i åldern 15–64 år (procentuell förändring över tre år)	-0,2 procentenheter
Långtidsarbetslöshet – % av arbetskraften i åldern 15-74 år (procentuell förändring över tre år)	0,5 procentenheter
Ungdomsarbetslöshet – % av arbetskraften i åldern 15-24 år (procentuell förändring över tre år)	2 procentenheter

Källa: Europeiska revisionsrätten.

BILAGA IV**Hur medlemsstaterna i urvalet för granskning valdes ut**

Urvalet byggde på de fyra första åren med MIP och en slutlista med medlemsstater som uteslöt följande:

- Medlemsstater som inte genomgått en fördjupad granskning de första fyra åren:
 - Medlemsstater som omfattades av ett ekonomiskt anpassningsprogram kom inte i fråga för MIP under programperioden: Irland, Grekland, Cypern, Portugal och Rumänien.
 - Medlemsstater beträffande vilka rapporten om förvarningsmekanismen drog slutsatsen att de under minst ett år inte hade drabbats av eller riskerade att drabbas av obalanser: Tjeckien, Danmark, Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen och Slovakien.
- Medlemsstater för vilka bedömningen var stabil: Belgien, Ungern, Finland, Sverige och Förenade kungariket.
- Kroatien som nyligen blev medlem av Europeiska unionen.

Återstod gjorde då Bulgarien, Spanien, Frankrike, Italien och Slovenien.

Eftersom Frankrike och Italien valdes ut för revisionen av förfarandet vid alltför stora underskott och har ett antal gemensamma kännetecken (större medlemsstater som länge har varit med i euroområdet) beslutade vi att undanta en av dem. Frankrike valdes på grund av större variation i bedömningen av dess obalanser.

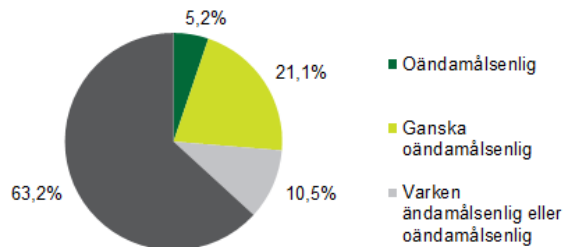
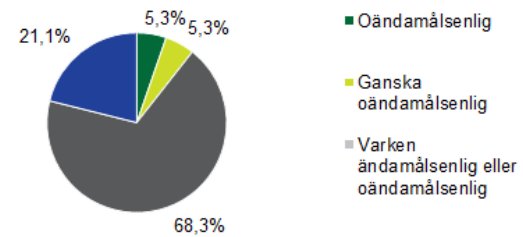
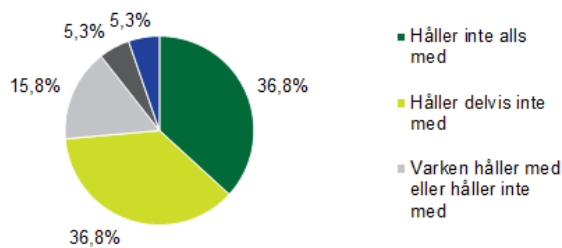
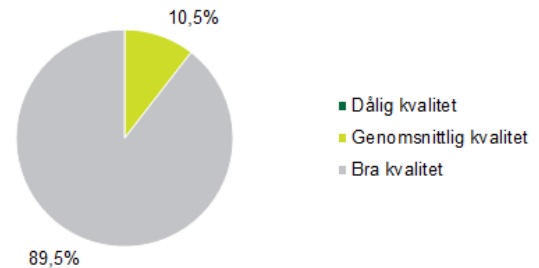
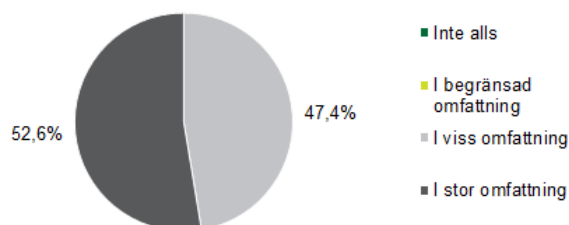
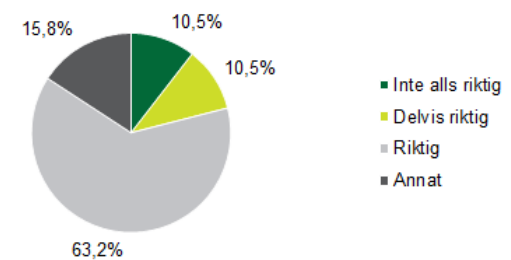
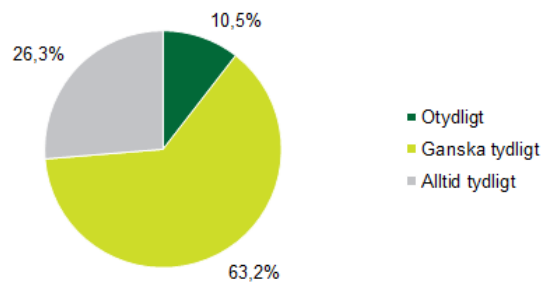
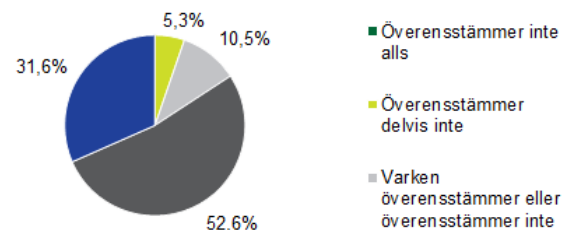
Den slutgiltiga listan var ett representativt urval av stora och små medlemsstater både i och utanför euroområdet.

Urvalet på fyra medlemsstater var visserligen litet men det stod för omkring en fjärdedel av EU:s befolkning och BNP.

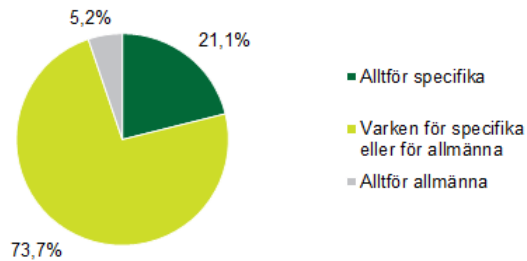
BILAGA V**Kvalitativ rangordning för att bedöma genomförandet av landsspecifika rekommendationer**

Kommissionen använder följande kategorier för att bedöma genomförandet av landsspecifika rekommendationer:

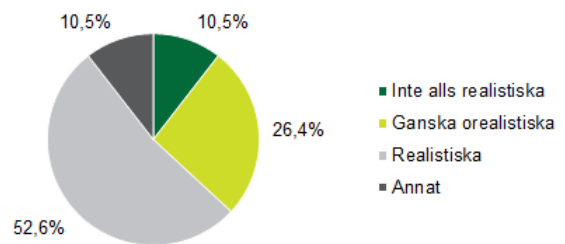
- *Helt genomförd:* Medlemsstaten har beslutat om och vidtagit åtgärder för att på lämpligt sätt följa den landsspecifika rekommendationen.
- *Betydande framsteg:* Medlemsstaten har fattat beslut om åtgärder, av vilka de flesta har vidtagits.
- *Vissa framsteg:* Medlemsstaten har aviserat eller fattat beslut om åtgärder för att följa den landsspecifika rekommendationen. Dessa åtgärder är lovande, men alla har ännu inte vidtagits och om de kommer att vidtas är till dels osäkert.
- *Begränsade framsteg:* Medlemsstaten har aviserat vissa åtgärder för att följa den landsspecifika rekommendationen, men dessa åtgärder anses vara otillräckliga och/eller beslutet om dem eller deras genomförande är osäkert.
- *Inga framsteg:* Medlemsstaten har varken aviserat eller beslutat om några åtgärder för att följa den landsspecifika rekommendationen.

BILAGA VI**Enkät till ledamöterna av kommittén för ekonomisk politik****Figur a - 3. Anser du att resultattavlan är ändamålsenlig när det gäller att underlätta tidig upptäckt och övervakning av obalanser i ekonomin i ditt land?****Figur b - 5. AMR innehåller en ekonomisk analys per medlemsstat utöver resultattavlans indikatorer. Anser du att denna AMR-analys är ändamålsenlig när det gäller att identifiera medlemsstater som kan drabbas av makroekonomiska obalanser?****Figur c - 7. Resultattavlan 2016 innehöll tre nya sysselsättningsindikatorer. Hur mycket instämmer du i följande påstående: "Tillägget av tre nya sysselsättningsindikatorer har ökat resultattavlans analys- och kommunikationsförmåga"****Figur d - 9. Hur bedömer du kvaliteten på kommissionens analys i den fördjupade granskningen när det gäller ekonomin i din medlemsstat?****Figur e - 10. I vilken mån beaktas relevant landsspecifik information i de fördjupade granskningarna av din medlemsstat?****Figur f - 11. Kommissionen klassificerar varje medlemsstat enligt graden av obalanser som den har. Hur riktig har denna klassificering av din medlemsstat varit enligt din uppfattning?****Figur g - 13. Framgår det tydligt vilka landsspecifika rekommendationer som hänger samman med MIP?****Figur h - 14. Överensstämmer de MIP-relevanta landsspecifika rekommendationerna för din medlemsstat med den ekonomiska analysen och de politiska utmaningar som identifieras i den fördjupade granskningen?**

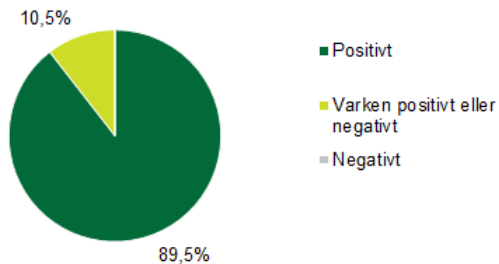
Figur i - 15. Anser du att de MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer som lämnas till din medlemsstat är för specifika eller för allmänna?



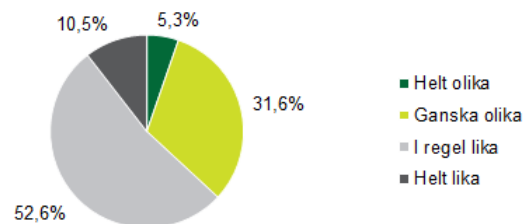
Figur j - 17. Är de landsspecifika rekommendationerna till din medlemsstat realistiska? (dvs. är de genomförbara?)



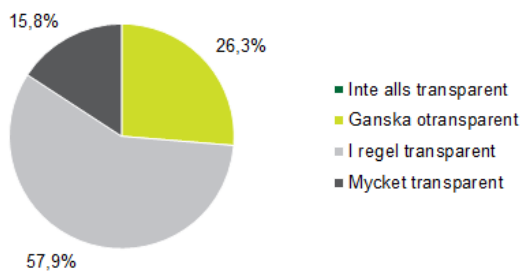
Figur k - 19. Antalet landsspecifika rekommendationer och detaljuppgifter i dem minskades 2015. Var det en positiv utveckling?



