



Bruxelles, den 6.12.2017
COM(2017) 822 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET OG DEN
EUROPÆISKE CENTRALBANK**

**NYE BUDGETINSTRUMENTER SOM SKAL BIDRAGE TIL AT SIKRE ET
STABILT EUROOMRÅDE INDEN FOR EU'S RAMMER**

DA

DA

1. INDLEDNING

I sin tale om Unionens tilstand 2017 og den dertilhørende hensigtserklæring meddelte kommissionsformand Jean-Claude Juncker, at Kommissionen havde til hensigt at fremlægge konkrete forslag om oprettelsen af en budgetpost på EU's budget til midler vedrørende euroområdet. Formålet hermed er at kunne 1) yde teknisk bistand, der bygger videre på Kommissionens støtteprogram for strukturreformer, 2) agere stabiliseringsfunktion, 3) fungere som bagstopper (sikkerhedsnet) for bankunionen og 4) agere konvergensinstrument med henblik på at yde førtiltrædelsesbistand til medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroen.

Ovenstående idéer er beskrevet nærmere i denne meddelelse, som er en del af en pakke af initiativer, der skal uddybe Europas økonomiske og monetære union¹. Pakken bygger især på de fem formænds rapport om gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union af 22. juni 2015² og på Kommissionens oplæg om en dybere økonomisk og monetær Union af 31. maj 2017³.

Uddybningen af Den Økonomiske og Monetære Union og moderniseringen af EU's offentlige finanser er vigtige emner i forbindelse med de drøftelser om Europas fremtid, der blev skudt i gang med fremlæggelsen af Kommissionens hvidbog af 1. marts 2017⁴. Dette blev understreget yderligere i oplægget om fremtiden for EU's finanser af 28. juni 2017⁵. Ved denne skillelinje er der en enestående mulighed for at fremsætte konkrete fremadrettede forslag om både Den Økonomiske og Monetære Unions fremtid, og om hvordan EU's fremtidige offentlige finanser kan bidrage til at imødegå de konstaterede udfordringer.

Europæisk merværdi er i centrum for drøftelserne om EU's offentlige finanser. EU's ressourcer bør anvendes til at finansiere offentlige EU-goder. Sådanne goder gavner EU som helhed og kan ikke på lønsom vis sikres af medlemsstaterne på egen hånd. I overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet bør EU træffe foranstaltninger, hvis dette giver mere valuta for skatteydernes penge sammenlignet med tiltag på nationalt, regionalt eller lokalt plan alene.

En uddybning af Den Økonomiske og Monetære Union vil være godt både for euroområdet og for EU som helhed. Et mere integreret og stærkere euroområde vil skabe stabilitet og velstand for alle i EU og sikre, at EU's økonomiske stemme høres højt og tydeligt på den internationale scene. De nye budgetinstrumenter, der præsenteres i denne meddelelse, har til formål at opfylde nogle af de specifikke behov, som medlemsstaterne i euroområdet og de medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroen, har, under hensyntagen til sidstnævntes mere generelle behov og forhåbninger om at blive medlem af EU. I den forbindelse har denne meddelelse også til formål at maksimere synergierne mellem eksisterende og fremtidige instrumenter, der præsenteres af Kommissionen i maj 2018 som en del af forslagene vedrørende EU's flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020.

¹ COM(2017) 821 af 6. december 2017.

² Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union, rapport af 22. juni 2015 af Jean-Claude Juncker i nært samarbejde med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi og Martin Schulz.

³ COM(2017) 291 af 31. maj 2017.

⁴ COM(2017) 2025 af 1. marts 2017.

⁵ COM(2017) 358 af 28. juni 2017.

2. EU'S OFFENTLIGE FINANSER I DAG

EU's offentlige finanser omfatter EU's budget og adskillige andre europæiske mekanismer og finansieringsinstrumenter, også på euroområdet. Disse bidrager til medlemsstaternes økonomiske og sociale udvikling og støtter fælles EU-prioriteter (se tillægget for yderligere oplysninger).

Uddybningen af Den Økonomiske og Monetære Union er en af disse fælles prioriteter. Det kræver en beslutsom indsats i de enkelte medlemsstater og passende støtte via EU's budgetinstrumenter og instrumenter til politisk samordning. I denne meddelelse fremlægges der forslag om og idéer til, hvordan vi kan udnytte EU's budget bedre til at gøre vores indbyrdes afhængige økonomier mere modstandsdygtige. De fremskridt, der gøres med gennemførelsen af reformer og opnåelsen af konvergens, i såvel medlemsstater i euroområdet som medlemsstater uden for euroområdet, vil være til gavn for alle.

Inden for rammerne af EU's budget rådes der allerede over en bred vifte af instrumenter med stor gennemslagskraft – fra tilskud til finansielle instrumenter – selv om budgettet er relativt lille.

EU-budgettet udgør kun ca. 1 % af EU's samlede bruttonationalprodukt og er dermed af begrænset størrelse sammenlignet med de nationale budgetter. Det begrænses yderligere af, at det skal balancere ved årets udgang. Ikke desto mindre har EU's instrumenter haft væsentlig strategisk og økonomisk indvirkning i adskillige medlemsstater og sektorer. I dag skabes denne virkning primært ved hjælp af tilskud til økonomiske aktører eller offentlige myndigheder, der ydes direkte af EU-institutionerne eller sammen med medlemsstaterne. Særligt kan nævnes, at de europæiske struktur- og investeringsfonde de senere år har stået for mere end halvdelen af de samlede offentlige investeringer i visse medlemsstater og dermed har bidraget betragteligt til, at regioner og hele medlemsstater overalt i Europa har kunnet nå op på niveau såvel økonomisk som socialt. Set i lyset af at EU-støtte spredes ud over flere år, har EU's budget desuden over tid en stabiliserende indvirkning på de offentlige investeringer og kan, som den støtte, der er ydet til den græske økonomi, vise, have en stabiliserende rolle, når en medlemsstat er i økonomiske vanskeligheder⁶. Selv om de er af begrænset størrelse, findes der også et antal EU-instrumenter, der specifikt kan hjælpe med at afbøde økonomiske chok på såvel nationalt som lokalt plan⁷.

Siden den nuværende Kommissionen tiltrådte, er de europæiske struktur- og investeringsfonde og andre relevante programmer blevet suppleret af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer. Den såkaldte "Juncker-plan" har støttet private investeringer i hele Europa og gjort det muligt på fleksibel vis at mangedoble effekten af de begrænsede offentlige midler ved at udløse private investeringer⁸.

⁶ Den 15. juli 2015 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "En ny start for beskæftigelse og vækst i Grækenland" (COM (2015) 400) og foreslog en række ekstraordinære foranstaltninger, der bidrog til at maksimere absorberingen af EU-midler til støtte for den græske realøkonomi.

⁷ Andre sådanne mekanismer tæller ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, som yder støtte til medlemsstater og regioner med høj ungdomsarbejdsledsløshed, Den Europæiske Unions Solidaritetsfond, som yder finansiell bistand til medlemsstater/regioner, der er ramt af større katastrofer, og Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen, som yder støtte til arbejdstagere, der har mistet deres job som følge af store strukturelle ændringer i handelsmønstrene på verdensplan eller som følge af en global økonomisk og finansiell krise.

