



**DET EUROPÆISKE RÅD
FORMANDEN**

Bruxelles, den 12. oktober 2012

**HEN IMOD EN EGENTLIG ØKONOMISK OG MONETÆR UNION
Foreløbig rapport**

På Det Europæiske Råds møde i juni "*blev formanden for Det Europæiske Råd opfordret til i tæt samarbejde med formanden for Kommissionen, formanden for Eurogruppen og formanden for ECB at udarbejde en specifik og tidsbunden køreplan for gennemførelsen af en egentlig Økonomisk og Monetær Union*". Denne foreløbige rapport til Det Europæiske Råd bygger i stor udstrækning på idéer og forslag, der kom til udtryk på en række bilaterale møder i september med alle EU's medlemsstater og med Europa-Parlamentet og dets formand. Formålet med denne rapport er at fremhæve punkter, hvor der er overensstemmelse, og indkredse områder, der kræver yderligere arbejde, inden den endelige rapport forelægges i december.

I henhold til traktaten har Unionen oprettet en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta. Synspunkterne i denne rapport fokuserer på medlemsstaterne i euroområdet, da de står over for særlige udfordringer i kraft af deres fælles valuta. Processen hen imod en dybere økonomisk og monetær union bør være kendetegnet ved åbenhed og gennemsigtighed og være i fuld overensstemmelse med det indre marked i alle henseender.

Rapporten fokuserer på de centrale byggesten, der blev identificeret i rapporten "*Hen imod en egentlig Økonomisk og Monetær Union*", som blev forelagt på Det Europæiske Råds møde i juni.

I. Integreret finansiel ramme

Den finansielle sektors integration i Den Europæiske Union er blevet uddybet betydeligt efter indførelsen af den fælles valuta. Tilsyn, krisestyring og afvikling af banker organiseres imidlertid fortsat på nationalt plan. Som følge heraf har manglen på fælles bankafviklingsværktøjer hindret effektiv krisestyring og øget skatteydernes udgifter til støtte af den finansielle sektor og risiciene for den finansielle og finanspolitiske stabilitet. Krisen har fremkaldt en opsplitning af euroområdet finansielle marked, hvilket har indvirket negativt på kreditvilkårene. Som nævnt i de bilaterale konsultationer er etableringen af en integreret finansiel ramme nødvendig for at opnå en egentlig økonomisk og monetær union. En integreret finansiel ramme skal omfatte en fælles tilsynsmyndighed, et fælles regelsæt for afvikling, der implementeres af en fælles afviklingsmyndighed, og nationale indskudsgarantiordninger, som bygger på fælles standarder.

Fælles tilsynsmekanisme

Den omfattende revision af lovgivningen, der blev gennemført i 2010, førte til oprettelsen af Det Europæiske Finanstilsynssystem. De europæiske tilsynsmyndigheder, herunder Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) og Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB), har hovedsagelig haft koordinerende funktioner, mens væsentlige beslutningsbeføjelser er forblevet på nationale hænder. I nye forslag til retsakter, som Europa-Kommissionen har forelagt, foreslås det nu, at der inden for rammerne af Den Europæiske Centralbank oprettes en fælles tilsynsmekanisme, som dækker euroområdet og er åben for alle medlemsstater. Vedtagelsen af den fælles tilsynsmekanisme prioriteres højt. I den forbindelse er der tre vigtige elementer: For det første skal der være en klar adskillelse af ECB's pengepolitik og tilsynsopgaver, for det andet skal der være balance mellem rettigheder og forpligtelser for alle medlemsstater, der deltager i de nye tilsynsordninger, og for det tredje skal den nye fælles tilsynsmekanisme udvise passende ansvarlighed over for bl.a. Europa-Parlamentet.

Den fælles tilsynsmekanisme bør fungere på en måde, der er helt i overensstemmelse med det indre marked. Derfor vil Den Europæiske Banktilsynsmyndighed bevare sin rolle og sit fokus på indførelse og sikring af gennemførelsen af et fælles regelsæt for at fastholde lige vilkår over hele EU. Den vil også fastholde sin rolle som mægler mellem de forskellige tilsynsmyndigheder. I den forbindelse skal EBA's afstemningsregler tilpasses for at sikre fair repræsentation og effektiv beslutningstagning i det indre marked for finansielle tjenesteydelser.

Endelig er det vigtigt, at dette centraliserede tilsyn muliggør gnidningsløs kontinuitet mellem mikro- og makroprudentiel politik og bidrager til at styrke ESRB's funktion.