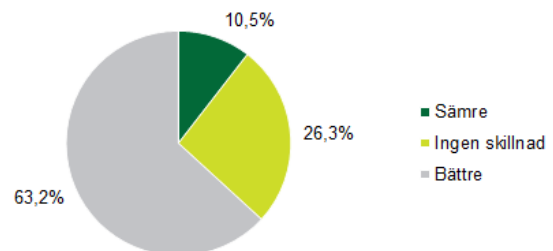
Figur l - 21. Ibland ändras landsspecifika rekommendationer mellan kommissionens förslag och rådets antagande. Anser du att medlemsstaterna behandlas lika i denna process?



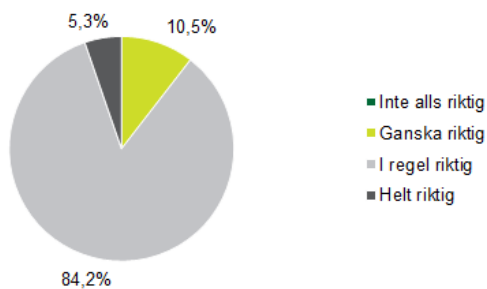
Figur m - 23. Är processen när landsspecifika rekommendationer ändras transparent?



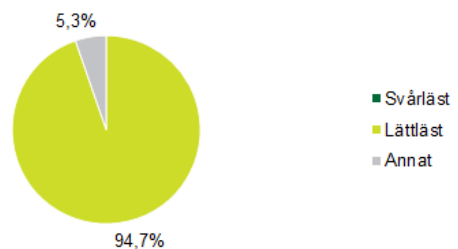
Figur n - 25. Resulterar rådets ändringar i bättre formulerade landsspecifika rekommendationer?



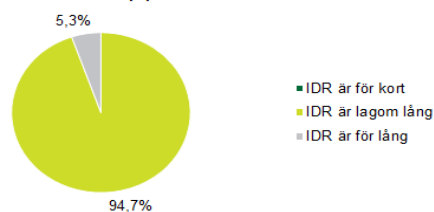
Figur o - 27. Är kommissionens bedömning av hur de landsspecifika rekommendationerna genomförs riktig?



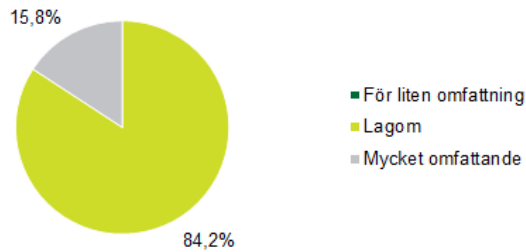
Figur p - 29. Anser du att den fördjupade granskningen/landsrapporten om din medlemsstat är lätt att läsa? (innehåller tydliga bedömningar och slutsatser)



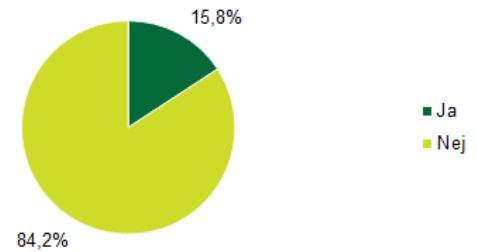
Figur q - 31. Förmedlar den fördjupade granskningen/landsrapporten om din medlemsstat sina budskap på ett koncist sätt?



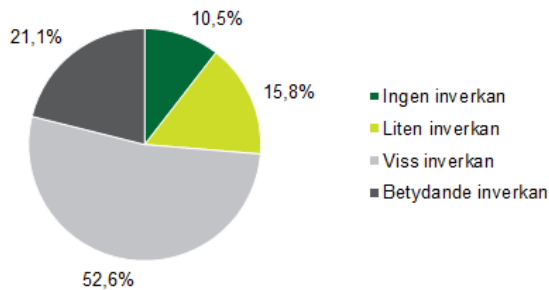
Figur r - 33. Är den fördjupade granskningen/landsrapporten om din medlemsstat omfattande?



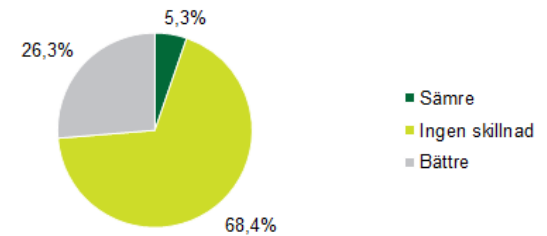
Figur s - 34. Tycker du att någon del av den fördjupade granskningen/landsrapporten är överflödigt eller irrelevant?



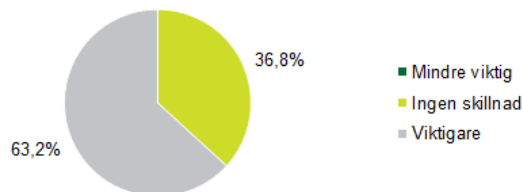
Figur t - 36. Hur skulle du bedöma MIP:s totala inverkan på den politiska debatten i din medlemsstat?



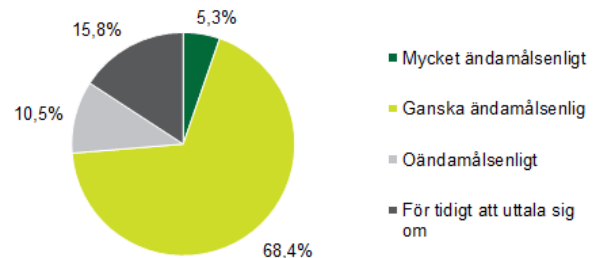
Figur u - 38. Hur bedömer du den övergripande kvaliteten på kommissionens landsrapport/fördjupade granskning jämfört med liknande rapporter från andra internationella institutioner (t.ex. IMF och OECD)?



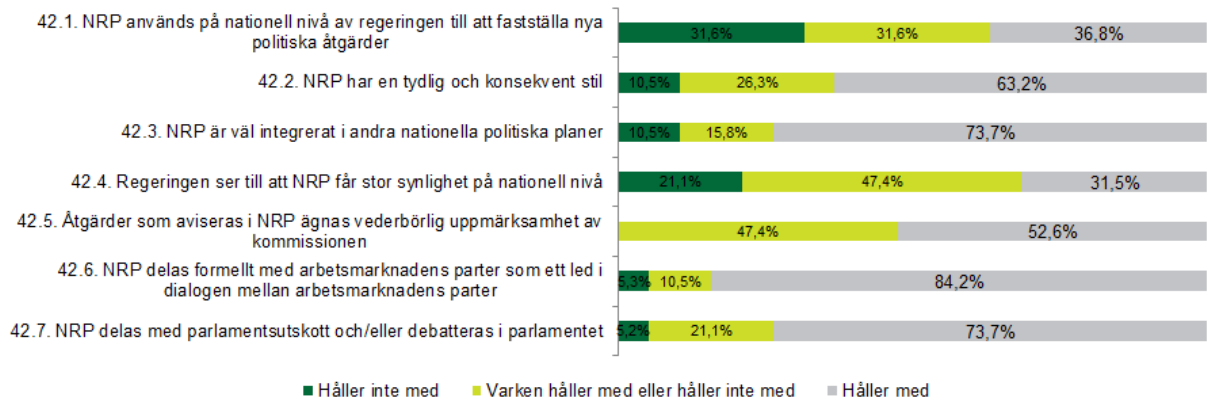
Figur v - 40. Är Europeiska kommissionens synpunkter mer eller mindre viktiga för beslutsfattandet på nationell nivå i ditt land jämfört med innan MIP infördes?



Figur x - 44. MIP har varit i kraft i nästan fem år. Vad är dina samlade intryck om dess ändamålsenlighet?



Figur w - 42. Det nationella reformprogrammet är ett tillfälle för medlemsstaten att fastställa sina MIP-relevanta politiska åtgärder. Ange i hur stor mån du instämmer i påståendena nedan



Källa: Europeiska revisionsrätten.

BILAGA VII**Besök vid myndigheter i medlemsstaterna och andra enheter**

	Nationellt revisions- organ	Företrädare för Europeiska unionen	Finans- ministeriet	Finanspolitiska rådet	Central- banken	Arbets- marknads- ministeriet	Industri- och handels- kammaren	Övriga
Bulgarien	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Ministeriet för utbildning och vetenskap, IME, ABB
Frankrike	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Generalsekretariatet för Europafrågor, MEDEF, CFDT, Frankrike Strategie, Conseil d'Analyse Economique, OFCE, Coe-Rexecode
Slovenien	✓	✓	✓		✓	✓	✓	IMAD, slovenska statspappersinnehav
Spanien	✓	✓	✓	✓	✓			Ekonomiska kansliet för ordförandeskapet, ekonomiministeriet, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

BILAGA VIII**Hur klassificeringen av medlemsstater har utvecklats, 2012–2017**

	Alltför stora obalanser	Obalanser	Ingen obalans	Ingen fördjupad granskning
2012				
2013				
2014				
2015				
2016				
2017				

- Ingen fördjupad granskning 2012
 Obalanser 2012
 Medlemsstater som omfattas av MIP senare

Källa: Europeiska revisionsrätten.

BILAGA IX**Fördjupade granskningar: antal och typ**

			2012–2017			%
Fördjupade granskningar med slutsatsen att obalanser förekommer			80			88,9
Fördjupade granskningar med slutsatsen att obalanser inte förekommer			10			11,1
Totalt			90			100

2013–2017		Ar 2					
		Fördjupad granskning			Ingen fördjupad granskning		
		Obalanser	Alltför stora obalanser	Ingen obalans	Ingen fördjupad granskning	Ekonomiskt anpassningsprogram	
Ar 1	Fördjupad granskning	Obalanser	39	5	7	0	1
		Alltför stora obalanser	2	14	0	0	0
		Ingen obalans	0	0	0	9	0
	Ingen fördjupad granskning	Ingen fördjupad granskning	3	0	3	39	0
		Makroekonomiskt anpassningsprogram	2	2	0	0	12
		Nytt land i EU	0	1	0	0	0
Totalt		46	22	10	48	13	

Källa: Europeiska revisionsrätten.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

”REVISION AV FÖRFARANDET VID MAKROEKONOMISKA OBALANSER (MIP)”

SAMMANFATTNING

V. Förfarandet vid makroekonomiska obalanser (Macroeconomic Imbalance Procedure, MIP) infördes mitt under den ekonomiska och finansiella krisen 2008–2009, med målet att förstärka EU:s makroekonomiska övervakning på områden som inte omfattas av stabilitets- och tillväxtpakten.

I och med händelserna efter finanskrisen 2008–2009 blev det tydligt att det var nödvändigt att utöka den makroekonomiska övervakningen så att den inte bara omfattade finanspolitiska aspekter. Makrofinansiella och makrostrukturella aspekter som bidrar till uppbyggnaden av både externa obalanser (t.ex. stora obalanser i bytesbalansen) och interna obalanser (uppbyggnad av alltför stora skulder eller bostadsbubblor) har visat sig vara avgörande faktorer för att utlösa kriser i betalningsbalansen och skuldkriser samt och behov av ekonomiskt stöd i vissa fall.