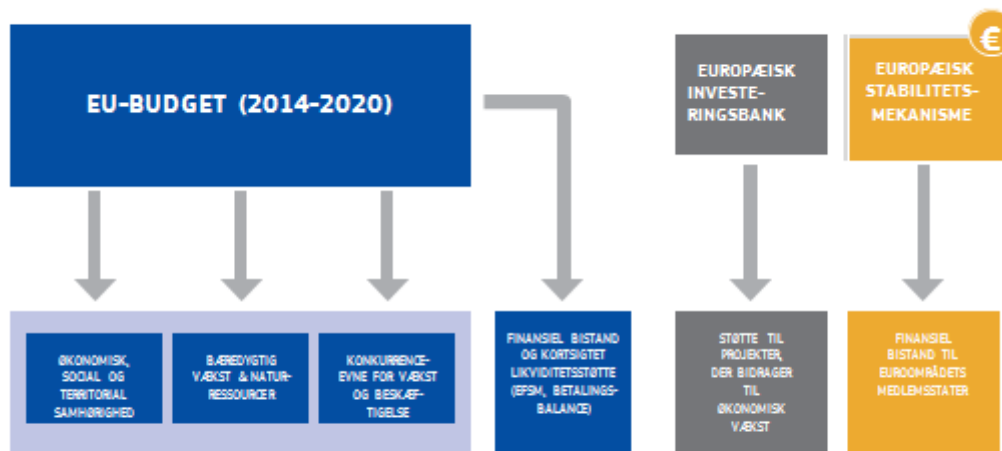
⁸ Ved udgangen af november 2017 beløb de finansieringsaftaler, der er indgået inden for rammerne af Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI), sig til 49,6 mia. EUR med investeringer i alle 28 medlemsstater, og det forventes, at EFSI udløser i alt 251,6 mia. EUR i investeringer. Cirka 528 000 små og mellemstore virksomheder (SMV) forventes at nyde godt af nemmere adgang til finansiering.

EU har i meget konkrete tilfælde beføjelse til at optage og yde lån. Dette er navnlig tilfældet for forvaltningen af lån, der ydes som betalingsbalancestøtte⁹ til medlemsstater uden for euroområdet, hvis de har problemer med betalingsbalancen. Det er også tilfældet for lån, der ydes under den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme¹⁰. Efter som de midler, der tilvejebringes, og de dertil svarende lån er back-to-back-transaktioner, har de ingen virkning for EU's budget, så længe de modtagende medlemsstater opfylder deres forpligtelser.

Ud over tilskud og lån ydes EU-støtten også i stigende grad i form af teknisk bistand. Med oprettelsen af Strukturreformtjenesten i 2015 har Kommissionen udvidet sin tekniske bistand og hjælper på anmodning medlemsstaterne med at gennemføre reformer på vigtige politikområder og med at styrke de offentlige administrationer.

De foranstaltninger, der støttes direkte over EU-budgettet, suppleres af en række EU- og euroområderedskaber og -organer. Nogle af disse opererer inden for EU's institutionelle rammer, men uden for EU's budget, som f.eks. Den Europæiske Investeringsbank. Andre opererer helt uden for EU's lovgivningsmæssige rammer, som f.eks. den europæiske stabiliseringsmekanisme. Mens Den Europæiske Investeringsbank støtter projekter, der bidrager til oprettelsen af flere arbejdspladser og vækst i og uden for Europa, yder den europæiske stabiliseringsmekanisme finansiell støtte til medlemsstater i euroområdet, der har alvorlige finansielle vanskeligheder.

EU-støtte og EU-værktøjer i dag



⁹ Rådets forordning (EF) nr. 332/2002 af 18. februar 2002 om indførelse af en mekanisme for mellemfristet betalingsbalancestøtte til medlemsstaterne (EFT L 53 af 23. februar 2002, s. 1).

¹⁰ Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme blev oprettet den 11. maj 2010 med hjemmel i Rådets forordning (EU) nr. 407/2010 af 11. maj 2010 (EUT L 118 af 12. maj 2010, s. 1). Den fungerer på næsten samme måde som betalingsbalancestøtten, men er til rådighed for alle medlemsstater, dvs. også medlemsstater i euroområdet.

Kilde: Europa-Kommissionen. EFSM: Den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme. BBS: Betalingsbalancestøtte.

Selv om EU-budgettet altid har fremmet større social og økonomisk konvergens og der på EU-niveau i de seneste år har været større udlånsmuligheder for at kunne håndtere ekstreme omstændigheder, har makroøkonomisk stabilisering indtil nu ikke været et eksplicit mål for EU-budgettet. Kriseårene har imidlertid også vist, at EU's offentlige finansers sammensætning og anvendelse ikke altid tager højde for Den Økonomiske og Monetære Unions specifikke behov – og ej heller for de behov, som medlemsstaterne i euroområdet eller de medlemsstater, der forbereder sig på at blive medlem af euroområdet, har.

Løsningen på disse udfordringer behøver ikke i første omgang at være økonomiske. Der er allerede gjort store fremskridt, og der skal gøres mere, for at forbedre de lovgivningsmæssige rammer og politikrammerne på både EU-plan og nationalt plan. I forbindelse med den aktuelle pakke fremsættes der således forslag om en køreplan for det videre arbejde¹¹.

De erfaringer, der er høstet over årene, viser imidlertid, at der i forbindelse med udnyttelsen af EU's offentlige finanser bør gøres en mere målrettet indsats for at løse tre indbyrdes forbundne og velafgrænsede problemer:

- 1) Fremme og støtte af strukturreformer i medlemsstaterne med henblik på at opbygge mere robuste økonomiske strukturer og bedre konvergens i resultaterne.** Dette er navnlig tilfældet for medlemsstater, der deltager i den fælles valuta, men også for medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroen, eftersom robuste strukturer er afgørende for en problemfri deltagelse i euroområdet. Kriseårene har tydeligt vist, hvor vigtigt det er at have moderne økonomiske og sociale strukturer, der gør det muligt at reagere hurtigt på chok for at undgå alvorlige økonomiske eller sociale problemer. De har også haft en betydelig indvirkning, der kunne mærkes mere i visse dele af Europa end i andre, på de økonomiske resultater, arbejdsløsheden, investeringerne og banker, der skulle reddes. Det er først nu – næsten ti år efter – at der ses tegn på, at den langsigtede proces hen imod konvergens i levestandarden er genoptaget.
- 2) Støtte til medlemsstaterne i euroområdet, så de kan reagere bedre på de hurtigt skiftende økonomiske omstændigheder og stabilisere deres økonomi, hvis de rammes af store asymmetriske chok.** Efter at den monetære politik blev samlet i den fælles valuta, har de deltagende medlemsstater ikke længere de samme makroøkonomiske politikinstrumenter til rådighed som før. Selv om hver medlemsstat er forskellig, og økonomiernes størrelse og struktur har betydning for sandsynligheden for at blive ramt af chok, understregede krisen de begrænsede midler, som de individuelle medlemsstater i euroområdet råder over til at absorbere virkningen af store chok, hvilket betød, at nogle mistede adgangen til markederne og dermed muligheden for at finansiere sig selv. I adskillige tilfælde resulterede dette i langvarig recession og negative afsmittende virkninger i andre medlemsstater.
- 3) Kappe forbindelsen mellem statsgælden og bankernes situation, mindskelse af systemiske risici og styrkelse af det fælles beredskab for at forhindre nye store bankkrak** samt forhindre afsmittning. Medlemsstaterne enedes i princippet allerede i 2013 om at oprette et sikkerhedsnet,

¹¹ COM(2017) 821 af 6. december 2017.

der skal øge Den Fælles Afviklingsfonds kapacitet i forbindelse med afviklingen af banker. Dette sikkerhedsnet skal fungere som sidste udvej og er vigtigt for at styrke tilliden til det europæiske banksystem yderligere.

Med dette i mente kan der udvikles fælles budgetinstrumenter på EU-plan, som både kan bidrage til stabiliteten i euroområdet og være til gavn for EU som helhed. For at sikre, at disse er velfungerende og lønsomme, og for at maksimere skatteydernes udbytte skal disse instrumenter udvikles, så de harmonerer fuldt ud med andre budgetinstrumenter inden for EU's overordnede rammer. Moderniseringen af EU's offentlige finanser, som Kommissionen fremlægger forslag om i maj 2018, er en enestående mulighed for, at EU og euroområdet kan udvikle de instrumenter, der er brug for.

