



Meddelande om finanspolitisk vägledning för 2024

2022/23:FPM71

Finansdepartementet

2023-04-06

Dokumentbeteckning

COM(2023) 141

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET Finanspolitisk
vägledning för 2024

Sammanfattning

I det aktuella meddelandet föreslår kommissionen breda riktlinjer för hur finanspolitiken i EU:s medlemsstater bör utformas för 2024.

Kommissionen konstaterar att utsikterna för den ekonomiska utvecklingen ser något bättre ut nu än under hösten 2022. Osäkerheten avseende Europas fortsatta ekonomiska utveckling förblir dock stor. Kommissionen sammanfattar också de diskussioner som ägt rum inom ramen för den pågående översynen av EU:s ekonomiska styrning. Kommissionen tydliggör att ett eventuellt lagförslag om ett reformerat ramverk presenteras först efter Ekofin-rådets och Europeiska rådets möten i mars 2023. Kommissionen menar även att de finanspolitiska åtgärder som medlemsstaterna vidtagit som ett svar på de senaste årens ekonomiska chocker har inneburit en betydande budgetär belastning. Givet de försiktigt positiva utsikterna för ekonomins återhämtning anser kommissionen att omfattande finanspolitiska åtgärder nu bör fasas ut. Framgent bör åtgärder i stället prioritera att skydda särskilt sårbara hushåll och företag.

Kommissionen föreslår att den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, som aktiverades med anledning av covid-19-pandemin, avaktiveras för 2024. Kommissionen avser presentera differentierade, kvalitativa och kvantitativa landspecifika rekommendationer under våren 2023. Kommissionen avser även basera rekommendationerna delvis på sin reforminriktning för EU:s ekonomiska styrning från november 2022. Det motiveras med att 2024 kan betraktas som ett övergångsår mellan det befintliga ramverket och ett nytt reformerat ramverk. De landspecifika rekommendationerna ska vara i linje med nuvarande lagstiftning för

stabilitets- och tillväxtpakten. Rekommendationerna kommer även uppmana till att fasa ut energiprisåtgärder och att skydda nationellt finansierade investeringar och att säkerställa effektivt användande av faciliteten för återhämtning och resiliens.

2022/23:FPM71

Baserat på den fortsatta osäkerheten kring den ekonomiska utvecklingen anser kommissionen att det i nuläget inte är lämpligt att öppna eventuella underskottsförfaranden mot medlemsstater under 2023. Avsikten är att i stället återgå till att tillämpa underskottsförfarandet i enlighet med rådande regelverk våren 2024, baserat på 2023 års data.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen föreslår i det aktuella meddelandet riktlinjer för hur finanspolitiken i EU:s medlemsstater bör utformas för 2024, samt anger hur man avser att tillämpa delar av stabilitets- och tillväxtpakten under 2023. Kommissionen har lagt fram meddelanden med finanspolitisk vägledning sedan 2021 mot bakgrund av covid-19 pandemin som bröt ut 2020 och medförde att den allmänna undantagsklausulen aktiverades. Meddelandena har syftat till att vägleda medlemsstater inför framtagandet av stabilitets- och konvergensprogram, särskilt under den period då kommissionen inte gett kvantitativa landspecifika rekommendationer för finanspolitiken.

Kommissionen sammanfattar även diskussionerna i den pågående översynen av EU:s ekonomiska styrning och beskriver finanspolitiska åtgärder och relaterade kostnader mot bakgrund av energikrisen.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Utsikterna för den ekonomiska utvecklingen

Kommissionen inleder sitt meddelande med att beskriva utsikterna för den ekonomiska utvecklingen i EU, som ser något bättre ut i inledningen av 2023 än under hösten 2022. Energit krisen och dess konsekvenser har haft en negativ inverkan på produktionskapacitet och även påverkat hushållens köpkraft negativt. Samtidigt har hushållen och arbetsmarknaden uppvisat en stark motståndskraft, vilket delvis motverkat konsekvenserna av krisen. Kommissionen bedömer att inflationen nu har nått sin kulmen och räknar med högre tillväxt redan under våren 2023. BNP i EU förväntas öka med 0,8 procent 2023, samtidigt som inflationen förväntas sjunka till 6,4 procent. BNP-tillväxten beräknas uppgå till 1,6 procent 2024 och inflationstakten falla till 2,8 procent. Kommissionen anser att den fortsatt höga inflationen och låga tillväxten på kort sikt motiverar en koordinering av EU:s finanspolitik.