Syftet med övervakningen av makroekonomiska obalanser är både att förebygga ohållbara tendenser eller sårbarheter och att säkerställa att befintliga obalanser justeras på lämpligt sätt. MIP infördes under en period då flera medlemsstater redan hade börjat vidta åtgärder för att avhjälpa befintliga obalanser. Syftet med MIP under de första åren var därför särskilt att övervaka korrigeringen av obalanser och utfärda rekommendationer för att justera de politiska ramarna så att justeringarna skulle bli effektiva och varaktiga, samtidigt som de sociala kostnaderna begränsades. Övervakningen inom ramen för MIP omfattade ett stort antal politikområden och kompletterades med en stärkt ekonomisk övervakning på EU-nivå. Rekommendationerna inom ramen för stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del, Europa 2020-strategin, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken, riktlinjerna för sysselsättningen och MIP samlades i ett enda paket med landsspecifika rekommendationer från rådet, och sammanfördes sedan i en gemensam europeisk planeringstermin.

Trots att övervakningen inom ramen för MIP främst syftade till korrigeringar under de första åren, har förfarandet vid alltför stora obalanser (Excessive Imbalance Procedure, EIP) aldrig inletts. För länder där alltför stora obalanser identifierades, siktade kommissionen först på att få till stånd politiska åtaganden för att bemöta problemen i stället för att begära att rådet omedelbart skulle inleda EIP. I detta syfte utfärdade kommissionen mer detaljerade och tidsbegränsade landsspecifika rekommendationer och förstärkte förfarandet för särskild övervakning av de politiska åtgärderna i de berörda medlemsstaterna, samtidigt som den höll möjligheten öppen att inleda EIP i ett senare skede.

Som kommissionen anger i meddelandet om 2014 års översyn av MIP visar erfarenheten från de första åren att förfarandet har bidragit till en ökad medvetenhet om problemen och skapat en grund för samförstånd om politiska lösningar. Tillämpningen av MIP krävde att parterna både byggde upp sin egen erfarenhet och återkopplingen sinsemellan, och förbättrades genom den löpande dialog som fördes mellan kommissionen och rådet för att åstadkomma mer varaktiga metoder. Tillgängliga uppgifter visar också att övervakningen inom ramen för MIP förbättrade genomförandet av de politiska rekommendationerna, trots att de politiska åtgärderna ofta inte räcker till för att säkerställa tillräckliga framsteg för att lösa de underliggande problemen. Översynen 2014 visade på behovet av att öka insynen och förbättra kommunikationen i fråga om genomförandet av MIP.

Ett effektivt genomförande av MIP är en av kommissionens prioriteringar, vilket anges i rapporten *Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union* från juni 2015 som utarbetades av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schultz, och i kommissionens meddelande *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen* från oktober 2015¹. För att MIP ska vara effektivt krävs för det första en tydlig och bestående ram, där bakgrunden till de beslut som fattas inom ramen för MIP förmedlas tydligt. Uppföljningen av identifierade alltför stora obalanser bör omfatta lämplig övervakning för att säkerställa tillräckligt kraftfulla politiska svar på problemen. För att större hänsyn ska tas till euroområdet vid aktiveringen av MIP, har aspekter som rör euroområdet införlivats på ett bättre sätt i analysen och rekommendationerna från kommissionen.

Tidigt under 2016 offentliggjorde kommissionen ett kompendium om MIP². I kompendiet redogör man för bakgrunden till MIP, och vidare belyser man de rättsliga och förfarandemässiga aspekterna kring MIP, behandlar de principer, kriterier och analytiska ramar som används vid genomförandet och granskar tillämpningen av MIP i praktiken. Det fungerar därför som en sammanställning av relevant information som gör det lättare att förstå vad MIP är, hur det fungerar och hur tillämpningen har utvecklats sedan det infördes. Syftet med kompendiet är att bidra till ett transparent genomförande av MIP enligt 2014 års meddelande om översynen av MIP och kommissionens meddelande *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen* från 2015. Ett annat steg mot ökad insyn är kommissionens praxis att sammanfatta resultaten av de fördjupade granskningarna i särskilda MIP-bedömningar inom ramen för de fördjupade granskningarna sedan 2016.

VI. Generellt visar tillgängliga uppgifter att de länder som står under MIP-övervakning fick fler landsspecifika rekommendationer och att dessa rekommendationer efterlevdes i högre grad än landsspecifika rekommendationer som inte är kopplade till MIP. Den undersökning som Europeiska revisionsrätten gjort bland ledamöterna i kommittén för ekonomisk politik visar att endast omkring 10 procent av de intervjuade ledamöterna anser att MIP är ineffektivt. I alla händelser förväntas medlemsstaterna genomföra alla landsspecifika rekommendationer, såväl MIP-relevanta rekommendationer som rekommendationer inte är MIP-relevanta.

Kommissionen anser att utformningen av MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer överensstämmer med målet att hantera identifierade obalanser, och detta är en gemensam uppfattning bland de ledamöter som besvarat revisionsrättens frågeformulär, även om det finns utrymme för förbättrad kommunikation.

Landsspecifika rekommendationer om offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten anses vara MIP-relevanta för länder där en hög statsskuld bidrar till att upptäcka obalanser eller där ett minskat budgetunderskott bidrar till att korrigera stora underskott i bytesbalansen som har identifierats som del av obalanserna. I medlemsstater med överskott i bytesbalansen har man i den fördjupade granskningen analyserat kopplingarna mellan ett antal

¹ Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet och Europeiska centralbanken av den 21 oktober 2015 *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen* (COM(2015) 600 final).

² *The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium* (Europeiska kommissionen, 2016).

finanspolitiska åtgärder och den externa positionen. För dessa länder har ett antal finanspolitiskt relaterade åtgärder i de landsspecifika rekommendationerna som kan bidra till att hantera stora överskott identifierats som MIP-relevanta.

Den konstaterade bristande överensstämmelsen mellan MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer och rekommendationerna till euroområdet har sin grund i att rekommendationerna till euroområdet och de landsspecifika rekommendationerna inom MIP endast är tillämpliga på länder som mottar landsspecifika rekommendationer som samtidigt är MIP-relevanta och för vilka det finns en relevant rekommendation till euroområdet. Alla rekommendationer till euroområdet är inte MIP-relevanta, eftersom de har en större räckvidd. Alla länder mottar inte MIP-relaterade rekommendationer, eftersom vissa länder inte omfattas av övervakning inom detta förfarande. Alla länder mottar inte landsspecifika rekommendationer som härrör från rekommendationer till euroområdet eftersom de inte har några relevanta problem, inte behöver vidta särskilda politiska åtgärder eller har begränsningar som medför att landsspecifika rekommendationer inte utfärdas.

VII. Införlivandet av fördjupade granskningar i landsrapporterna innebar färre överlappningar, och detta har inte haft någon negativ inverkan på tydligheten i bedömningarna av de fördjupade granskningarna. Resultatet har blivit en starkare samverkan med medlemsstater och berörda aktörer, vilket förbättrar förståelsen av problemen, ökar ansvarstagandet och förbättrar anpassningsinsatserna.

I de fördjupade granskningarna anges de belägg och argument som ligger till grund för besluten om hur MIP-obalanser bör klassificeras. Slutsatserna från de fördjupade granskningarna rapporteras inte i själva granskningarna, utan i ett meddelande från kommissionen som åtföljer dessa. Detta är motiverat, eftersom slutsatserna om de fördjupade granskningarna enligt förordningen måste beakta det allmänna sammanhanget, systemviktiga aspekter och ömsesidiga beroendeförhållanden mellan länderna och att de därför måste grundas på den övergripande tolkningen av paketet med fördjupade granskningar.

Kommissionen delar inte åsikten att beslutsprocessen har försvagat MIP. Kommissionen (i det här fallet kommissionskollegiet och kommissionens avdelningar) fattar kollektiva beslut när det gäller MIP, och kraven i förordningen gäller hela kommissionen.

Vad gäller beslut som rör MIP får kommissionsledamöterna, precis som vid andra beslut, direkt rådgivning från de avdelningar som de ansvarar för och indirekt från andra kommissionsavdelningar via andra kommissionsledamöter och deras respektive kanslier. Kommissionskollegiet kan utnyttja sin befogenhet att inte följa avdelningarnas råd, eftersom det inte har någon rättslig skyldighet att följa råden och inte heller behöver motivera sitt val.

VIII. Kommissionen är inte skyldig att rekommendera att EIP ska inledas för medlemsstater som har konstaterats ha alltför stora obalanser.

IX. Resultattavlan bör bygga på variabler av uppgifter av hög kvalitet. Därför används inte prognoser och preliminära uppgifter.

För ett antal särskilt instabila variabler i resultattavlan i rapporten om förvarningsmekanismen beräknas ett genomsnitt över tre år, för att undvika att kortvariga tendenser får alltför stor vikt.

Rapporten om förvarningsmekanismen är en utgångspunkt för att bedöma utvecklingen för variabler som bör övervakas närmare inom ramen för MIP, nämligen i den fördjupade

granskningen. Tanken med rapporten om förvarningsmekanismen är inte att den ska fungera som ett system för tidig varning, vilket är förenligt med det faktum att rapportens indikatorer inte tas fram baserat på de senaste uppdaterade preliminära uppgifterna eller prognoserna.

a) Se kommissionens svar på slutsatserna och rekommendationerna nedan.

INLEDNING

4. Den rättsliga ramen för MIP består av förordning (EU) nr 1176/2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser (nedan kallad *MIP-förordningen*) och förordning (EU) nr 1174/2011 om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet, som antogs enligt de bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *fördraget* eller *EUF-fördraget*) som handlar om samordning av den ekonomiska politiken (artiklarna 121 och 136 i EUF-fördraget). I förordning (EU) nr 1176/2011 ges en beskrivning av förfarandet, medan det i förordning (EU) nr 1174/2011 föreskrivs en verkställighetsmekanism som baseras på böter som endast tillämpas på medlemsstaterna i euroområdet.

8. Syftet med MIP är att stärka EU:s ekonomiska styrning på området makrofinansiell stabilitet, så att inte bara budgetövervakning innefattas utan även en ram för att förebygga alltför stora makroekonomiska obalanser och att hjälpa medlemsstaterna att vidta korrigerande åtgärder innan avvikelserna blir bestående.

Den främsta anledningen till befogenheten för överstatlig övervakning är att makroekonomiska obalanser i en medlemsstat även är relevanta för andra medlemsstater. Detta beror inte enbart på att ekonomiska skeenden i en medlemsstat sprider sig till andra länder inom starkt integrerade ekonomiska områden, utan också på att makroekonomiska obalanser, om de inte åtgärdas, kan få funktionsstörande effekter för den monetära unionen samt för och unionsinstitutionerna och deras gemensamma politikområden, såsom den inre marknaden. Inom MIP utvärderas därför obalanser inte bara ur ett nationellt perspektiv utan även med tanke på följderna för euroområdet och unionen, vilket krävs enligt MIP-förordningen.

10. När det gäller stabilitets- och tillväxtpakten syftar den förebyggande delen till att förhindra att de finanspolitiska trösklarna enligt Maastricht överskrids, medan syftet med den korrigerande delen är att säkerställa snabba korrigeringar så snart trösklarna överskrids och ett alltför stort underskott identifieras. Den förebyggande delen omfattar därmed mer än de huvudsakliga underskotts- och skuldkraven. Sanktioner i samband med verkställandet av stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del utfärdas för medlemsstater i euroområdet vid upprepade överträdelser av de förfarandemässiga kraven.

När det gäller MIP syftar både den förebyggande och den korrigerande delen till att förebygga och korrigera obalanser. De korrigerande åtgärderna hanterar allvarigare obalanser och verkställandet kan omfatta sanktioner i händelse av upprepade överträdelser av de förfarandemässiga kraven för medlemsstater i euroområdet.