3. ET MODERNE OG FREMADRETTET UDGANGSPUNKT FOR EU'S OFFENTLIGE FINANSER

Oplægget om fremtiden for EU's finanser beskrives grundlaget for en moderne og fremadrettet budgetramme for perioden efter 2020. I overensstemmelse med kommissionsformand Jean-Claude Junckers tale om Unionens tilstand fokuserer denne meddelelse på fire specifikke funktioner:

- **I denne meddelelse præsenteres en ny tilgang til understøttelse af de nationale reformer, der skal gennemføres i henhold til det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker, og som bygger på såvel budgetstøtte som på teknisk bistand.** De første tiltag foreslås gennemført i perioden 2018-2020 og omfatter målrettede ændringer af forordningen om fælles bestemmelser, der regulerer forvaltningen af de europæiske struktur- og investeringsfonde, og en styrkelse af det nuværende støtteprogram for strukturreformer. I forbindelse med den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020 påtænker Kommissionen at fremlægge et nyt værktøj til gennemførelse af reformer, som skal støtte medlemsstaternes reformtilsagn økonomisk. Desuden vil Kommissionen foreslå at styrke den tekniske bistand i perioden efter 2020 på grundlag af erfaringerne fra støtteprogrammet for strukturreformer.
- **I denne meddelelse fremsættes der forslag om oprettelse af en særlig konvergensfacilitet for medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroen.** For perioden 2018-2020 foreslår Kommissionen at oprette et særligt arbejdsforløb under støtteprogrammet for strukturreformer, som i perioden efter 2020 bør omdannes til en særlig facilitet. Prioriteringen af reformerne vil blive drøftet og overvåget som en del af det europæiske semester.
- **I denne meddelelse beskrives kerneelementerne i et sikkerhedsnet for bankunionen.** Et sådant vil bestå af en kreditlinje eller garantier til Den Fælles Afviklingsfond, der ydes gennem den europæiske stabiliseringsmekanisme/Den Europæiske Monetære Fond.
- **I denne meddelelse gøres der rede for nogle af kerneelementerne i udrulningen af en stabiliseringsfunktion,** der skal bidrage til fastholdelsen af investeringsniveauet i tilfælde af store asymmetriske chok. Stabiliseringsfunktionen oprettes til fordel for medlemsstaterne i euroområdet, men bør gøres tilgængelig for de andre EU-medlemsstater. Dette vil skulle afspejles i den endelige finansielle udformning.

Ovennævnte funktioner beskrives nærmere i de næste afsnit, men inden der ses nærmere på detaljerne, bør en række overordnede principper holdes for øje.

- **For det første: Selv om visse værktøjer er målrettet mere specifikke behov i medlemsstaterne i euroområdet på den ene side og i medlemsstaterne uden for euroområdet på den anden side, er de alle forankret i en fælles EU-tilgang og en vision for det bredere EU-samarbejde.** Det er vigtigt at have et tydeligt samlet billede af EU's offentlige finanser – i dag og i morgen – når disse nye instrumenter udformes. Det vil bidrage til at styrke synergierne mellem alle aktører og finansieringsværktøjer, undgå duplikering og, ikke mindst, sikre, at vi får mere ud af hver euro, vi giver ud i fællesskab. Dette er så meget desto vigtigere, fordi fremtiden for medlemsstaterne både i og uden for euroområdet er tæt indbyrdes forbundet, og forskellene mellem dem med tiden bliver mindre relevante, hvilket der mindes om gentagne gange i den pakke, der fremsættes forslag om i dag.
- **For det andet: Selv om resten af denne meddelelse primært omhandler udgiftssiden af EU's offentlige finanser, kan en moderniseret ramme for egne indtægter også vise sig nyttig i fremtiden.** For eksempel bidrager indtægtssiden af EU's budget allerede med en vis økonomisk stabilitet, navnlig i form af egne indtægter baseret på bruttonationalindkomsten, der udgør næsten 75 % af de samlede egne indtægter, og som afspejler medlemsstaternes relative økonomiske resultat¹². Dette betyder, at på samme måde som udgiftssiden af EU's budget har udviklet sig med tiden, bør der også overvejes forbedringer på indtægtssiden¹³. Derfor har Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter f.eks. udpeget mulige kilder til yderligere indtægter¹⁴. Disse overvejelser behandles ikke yderligere i denne meddelelse, men vil blive udforsket i forbindelse med fastlæggelsen af den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020 og kan supplere denne meddelelse.
- **For det tredje: Disse værktøjer bør gå hånd i hånd med den politikramme, der fastsættes i henhold til det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker,** herunder stabilitets- og vækstpakten. Det europæiske semester er det primære værktøj til samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker på EU-plan. Det gør det muligt for medlemsstaterne at drøfte deres økonomiske, sociale og budgetmæssige prioriteter og følge udviklingen på specifikke tidspunkter af året. Inden for rammerne af det europæiske semester tjener stabilitets- og vækstpakten og proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer til at sikre sunde offentlige finanser og forhindre risikoen for ubalancer. Det er også lykkedes at skabe større sammenhæng mellem det europæiske semesters prioriteter og de europæiske struktur- og investeringsfonde ved at indføre forhåndsbetingelser og makroøkonomiske betingelser¹⁵. Ved at

¹² Det faktum, at disse bidrag er baseret på bruttonationalindkomsten i hver medlemsstat, betyder, at de absolutte beløb alt andet lige ændrer sig med tiden alt afhængig af den økonomiske cyklus.

¹³ Til forskel fra de nationale budgetter kan der ikke optages gæld over EU-budgettet, eftersom indtægter og udgifter skal balancere ved årets udgang. I stedet er det afhængigt af finansiering gennem såkaldte "egne indtægter". I dag findes der tre typer egne indtægter: bidrag fra medlemsstaterne baseret på deres indkomstniveau målt ved bruttonationalindkomsten, bidrag baseret på merværdiafgifter samt told opkrævet ved EU's ydre grænser.

¹⁴ Se oplægget om fremtiden for EU's finanser af 28. juni 2017, der også er inspireret af den endelige rapport og anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter af december 2016. Denne gruppe var sammensat af medlemmer udnævnt af Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen med tidligere premierminister i Italien og EU-kommissær Mario Monti som formand.

¹⁵ Se også artikel 4 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013.

gøre bedst mulig brug af den fleksibilitet, der er indbygget i de gældende regler i stabilitets- og vækstpagten, har Kommissionen desuden styrket forbindelsen mellem investeringer, strukturreformer og finanspolitisk ansvarlighed, samtidig med at der er taget bedre højde for medlemsstaternes konjunkturbetingede økonomiske forhold¹⁶. I et fremtidsperspektiv vil det være afgørende fortsat at styrke sammenhængen og virkningen af alle disse instrumenter.

- **For det fjerde: De fire værktøjer eller funktioner, der behandles i denne meddelelse, er tæt forbundne.** De kan fungere som en del af en samlet tilgang til en moderne EU-ramme. I lyset af den store opmærksomhed omkring Den Økonomiske og Monetære Union henviser forklaringerne naturligt til EU's prioriteter og de finansielle instrumenter, der er knyttet til job, vækst, investeringer og makroøkonomisk stabilitet. Dette berører imidlertid ikke andre elementer i forslagene om den flerårige finansielle ramme, der fremlægges i maj 2018.

For perioden efter 2020 er det muligt at udforme en ramme, der maksimerer virkningen af EU's offentlige finanser. Denne vej fremad opsummeres grafisk nedenfor. Mange af elementerne er velkendte: Som det er tilfældet i dag vil en række EU-fonde og navnlig de europæiske struktur- og investeringsfonde fortsat bestå som drivkraft for fremme af reel konvergens sammen med andre finansieringskilder, såsom dem, der er oprettet på grundlag af Juncker-planen, og andre EU-instrumenter. Uanset finansieringskilden vil støtten stadig blive ydet på en af følgende måder: som teknisk bistand, tilskud eller lån.