Europas ekonomiska utveckling är mycket osäker och det finns fortsatt betydande risker, främst kopplat till energiprisutvecklingen i ljuset av Rysslands invasion av Ukraina. Kommissionen bedömer dock att riskerna är mer balanserade än tidigare. Samtidigt menar man att anpassningen till högre räntenivåer kan medföra utmaningar, och att risken kvarstår för att en löneprisspiral befäster inflationen på höga nivåer.

De medelfristiga utmaningarna för Europas ekonomi har inte minskat. Behovet av att stärka potentiell tillväxt, att påskynda de gröna- och digitala omställningarna samt att hantera den demografiska utvecklingen, innebär utmaningar för de offentliga finanserna på medellång sikt. Enligt kommissionen bör finanspolitiken fokusera på åtgärder som ökar skuldållbarhet och stärker tillväxtpotential på ett hållbart och inkluderande sätt. I ett längre perspektiv, och givet den osäkerhet som det senaste decenniets upprepade chocker medfört, anser kommissionen att finanspolitiken även fortsatt kommer behöva vara anpassningsbar.

1.2.2 Översynen av den ekonomiska styrningen och vägen framåt

Kommissionen sammanfattar de diskussioner som ägt rum inom ramen för den pågående översynen av EU:s ekonomiska styrning. Sammanfattningen fokuserar på utvecklingen sedan november 2022 då kommissionen publicerade sitt meddelande med en reforminriktning av den ekonomiska styrningen (se FPM 2022/23:FPM27). Kommissionen menar att förslaget syftade till att stärka skuldållbarhet och främja sunda offentliga finanser samt hållbar och inkluderande tillväxt. Reforminriktningen syftade även till att öka det nationella ägarskapet, förenkla ramverket och att skifta fokus till ett medelfristigt perspektiv. Slutligen avsåg kommissionen genom sitt förslag stärka efterlevnaden av regelverket.

Avseende arbetet med den pågående översynen beskrivs de diskussioner som har ägt rum på både teknisk nivå och bland ministrar i Eurogruppen och i Ekofin-rådet. Områden som har diskuterats är exempelvis finanspolitiska krav anpassade till medlemsstaternas särskilda skuldutmaningar och ett stärkt medelfristigt fokus i form av landspecifika struktur- och finanspolitiska planer. Ytterligare diskussionsområden har bl.a. berört uppföljning av planerna, rollen för investeringar och reformer och behovet av att bibehålla underskottsförfarande.

Kommissionen beskriver områden där de anser att medlemsstaternas uppfattningar konvergerat till en samsyn. Detta innefattar bland annat att behålla gränsvärdena på 3 procent av BNP för underskottet och 60 procent av BNP för skuldkvoten samt ett medelfristigt fokus med årlig uppföljning i form av landspecifika medelfristiga struktur- och finanspolitiska planer. Kommissionen lyfter även i meddelandet att det finns en samsyn gällande stärkt efterlevnad av det finanspolitiska regelverket, bevarandet av existerande regelverk för att inleda och avsluta underskottsförfaranden och ett behov av att stärka skuldkriteriet. Slutligen avses det nationella

ägarskapet stärkas, samtidigt som likabehandling, liksom behovet av differentiering av finanspolitisk anpassning, enligt kommissionen behöver tydliggöras.

Kommissionen tydliggör även att de avser presentera lagförslag om en reform av den ekonomiska styrningen efter möten i Ekofin-rådet och i det Europeiska rådet i mars 2023.

1.2.3 Finanspolitiska åtgärder mot energikrisen

Kommissionen beskriver hur den snabba ökningen av energipriserna 2022 föranledde medlemsstaterna att vidta omfattande expansiva finanspolitiska åtgärder. Dessa åtgärder förmildrade konsekvenserna av energiprisökningen för hushåll och företag. Enligt kommissionens beräkningar utgjorde nettokostnaden av dessa finanspolitiska åtgärder 1,2 procent av EU:s sammantagna BNP för 2022. Prognosen för innevarande år indikerar att dessa kostnader förväntas minska till 0,9 procent för 2023. Ett antagande för prognosen är dock att medlemsstaterna åtar sig att fasa ut en stor del av de finanspolitiska åtgärderna. I somliga medlemsstater, men inte alla, har en utfasning redan initierats.

Enligt kommissionen har utsikterna för energiprisutvecklingen förbättrats på sistone. Sedan januari 2023 har råvarupriset på gas fallit tillbaka till de nivåer det befann sig på innan Rysslands invasion av Ukraina. Kommissionen understryker dock att volatiliteten på energimarknaden fortsatt utgör en stor osäkerhetsfaktor.