Den rättsliga grunden är densamma för både förordning (EU) nr 1176/2011 och stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del (artiklarna 121 och 136 i EUF-fördraget). Fördragsgrunden för stabilitets- och tillväxtpaktens korrigerande del är artikel 126 i EUF-fördraget.

Europa 2020-strategin är inte något övervakningsförfarande och kan därför inte jämföras med MIP eller stabilitets- och tillväxtpakten. Den är en strategi som består av åtgärder och mål för som har

ställt upp för EU samt en integrerad användning av övervakningsförfaranden. Övervakningen utöver stabilitets- och tillväxtpakten och MIP sker inom ramen för de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken (den rättsliga grunden är artikel 121 EUF-fördraget, som även gäller MIP) och riktlinjerna för sysselsättningen (vars rättsliga grund är artikel 148 i EUF-fördraget).

IAKTTAGELSER

29. Klassificeringen av obalanser kännetecknas av en viss grad av stabilitet, eftersom det kan ta flera år att korrigera obalanser. Detta gäller särskilt, men inte bara, obalanser i samband med höga skuldnivåer.

33. I det citerade parlamentsdokumentet (*Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play [June 2017]*, ung. genomförande av förfarandet vid makroekonomiska obalanser – lägesrapport [juni 2017] – PE 497.739) bedömer parlamentet inte det övergripande genomförandet av MIP-relaterade landsspecifika rekommendationer sedan 2012 som negativt, och parlamentet drar inte heller slutsatsen att genomförandet har varit konstant bristfälligt. I dokumentet angående genomförandet av MIP-relaterade landsspecifika rekommendationer anges det att antalet rekommendationer som inte genomförts alls eller i mycket begränsad utsträckning har ökat sedan 2014.

I figur 4 anges det att andelen "fullständigt genomförande eller betydande framsteg" och "vissa framsteg" utgjorde mer än 50 procent åren 2013, 2015 och 2016.

Det är otydligt vilka riktmärken eller förväntningar som ligger till grund för detta uttalande. Ett möjligt riktmärke skulle kunna vara efterlevnaden av landsspecifika rekommendationer utan koppling till MIP. Tillgängliga bevis visar att genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna generellt sett har varit bättre för MIP-relaterade landsspecifika rekommendationer (se t.ex. kompendiet om MIP).

Ett annat möjligt riktmärke skulle kunna vara medlemsstaternas uppfattning om hur effektiva de landsspecifika rekommendationerna är för att framkalla politiska åtgärder. Revisionsrättens frågeformulär till ledamöterna i kommittén för ekonomisk politik visar att endast omkring 10 procent av de svarande anser att MIP-övervakningen har varit ineffektiv.

De medlemsstater som omfattas av MIP fick också generellt sett fler landsspecifika rekommendationer jämfört med andra medlemsstater.

34. Se kommissionens svar på punkt VI.

35. När det gäller rubriken till punkt 35 påpekar kommissionen att det finns en säker koppling mellan landsspecifika rekommendationer inom MIP och obalanser. Se kommissionens svar på denna punkt samt punkt VI och ruta 1.

Varje landsspecifik rekommendation omfattar ett antal rekommendationer, inklusive rekommendationer för att hantera obalanser. Beroende på hur de landsspecifika rekommendationerna är utformade när det gäller specifika rekommenderade åtgärder anges i skälen i rättsakterna om rapportering av landsspecifika rekommendationer vilka landsspecifika rekommendationer som är MIP-relevanta. Enligt etablerad praxis är sådana landsspecifika rekommendationer MIP-relevanta som omfattar åtgärder som särskilt avser korrigering av obalanser som upptäckts i länder som omfattas av övervakning inom ramen för MIP. Kommissionens och rådets praxis sedan MIP trädde

i kraft har varit att i skälen där de landsspecifika rekommendationerna introduceras ange vilka landsspecifika rekommendationer som är fullständigt eller delvis relevanta inom MIP.

I vissa fall kan obalanserna hanteras genom en rad olika politiska åtgärder. Förbättrad konkurrenskraft kan till exempel kräva politiska åtgärder för att förbättra arbetsproduktiviteten, öka energiproduktionens effektivitet och sänka energikostnaderna samt förebygga alltför stora ökningar av arbetskraftskostnaderna och så vidare. Landsspecifika rekommendationer som exempelvis rör utbildning, energi eller lönebildning kan därför alla anges som MIP-relevanta trots att de har en relevant roll i sig förutom att hantera MIP-relaterade problem, eftersom det finns en direkt eller indirekt koppling till det underliggande förfarandemässiga problemet, som inte alltid framgår direkt.

Redan 2016 ansåg endast 10 procent av de ledamöter av kommittén för ekonomisk politik som deltog i undersökningen att det var oklart vilka landsspecifika rekommendationer som hängde samman med MIP, medan 90 procent av ledamöterna ansåg att detta alltid var tydligt eller ganska tydligt.

37. Exemplen i ruta 1 utgör inte något tillräckligt stöd för denna iakttagelse, av de skäl som anges nedan.

Ruta 1

Första strecksatsen: Beträffande de landsspecifika rekommendationerna till Frankrike: Faktorer som lärlingsutbildning och vidareutbildning kan anses bidra till att förbättra arbetskraftens kompetens, vilket i sin tur bidrar till konkurrenskraft, som är en MIP-relaterad utmaning för Frankrike.

Andra strecksatsen: Beträffande de landsspecifika rekommendationerna till Slovenien: Den åldrande befolkningen är en faktor som sätter press på pensionssystemets hållbarhet och hälso- och sjukvårdssystemets varaktighet i Slovenien, vilket nämns i sammanfattningen i landsrapporten.

Tredje strecksatsen: Beträffande de landsspecifika rekommendationerna till Bulgarien: Turbulensen inom den bulgariska banksektorn sommaren 2014 och det efterföljande stödet från budgeten var orsaken till den plötsliga försämringen av den finanspolitiska situationen under 2014. Under 2015 fanns det en tydlig risk för att ytterligare åtgärder skulle behövas för att stödja sektorn. Kopplingen mellan den finanspolitiska situationen och finanssektorns situation och regeringens stora finansieringsproblem förklaras i kapitel 1 i landsrapporten 2015 (s. 8–9), där det också finns en korshänvisning till avsnittet om fördjupade granskningar (kapitel 2 punkt 2.1 och 2.2).

Enligt Bulgariens sedelfondssystem är regeringen i själva verket den enda långivaren i sista hand. Alla kostnader för likviditets- och kapitaltillskott till banksektorn, inklusive insättningsgarantisystemet, måste därför bäras av regeringen. Detta innebär att de finansrelaterade landsspecifika rekommendationerna även är ytterst relevanta för makrofinansiell stabilitet och MIP.

De bulgariska myndigheterna tillstod även att det fanns risker för den makrofinansiella stabiliteten. Under 2016 lånade regeringen ytterligare medel och införlivade bestämmelser om extraordinära lån i budgeten om det skulle bli nödvändigt att stödja finanssektorn. Detta visar tydligt att Bulgarien bekräftar de aktuella riskerna och instämmer i att detta är relevant för den makrofinansiella stabiliteten.

Av alla dessa skäl ansågs den landsspecifika rekommendationen nr 1 för 2015 och 2016 vara MIP-relevant.

Fjärde strecksatsen: Beträffande de landsspecifika rekommendationerna till Spanien: Följande anges i skäl 17 i de nämnda landsspecifika rekommendationerna för 2016: ”Den mycket decentraliserade [spanska] förvaltningsstrukturen kräver bättre samordning mellan olika offentliga förvaltningar, både för att sänka kostnaderna och begränsa den administrativa bördan för företag och hushåll.” I landsrapporten anges vidare att en effektivare offentlig förvaltning kan bidra till sunda offentliga finanser och på så sätt hantera obalansen med hög skuldsättning och minska företagens administrativa börda, vilket i sin tur ökar konkurrenskraften och produktiviteten (den totala faktorproduktiviteten) (s. 78).

Beträffande de landspecifika rekommendationerna för 2015: Sparbanksreformen omfattas av 2015 års rapport om övervakningen efter programperiodens slut (s. 17–20).

För Spanien har övervakningen inom ramen för MIP även genomförts i samordning med övervakningen efter programperiodens slut, särskilt när det gäller finanssektorn. Detta är ett annat skäl till att de landsspecifika rekommendationerna inte begränsas till de frågor som tas upp i de fördjupade granskningarna, till exempel frågor som även tas upp i rapporterna om övervakningen efter programperiodens slut (se *Occasional Paper 193*, maj 2014, kapitel 4 om reformen av finanssektorn).

38. Om en del av en landsspecifik rekommendation är relevant för MIP anses hela rekommendationen vara MIP-relevant. Detta är en försiktighetsåtgärd för att säkerställa objektivitet. Övervakningen och bedömningen av regelefterlevnaden omfattar dock endast den MIP-relevanta delen, och detta tillämpas på ett konsekvent sätt.

39. Det minskade antalet landsspecifika rekommendationer avspeglar även obalansernas utveckling och vad detta innebär när det gäller behovet av politiska åtgärder.

Antalet landsspecifika rekommendationer inom ramen för MIP har minskats jämfört med antalet landsspecifika rekommendationer som inte gäller MIP. Se siffrorna för 2015 och 2016 i raderna längst ned i tabell 1.

41. Se även kommissionens svar på punkt 35.

42. Även om avsnittet om politiska utmaningar inte finns med längre ingår bedömningsmatrisen för MIP i landsrapporterna sedan 2016, vilket har skapat en koppling mellan det aktuella läget och korrigeringen av obalanser, politiska framsteg och brister i politiken.

43. Ett viktigt steg har tagits sedan meddelandet från oktober 2015 offentliggjordes genom att bedömningsmatrisen för MIP numera ingår i landsrapporterna sedan 2016.

44. Kommissionen gör inte någon systematisk kvantifiering av de landsspecifika rekommendationernas effekter. Det finns flera skäl till detta, framför allt följande:

- Åtgärdernas effekter beror också på hur medlemsstaterna väljer att genomföra och uppfylla de landsspecifika rekommendationerna, eftersom medlemsstaterna själva får bestämma hur de ska gå till väga för att följa dem.
- Kopplingen mellan politiska instrument och obalanser kan påverkas av olika faktorer, vilket innebär att det inte alltid är lätt för de politiskt ansvariga att kontrollera resultaten.

- Uttömmande förhandskonsekvensbedömningar är mycket osäkra och är beroende av antaganden, bland annat om andra aktörers och intressenters beteendeförändringar. Av samma skäl baseras inte rekommendationer från andra jämförbara institutioner systematiskt på kvantifieringar.
- Vissa landsspecifika rekommendationer är inte lämpliga att kvantifiera eftersom de inte kan utformas som parametriska förändringar i de tillgängliga modellerna (t.ex. reformer för förbättrad styrning). Risken med att göra en fullständig bedömning av paketet med landsspecifika rekommendationer är därför att den blir ofullständig eller obalanserad, eftersom inte alla rekommendationer kan täckas, utan endast den undergrupp som är lämplig för kvantifiering.

Vissa kvantifieringar av möjliga åtgärder har dock gjorts i särskilda fall, och kommissionen gör sådana kvantifieringar när så är möjligt.