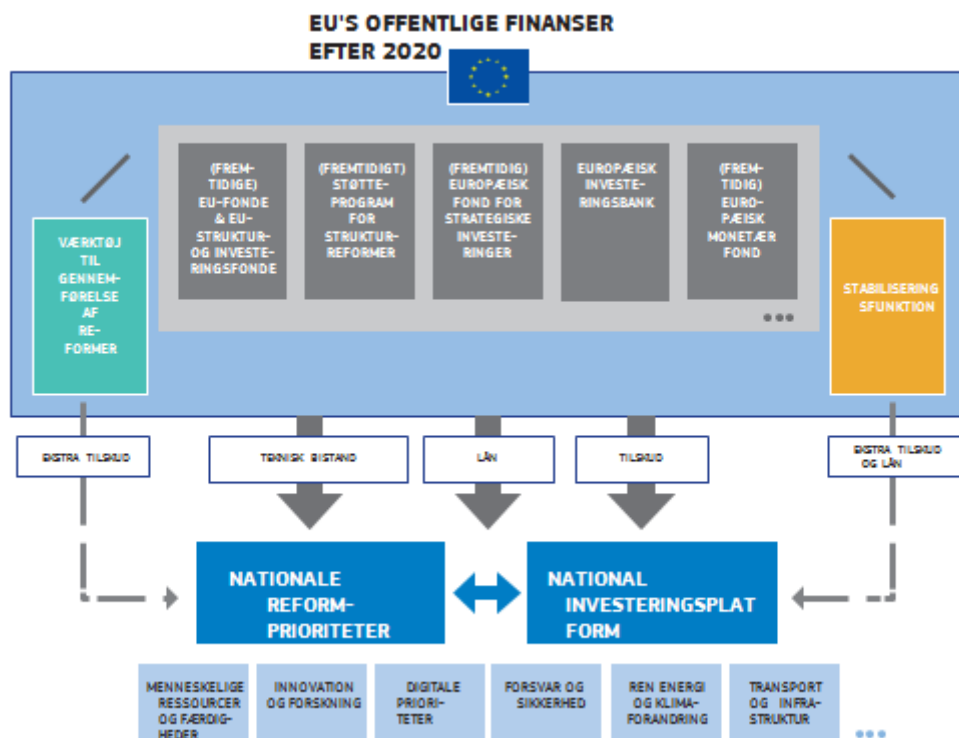
Prioriteterne i de nationale reformer vil stadig skulle fastlægges af medlemsstaterne som en del af deres årlige nationale programmer inden for rammerne af det europæiske semester for samordning af de økonomiske politikker. Som forklaret i den årlige vækstundersøgelse 2018¹⁷ skal der fortsat gøres en indsats for at gennemføre nødvendige reformer, og dette kræver ofte tid og mange drøftelser. Derfor plæderer Kommissionen for en flerårig tilgang og en mere samlet gennemgang af reformtilsagnene.

Sideløbende med prioriteterne i de nationale reformer skal medlemsstaterne udarbejde deres egne investeringsprioriteter, som f.eks. kan indgå i en national investeringsplatform. Disse platforme vil gøre det muligt at bringe forskellige relevante aktører på forskellige myndighedsniveauer i hver medlemsstat sammen med henblik på at fastlægge prioriteterne for de flerårige investeringer, støtte projektplanlægning, der også kan være en del af europæiske projekter, og udpege kilder til finansiering og støtte, herunder fra EU.

Bedre udnyttelse af EU's offentlige finanser: en mulig vej fremad

¹⁶ COM(2015) 12 af 13. januar 2015.

¹⁷ COM(2017) 690 af 22. november 2017.



Kilde: Europa-Kommissionen.

Selv om denne konstruktion minder relativt meget om situationen i dag, tilføjes der imidlertid to elementer. Det første er et **værktøj til gennemførelse af reformer** med henblik på at tilvejebringe ekstra tilskud til støtte for de nationale bestræbelser på at gennemføre reformer, som ifølge det europæiske semester har høj prioritet. Det andet er en **stabiliseringsfunktion** med henblik på hurtigt at kunne yde støtte til at fastholde de nationale investeringsniveauer i tilfælde af store asymmetriske chok, typisk ved at yde den finansiering, der mangler til allerede iværksat projektplanlægning og/eller ved at støtte opkvalificering. Disse to nye elementer er beskrevet yderligere i de næste afsnit.

4. STØTTE TIL STRUKTURREFORMER

En velfungerende og mere integreret økonomisk og monetær union kræver hensigtsmæssige nationale politikker. Eftersom mange centrale og afgørende politikområder stadig primært ligger hos medlemsstaterne, er det for at maksimere deres virkning afgørende at samordne dem og sørge for en passende rækkefølge for gennemførelsen af reformer, der udspringer af det europæiske semester, ikke alene på nationalt plan men også på EU-plan.

Der kan ydes større støtte til strukturreformer med følgende to supplerende redskaber:

- a) et værktøj til gennemførelse af reformer, som skal støtte medlemsstaternes reformtilsagn, og
- b) teknisk bistand til bestemte foranstaltninger på medlemsstaternes anmodning.

Et værktøj til gennemførelse af reformer, som skal støtte medlemsstaternes reformtilsagn

Med henblik på at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af strukturreformer, der er udpeget som led i det europæiske semester, påtænker Kommissionen at fremsætte forslag om et nyt værktøj til gennemførelse af reformer i forbindelse med den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020. Dette nye værktøj vil blive gjort tilgængeligt for medlemsstater, som forpligter sig til at gennemføre reformer, der er drøftet med Kommissionen og indgået aftale om i de såkaldte reformtilsagn.

Formålet med det nye værktøj vil være at støtte en bred vifte af reformer. Opmærksomheden bør rettes mod reformer, som kan bidrage mest til at øge de nationale økonomiers robusthed og have positive afsmittende virkninger på andre medlemsstater. Det drejer sig f.eks. om reformer på produkt- og arbejdsmarkedene, skattereformer, udviklingen af kapitalmarkedene, reformer med henblik på at skabe bedre vilkår for erhvervslivet samt investeringer i menneskelig kapital og reformer af den offentlige forvaltning.

De reformer, der skal ydes støtte til, fastlægges i flerårige reformtilsagn, som præsenteres og overvåges sammen med de nationale reformprogrammer. Reformtilsagnene foreslås af medlemsstaterne selv og skal omfatte en række reformtiltag med klare frister og mål (se boksen nedenfor). Medlemsstater der under proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer har fået konstateret uforholdsmæssigt store ubalancer vil blive opfordret til at fremlægge sådanne reformtilsagn som løsning på de konstaterede problemer. En peer review-procedure vil sikre, at reformforslagene trækker på andre medlemsstaters erfaringer såvel som på en vurdering foretaget af Kommissionen.

Når der er indgået aftale om reformtilsagnene, er det meningen, at overvågningen af og rapporteringen om opfyldelsen af deres delmål skal ske som led i det europæiske semester. De nationale reformprogrammer vil fungere som kilde til oplysninger om de fremskridt, der gøres, og bør indeholde oplysninger om de forskellige skridt hen mod endelige gennemførelse af reformen. De årlige landerapporter, der udarbejdes af Kommissionens tjenestegrene, vil indeholde en ajourført vurdering af de fremskridt, der gøres med reformerne. Proceduren for tildeling af støtte under dette værktøj vil nøje

skulle tilpasses for at sikre, at tildelingsafgørelsen falder rettidigt, og at der tages tilstrækkeligt ansvar for den.

Et sådant system vil kunne afprøves i en pilotfase i perioden 2018-2020 ved at give medlemsstaterne mulighed for at anvende en del af midlerne i de nuværende europæiske struktur- og investeringsfondes resultatreserve til støtte for reformer i stedet for til specifikke projekter. Med henblik herpå fremsættes der i den aktuelle pakke forslag til ændringer til forordningen om fælles bestemmelser.