Afvikling

Europa-Kommissionen har allerede fremsat et forslag til direktiv om genopretning og afvikling, som vil sikre 1) anvendelse af bedste praksis og bedre bankafviklingsværktøjer for at beskytte skatteyderne (f.eks. bail in, oprettelse af brobanker osv.) og ii) sammenhæng i de nationale ordninger for at lette hjem-/værtsafviklinger og grænseoverskridende krisestyring. De nationale afviklingsfonde, der foreslås i direktivet, vil også sikre, at afviklingsomkostningerne først og fremmest afholdes af den private sektor.

I en situation hvor tilsynet reelt flyttes til en fælles tilsynsmekanisme, kræves der en fælles afviklingsmyndighed med en passende bagstopperordning for at sikre, at afviklingsbeslutninger træffes hurtigt, upartisk og i alles interesse. I overgangsfasen og efter etableringen af en effektiv fælles tilsynsmekanisme vil ESM have mulighed for at rekapitalisere bankerne direkte under overholdelse af passende betingelser.

Indskudsgarantimekanismer

Troværdige indskudsgarantiordninger kan spille en vigtig forebyggende rolle for det finansielle systems stabilitet. Lovgivningsforslaget om harmonisering af nationale indskudsgarantiordninger er et vigtigt skridt på vejen til at nå dette mål. Det indfører et stærkt generelt princip om, at disse ordninger skal råde over tilstrækkelige midler i form af bidrag fra den finansielle sektor, samtidig med at der sikres lige vilkår på tværs af forskellige ordninger.

Overordnet set har oprettelsen af en integreret finansiel ramme store finanspolitiske, økonomiske og politiske konsekvenser og kan derfor ikke ske, uden at der tages skridt til mere integrerede finanspolitiske og økonomiske rammer og større politisk ansvarlighed. Deling af risici i banksektoren uden en mere effektiv finanspolitisk disciplin kunne i modsat fald føre til negative incitamenter for staterne.

II. Integreret budgetramme

Krisen har understreget den store indbyrdes afhængighed mellem landene i og tilmed uden for euroområdet. Den har vist, at de nationale budgetpolitikker er af afgørende fælles interesse. Dette viser nødvendigheden af at supplere den nuværende ramme for overvågning og samordning af budgetpolitikkerne med en mere forudgående samordningsramme, som det foreslås i anden pakke om økonomisk styring, og af gradvis at indføre en fuldt udbygget integreret budgetramme. Det vil sikre en sund budgetpolitik på nationalt niveau og EU-niveau og dermed bidrage til bæredygtig vækst og makroøkonomisk stabilitet.

Andre valutaunioners historie viser, at der er forskellige metoder til gradvis at skabe en finanspolitisk union. Graden af centralisering af budgetinstrumenter og ordningerne for finanspolitisk solidaritet mod negative makroøkonomiske og finansielle stød veksler fra valutaunion til valutaunion. ØMU'ens særlige kendetegn berettiger til en specifik tilgang.

Stærkere økonomisk styring

På kort sigt skal det prioriteres at fuldføre og gennemføre de nye skridt til stærkere økonomisk styring. I de sidste par år er der vedtaget ("sixpack") eller indgået aftale om (traktaten om stabilitet, samordning og styring) betydelige forbedringer af de regelbaserede rammer for finanspolitikker i ØMU'en med større fokus på forebyggelse af budgetubalancer, større vægt på gældsudvikling, bedre håndhævmekanismer og nationalt ejerskab til EU-bestemmelser. De øvrige instrumenter til styrkelse af den finanspolitiske styring i euroområdet ("twopack"), som stadig er i lovgivningsprocessen, bør afsluttes hurtigst muligt og gennemføres fuldt ud. Denne nye styringsramme vil give mulighed for forudgående samordning af euroområdets medlemsstaters årlige budgetter og forbedre overvågningen af dem, der er i finansielle vanskeligheder.

Finanspolitisk kapacitet

Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt at styrke disciplinen alene. På længere sigt er der behov for at undersøge muligheden for at gå længere, end der er gjort med de nuværende foranstaltninger, for at styrke den økonomiske styring ved gradvist at udvikle en finanspolitisk kapacitet for ØMU'en. En sådan finanspolitisk kapacitet kan antage flere former, og forskellige muligheder vil skulle undersøges nærmere forud for Det Europæiske Råds møde i december.

Den vil understøtte nye finanspolitiske funktioner, som ikke er omfattet af den flerårige finansielle ramme. Det vil skulle undersøges, hvordan denne kapacitet kan udvikles inden for rammerne af EU og dets institutioner.