46. Det är viktigt att tänka på att det inte finns någon motsägelse mellan budgetrekommendationer och andra rekommendationer med finanspolitiska effekter, eftersom budgetrekommendationerna inte utformas på ett sådant sätt att de hindrar omfördelningar av utgifter eller intäkter som överensstämmer med andra landsspecifika rekommendationer.

48. Det finns rekommendationer för euroområdet som rör områden som inte omfattas av MIP. Alla medlemsstater mottar inte MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer. Alla medlemsstater berörs inte direkt av en viss rekommendation för euroområdet, eftersom de problem som identifierats inte är gemensamma för alla medlemsstater i euroområdet. Behovet av överensstämmelse mellan rekommendationer för euroområdet och landsspecifika rekommendationer inom MIP gäller endast för medlemsstater som berörs av en rekommendation för euroområdet som är MIP-relevant och samtidigt mottar en MIP-relaterad landsspecifik rekommendation på samma område.

49. MIP kan inte användas för att ge finanspolitiska rekommendationer som berör alla medlemsstater. Enligt MIP-förordningen kan MIP-relaterade rekommendationer endast utfärdas till medlemsstater med identifierade obalanser. MIP-relaterade rekommendationer kan omfatta finanspolitiska åtgärder om detta är lämpligt för att hantera de obalanser som upptäckts i den berörda medlemsstaten.

50. Dessa iakttagelser är inte MIP-relevanta.

51. Tidsramens lämplighet kan endast bedömas mot de exakta kraven i de landsspecifika rekommendationerna. Vederbörlig hänsyn måste också tas till att brådskande åtgärder kan vara nödvändiga för att uppfylla MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer.

De landsspecifika rekommendationerna kan ha olika utformning och inriktning från år till år för att ta hänsyn till den senaste utvecklingen på områden som fortfarande är relevanta för den makroekonomiska stabiliteten. Ibland kan också de vidtagna åtgärderna ha varit otillräckliga för att hantera obalansen i fråga.

54. När det gäller rubriken för punkt 54 påpekar kommissionen att kategoriseringssystemet har varit detsamma de senaste åren. Se även kommissionens svar på punkt 55.

55. Systemet med sex kategorier har inte förändrats mellan 2013 och 2015. Den nya ordalydelse som infördes mellan 2013 och 2014 rörde endast det faktum att den specifika övervakningen, som

introducerades 2013 strax efter att slutsatserna från de fördjupande granskningarna offentliggjorts och som genomfördes omedelbart, nämndes i kategoriseringen av obalanser från och med 2014.

56. Identifiering av alltför stora obalanser utlöser inte automatiskt EIP.

Ruta 3

I artikel 1.1 i förordning (EU) nr 1176/2011 fastställs ”detaljerade regler för upptäckt av makroekonomiska obalanser samt för förebyggande och korrigerande av alltför stora makroekonomiska obalanser inom unionen”. Såsom klargörs i skäl 9 i förordningen är syftet med de särskilda regler som har införts för detta ändamål att komplettera ”det multilaterala övervakningsförfarande som avses i artikel 121.3 och 121.4 i EUF-fördraget”.

Med tanke på förordningen syfte är det inte parlamentets och rådets sak att, som medlagstiftare som antar sekundärlagstiftning i form av en förordning, ta ifrån kommissionen dess befogenhet enligt primärrätten, i det här fallet artikel 121.4 i EUF-fördraget.

Artikel 7.2 i förordning (EU) nr 1176/2011 ger inte upphov till en ny befogenhet eller ett nytt förfarande. Den fastställer villkoren för hur en befintlig fördragsbaserad befogenhet (artikel 121.4 i EUF-fördraget eller det multilaterala övervakningsförfarandet) ska utövas inom ramen för MIP. Kommissionen är därför inte skyldig att inleda förfarandet bara för att vissa omständigheter föreligger, eftersom kommissionens ensamma initiativrätt förblir intakt enligt artikel 121.4 i EUF-fördraget och är en rätt som för övrigt garanteras i fördragen. Kommissionen behåller alltså sin rätt att besluta om huruvida förfarandet ska inledas. En sekundärrättsakt kan inte beröva kommissionen denna bestämmanderätt såsom den fastställts i fördragen. Det är mot denna bakgrund som man måste tolka skäl 22 i förordning (EU) nr 1176/2011, där det anges att ett förfarande vid alltför stora obalanser bör inledas om allvarliga makroekonomiska obalanser konstateras. Detta innebär inte att kommissionen är skyldig att lägga fram en rekommendation utan är ett uttryck för medlagstiftarens politiska önskemål om att saker bör göras på ett visst sätt.

58. Slutsatserna från de fördjupade granskningarna anges i ett meddelande av följande skäl:

För det första är det nödvändigt att garantera en enhetlig klassificering mellan medlemsstaterna, vilket innebär att fördjupade granskningar inte kan tolkas separat.

För det andra måste systemaspekter beaktas i MIP-kategoriseringen, bland annat spridningseffekter och det allmänna sammanhanget (se artikel 5.2 i förordning (EU) nr 1176/2011 och MIP-kompendiet, s. 48). Denna bedömning grundas på tolkningen av hela paketet med fördjupade granskningar och relevant information.

För det tredje omfattar artikel 5.2 i förordning (EU) nr 1176/2011 bland annat de faktorer som uttryckligen anges i artikelns första mening. Kommissionen är skyldig att ta hänsyn till en rad andra faktorer som också anges i artikel 5.2 (ekonomisk utveckling i unionen och euroområdet, obalansernas ursprung, de ekonomiska förhållanden som råder, de rekommendationer eller uppmaningar som rådet har lämnat inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och den europeiska planeringsterminen och den granskade medlemsstatens planerade politik). Medlagstiftarnas val att använda ordet ”omfatta” i den första meningen i artikel 5.2 (i stället för till exempel ”bestå av”) visar dessutom att kommissionen även får beakta andra faktorer. Det finns inget krav på att bedömningen av obalanser vid en viss tidpunkt endast ska beakta uppgifter i de senaste fördjupade granskningarna, eftersom det kan finnas relevant information även i andra

offentliga dokument (t.ex. tidigare fördjupade granskningar, rapporter om förvarningsmekanismen och prognoser).

a) I Bulgariens fall fanns det en förbyggande aspekt i dessa kategoriseringar, med beaktande av artikel 2.1 i förordning (EU) nr 1176/2011: "(...) utveckling som inverkar negativt på, eller *skulle kunna inverka negativt på*, ekonomin i en medlemsstat (...)" (kursivering tillagd). Om (vissa) åtgärder vidtas för att bemöta kommissionens rekommendationer, är det helt naturligt och bara bra att den risk som påpekades i rekommendationen inte förverkligas, vilket är precis hur förebyggande processer fungerar.

Ett misslyckande att återställa förtroendet för banksystemet och hejda uttagen av insatta medel i juni 2014 skulle ha förvärrat likviditetskrisen, som hade kunnat leda till en solvenskris. Att tillsynsmyndigheten inte upptäckte de betydande problemen i landets fjärde största bank tydde på brister i tillsynsrutinerna inom finanssektorn och förbiseende av koncentrationsrisken. De överhängande riskerna hade minskat 2015, men de bakomliggande orsakerna hade ännu inte lösts vid den tidpunkt då den fördjupade granskningen offentliggjordes. Kategoriseringen "alltför stora obalanser" ansågs nödvändig för att sporra myndigheterna att vidta beslutsamma åtgärder för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till problemen och minimera risken för att sådana situationer skulle uppstå igen i framtiden.

Försämringen av den allmänna makrofinansiella stabiliteten tydliggörs också av ett kraftigt ökat budgetunderskott till följd av regeringens stöd till finanssektorn och till och med en kraftigare ökning av statsskulden för att säkerställa finansiering för eventuella ytterligare åtgärder inom finanssektorn. Påföljande sänkta kreditbetyg, som ofta är förknippade med högre finansieringskostnader, var ännu en bekräftelse på att det fanns allvarliga sårbarheter och risker.

IMF drog samma slutsats (se rapporten enligt artikel IV): Sammanbrottet för Corporate Commercial Bank (KTB) förra sommaren avslöjade brister i Bulgariens tillsyns- och krishanteringsramar, samtidigt som kopplingen mellan finansiella och finanspolitiska risker i sedelfondssystemet också blev tydliga. Beslutsamma åtgärder krävs för att förbättra tillsynen av finanssektorn och säkra förtroendet för banksystemet.

b) Frankrike fick en högre plats i kategoriseringen inom ramen för MIP till följd av otillräckliga politiska åtgärder. Såsom kommissionen slog fast i den fördjupade granskningen förvärrade detta riskerna till följd av såväl den kostnadsrelaterade som den icke-kostnadsrelaterade konkurrenskraften kombinerat med låg lönsamhet i företagen och av en hög och ökande fransk skuldsättning, i en situation med låg tillväxt och låg inflation.

Systemrisken för euroområdet var en annan faktor som ledde till omkategoriseringen till alltför höga obalanser, med tanke på den franska ekonomins starka handelsmässiga och finansiella kopplingar till andra medlemsstater.

Sammanfattningsvis baserades detta beslut inte enbart på hänsynstaganden i fråga om offentliga finanser. Det omfattade i stället en bredare bedömning av landets ekonomiska resultat och framtidsutsikter, vidtagna politiska åtgärder och riskerna för andra ekonomier i euroområdet.

c) Riskerna hade inte ökat på tydligt sätt från mars till november 2016, och det var därför inte nödvändigt att se över bedömningen i den fördjupade granskningen från 2016 att det inte fanns några obalanser i Förenade kungariket.

60. Valet av tidpunkt för offentliggörandet av det övergripande meddelandet har inget samband med överensstämelsen mellan kategoriseringen av obalanser och innehållet i de fördjupade granskningarna.

61. Vad gäller rubriken till punkt 61 påpekar kommissionen att dess beslutsprocess grundar sig på ett omfattande analytiskt och tekniskt arbete som utförs av kommissionens avdelningar. Kommissionskollegiet och avdelningarna agerar gemensamt. Det analytiska och tekniska arbetet utgör en integrerad del av de slutliga besluten. Detta bekräftas av det faktum att över 70 procent av medlemsstaterna anser att MIP-klassificeringen är antingen ”korrekt” eller ”ganska korrekt” (se figur f i revisionsrättens undersökning i bilaga VI).

Dessutom anser 94,7 procent av medlemsstaterna att den övergripande kvaliteten på landsrapporterna/de fördjupade granskningarna åtminstone är likvärdig med den på de tekniska rapporter som offentliggörs av andra internationella institutioner (IMF, OECD etc.), medan 26,3 procent anser att de till och med är bättre (se figur u i revisionsrättens undersökning i bilaga VI). Kraven i förordningen gäller hela kommissionen, och kommissionen är föremålet för denna revision.

Kommissionskollegiet och kommissionens avdelningar agerar gemensamt. Kommissionsledamöterna får direkta råd från avdelningar som de ansvarar för och indirekt från andra kommissionsavdelningar via de andra kommissionsledamöterna och deras respektive kansli. Kommissionskollegiet behåller sin befogenhet att inte följa avdelningarnas råd. Det är inte rättsligt skyldigt att följa sådana råd och behöver inte heller motivera detta.

Kollegiet kan dessutom beakta andra faktorer, förutom avdelningarnas råd i en viss fråga, som ibland inte blir tillgängliga förrän analyserna redan har gjorts.