Støtte til strukturreformer ved hjælp af et værktøj til gennemførelse af reformer

1. Medlemsstaterne bør selv fremsætte forslag om relevante strukturreformer til løsning af de problemer, der er udpeget i forbindelse med det europæiske semester
2. I første fase, der følger efter en dialog med Kommissionen, skal der udarbejdes en række reformtilsagn med et antal reformer, der skal gennemføres over en periode på tre år fra begyndelsen af programmeringsperioden for den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020.

3. De vedtagne reformtilsagn vil skulle omfatte et detaljeret sæt foranstaltninger, milepæle for gennemførelsen og en tidsplan for afslutningen af reformen, dvs. inden for en periode på tre år. Medlemsstaterne vil skulle rapportere om fremskridtene i forbindelse med deres nationale reformprogrammer.
4. Anden runde af reformtilsagnene kan vedtages i løbet af programmeringsperioden, f.eks. på anmodning af en ny regering.
5. Europa-Kommissionen vil fastlægge kriterier for vurderingen af fremskridt med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med reformerne. De kvantitative og kvalitative mål og milepæle vil danne grundlaget for vurderingen med henblik på den økonomiske støtte.

Teknisk bistand til bestemte foranstaltninger på medlemsstaternes anmodning

Som supplement påtænker Kommissionen at øge den tekniske bistand, som den tilbyder medlemsstaterne i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af reformer, betydeligt.

Siden støtteprogrammet for strukturreformer trådte i kraft, har medlemsstaterne fremsat anmodninger om støtte, der langt overgår det beløb, der er til rådighed for den årlige cyklus (se boksen nedenfor).

I første omgang foreslår Kommissionen at fordoble den finansielle ramme for det nuværende støtteprogram for strukturreformer og dermed udvide den til 300 mio. EUR for perioden frem til 2020, ikke mindst med henblik på at dække behovene hos de medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroen (se nedenfor). Dette vil gøre det muligt hurtigt at yde yderligere teknisk bistand til de planlagte strukturreformer.. På baggrund af disse erfaringer påtænker Kommissionen også at fremsætte forslag om et program, der skal følge op på støtteprogrammet for strukturreformer under den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020.

Støtteprogrammet for strukturreformer

Støtteprogrammet for strukturreformer blev vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet i begyndelsen af 2017 på forslag af Kommissionen. Det har til formål at finansiere skræddersyet teknisk bistand til medlemsstaterne i forbindelse med deres reformplaner. Programmet har et budget på 142,8 mio. EUR for perioden 2017-2020. Støtten er til rådighed for alle EU-medlemsstaterne, er efterspørgselsdrevet og kræver ingen medfinansiering.

Den tekniske bistand dækker reformer inden for forvaltning og offentlig administration, offentlig finansforvaltning, erhvervs klimaet, arbejdsmarkedsforhold, sundhedsydelser og sociale ydelser samt finanssektoren og adgang til finansiering. I forbindelse med den tekniske bistand trækkes der på god praksis og ekspertise fra alle hjørner af Den Europæiske Union samt internationale organisationer, den private sektor og Kommissionen. Programmet gennemføres af Kommissionens Strukturreformtjeneste i samarbejde med andre tjenestegrene i Kommissionen, og der gøres brug af eksperter fra hele Europa og uden for Europa.

Strukturreformtjenesten har indtil nu hjulpet 15 medlemsstater med at gennemføre 150 projekter. I forbindelse med programcyklussen for støtteprogrammet for strukturreformer 2018 har Strukturreformtjenesten modtaget 444 anmodninger om bistand fra mere end 20 medlemsstater, hvilket langt overstiger programmets begrænsede budget.

5. EN SÆRLIG KONVERGENSFACILITET FOR MEDLEMSSTATER, DER FORBEREDER SIG PÅ AT KOMME MED I EUROOMRÅDET

Euroen er EU's valuta¹⁸, og alle medlemsstater – med undtagelse af Danmark og Det Forenede Kongerige – er retligt forpligtet til at indføre euroen på et tidspunkt. Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, sagde i talen om Unionens tilstand i 2017: "Euroen er tænkt som en fælles valuta for Den Europæiske Union som helhed. Alle på nær to af vore medlemsstater har pligt og ret til at tilslutte sig euroområdet, når de opfylder alle betingelser. Medlemsstater, der ønsker at tilslutte sig euroen, skal have mulighed for det."

Det fremgår af artikel 140 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, at medlemsstaterne skal have opnået en høj grad af vedvarende konvergens for at kunne indføre euroen. Ved vurderingen heraf ses der på, om de har opfyldt de fire konvergenskriterier, der er opført i artikel 140 og i protokol nr. 13, der er knyttet til EU-traktaterne. Ud over disse formelle kriterier er det også vigtigt for en gnidningsløs overgang og deltagelsen i euroområdet, at de økonomiske strukturer er modstandsdygtige, navnlig at de kan absorbere chok.

En lang række faktorer er afgørende for, om økonomierne er modstandsdygtige. Medlemsstaterne bør forvalte deres budgetter i overensstemmelse med princippet om forsvarlig forvaltning af de offentlige finanser, idet der skabes finanspolitiske stødpuder i gode tider og sikres et højt afkast af offentlige udgifter, bl.a. ved at have velfungerende offentlige forvaltninger. Deres lovgivnings- og tilsynsmyndigheder bør være klar til at deltage i bankunionen. Velfungerende arbejds- og produktmarkeder bør muliggøre en hurtig udbredelse af nye aktiviteter og et højt beskæftigelses- og produktivitetsniveau.

Kommissionen foreslår, at der som led i dens tekniske bistand etableres et særligt arbejdsforløb med henblik på at yde målrettet støtte til medlemsstater, der forbereder sig på at blive medlem af euroområdet. Den tekniske bistand vil blive ydet på anmodning og vil omfatte alle politikker, der kan bidrage til at opnå en høj grad af konvergens, såsom reformer inden for offentlig finansiel forvaltning, erhvervs klimaet, den finansielle sektor, arbejds- og produktmarkedet og den offentlige forvaltning.

Den tekniske bistand vil blive finansieret via støtteprogrammet for strukturreformer. Den vil være helt frivillig og vil blive tilbudt uden nogen form for medfinansiering fra de støttemodtagende medlemsstaters side. Forslaget afspejles i ændringen af forordningen om støtteprogrammet for strukturreformer, som fremlægges sideløbende med denne pakke.

For perioden efter 2020 vil Kommissionen foreslå en særlig konvergensfacilitet som led i opfølgningen på støtteprogrammet for strukturreformer med henblik på at hjælpe medlemsstater med deres konkrete forberedelser på en gnidningsløs tiltrædelse af euroområdet. Denne facilitet er

18 I erklæring 52, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten, erklærer 16 medlemsstater (Belgien, Bulgarien, Tyskland, Grækenland, Spanien, Italien, Cypern, Litauen, Luxembourg, Ungarn, Malta, Østrig, Portugal, Rumænien, Slovenien og Slovakiet), at for dem ville "euroen som EU's mønt" være symbol på borgernes fælles tilhørsforhold til Den Europæiske Union og deres tilknytning hertil. Ved en parlamentarisk beslutning af 27.11.2017 i den franske nationalforsamling tog Frankrig skridt til at tiltræde erklæringen.

uafhængig af det formelle forløb forud for vedtagelsen af euroen, som er en del af en særlig tilsynsproces¹⁹.

De pågældende medlemsstater kan også allerede nu beslutte at omlægge en del af det budget til teknisk bistand, som er til rådighed via de europæiske struktur- og investeringsfonde, til projekter, der får støtte af Strukturreformtjenesten. De fremskridt, der gøres med den praktiske gennemførelse af reformer, herunder dem der er knyttet til det værktøj til gennemførelse af reformer, der er beskrevet ovenfor, vil fortsat blive fulgt som led i det europæiske semester.