En af funktionerne ved en sådan ny finanspolitisk kapacitet kan være at lette tilpasningen til landespecifikke stød ved at sørge for en vis absorptionsgrad på centralt niveau. I ØMU'en er det hovedsagligt pengepolitikken, der skal reagere på symmetriske stød, som påvirker alle lande samtidig, hvorimod det ved landespecifikke økonomiske stød først og fremmest er de nationale budgetter, der skal reagere. Den europæiske stabilitetsmekanisme er et krisestyringsinstrument og er ikke udtænkt til at varetage en sådan funktion til absorption af stød. Endvidere betyder den lave grad af arbejdskraftbevægelighed på tværs af grænserne og strukturelle hindringer for prisfleksibiliteten, at økonomiske tilpasningsmekanismer er mindre effektive end i andre monetære unioner. Absorption af asymmetriske stød på centralt niveau vil repræsentere en form for begrænset finanspolitisk solidaritet, der udøves over de økonomiske konjunkturer og forstærker ØMU'ens økonomiske modstandsdygtighed. Elementer i finanspolitisk risikodeling kan og bør struktureres på en sådan måde, at de ikke fører til permanente overførsler på tværs af lande eller undergraver incitamentet til at afhjælpe strukturelle svagheder.

En anden vigtig funktion ved en sådan finanspolitisk kapacitet vil være at lette strukturreformer, der giver bedre konkurrenceevne og potentiel vækst i forhold til en integreret ramme for den økonomiske politik (se afsnit III nedenfor). En velfungerende funktion til absorption af stød vil kræve en yderligere grad af konvergens mellem medlemsstaternes økonomiske strukturer og politikker. Derfor er de to mål om absorption af stød og støtte til strukturreformer gensidigt supplerende og forstærkende.

Oprettelsen af en sådan ny finanspolitisk kapacitet må ikke udvande overholdelsen af finanspolitiske regler og finanspolitisk disciplin i de enkelte medlemsstater. Et nøgleaspekt ved en fremtidig finanspolitisk kapacitet, som vil skulle undersøges nøje, vil være dens mulige evne til at optage lån. I den henseende vil reglen om budgetbalance, som er nedfældet i både stabilitets- og vækstpagten og traktaten om stabilitet, samordning og styring, skulle gælde for denne finanspolitiske kapacitet. En fuldt udbygget integreret budgetramme vil kræve, at der oprettes en skattefunktion med klart definerede finanspolitiske ansvarsområder.

Det er blevet foreslået, at oprettelsen af et egentligt, sikkert og likvidt aktiv for euroområdet kan bidrage til at begrænse de negative feedbacksløjfer mellem banker og offentlige finanser, som har været en af kilderne til spredning i den nuværende krise. I den forbindelse kan samling af visse kortsigtede statsfinansieringsinstrumenter (f.eks. skatkammerbeviser) på et begrænset og betinget grundlag undersøges yderligere. Dette vil kræve en højere grad af fælles beslutningstagning vedrørende budgetter, der bygger på bestemmelserne i den anden pakke om økonomisk styring ("twopack") om undersøgelse af udkast til budgetplaner og forudgående samordning af udstedelse af gældsbeviser. Der er også blevet fremsat forslag om at håndtere den nuværende statsgæld på et betinget og midlertidigt grundlag gennem en gradvis roll-over til en amortisationsfond af den akkumulerede gæld, som de fleste medlemsstater har opbygget forud for og under den finansielle krise og gældskrisen.

III. Integreret ramme for økonomisk politik

For at forblive en yderst attraktiv social markedsøkonomi og for at bevare den europæiske sociale model er det vigtigt for Unionen at være globalt konkurrencedygtig og for den monetære union at undgå uforholdsmæssigt store forskelle i medlemsstaternes konkurrenceevne, således at hvert enkelt land er i stand til gnidningsløst og hurtigt at tilpasse sig stød. Dette omfatter fleksibilitet i priserne på tværs af økonomien såvel som evnen til at håndtere aktiv- og kreditbobler. Der skal findes en fin balance mellem behovet for at bevare medlemsstaternes politiske uafhængighed og tilpasningsevne på den ene side og håndhævelse af foranstaltninger til at forebygge dannelse af ubalancer og lette pris- og omkostningstilpasninger på den anden side. Dette er afgørende for at sikre, at nationale politikker er rettet mod stærk og bæredygtig økonomisk vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse og ikke undergraver den finansielle stabilitet i euroområdet som helhed.

Reformerne af EU's overvågningsramme

Krisen afslørende manglerne i den tidligere ramme for økonomisk politik og førte til flere reformer af EU's overvågningsramme, der kulminerede i skabelsen af et integreret europæisk semester med landespecifikke henstillinger og en ny procedure for makroøkonomiske ubalancer med sanktioner med henblik på at afdække og rette potentielt skadelige ubalancer. Yderligere fremdrift blev skabt af europluspagten, som siden da er blevet integreret i det europæiske semester. Det er for tidligt at foretage en fuldstændig vurdering af de nyligt gennemførte overvågningsmekanismer.