Kommissionen anser att breda finanspolitiska åtgärder bör fasas ut nu och istället ge plats för riktade åtgärder med syfte att skydda sårbara hushåll och företag. Vid det scenario där energipriserna återigen stiger bör finanspolitiska åtgärder vara mer riktade än vad som tidigare varit fallet. En sådan ansats skulle begränsa åtgärdernas budgetära kostnader och samtidigt stärka incitamenten att bibehålla en låg energikonsumtion. Under 2022 var, enligt kommissionens bedömningar, 70 procent av de finanspolitiska åtgärderna med syfte att stävja energipriskrisen otillräckligt riktade. I tillägg bedömer kommissionen att två tredjedelar av åtgärderna bidragit till att minska incitamenten till en reducerad energikonsumtion.

Kommissionen anser att den långsiktigt hållbara lösningen på energikrisen är att minska beroendet av importerade fossilbränslen. Mot denna bakgrund bör fokus ligga på att främja energieffektivisering, bidra till en diversifiering av energikällor och att påskynda utvecklingen av förnyelsebar energi. Dessa åtgärder ligger väl i linje med EU:s ambition om att främja en övergång mot klimatneutralitet.

1.2.4 Implikationer för den finanspolitiska vägledningen 2024 till följd av avaktiveringen av den allmänna undantagsklausulen

Kommissionen beskriver hur den avser att tillämpa delar av stabilitets- och tillväxtpakten framöver och anger att de avser avaktivera den allmänna undantagsklausulen inför 2024. Till följd av avaktiveringen presenteras

principer för den finanspolitiska vägledningen 2024, vilka också blir centrala i kommissionens bedömning av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram som lämnas in under våren 2023. Principerna kommer vara styrande för de finanspolitiska landspecifika rekommendationerna. Dessa kommer framöver vara differentierade, kvalitativa och kvantitativa, vilket skiljer sig från perioden då undantagsklausulen varit aktiverad, då rekommendationerna endast var av kvalitativ karaktär.

Kommissionen avser låta dess tidigare meddelande om en reforminriktning av den ekonomiska styrningen delvis ligga till grund för den finanspolitiska inriktningen för 2024. Kommissionen beskriver vidare att de betraktar 2024 som ett övergångsår innan ett reformerat ramverk kommit på plats, samtidigt som lagstiftningen om det nuvarande ramverket fortsatt tillämpas. Medlemsstaterna föreslås lämna in stabilitets- och konvergensprogram som innehåller medelfristiga struktur- och finanspolitiska planer. Finanspolitiken ska då förhålla sig till gränsvärdet för underskott om 3 procent av BNP liksom, för medlemsstater med höga eller medelhöga skuldrisker, att uppnå en kontinuerligt minskande skuld.

Kommissionens avser låta de efterföljande landspecifika rekommendationerna differentieras baserat på medlemsstaternas skuldutmaningar och formuleras i termer av tillväxten i de primära offentliga nettoutgifterna.

De landspecifika rekommendationerna kommer även fortsatt att betona vikten av offentliga investeringar. Kommissionen menar att medlemsstaterna bör skydda nationellt finansierade investeringar och säkerställa effektivt användande av faciliteten för återhämtning och resiliens liksom annan EU-finansiering. Finanspolitiken rekommenderas stödja de gröna- och digitala omställningarna. Samtidigt rekommenderas medlemsstater med höga eller medelhöga skuldutmaningar att bedriva en finanspolitik som inte hämmar investeringar. Rekommendationerna kommer också att ge vägledning avseende utfasningen av energiåtgärder.

1.2.5 Tillämpningen av underskottsförfarandet

I samband med att kommissionen konstaterade att det inte var lämpligt att öppna underskottsförfarande för medlemsstater under våren 2022, angav man även sin avsikt att göra en förnyad bedömning under våren 2023. Baserat på den fortsatta osäkerheten kring den ekonomiska utvecklingen anser kommissionen att det inte är lämpligt att öppna underskottsförfarande under 2023. Avsikten är att i stället öppna eventuella underskottsförfaranden i enlighet med rådande regelverk våren 2024, baserat på 2023 års data. Kommissionen uppmanar medlemsstater att ta denna avsikt i beaktande vid framtagandet av sina stabilitets- och konvergensprogram under innevarande vår, samt i sina budgetplaner för 2024. Fokus kommer i synnerhet att ligga på genomförandet av de landspecifika rekommendationerna från juli 2022.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2022/23:FPM71