6. ET SIKKERHEDSNET FOR BANKUNIONEN

Medlemsstaterne enedes i 2013 om at oprette et sikkerhedsnet for Den Fælles Afviklingsfond som et supplement til den politiske aftale om forordningen om den fælles afviklingsmekanisme²⁰. Det fælles sikkerhedsnet vil kun blive anvendt som en sidste udvej i tilfælde af en bankafvikling og i fald midlerne fra Den Fælles Afviklingsfond ikke er tilstrækkelige til at finansiere afviklingen af den pågældende bank. Dette ville øge alle parter tillid til de foranstaltninger, der træffes af Den Fælles Afviklingsinstans.

Sikkerhedsnettet er nu fire år senere stadig ikke operationelt. Behovet for hurtigst muligt at indføre et sådant sikkerhedsnet understreges i talen om Unionens tilstand fra september 2017 og meddelelsen om fuldførelse af bankunionen²¹ fra oktober 2017.

I oplægget om en dybere økonomisk og monetær union fastlægges nogle kriterier, som sikkerhedsnettet skal opfylde for at kunne være operationelt i tilfælde af en krise. Det skal have en vis størrelse for at kunne udfylde sin rolle, og det skal kunne tages i brug hurtigt i tilfælde af kriser. Det skal være finanspolitisk neutralt, da banksektoren i bankunionen ifølge forordningen om Den Fælles Afviklingsmekanisme skal tilbagebetale alle eventuelle udbetalinger fra Den fælles Afviklingsfond.

Et fælles sikkerhedsnet via den europæiske stabilitetsmekanisme/Den Europæiske Monetære Fond

Kommissionen fremsætter i dag et forslag om oprettelse af en europæisk monetær fond, ifølge hvilket den kommende europæiske monetære fond skal yde en kreditlinje eller garantier direkte til Den Fælles Afviklingsfond.

De fleste medlemsstater har tilkendegivet deres støtte til, at sikkerhedsnettet integreres i den europæiske stabilitetsmekanisme. Kommissionen glæder sig over de tekniske forberedelser, der allerede er gjort. Det er også den mest fornuftige og effektive løsning. Der vil i den europæiske stabilitetsmekanisme (i fremtiden Den Europæiske Monetære Fond) blive bygget videre på de erfaringer, der gøres, og på dens dokumenterede evne til at udnytte mulighederne på markedet, selv i en vanskelig kontekst.

¹⁹ Ifølge artikel 140 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal Kommissionen og Den Europæiske Centralbank aflægge beretning mindst hvert andet år. De næste beretninger skal forelægges i maj 2018.

²⁰ Erklæring fra Eurogruppen og Rådet (økonomi og finans) om et sikkerhedsnet for Den Fælles Afviklingsfond af 18.12.2013.

²¹ COM(2017) 592 af 11.10.2017.

Ordningen bør efter behov udvides til at omfatte alle medlemsstater i bankunionen på lige vilkår. Når en ny medlemsstat tiltræder bankunionen uden at blive en del af euroområdet, bør den stille en tilsvarende national facilitet til rådighed, som fungerer sideløbende med Den Europæiske Monetære Fonds støtte til Den Fælles Afviklingsfond. Ved hjælp af hensigtsmæssige forvaltningsordninger vil det blive sikret, at der tages behørigt hensyn til de interesser, som medlemsstater, der deltager i bankunionen, men som ikke er med i euroområdet, har. Dette er der taget højde for i det aktuelle forslag om oprettelse af europæisk monetær fond.

Styring

Der fastsættes særlige beslutningsprocedurer i forordningen om Den Fælles Afviklingsmekanisme, fordi det er vigtigt at undgå enhver afsmittende virkning eller forstyrrelse af den finansielle stabilitet, når en nødlidende bank skal forvaltes. Beslutningsprocedurerne for vedtagelsen af en afviklingsordning er underlagt korte frister, så de om nødvendigt kan afsluttes natten over, inden markederne åbner igen²².

Sikkerhedsnettet skal kunne benyttes, så snart afviklingsordningen træder i kraft. Hvis der er behov for flere midler end dem, der umiddelbart er tilgængelige i Den Fælles Afviklingsfond (dvs. sikkerhedsnettet), skal Den Europæiske Monetære Fonds beslutningsprocedure for brugen af sikkerhedsnettet være hurtig og forudsigelig. Den må ikke medføre andre krav end dem i forordningen om Den Fælles Afviklingsmekanisme²³. Hele styringen skal derfor være hurtig og pålidelig og sikre lige behandling i hele bankunionen.

7. STABILISERINGSFUNKTION

En stabiliseringsfunktion på europæisk plan vil give mulighed for at tilvejebringe ressourcer hurtigt for at afbøde chok, som ikke kan håndteres på nationalt niveau alene. I rapporten fra de fem formænd og i oplægget om en dybere økonomisk og monetær union gives begrundelsen for en sådan funktion, og der peges på vigtige principper, som stadig er gyldige²⁴. Visse kriterier skal være

²² Artikel 18 i forordningen om Den Fælles Afviklingsmekanisme.

²³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 806/2014 af 15. juli 2014 om ensartede regler og en ensartet procedure for afvikling af kreditinstitutter og visse investeringsselskaber inden for rammerne af en fælles afviklingsmekanisme og en fælles afviklingsfond og om ændring af forordning (EU) nr. 1093/2010, se artikel 18.

²⁴ Der nævnes en række ledende principper. Et stabiliseringsinstrument bør i) begrænse moralsk hasard og ikke føre til permanente overførsler, ii) være strengt betinget af opfyldelsen af klare kriterier og af konstant forsvarlige politikker, navnlig de politikker, som fører til større konvergens inden for euroområdet, iii) udvikles inden for EU's relevante retsregler, iv) være åbent og gennemsigtigt for alle EU-medlemsstater og v)

opfyldt for at få adgang til stabiliseringsfunktionen, og der skal være fastlagt en mekanisme, som udløser dens anvendelse. Resten af dette afsnit omhandler en stabiliseringsfunktion, der er rettet mod de medlemsstater, der deltager i euroområdet, og som er åben for alle, der ønsker at deltage.

Stabiliseringsfunktionen skal kun supplere den stabiliseringsrolle, som de nationale budgetter spiller i tilfælde af store asymmetriske chok. De nationale budgetter skal i betragtning af deres centrale rolle i økonomien fortsat være medlemsstaternes vigtigste finanspolitiske redskab til at tilpasse sig til nye økonomiske vilkår. Det er grunden til, at medlemsstaterne fortsat skal opbygge og bevare passende finanspolitiske stødpuder, navnlig i gode tider, som planlagt i stabilitets- og vækstpacten²⁵. Opstår der en økonomisk krise skal medlemsstaterne først anvende deres automatiske stabilisatorer og diskretionære finanspolitik i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpacten. Det er kun, hvis disse buffere og stabilisatorer ikke er tilstrækkelige til at afbøde virkningen af store asymmetriske chok, at stabiliseringsfunktionen på europæisk plan aktiveres.

En sådan funktion vil kunne bidrage til at afbøde virkningerne af asymmetriske chok og forhindre risikoen for negative afsmittende virkninger. Målet af er stille midler til rådighed for en medlemsstat, der er blevet ramt af et chok, som ellers ville medføre, at den måtte vende sig mod finansieringsmarkedet – i potentielt vanskelige omstændigheder – med risiko for negative konsekvenser for den pågældende medlemsstats underskud/gældssituation.