De første resultater fremhæver dog en række områder, hvor større synlighed, autoritet og effekt kunne være til gavn for disse procedurer.

Indikatorer for institutionernes kvalitet, arbejdsmarkedet og erhvervsklimaet viser svagheder overalt i EU og betydelige forskelle medlemsstaterne imellem. Gennemførelse af det indre marked er et stærkt middel til at afhjælpe nogle af disse mangler. En hurtig gennemførelse af de foranstaltninger, der var omfattet af vækst- og beskæftigelsespagten fra juni 2012, har højeste prioritet.

Fremme af strukturreformer gennem ordninger af en kontraktuel karakter

Ud over gennemførelsen af det indre marked er en tættere samordning, konvergens og håndhævelse på det økonomisk-politiske område påkrævet, hvis ØMU'en skal fungere effektivt. I den henseende bør, som nævnt i de bilaterale høringer, tanken om, at euomedlemsstaterne enkeltvis indgår ordninger af en kontraktuel karakter med EU-institutionerne om de reformer til fremme af vækst og beskæftigelse, som de forpligter sig til at iværksætte, og gennemførelsen heraf, undersøges. Dette kunne omfatte støtte til reformbestrebelse gennem begrænsede, midlertidige, fleksible og målrettede finansielle incitamenter. Sådanne ordninger kunne sammenkædes med de reformer, der findes i Rådets landespecifikke henstillinger, og bygge på EU-procedurer såsom de korrigerende handlingsplaner under proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store ubalancer eller de økonomiske partnerskabsprogrammer. En integreret økonomisk-politisk ramme, herunder den forudgående samordning af vigtige reformplaner for den økonomiske politik med betydelige afsmittende virkninger på euroområdet, vil også være med til at udstikke retningslinjer for politikker på områder såsom arbejdskraftens bevægelighed eller skatte- og afgiftsordination. Sådanne samordningsmekanismer kunne være åbne for de medlemsstater, der endnu ikke har indført euroen.

Styrkelse af den makroprudentielle politik

Endelig bidrager en integreret økonomisk-politisk ramme til at undgå den store og hurtige dannelse af ubalancer, som kan skærpes af utilstrækkelige finansielle vilkår på nationalt plan. Et muligt skridt i overensstemmelse med udviklingen af en integreret finansiel ramme kunne være øget anvendelse af makroprudentielle politiske redskaber. Tilvejebringelse af sådanne værktøjer til en fremtidig fælles tilsynsmyndighed - som der i øjeblikket er lagt op til i Kommissionens allerede forelagte udkast til retsakt om en fælles tilsynsmekanisme - vil øge virkningen af den makroprudentielle politik betydeligt. Det kunne bidrage til en bedre styring af udviklingen af især landespecifikke risici vedrørende kreditter og aktivpriser. I denne forbindelse bør ESRB spille en større rolle.

IV. Demokratisk legitimitet og ansvarlighed

Som et generelt princip bør demokratisk kontrol og ansvarlighed foregå på det niveau, hvor beslutningerne tages. Dette indebærer, at Europa-Parlamentet tillægges ansvar for beslutninger på europæisk plan, men også at de nationale parlamenters centrale rolle bevares og sikres, hvor det er relevant.

Lissabontraktaten har allerede indført forbedringer af EUs demokratiske ansvarlighed, både for så vidt angår Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. En yderligere styrket rolle for EU-institutionerne skal være ledsaget af en rimelig inddragelse af Europa-Parlamentet i EU-procedureerne. Der kan også tages en række konkrete skridt til at øge graden af samarbejde mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet på grundlag af artikel 13 i traktaten om stabilitet, samordning og styring samt protokol nr. 1 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde under overholdelse af det fællesskabsretlige samarbejde. Det skal i denne ånd derfor undersøges, hvordan der kan sikres en debat i Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter om de henstillinger, der er vedtaget i forbindelse med det europæiske semester.

Styringen i euroområdet bør yderligere forbedres ved at bygge videre på erklæringen fra euroområdetopmødet den 26. oktober 2011 og traktaten om stabilitet, samordning og styring.

En aktiv og åben social dialog vil også gavne styringsrammen.

V. De næste skridt

Med udgangspunkt i denne interimrapport og under hensyn til drøftelserne på Det Europæiske Råds møde den 18.-19. oktober og dets konklusioner vil en specifik og tidsbunden køreplan for gennemførelsen af en egentlig Økonomisk og Monetær Union blive forelagt på Det Europæiske Råds møde den 13.-14. december.

Under den forberedende proces vil de uformelle drøftelser med medlemsstaterne og Europa-Parlamentet fortsætte. Udveksling af synspunkter med andre vigtige interessenter kan også finde sted.