Det faktum att även kommissionens ledamöter och inte bara de berörda avdelningarna gör bedömningar tyder generellt sett inte nödvändigtvis på att förfarandena har politiserats, utan visar att kommissionsledamöterna och deras kanslier bidrar till bedömningarna och i vissa fall kompletterar avdelningarnas bedömningar.

64. Kommissionen gör en annan bedömning. Kommissionen anger följande i sitt meddelande *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen* från oktober 2015: ”[K]ommissionen [kommer att] se till att de alltför stora obalanser som upptäcks följs upp på lämpligt sätt. Detta kräver ekonomiska bedömningar och ett aktivt samarbete med medlemsstaterna, som måste ta itu med sina utmaningar och ta ansvar för reformerna. Kommissionen kommer att stabilisera kategorierna, klargöra kriterierna för sitt beslut och bättre förklara kopplingen mellan typen av obalans och de åtgärder som föreslås i de landsspecifika rekommendationerna. (...) Förfarandet vid alltför stora obalanser kan inledas om det brister i reformåtagandet och reformer faktiskt inte genomförs. Det kommer även att användas vid allvarliga makroekonomiska obalanser som utgör en risk för en fungerande ekonomisk och monetär union, liknande dem som orsakade

krisen. Kommissionen kommer även att uppmana rådet att delta mer i den särskilda övervakningen av länder med alltför stora obalanser men för vilka EIP inte har inletts.”³

Kommissionen har fullgjort sina åtaganden enligt meddelandet från oktober 2015 sedan detta offentliggjordes. Genomförandet av MIP har blivit mer transparent, vilket har bekräftats av medlemsstaterna.

Obalansernas allvarsgrad har minskat i de flesta medlemsstaterna, vilket är ett skäl till att EIP inte har aktiverats sedan meddelandet från oktober 2015 offentliggjordes.

66. Kommissionens beslutsprocess inom ramen för MIP är fullständigt förenlig med kommissionens interna regler.

a) Denna iakttagelse förefaller inte vara relevant eftersom den inte är MIP-specifik och det inte finns något samband mellan de procedurfrågor som revisionsrätten tar upp och grunderna för de slutliga besluten. Klassificeringarna omfattar dessutom överläggningar mellan flera kommissionsledamöter och deras kanslier, per telefon, via möten och genom andra muntliga kommunikationsformer. Att frågan är brådskande, politiskt viktig eller marknadskänslig motiverar inte en strikt verifieringskedja med detaljerade protokoll från varenda diskussion mellan olika parter och med alla medlemsstater som är föremål för en fördjupad granskning.

Se även kommissionens svar på punkterna 61–62.

b) De förfaranderegler som föreskriver att dokument ska distribueras ett visst antal dagar före kommissionskollegiets möten bör syfta till att säkerställa att kommissionsledamöterna kan förbereda sig och delta i beslutsfattandet på lämpligt sätt. Dessa regler har endast införts i kollegieledamöternas intresse. Detta innebär att ledamöterna inte behöver följa tidsfristen om de anser att de kan utarbeta dokumenten snabbare. Detta är inget ovanligt och strider verkligen inte mot kommissionens interna regler. Att dokument har lämnats in sent påverkade i vilket fall inte beslutets grunder eller giltighet på något sätt.

c) Kodifierade förhandskriterier för inledandet av EIP är inte att rekommendera, eftersom man vid bedömningen måste beakta att makroekonomiska obalanser är mångfacetterade och ta hänsyn till komplexa fenomen som tar sig olika former och berör en rad olika områden och politiska instrument. Det är också skälet till att det förutom reglerna finns utrymme för bedömningar i övervakningsmekanismerna och att definitionen av obalanser eller alltför stora obalanser inte kodifieras i förordning EU nr 1176/2011.

68. Sammanslagningen av fördjupade granskningar och analyser som inte avser fördjupade granskningar bidrog till att minska möjliga överlappningar mellan de fördjupade granskningarna och arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar.

Erfarenheten visar att de fördjupade granskningarna fortfarande kan identifieras i det nuvarande formatet (även tack vare MIP-matrisen och det sammanfattande kapitlet i de fördjupade

³ Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet och Europeiska centralbanken av den 21 oktober 2015 *Stegen mot färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen* (COM(2015) 600 final).

granskningarna). Vidare visar den att överlappningarna mellan de fördjupade granskningarna och de fristående landsrapporterna har eliminerats.

I sina slutsatser om de fördjupade granskningarna och genomförandet av 2016 års landspecifika rapporter välkomnade rådet (ekonomiska och finansiella frågor) den integrerade analysen och betonade att man måste se till att analyserna av de fördjupade granskningarna är identifierbara och transparenta i landsrapporterna.

74. Ett avsnitt i landsrapporterna innehåller en övergripande bedömning av det aktuella läget, med en analys av förebyggande och korrigerande av obalanser. Den fördjupade analysen delas upp i tematiska avsnitt, och alla faktorer i analysen som är relevanta för de fördjupade granskningarna anges.

Den undersökning som revisionsrätten genomfört bland ledamöterna av kommittén för ekonomisk politik visar att ingen av de intervjuade ledamöterna ansåg att de fördjupade granskningarna/landsrapporterna var för snäva till sin omfattning (figur r i bilaga VI) eller att de fördjupade granskningarna var alltför korta (figur q i bilaga VI).

Den optimala omfattningen och längden av analyserna i de fördjupade granskningarna/landsrapporterna måste ses mot bakgrund av den samlade analysen, som till exempel offentliggjorts i tidigare fördjupade granskningar/landsrapporter, samt återstående luckor.

75. Se kommissionens svar på punkt 68.

80. De fördjupade granskningarna måste koncentreras på obalanser, vilket inte är fallet med andra landsspecifika rapporter. Detta innebär att man ska upptäcka obalanser och även informera om korrigering av de obalanser som upptäckts tidigare.

82. De senaste modellerna har använts för analys av spridningseffekter utåt.

Spridningseffekter utåt från stora medlemsstater i euroområdet har analyserats systematiskt i de fördjupade granskningarna sedan 2015, eftersom spridningseffekterna sannolikt är större om de kommer från stora ekonomier. Kompletterande analyser av spridningseffekter inåt och spridningseffekter utåt tas med om så är relevant, på grundval av faktisk eller förväntad utveckling som eventuellt kan leda till stora gränsöverskridande effekter.

Det är viktigt att inse att vissa typer av spridningseffekter (t.ex. smittoeffekter via finansmarknadens förtroende) endast kan analyseras på grundval av antaganden och gissningar och att de har begränsningar.

Den ekonomiska analys som ges i de fördjupade granskningarna bygger även den på de senaste makroekonomiska prognoserna, som är utformade för att ta hänsyn till allmänna marknadsvillkor, inklusive eventuella rådande förutsättningar som återspeglar smittoeffekter utifrån.

84. Se kommissionens svar på punkt 82.

85. Se kommissionens svar på punkt 82.

86. Finanspolitiken övervakas inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten. Utvecklingen av statsskulden övervakas också inom ramen för MIP och i de fördjupade granskningarna, även ur ett framtidsperspektiv. Detta omfattar länder där en hög statsskuld bidrar till upptäckt av obalanser

eller där ett minskat budgetunderskott bidrar till korrigering av stora underskott i bytesbalansen som har identifierats som del av obalanserna.

I ett antal medlemsstater med höga statsskulder har följderna av ökad avkastningsskillnad för statsskulder analyserats.

I medlemsstater med överskott i bytesbalansen har man i den fördjupade granskningen analyserat kopplingarna mellan ett antal finanspolitiska åtgärder och den externa positionen. För dessa länder har ett antal finanspolitiskt relaterade landsspecifika rekommendationer som kan bidra till att hantera stora överskott identifierats som MIP-relevanta.

Ruta 4

Fjärde stycket: Den konjunkturrensade bytesbalansen, det vill säga bytesbalansen justerad för produktionsgap inrikes och utomlands, avspeglar den minskade inhemska efterfrågan i Spanien. Enligt kommissionens beräkningar ökade den konjunkturrensade bytesbalansen till -1,2 procent av BNP 2014 (siffra från 2015), från -9,2 procent av BNP 2008, vilket tyder på att förbättringen till stor del är oberoende av konjunkturläget (fördjupad granskning/landsrapport 2015).

Femte stycket: I Frankrikes fall avspeglas den största riskkällan för obalanser inte i bytesbalansen, till skillnad från i Tyskland. Budgetkonsolidering ingår dock i MIP-analyserna och Frankrike rekommenderas helt klart att skärpa sin finanspolitik, även som ett sätt att ombalansera sin externa sektor.

87. Ruta 5 utgör inte något tillräckligt stöd för denna iakttagelse, se svaren på ruta 5.

Ruta 5

Första pilen: Kommissionens beslut om MIP-status 2013 presenterades och förklarades i det berörda meddelandet från april 2013: riskerna till följd av policyn för minimilöner nämndes kort, men är inte en av huvudorsakerna (s. 9–10).

Första punktsatsen: Elasticiteten i arbetskraftsefterfrågan är en parameter som är stabil över tiden, och den behöver därför inte uppskattas varje år. Skillnaderna i resultaten avspeglar även skillnader i antagandena, det vill säga inga effekter på lönerna över minimilönerna i den citerade hänvisningen.

Andra punktsatsen: Minimilönen analyseras i den fördjupade granskningen av Slovenien under rubriken ”Konkurrenskraft och exportresultat”, vilket klargör fokus för analysen. I den fördjupade granskningen anges att ”minimilönen har satts långt över de grundlöner som förhandlats fram i vissa sektorsspecifika kollektivavtal, även för arbetsuppgifter som kräver gymnasieutbildning”.

Tredje punktsatsen: De analytiska bedömningarna i de fördjupade granskningarna är landsspecifika. Förhållandena i Slovenien 2013 och i Bulgarien 2016 är inte helt jämförbara.

Andra pilen: Andra internationella institutioner som IMF instämmer i kommissionens analys av statligt ägda bankers relativt svagare ställning; se till exempel artikel IV i slutsatserna av den 17 januari 2014.

Tredje pilen: Analysen visar på skillnader i avkastningen på tillgångar mellan de båda grupperna av banker. Kommissionen slöt sig då till att det fanns ett antal orsaker till detta resultat. Detta kompletterades senare i rapporten med en analys av statistik över kvaliteten på tillgångarna, vilken visade att tillgångarna vid nationellt ägda banker är av bättre kvalitet.

90. Det finns inga tydliga argument för att kvaliteten på analyserna i rapporten om förvarningsmekanismen inte hade förbättrats. Faktum är att rapporten om förvarningsmekanismen med tiden har berikats med ytterligare analyser och information.

Nästan 90 procent av ledamöterna av kommittén för ekonomisk politik ansåg att analysen av förvarningsmekanismen var effektiv när det gäller att identifiera de medlemsstater som riskerar att drabbas av makroekonomiska obalanser (svar på fråga b i enkäten till EPC-medlemmarna i bilaga VI till denna rapport), vilket också är syftet med rapporten om förvarningsmekanismen.

91. Valet av den första uppsättningen medlemsstater som skulle analyseras i fördjupade granskningar skedde helt i enlighet med analysen av rapporten om förvarningsmekanismen.