Vigtige karakteristika ved en stabiliseringsfunktion

Hvis stabiliseringsfunktionen skal være effektiv, skal den opfylde flere kriterier. Den skal bl.a.:

- **adskille sig fra og supplere de eksisterende instrumenter, som EU råder over i forbindelse med offentlige finanser.** Den bør udfylde det hul, der er mellem på den ene side de eksisterende instrumenter, der finansieres over EU-budgettet for beskæftigelse, vækst og investeringer, og på den anden side den finansielle bistand, der ydes fra Den Europæiske Monetære Fond i ekstreme tilfælde. På lidt længere sigt er det også vigtigt at se på den rolle, der spilles af eksisterende instrumenter på EU-budgettet, som har en vis stabiliserende virkning²⁶. Disse kunne også styrkes, således at de i fremtiden bedre kan benyttes til chokabsorption som supplement til den løsning, der foreslås her. Det er ligeledes værd at overveje idéen om midlertidigt at øge EU's medfinansieringsprocent og/eller en eventuel ændring af forfinansieringsgraden fra de europæiske struktur- og investeringsfonde afhængigt af omstændighederne²⁷.

ikke overlapper med den rolle, som den europæiske stabilitetsmekanisme – den kommende Europæiske Monetære Fond – spiller som krisestyringsredskab.

²⁵ I de senere år er stabilitets- og vækstpacten blev styrket for tage højde for, hvad der er hensigtsmæssigt for en given medlemsstat på et givent tidspunkt i dens økonomisk forløb, f.eks. for at undgå, at den er kontraktiv, hvis omstændighederne kræver det modsatte. Stabilitets- og vækstpacten giver en ekstra buffer i gode tider og kræver, at der gøres en mindre finanspolitisk indsats i økonomisk vanskelige tider.

²⁶ Se fodnote 7, især eksemplerne på eksisterende EU-instrumenter, der har til formål at udglatte og/eller absorbere chok.

²⁷ Der er i de senere år truffet sådanne ekstraordinære foranstaltninger for at støtte Grækenland. En ændring af medfinansieringsprocenten kunne også have en enkeltstående stabiliserende virkning, da det ville bidrage til at fastholde de offentlige investeringer, som medlemsstaterne måske ellers ikke ville kunne finansiere. En ændring af forfinansieringsgraden kunne f.eks. føre til fremskyndede betalinger fra de europæiske struktur- og investeringsfonde, som er fastlagt for hele den flerårige finansielle rammes periode, idet betalingerne så bliver lavere senere hen.

- **være neutral på mellemlang sigt og ikke føre til permanente overførsler mellem medlemsstater.** Stabiliseringsfunktionen bør være udformet således, at alle deltagende medlemsstater dels har samme sandsynlighed for at nyde godt af den, dels alle bidrager konsekvent.
- **bidrage til forsvarlig finanspolitik og begrænse moralsk hasard.** Der vil ikke være betingelser knyttet til støtten, men der vil være strenge, forud fastsatte kriterier baseret på sunde makroøkonomiske politikker, der skal være opfyldt for at få adgang til stabiliseringsfunktionen. Generelt er princippet, at kun de medlemsstater, der overholder EU's overvågningsregler i perioden forud for et stort asymmetrisk chok, bør kunne få adgang. Derved undgås moralsk hasard, og der skabes yderligere incitament til at føre en sund finans- og strukturpolitik.
- **bidrage til finansiel stabilitet.** Den bør mindske risikoen for, at en medlemsstat, der modtager støtte, ender med at få brug for et program under Den Europæiske Monetære Fond.
- **give økonomisk mening i en stabil situation.** Den skal være stor nok til at skabe reel stabilitet i en medlemsstat. Forskellige skøn viser, at en sådan stabiliseringsfunktion skal kunne håndtere samlede nettobetalingen på mindst 1 % af bruttonationalproduktet, hvis den skal være effektiv i euroområdet. Hvis stabiliseringsfunktionen skal være troværdig, skal den endvidere råde over tilstrækkelige ressourcer, selv midt i en krise. Dette kan indebære en form for lånekapacitet, idet det dog skal sikres, at EU-budgettet forbliver i balance.
- **være rettidig og effektiv.** For de medlemsstater, som opfylder kriterierne for at få adgang til stabiliseringsfunktionen, bør brugen af den udløses automatisk og hurtigt på grundlag af forud fastsatte parametre (f.eks. på grundlag af en stor midlertidig negativ afvigelse i tendensen for arbejdsløsheden eller investeringerne i den pågældende stat).
- **omfatte en komponent bestående af budgetstøtte/budgettilskud.** Virkningen vil være begrænset, hvis funktionen baseres på et lånesystem alene, da medlemsstaten så bare kan låne på markedet eller få adgang til de eksisterende forebyggende kreditlinjer. På den anden side har en lånekomponent den fordel, at den kan afhjælpe visse likviditetsproblemer uden at skabe risiko for permanente overførsler. Et stabiliseringsinstrument med et tilskudssystem kunne have større og mere øjeblikkelig makroøkonomisk virkning.

En stabiliseringsfunktion kan udformes på forskellige måder. Kommissionen beskriver tre forskellige modeller i sit oplæg om en dybere økonomisk og monetær union. For det første kunne en europæisk ordning for investeringsbeskyttelse beskytte investeringer i tilfælde af en krise ved at støtte veldefinerede prioriteter samt projekter eller aktiviteter, som allerede er planlagt på nationalt niveau, såsom infrastruktur eller udvikling af færdigheder. For det andet kunne en europæisk arbejdsløshedsgenforsikringsordning fungere som "genforsikringsfond" for nationale arbejdsløshedsordninger. For det tredje kunne en fond til dårlige tider løbende akkumulere midler fra medlemsstaterne og foretage udbetalingerne på et forud fastsat grundlag. Der er fordele ved alle modeller, som med tiden også kunne kombineres.

Det, Kommissionen foreslår her, er en stabiliseringsfunktion, som kan støtte investeringsniveauet på nationalt plan, og som kan videreudvikles med tiden, idet der startes med lån og en forholdsvis begrænset tilskuds-komponent. Denne model afspejler den betydning, som den aktuelle Kommission tillægger investeringer som drivkraften bag langsigtet vækst, og den ville hurtigere kunne føres ud i livet end de to andre modeller. I betragtning af EU-budgettets opbygning og sammensætning (det skal balancere ved årets udgang og de egne indtægter er begrænsede) vil en

stabiliseringsfunktion skulle opbygges på en måde, så den kan nå sit fulde potentiale over en vis periode, især for at opnå den nødvendige finansielle formåen.

Stabiliseringsfunktionen: et særligt redskab, der samler EU's offentlige finanser, således at der kan reageres på store asymmetriske chok

Opbygges den som beskrevet vil stabiliseringsfunktionen få tilført midler, ved at et særligt redskab, der forvaltes af Kommissionen, samler de forskellige finansieringskilder på europæisk plan på en effektiv måde. Redskabet vil bygge på logikken bag en europæisk ordning for investeringsbeskyttelse og have til formål at støtte veldefinerede prioriteter samt allerede planlagte projekter eller aktiviteter på nationalt plan, såsom dem, der er defineret i forbindelse med de tidligere omtalte nationale investeringsplatforme.