Kommissionens meddelande är av allmän och icke-bindande karaktär och bedöms inte ha någon påverkan på svenska regler. Inga förändringar föreslås i relation till bindande rättsakter.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande innehåller inte någon konsekvensanalys. Meddelandet är av resonerande karaktär och det innehåller inte några förslag till nya instrument som skulle kunna ha budgetpåverkan. Meddelandet behandlar dock övergripande riktlinjer för finanspolitikens inriktning i EU och dessa kan komma att påverka hur medlemsstaterna väljer att bedriva sin finanspolitik framöver.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar publiceringen av kommissionens finanspolitiska vägledning och att kommissionen tydliggör hur de avser implementera de finanspolitiska reglerna under 2024. Det är viktigt att tillämpningen av det finanspolitiska ramverket främjar en ansvarsfull finanspolitik som säkerställer hållbara offentliga finanser. Det är även viktigt att medlemsstaternas finanspolitik inte bidrar till högre inflation.

Regeringen välkomnar att kommissionen bedömer att det är lämpligt att avaktivera undantagsklausulen för 2024 och välkomnar kommissionens avsikt att inleda underskottsförfaranden.

Generellt anser regeringen att ett välfungerande ekonomiskt ramverk i EU förutsätter regler som är tydliga och som efterlevs av medlemsstaterna, samt bygger på ett tydligt nationellt ägarskap för den ekonomiska politiken.

Regeringen understryker att stabilitet- och tillväxtpaktens huvudsakliga uppgift är att främja sunda offentliga finanser och att fokus därmed fortsatt bör ligga på att säkerställa skuldållbarheten hos EU:s medlemsstater. Det är därtill av stor vikt att ramverket tillämpas på ett transparent och förutsägbart sätt som säkerställer likabehandling mellan medlemsstater.

Ekofin-rådet diskuterade publiceringen av meddelandet i samband med rådsmöte 14 mars 2023. Mottagandet var blandat. Rådet har ingen formell roll i förhållande till meddelandet men medlemsstaterna välkomnade generellt förtydligandet av kommissionens intentioner avseende avaktiveringen av undantagsklausulen. Även Eurogruppen noterar kommissionens meddelande i sitt uttalande om den finanspolitiska vägledningen för 2024 från den 13 mars 2023. Eurogruppen är även överens om att finanspolitiken 2023 och 2024 bör syfta till att säkerställa en medelfristig skuldållbarhet samtidigt som potentiell tillväxt understöds på ett hållbart vis samtidigt som de gröna- och digitala omställningarna prioriteras genom investeringar och reformer. Bland annat uttrycker Eurogruppen att det inte längre är motiverat med breda finanspolitiska stimulanser med hänsyn till energiprisutvecklingen. Av uttalandet framgår det även att Eurogruppen avser koordinera sina finanspolitiska åtgärder och givet att det inte kommer ytterligare prischocker bör befintliga energiåtgärder fasas ut.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande specifika aspekter av meddelandet är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet ger underlag för bedömningen av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram, som regleras i förordning (EG) 1466/1997. Inga förslag om bindande rättsakter aviseras i meddelandet.

Den så kallade undantagsklausulen i Stabilitets- och tillväxtpakten, vilken omnämns i meddelandet, återfinns i artikel 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) 1466/97, och för medlemsstater som är föremål för ett underskottsförfarande i enlighet med artikel 3.5 och 5.2 i förordning (EG) 1467/97.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte redovisat någon analys av subsidiaritetsaspekter och regeringen har inte heller gjort någon sådan analys. Meddelandet är av

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet behandlas i rådskonstellationen Ekofin. De landspecifika rekommendationerna som innehåller vägledning för finanspolitiken väntas presenteras i maj 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

Stabilitets- och tillväxtpakten: Stabilitets- och tillväxtpakten är EU:s gemensamma regelverk för att säkra sunda offentliga finanser. I dagsläget består den av en förebyggande del, som fokuserar på ett landspecifikt medelfristigt budgetmål om balans eller överskott i de offentliga finanserna i strukturella termer, och en korrigerande del, det s.k. underskottsförfarandet. Det förfarandet tillämpas då en medlemsstat bedöms ha ett alltför stort underskott, vilket värderas på basis av referensvärdena om dels ett underskott i de offentliga finanserna som är större än 3 procent av BNP, eller en offentlig bruttoskuldkvot som ligger över referensvärdet om 60 procent av BNP och som inte minskar i lämplig takt.