Försiktighetsåtgärden att utfärda en fördjupad granskning för medlemsstater som redan konstaterats ha obalanser för att bedöma obalansernas utveckling och hur de eventuellt har korrigerats innebär att de flesta av de fördjupade granskningarna var resultatet av redan upptäckta obalanser.

Rapporten om förvarningsmekanismen spelade dock fortfarande en roll vid valet av länder som skulle omfattas av en fördjupad granskning, trots att inga obalanser hade upptäckts för dessa länder.

Eftersom antalet medlemsstater med upptäckta obalanser minskar, fattas besluten om fördjupade granskningar i allt större utsträckning utifrån analysen av rapporten om förvarningsmekanismen.

Försiktighetsåtgärden att utfärda fördjupade granskningar för alla länder som redan konstaterats ha obalanser kan inte bestridas, eftersom man på så sätt kan undvika risken för att fördjupade granskningar saknas när behov finns. Denna praxis och den ofta långsamma utvecklingen av relevanta ekonomiska variabler som orsakar obalanser leder oundvikligen till en viss grad av stabilitet i den uppsättning av länder som väljs för fördjupade granskningar. Det skapar också en viss konsekvens över tiden.

92. Det huvudsakliga syftet med resultattavlan för MIP är inte att den ska fungera som ett system för tidig varning. Den fungerar som ett filter för att upptäcka prima facie-fall av möjliga obalanser som bör undersökas närmare och ger möjlighet att spåra utvecklingen av indikatorer som tyder på ökade risker. Syftet är att resultattavlan ska ge en bred täckning av risker för makroekonomisk stabilitet, i stället för att inriktas på att förutsäga kriser av en mycket specifik typ.

Resultattavlan underhålls, uppdateras och ändras av kommissionens avdelningar i samråd med rådet och parlamentet. Det tekniska arbetet med resultattavlan utförs av rådets kommittéer, särskilt Ekofins kommitté för ekonomisk politik och arbetsgruppen LIME.

a) Preliminära uppgifter eller prognoser används inte för resultattavlan för rapporten om förvarningsmekanismen. Säker statistik finns endast tillgänglig i ett senare skede.

b) Medelvärden innebär en lägre risk för att tolkningen av vissa indikatorer styrs av tillfälliga fluktuationer.

93. Det finns en motsägelse mellan att inbegripa alla eventuellt relevanta variabler i resultattavlan och se till att resultattavlan inte blir för bred, vilket krävs enligt förordning (EU) nr 1176/2011.

Inflation har ett starkt samband med variabler som finns med i resultattavlan, nämligen tillväxttakten i enhetsarbetskostnader och verkliga bostadsprisförändringar, vilket innebär att inflation inte ger någon betydande kompletterande information.

Jämförbara uppgifter om nödlidande lån fanns inte tillgängliga förrän helt nyligen (de första offentliga uppgifterna publicerades av ECB 2015).

94. Inbegripandet av dessa indikatorer bidrar till en bättre förståelse av de sociala konsekvenserna av obalanser, även under den tid då de korrigeras, vilket i sin tur bidrar till finjusterade MIP-rekommendationer.

Inbegripandet av dessa variabler i resultattavlan ledde inte till att man ändrade MIP:s fokus, som fortfarande är att förebygga uppkomsten av skadliga makroekonomiska obalanser och se till att de korrigeras.

95. Antalet ”blinkande” indikatorer är inte den huvudsakliga faktorn bakom analysen av rapporten om förvarningsmekanismen. Enligt MIP-förordningen ska resultattavlan inte tolkas mekaniskt och dessutom ska kompletterande relevant information.

Se även kommissionens svar på punkt 92.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

97. Kommissionen kommer att göra nästa översyn tillämpningen av MIP under 2019 enligt förordning (EU) nr 1176/2011 (artikel 16). Resultaten kommer att offentliggöras och diskuteras med medlemsstaterna och andra intressenter. Detta blir också ett idealiskt tillfälle för att se över ramen, vilket bör ske på ett heltäckande, strukturerat och följdriktigt sätt vid uppföljningen av översynen 2019. Revisionsrättens rekommendationer kommer att beaktas på vederbörligt sätt. Kommissionen anser att man vid genomförandet av rekommendationerna bör ta hänsyn till översynen av MIP 2019, men kommissionen kommer att påbörja genomförandet av några av åtgärderna redan under perioden 2018–2019, särskilt rekommendationerna 3 ii, 4, 5 och 6.

98. Se kommissionens svar på punkt 33.

99. Varje landsspecifik rekommendation innefattar ett antal rekommendationer, inklusive rekommendationer för att hantera obalanser. Beroende på hur de landspecifika rekommendationerna är utformade när det gäller specifika rekommenderade åtgärder, anges det i skälen i rättsakterna om rapportering av landsspecifika rekommendationer vilka landsspecifika rekommendationer som är MIP-relevanta. Såsom kommissionen förklarar i sitt svar på punkt 38 är MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer enligt etablerad praxis sådana rekommendationer som omfattar åtgärder som särskilt avser korrigerande av obalanser som upptäckts hos länder som omfattas av övervakning inom ramen för MIP.

Landsspecifika rekommendationer som anges som MIP-relevanta innehåller alltid åtgärder som bidrar till att hantera obalanser. Såsom kommissionen förklarar i sitt svar på punkt 35 är sådana åtgärder ibland av mycket olika karaktär, och åtgärderna kan samtidigt omfatta mer än bara förebyggande och korrigerande av obalanser. Mot bakgrund av dessa överväganden är kopplingen mellan åtgärder och obalanser mindre direkt i vissa fall.

100. Tidsramens lämplighet kan endast bedömas mot de exakta kraven i de landsspecifika rekommendationerna. Vederbörlig hänsyn måste också tas till behovet av akuta åtgärder för att uppfylla MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer för att undvika att obalanserna utvecklas till allvarliga kriser om de inte åtgärdas.

101. Kommissionen kvantifierar inte systematiskt de landsspecifika rekommendationernas effekter. Det finns flera skäl till detta, framför allt följande: åtgärdernas effekter beror också på hur medlemsstaterna väljer att genomföra och uppfylla de landsspecifika rekommendationerna; kopplingen mellan politiska instrument och obalanser kan påverkas av olika faktorer; vissa landsspecifika rekommendationer är inte lämpliga att kvantifiera, vilket innebär att en bedömning som endast baseras på en undergrupp av åtgärder som är enklare att kvantifiera skulle ge en mer obalanserad bild; uttömmande förhandsbedömningar är mycket osäkra och görs utifrån antaganden.

Rekommendation 1

i) Kommissionen godtar rekommendationen.

De landsspecifika rekommendationerna är redan utformade för att hantera upptäckta obalanser. Det kan finnas utrymme för en tydligare koppling i kommissionens dokument.

De landsspecifika rekommendationerna ger medlemsstaterna ett visst utrymme att välja hur de ska gå till väga för att följa dem, för att medlemsstaterna säkert ska ta ansvar för åtgärderna och reformerna. Det är inte självklart att mer detaljerade rekommendationer har en starkare inverkan på obalanser.

ii) Kommissionen godtar rekommendationen.

iii) Kommissionen godtar rekommendationen.

Såsom kommissionen anger i sitt svar på punkt 44 kvantifierar den inte systematiskt de landsspecifika rekommendationernas effekter. Det finns flera skäl till detta, framför allt följande:

- Åtgärdernas effekter beror också på hur medlemsstaterna väljer att genomföra och uppfylla de landsspecifika rekommendationerna, eftersom medlemsstaterna själva får bestämma hur de ska gå till väga för att följa dem.
- Kopplingen mellan politiska instrument och obalanser kan påverkas av olika faktorer, vilket innebär att det inte alltid är lätt för de politiskt ansvariga att kontrollera resultaten.
- Uttömmande förhandsbedömningar är mycket osäkra och baseras på antaganden, bland annat om andra aktörers och intressenters beteendeförändringar. Av samma skäl baseras inte rekommendationer från andra jämförbara institutioner systematiskt på kvantifieringar.
- Vissa landsspecifika rekommendationer är inte lämpliga att kvantifiera eftersom de inte kan utformas som parametriska förändringar i de tillgängliga modellerna (t.ex. reformer för förbättrad styrning). Risken med att göra en fullständig bedömning av paketet med landsspecifika rekommendationer är därför att den blir ofullständig eller obalanserad, eftersom inte alla rekommendationer kan täckas, utan endast den undergrupp som är lämplig för kvantifiering.

Vissa kvantifieringar av möjliga åtgärder har dock gjorts i särskilda fall, och kommissionen gör sådana kvantifieringar när så är möjligt.

iv) Kommissionen godtar rekommendationen, men påpekar att de ordinarie tidsfristerna för den europeiska planeringsterminen för genomförandet av de landsspecifika rekommendationerna gäller, eventuellt med lämpligt motiverade undantag, i fall där det vid den tidpunkt då

rekommendationerna utfärdas redan står klart att de ordinarie tidsfristerna skulle vara orealistiska för en viss åtgärd.

Se kommissionens svar på punkt 97.

102. Slutsatserna om klassificering av obalanser anges i ett meddelande från kommissionen som åtföljer de fördjupade granskningarna, och grundas på en analys av dessa. Medlemsstaternas klassificering inom MIP avgörs främst av analysen av de fördjupade granskningarna, men även andra aspekter beaktas, vilket överensstämmer med förordning (EU) nr 1176/2011:

- För att säkerställa överensstämmelse mellan länderna i bedömningen måste hela paketet med fördjupade granskningar beaktas i slutsatserna. Kategoriseringen inom MIP beaktar dessutom systemviktiga aspekter (se vägledningen, s. 48). Denna bedömning måste nödvändigtvis grundas på tolkningen av hela paketet med fördjupade granskningar.
- Enligt artikel 5.2 i förordning (EU) nr 1176/2011 ska kommissionen i sin bedömning ta hänsyn till en rad andra faktorer (ekonomisk utveckling i unionen och euroområdet, obalansernas ursprung, de ekonomiska förhållanden som råder, de rekommendationer eller uppmaningar som rådet har lämnat enligt stabilitets- och tillväxtpakten och den europeiska planeringsterminen, och den granskade medlemsstatens planerade politik).
- Det finns inget krav på att bedömningen av obalanser är endast ska beakta uppgifter i de fördjupade granskningar som offentliggörs vid tidpunkten t, eftersom det kan finnas relevant information även i andra offentliga dokument (t.ex. tidigare fördjupade granskningar, rapporter om förvarningsmekanismen och prognoser).
- Kommissionen överväger de fördjupade granskningarna och andra aspekter innan den beslutar om kategorisering.

Behovet av att beakta dessa aspekter, särskilt hela paketet med fördjupade granskningar, motiverar metoden att rapportera om slutsatserna från de fördjupade granskningarna för alla MIP-länder i ett särskilt meddelande.

103. Kraven i MIP-förordningen gäller kommissionen som helhet. Se även kommissionens svar på punkterna 61 och 66.

104. Såsom anges i kommissionens svar på ruta 3 fastställs i artikel 1.1 i förordning (EU) nr 1176/2011 ”detaljerade regler för upptäckt av makroekonomiska obalanser samt för förebyggande och korrigering av alltför stora makroekonomiska obalanser inom unionen”. Såsom klargörs i skäl 9 i förordningen är syftet med de särskilda regler som har införts för detta ändamål att komplettera ”det multilaterala övervakningsförfarande som avses i artikel 121.3 och 121.4 i EUF-fördraget”.