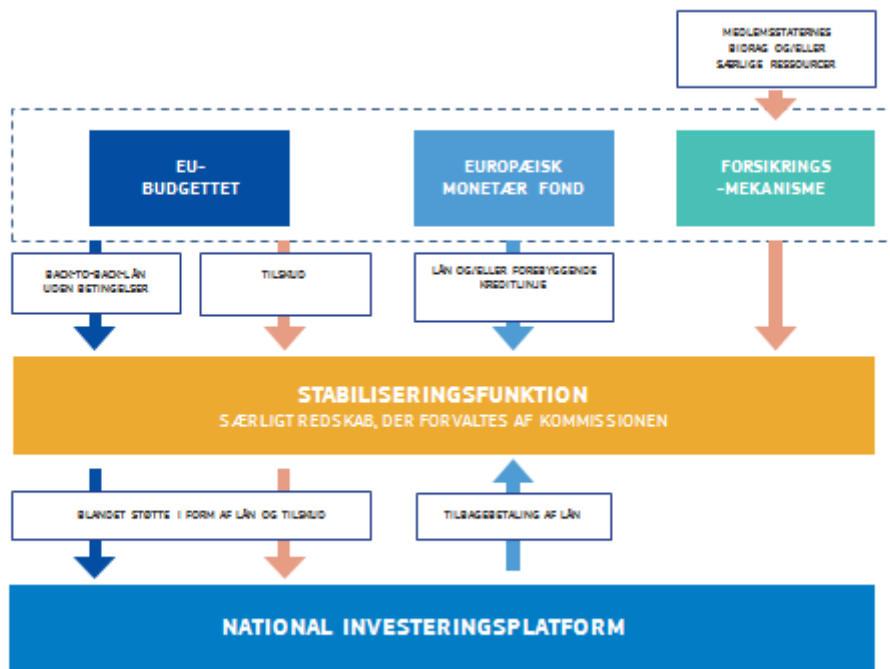
Medlemsstater, der rammes af et stort asymmetrisk chok ville automatisk kunne nyde godt af bistand fra stabiliseringsfunktionen, forudsat at de opfylder strenge kriterier. Der ville blive ydet en blandet støtte bestående af lån og budgetstøtte, som kunne bygge på tre komponenter, der kan udvikles gradvist:

- **Der kunne ydes lån til den ramte medlemsstat fra EU-budgettet og Den Europæiske Monetære Fond, som garanteres af EU-budgettet.** Den Europæiske Monetære Fond kunne fungere som backoffice for stabiliseringsfunktionen ved at yde forebyggende lån, så der kan ydes kortsigtet likviditetsstøtte. Dette ville blive suppleret med back-to-back-lån, der garanteres af EU-budgettet (til dette formål kunne der opbygges en begrænset lånekapacitet i den flerårige finansielle ramme²⁸ efter 2020). Den modtagende medlemsstat skal betale disse lån tilbage til stabiliseringsfunktionen.
- **Der kunne via EU-budgettet budgetteres med en vis begrænset årlig støtte i form af tilskud til de pågældende medlemsstater.** De tilsvarende bevillinger ville blive forpligtet på en specifik budgetpost, eventuelt som led i de europæiske struktur- og investeringsfonde for de deltagende medlemsstater. Denne budgetpost vil hvert år bidrage til stabiliseringsfunktionen og dermed til opbygningen af dens kapital. For at undgå, at ressourcerne til andre EU-politikker fortrænges, vil der blive taget højde for den tilhørende budgetudgift i "forskellen" mellem den flerårige finansielle ramme og lofterne for egne indtægter²⁹.
- **En forsikringsmekanisme baseret på frivillige bidrag fra medlemsstaterne kunne med tiden supplere tilskuddene fra stabiliseringsfunktionen.** Medlemsstaterne kunne årligt bidrage til denne særlige fond uden for EU-budgettet og/eller kunne i fællesskab fastlægge en særlig resourceordning. Når medlemsstaterne har forpligtet sig til at bidrage, og der er samlet tilstrækkelige ressourcer, vil denne mekanisme styrke stabiliseringsfunktionens kapacitet.

En europæisk stabiliseringsfunktion til støtte for investeringer

²⁸ Der gøres opmærksom på, at det kan blive nødvendigt at øge loftet for egne indtægter afhængigt af det påtænkte beløb.

²⁹ Afgørelsen om egne indtægter og forordningen om den flerårige finansielle ramme vil skulle tilpasses i overensstemmelse hermed.



Kilde: Europa-Kommissionen

Kommissionen vil se nærmere på de videre konsekvenser for EU-budgettet i forbindelse med forberedelsen af den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020 og fremsætte de nødvendige forslag.

8. KONKLUSION

Kommissionen præsenterer i denne meddelelse idéer til nye budgetinstrumenter, som kan bidrage til at sikre et stabilt euroområde inden for EU's rammer.

For perioden 2018-2020 foreslår Kommissionen:

- at der snarest, dvs. senest medio 2018, opnås enighed om et sikkerhedsnet for Den Fælles Afviklingsfond, som skal være klar til brug senest i 2019. Dette forslag indgår i forslaget om oprettelse af en europæisk monetær fond, som er forankret i EU-retten.
- at styrke Strukturreformtjenestens aktiviteter, således at der bakkes op om reformerne i alle medlemsstater, og at etablere et særligt arbejdsforløb for de medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroområdet. Dette indgår i forslaget om ændring af forordningen om støtteprogrammet for strukturreformer med det formål at fordoble det budget, der er til rådighed til Strukturreformtjenestens aktiviteter i perioden frem til 2020.
- at øge mulighederne for at anvende den eksisterende resultatreserve i de europæiske struktur- og investeringsfonde til at støtte strukturreformer og derved afprøve idéen om et værktøj til gennemførelse af reformer i en pilotfase. Dette indgår i en målrettet ændring af forordningen om fælles bestemmelser, som omfatter de europæiske struktur- og investeringsfonde.

Med hensyn til perioden efter 2020 agter Kommissionen at fremlægge sine forslag i maj 2018 som led i den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2020. Forslagene vil omfatte følgende:

- et værktøj til gennemførelse af reformer, som skal støtte medlemsstaternes reformtilsagn.
- yderligere teknisk bistand til bestemte foranstaltninger på medlemsstaternes anmodning.
- en særlig konvergensfacilitet for medlemsstater, der forbereder sig på at komme med i euroområdet.
- en stabiliseringsfunktion for medlemsstater, der er med i euroområdet, og som er åben for alle i tilfælde af store asymmetriske chok.

Tillæg 1: Oversigt over disponible midler og brandmure

Relevante retsregler	Instrument	Støttype	Størrelse	Finansieringskilde	Tilbagebetaling	Funktion	Geografiske aspekter
EU-budget 2014-2020	Investeringsprogrammer - Europæiske struktur og investeringsfonde	Tilskud og finansielle instrumenter	Kapacitet på 461 mia. €	EU-budgettet	EU-budgettet	Støtter EU's og medlemsstaternes mellem- og langsigtede prioriteter	Støt i medlemsstater / regioner med lave BNP
	Tilskud og finansielle instrumenter		Kapacitet på 107 mia. €	EU-budgettet	EU-budgettet	Støtter EU's mellem- og langsigtede prioriteter	For alle EU-medlemsstater
	Europæisk finansiel stabiliseringsmekanisme	Bæltet-bærlån	Lånkapacitet på op til 60 mia. €	Långivning alene via EU-budgettet	Tilbagebetaling fra den medlemsstat, der får lånet	Giver medlemsstater i økonomiske vanskeligheder korttids likviditet	For alle EU-medlemsstater
	Betalingsbalance		Lånkapacitet Bæltet-bærlån på op til 50 mia. €	Långivning alene via EU-budgettet	Tilbagebetaling fra den medlemsstat, der får lånet	Giver medlemsstater i økonomiske vanskeligheder korttids likviditet	Kun for medlemsstater uden for euroområdet
	Støtprogram for struktur reformer	Teknisk bistand	Kapacitet på 0,14 mia. €	EU-budgettet	EU-budgettet	Teknisk bistand til medlemsstaternes strukturreformarbejde	For alle EU-medlemsstater
Den Europæiske Investeringsbank's aktiviteter og Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer	Lån og finansielle instrumenter	Tilvejebringelse over 100 mia. € pr år	Långivning alene via EU-budgettet og EIB-kapital	Tilbagebetaling fra låntager	Støtter EU's og medlemsstaternes mellem- og langsigtede prioriteter	Baseret på kvaliteten af projekter på EU-plan	
Europæisk stabilitetsmekanisme	Favorable lån	Favorable lån	Lånkapacitet på op til 500 mia. €	Långivning alene ved egenkapital	Tilbagebetaling fra den medlemsstat, der får lånet	Giver medlemsstater i økonomiske vanskeligheder korttids likviditet	Kun for medlemsstater i euroområdet

Kilde: Europa-Kommissionen