Med tanke på förordningen syfte är det inte parlamentets och rådets sak att, som medlagstiftare som antar sekundärlagstiftning i form av en förordning, ta ifrån kommissionen dess befogenhet enligt primärrätten, i det här fallet artikel 121.4 i EUF-fördraget.

Artikel 7.2 i förordning (EU) nr 1176/2011 ger inte upphov till en ny befogenhet eller ett nytt förfarande. Den fastställer villkoren för hur en befintlig fördragsbaserad befogenhet (artikel 121.4 i EUF-fördraget eller det multilaterala övervakningsförfarandet) ska utövas inom ramen för MIP. Kommissionen är därför inte skyldig att inleda förfarandet bara för att vissa omständigheter föreligger, eftersom kommissionens ensamma initiativrätt förblir intakt enligt artikel 121.4 i EUF-

fördraget och är en rätt som för övrigt garanteras i fördragen. Kommissionen behåller alltså sin rätt att besluta om huruvida förfarandet ska inledas. En sekundärrättsakt kan inte beröva kommissionen dessa bestämmanderätt såsom den fastställts i fördragen. Det är mot denna bakgrund som man måste tolka skäl 22 i förordning (EU) nr 1176/2011, där det anges att ett förfarande vid alltför stora obalanser bör inledas om allvarliga makroekonomiska obalanser konstateras. Detta innebär inte att kommissionen är skyldig att lägga fram en rekommendation utan är ett uttryck för medlagstiftarens politiska önskemål om att saker bör göras på ett visst sätt.

Rekommendation 2

i) Kommissionen godtar rekommendationen.

ii) Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Skälen till klassificeringen av obalanser offentliggörs i ett meddelande från kommissionen som åtföljer de fördjupade granskningarna, och kommissionen håller med om att skälen till en eventuell klassificering av obalanser bör vara tydliga. De processer som tillämpas för analysen av obalanser diskuteras regelbundet med medlemsstaterna i rådets kommittéer, och har offentliggjorts i det färskaste MIP-kompendiet.

Kommissionen har offentliggjort ett antal principer i MIP-kompendiet som den följer när den upptäcker och bedömer obalanser, och har ökat insynen i denna bedömning i de fördjupade granskningarna genom bedömningsmatriser för MIP.

Antagandet av regler för förhandsbeslut om klassificering och bedömning av makroekonomiska obalanser rekommenderas inte. Detta kräver en bedömning, eftersom de frågor som ska analyseras är mångfacetterade och komplexa och utvecklas mot bakgrund av den ekonomiska situationen. Därför kodifieras inte definitionen av obalanser eller alltför stora obalanser i förordning (EU) nr 1176/2011.

iii) Kommissionen godtar rekommendationen om att förbättra kommunikationen om varför EIP inte rekommenderas.

Se kommissionens svar på punkt 97.

iv) Kommissionen godtar inte denna rekommendation.

Kommissionen vill understryka att kodifierade kriterier för inledandet av EIP inte är rekommendabelt. En meningsfull bedömning av obalanser och uppföljningen av dessa obalanser kräver ett visst omdöme, eftersom makroekonomiska obalanser kan bero på flera olika saker, ta sig olika skepnader och omfatta flera olika områden och politiska instrument. Dessutom måste en lång rad landsspecifika och landsöverskridande faktorer beaktas. Införandet av sådana kriterier skulle inte heller överensstämma med andan i förordning (EU) nr 1176/2011, som inte kodifierar begreppet obalanser eller alltför stora obalanser.

105. Sammanslagningen av fördjupade granskningar och analyser som inte avser fördjupade granskningar bidrog till att minska möjliga överlappningar mellan de fördjupade granskningarna och arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar. Erfarenheten visar att de fördjupade granskningarna fortfarande kan identifieras i det nuvarande formatet (även tack vare MIP-matrisen och det sammanfattande kapitlet i de fördjupade granskningarna) och att överlappningarna mellan de fördjupade granskningarna och de fristående landsrapporterna har eliminerats.

106. Så länge som den nödvändiga analysen av obalanser görs, utformas och kommuniceras på lämpligt sätt är det oväsentligt om de fördjupade granskningarna delas upp eller integreras i landsrapporterna

Rekommendation 3

i) Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen håller med om att analyserna av de fördjupade granskningarna måste vara tillräckligt utvecklade för att fylla eventuella luckor i analysen.

Kommissionen håller däremot inte med om att allvarigare obalanser nödvändigtvis kräver mer omfattande analytiska dokument, eftersom detta även beror på om huruvida luckor i analysen har åtgärdats i tidigare analyser.

Kommissionen anser även att införlivandet av de fördjupade granskningarna i landsrapporterna har bidragit till att minska onödiga överlappningar och att detta inte innebär att kommunikationen om analyserna av de fördjupade granskningarna har blivit mer otydlig.

ii) Kommissionen godtar rekommendationen om att inte offentliggöra resultattavlan tillsammans med den fördjupade granskningen.

Variablerna för de landsspecifika resultattavlorna måste inte offentliggöras enligt förordningen, och syftet med resultattavlan är främst att välja ut länder för fördjupad granskning, inte att analysera granskningen i sig.

Kommissionen samtycker till att ge tillgång till de datauppsättningar som används i analysen av de fördjupade granskningarna.

Se kommissionens svar på punkt 97.

108. Analysen av de fördjupade granskningarna omfattar aspekter som rör offentliga finanser. Enligt förordning (EU) nr 1176/2011 genomförs övervakningen inom MIP med hänsyn till övervakningen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten och genom säkerställande av överensstämmelse. Landsspecifika rekommendationer om offentliga finanser inom ramen för stabilitets- och hållbarhetspakten anses vara MIP-relevanta för medlemsstater där en hög statsskuld bidrar till att upptäcka obalanser i ett visst land, eller där ett minskat budgetunderskott bidrar till att korrigera stora underskott i bytesbalansen som har identifierats som en del av obalanserna. I länder med överskott i bytesbalansen har man i den fördjupade granskningen analyserat kopplingarna mellan ett antal finanspolitiska åtgärder och den externa positionen. För dessa medlemsstater har ett antal finanspolitiskt relaterade åtgärder i de landsspecifika rekommendationerna som kan bidra till att hantera stora överskott identifierats som MIP-relevanta.

Rekommendation 4

Kommissionen godtar rekommendationen.

Kommissionen kommer att fortsätta att genomföra övervakningen inom MIP genom att ta hänsyn till övervakningen inom ramen för stabilitets- och tillväxtpakten enligt förordning (EU) nr 1176/2011 och säkerställa överensstämmelse mellan de båda processerna.

Se kommissionens svar på punkt 97.

109. De senaste modellerna har använts för analysen av spridningseffekter utåt.

Spridningseffekter utåt från stora länder i euroområdet har analyserats systematiskt i de fördjupade granskningarna, eftersom spridningseffekterna sannolikt är större om de kommer från stora ekonomier. Kompletterande analyser av spridningseffekter inåt och spridningseffekter utåt tas med om så är relevant, på grundval av faktisk eller förväntad utveckling som eventuellt kan leda till stora gränsöverskridande effekter.

Det är viktigt att inse att vissa typer av spridningseffekter (t.ex. smittoeffekter via finansmarknadens förtroende) endast kan analyseras på grundval av antaganden och gissningar och att de har begränsningar.

Aspekter av obalanser som berör euroområdet har systematiskt diskuterats i de senaste rapporterna om förvarningsmekanismen. Slutsatserna från de fördjupade granskningarna hänvisar till spridningseffekter och systemviktiga överväganden för ett antal medlemsstater.

110. Den konstaterade bristande överensstämmelsen mellan MIP-relevanta landsspecifika rekommendationer och rekommendationerna till euroområdet har sin grund i att rekommendationerna till euroområdet och de MIP-relevanta landsspecifika rekommendationerna endast är tillämpliga på medlemsstater som mottar landsspecifika rekommendationer som samtidigt är MIP-relevanta och för vilka det finns en relevant rekommendation till euroområdet. Alla rekommendationer till euroområdet är inte MIP-relevanta, eftersom de har en bredare räckvidd. Alla medlemsstater mottar inte MIP-relaterade rekommendationer, eftersom vissa medlemsstater inte omfattas av övervakning inom detta förfarande. Alla medlemsstater mottar inte landsspecifika rekommendationer som härrör från rekommendationer till euroområdet om de inte har några relevanta problem, inte behöver vidta särskilda politiska åtgärder eller har begränsningar som medför att landsspecifika rekommendationer inte utfärdas.

Rekommendation 5

i) Kommissionen godtar rekommendationen och anser att den redan genomför den.

Systemviktiga aspekter för euroområdet och villkoren för ombalansering beaktas redan vid genomförandet av MIP, och dessa överväganden har fungerat som underlag för klassificeringen av och rekommendationerna om obalanser inom MIP.

ii) Kommissionen godtar rekommendationen.

MIP-relaterade landsspecifika rekommendationer utfärdas endast till länder med identifierade obalanser. MIP-relaterade landsspecifika rekommendationer måste överensstämma med MIP-relevanta rekommendationer för euroområdet. MIP-relaterade landsspecifika rekommendationer kan omfatta finanspolitiska åtgärder om detta krävs för att hantera de obalanser som upptäckts i den berörda medlemsstaten. MIP kan inte användas för att ge finanspolitiska rekommendationer som berör alla medlemsstater. Kommissionen anser att överensstämmelse med rekommendationerna för euroområdet avseende den finanspolitiska inriktningen endast är motiverad på grundval av de obalanser som har konstaterats för de berörda medlemsstaterna.

Se kommissionens svar på punkt 97.

Rekommendation 6

Kommissionen godtar denna rekommendation och vidtar redan åtgärder för att genomföra den.

Se kommissionens svar på punkt 97.

Händelse	Datum
Revisionsplanen antas / Revisionen inleds	31.5.2016
Den preliminära rapporten skickas till kommissionen (eller till ett annat revisionsobjekt)	28.9.2017
Den slutliga rapporten antas efter det kontradiktoriska förfarandet	28.11.2017
Svaren från kommissionen (eller från ett annat revisionsobjekt) har tagits emot på alla språk	15.12.2017

Vi granskade Europeiska kommissionens genomförande av förfarandet vid makroekonomiska obalanser (MIP) som syftar till att identifiera, förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser som skulle kunna inverka negativt på den ekonomiska stabiliteten i ett visst EU-land, euroområdet eller EU som helhet. Vi konstaterade att MIP generellt sett är väl utformat men att kommissionen inte genomför det så att obalanser förebyggs och korrigeras på ett ändamålsenligt sätt. Klassificeringen av medlemsstater med obalanser är inte helt transparent, kommissionens djupanalys är visserligen av god kvalitet men den har blivit mindre synlig och allmänheten saknar medvetenhet om förfarandet och dess konsekvenser. Vi lämnar därför ett antal rekommendationer till kommissionen för att avsevärt förbättra vissa aspekter av dess förvaltning och för att ge MIP en mer framträdande plats.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrå

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: @EUAuditors

©Europeiska unionen, 2018

För all användning eller återgivning av foton eller annat material som Europeiska unionen inte har upphovsrätten till måste tillstånd inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavaren.