



Meddelande om inriktningen för en reform av EU:s ekonomiska styrning

2022/23:FPM27

Finansdepartementet

2022-12-12

Dokumentbeteckning

COM(2022) 583

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN. Meddelande om riktlinjer för en reform av EU:s
ramverk för ekonomisk styrning.

Sammanfattning

I det aktuella meddelandet från 9 november 2022 presenterar kommissionen en reforminriktning för EU:s ekonomiska styrning. Meddelandet har sin bakgrund i den översyn av den ekonomiska styrningen som pågått sedan 2020. Översynen omfattar både den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten som utgör EU:s gemensamma finanspolitiska ramverk och det makroekonomiska obalansförfarandet som syftar till att upptäcka, förhindra och korrigera makroekonomiska obalanser.

Kommissionens föreslagna reforminriktning kretsar kring införandet av nya medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer för alla medlemsstater och med särskilda åtaganden för medlemsstater med höga skuld hållbarhetsrisker. Det nya ramverket föreslås även fokusera i högre utsträckning på utvecklingen i de offentliga utgifterna. Mekanismer för att säkerställa genomförande föreslås förfinas. Det makroekonomiska obalansförfarandet föreslås utvecklas och integreras med den finanspolitiska övervakningen i högre grad.

Kommissionen menar att det är en brådskande prioritet att nå en överenskommelse om ett nytt ramverk för den ekonomiska styrningen i EU. För att åstadkomma en grundlig reform av den ekonomiska styrningen kommer ändringar av de relevanta rättsakterna att behövas. Detta gäller

främst de delar av inriktningen som berör stabilitets- och tillväxtpakten. Kommissionen avser presentera vägledning för den finanspolitiska inriktningen för 2024 under våren 2023. Denna vägledning kommer att spegla den ekonomiska situationen, innehållet i det aktuella meddelandet samt utfallet av medlemsstaternas diskussioner fram till dess.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och anser att det utgör en grund för fortsatt diskussion i EU. Meddelandet innehåller element som kan vara styrande för en framtida kompromiss bland medlemsstaterna om ett reformerat ekonomiskt-politiskt ramverk.

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

Regeringen är mot denna bakgrund öppen för att införa särskilda åtaganden för medlemsstater som bedöms ha höga skuldållbarhetsrisker. Det är viktigt att reformeringen av ramverket leder till att skuldsättningen minskar över tid i särskilt utsatta länder. Det är vidare positivt att kommissionen anser att den finanspolitiska övervakningen i högre grad bör fokusera på risker kopplade till skuldtvecklingen.

Regeringen är positivt inställd till kommissionens ambition att lättare kunna inleda underskottsförfaranden om de särskilda åtagandena inte efterlevs av medlemsstater som bedöms ha höga risker.

Regeringen är på ett initialt plan skeptisk till att integrera det makroekonomiska obalansförfarandet i de medelfristiga planerna. Regeringens preliminära bedömning av integreringen av det makroekonomiska obalansförfarandet i de medelfristiga planerna är att kommissionen flyttar fram sina positioner gällande en ökad styrning av medlemsstaternas ekonomiska politik på ett sätt som regeringen inte anser är motiverat. Regeringen behöver analysera och klargöra vad förslaget skulle kunna innebära.

Regeringen är öppen för att diskutera hur det makroekonomiska obalansförfarandet kan utformas på ett sätt som ökar transparensen och förutsägbarheten i kommissionens bedömningar, och därmed stärker likabehandlingen i processen. Regeringen är också öppen för att diskutera hur det makroekonomiska obalansförfarandet kan rustas för att bättre svara mot framväxande makroekonomiska risker, samt göras mer dynamiskt.

1.1 Ärendets bakgrund

Den 5 februari 2020 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en översyn av den ekonomiska styrningen i EU, dvs. de ramverk och processer på EU-nivå för samordningen av den ekonomiska politiken [se 2019/20:FPM21]. Översynen har sin bakgrund i att berörd lagstiftning, de s.k. 6- och 2-packen från 2011 respektive 2013 innehåller bestämmelser om att kommissionen vart femte år ska genomföra en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet. I det ursprungliga meddelandet angav kommissionen att ramverket varit framgångsrikt vad gäller att åtgärda de allvarligaste problemen i medlemsstaterna, som exempelvis alltför stora underskott i de offentliga finanserna och bytesbalansunderskott. Samtidigt påpekade kommissionen att den offentliga bruttoskulden i vissa medlemsstater inte minskat i tillräcklig omfattning och att obalanser kvarstår och menar att det därför finns utrymme att göra ramverket mer effektivt. Kommissionen lämnade inget förslag i sitt första meddelande, utan reste i stället ett flertal frågor för debatt med intressenter.

Covid-19-pandemin innebar dock att arbetet med översynen pausades. Pandemin har haft flera konsekvenser för ekonomin, men även för den ekonomiska styrningen i EU. En konsekvens var att den så kallade allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten aktiverades och att styrningen anpassades med anledning av de tillfälliga EU-instrument som inrättades, främst faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF).

Den 21 oktober 2021 presenterade kommissionen ett meddelande som uppdaterade förutsättningarna inför att arbetet med översynen återupptogs [se 2021/22:FPM16]. Kommissionen ansåg att många av de frågor som lyftes i det ursprungliga meddelandet fortfarande är relevanta men lyfte även ytterligare aspekter som de gröna och digitala omställningarna, behovet av att säkerställa ekonomisk och social resiliens samt förändringar inom EU-ramverket, så som inrättandet av RRF. I meddelandet återstartade kommissionen också den offentliga debatten om ändringar av ramverket och aviserade att ett meddelande om en inriktning för en reform av den ekonomiska styrningen skulle offentliggöras i god tid före 2023.

I det aktuella meddelandet presenterar kommissionen sin reforminriktning. Den kretsar kring införandet av nya medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer för alla medlemsstater och med särskilda åtaganden för medlemsstater med höga skuldhållbarhetsrisker. Det nya ramverket föreslås även fokusera i högre utsträckning på utvecklingen i de offentliga nettoutgifterna dvs. primära utgiftsutvecklingen plus diskretionära skatteförändringar. Mekanismer för att säkerställa genomförande föreslås förfinas. Det makroekonomiska obalansförfarandet bör utvecklas och integreras med den finanspolitiska övervakningen i högre grad.

1.2.1 Behovet av ett mer effektivt ekonomiskt-politiskt ramverk

Kommissionen skriver att alltsedan Maastrichtfördraget 1992 har det ekonomisk-politiska ramverket bidragit till att uppnå makroekonomisk konvergens och att skapa villkor för ekonomisk tillväxt, högre sysselsättning och sunda offentliga finanser inom EU. Flera reformer av ramverket har sjuösatts sedan dess, senast under åren 2011–13 med de så kallade 6- och 2-packsreformerna. Kommissionen menar dock att dagens ramverk inte längre är tidsenligt och att det bör uppdateras i ljuset både av den diskussion som ägt rum hittills i EU (se ovan) och den förändrade makroekonomiska och geopolitiska kontexten.

Ett mer effektivt ramverk för samordningen av den ekonomiska politiken bör enligt kommissionen ta itu med kända utmaningar. Ramverket bör i framtiden exempelvis ta större hänsyn till de olika riskbilderna i medlemsstaterna där t.ex. skuldnivåerna skiljer sig åt. Ramverket bör även bidra till att uppnå en mer tillväxtvänlig sammansättning av de offentliga finanserna och förenklas jämfört med dagens komplexa system där icke-observerbara variabler utgör huvudindikatorer. Ägarskapet för ramverket bör stärkas generellt. Makroekonomiska obalanser bör övervakas på ett mer framåtblickande sätt och synergier mellan det makroekonomiska obalansförfarandet och stabilitets- och tillväxtpakten bör utnyttjas mer.

Kommissionen skriver att ett ramverk som reformeras enligt den inriktning som föreslås skulle bistå medlemsstaterna i hanteringen av sina långsiktiga ekonomiska utmaningar. T.ex. en åldrande befolkning och klimatkrisen nämns som särskilt angelägna utmaningar för den offentligfinansiella hållbarheten på sikt. Det framhålls att erfarenheterna från covid-19-krisen och Rysslands invasion av Ukraina visat på vikten av att EU:s medlemsstater samordnar sin ekonomiska politik. Samtidigt har EU-gemensamma instrument så som RRF visat prov på växelverkan mellan reformer och investeringar, vilket ger viktiga lärdomar för en framtida reform av den ekonomiska styrningen, enligt kommissionen.

1.2.2 Medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer

Kommissionen menar att den ekonomiska styrningen i framtiden bör kretsa kring nya landspecifika medelfristiga planer som omfattar medlemsstaternas finanspolitiska och reform- och investeringspolitiska åtaganden. De nya planerna skulle ersätta de befintliga nationella reformprogrammen och stabilitets- och konvergensprogrammen.

Enligt kommissionen bör varje medlemsstat ta fram en plan som innehåller en inriktning för finanspolitiken under kommande år och som förhåller sig till de landspecifika rekommendationer som ges inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Planernas innehåll bör dock skilja sig åt beroende på medlemsstaternas olika utgångslägen, främst avseende den offentliga skuldsättningen.

Kommissionen argumenterar samtidigt att den befintliga regeln för skuldminskning i medlemsstater med offentlig bruttoskulder över 60 procent av BNP inte längre är realistisk. Denna regel operationaliserades 2011 och preciserade att skulder över 60 procent av BNP bör minska mot referensvärdet med i genomsnitt en tjugondel per år. Enligt kommissionen skulle efterlevnad av denna regel numera vara förknippad med en alltför snabb åtstramning av finanspolitiken.

I stället bör en hållbar offentlig skuldsättning uppnås genom särskilda åtaganden för medlemsstater med medelhöga och höga skuldhållbarhetsrisker. För dessa länder bör den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen säkerställa att skulden hamnar på en nedåtgående bana under rimliga makroekonomiska antaganden.

Kommissionen föreslår vidare att en utgiftsregel bör ersätta det strukturella sparandet som huvudindikator i stabilitets- och tillväxtpakten. Utgiftsregeln liknar en befintlig indikator som redan används idag och omfattar de primära offentliga nettoutgifterna, dvs. inklusive diskretionära skatteåtgärder, men exklusive ränteutgifter samt konjunkturbetingade utgifter för arbetslöshetsersättning. För medlemsstater med medelhöga eller höga skuldhållbarhetsrisker kommer kommissionen att föreslå en referensbana för den nya utgiftsindikatorn. Denna bana kommer att specificeras så att den säkerställer skuldhållbarhet. De aktuella medlemsstaterna bör förhålla sig till referensbanan i sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer när de sätter upp en egen bana för de primära offentliga nettoutgifterna.

Kommissionen föreslår att planerna i första hand bör sträcka sig över en tidsperiod på 4 år. Det bör dock införas en möjlighet att förlänga anpassningsperioden med upp till 3 år så att planens livstid maximalt kan uppgå till 7 år. För medlemsstater som begär en längre anpassningsperiod kommer ytterligare reform- och investeringsåtaganden att ingå av medlemsstaten. Dessa förstärkta åtaganden kommer att följas upp av ett nytt övervakningsverktyg som kommer att inrättas.

Det nya ramverket kommer att kompletteras med mekanismer som syftar till att säkerställa att planerna verkställs. Kommissionen avser inte att ändra den befintliga regeln om att ett underskott i det finansiella sparandet som överstiger referensvärdet om 3 procent av BNP i regel bör leda till ett underskottsförfarande. Däremot vill kommissionen ändra reglerna för att initiera ett underskottsförfarande på basis av skuldutvecklingen. Här bör s.k. skuldbaserade underskottsföranden kunna inledas i medelhög- eller högriskländer om det föreligger avvikelser från den överenskomna banan för de primära nettoutgifterna.

Planerna föreslås granskas av kommissionen för att sedan antas av rådet med kvalificerad majoritet. Medlemsstaterna bör varje år rapportera till kommissionen om genomförandet av planerna. Även de nationella finanspolitiska råden ute i medlemsstaterna bör kunna ha en roll i att bevaka planernas genomförande, enligt kommissionen.

1.2.3 Ett mer effektivt ramverk för att upptäcka, förhindra och korrigera makroekonomiska obalanser

Kommissionen föreslår att även det makroekonomiska obalansförfarandet integreras i de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna. Förslaget skulle innebära att medlemsstater som bedöms ha makroekonomiska obalanser, i dialog med kommissionen, tar fram åtgärder för att adressera sina obalanser. Dessa åtgärder skulle ingå under landets medelfristiga plan. Kommissionens målsättning är att skapa en förbättrad samsyn mellan kommissionen och medlemsstaterna runt obalanserna och vilka åtgärder som kan vidtas för att minska dem. Det gemensamma åtagandet hoppas kommissionen i sin tur ska stärka ägarskapet för åtgärderna och därmed öka genomförandet.

I både identifieringen och bedömningen av obalanser föreslår kommissionen att lägga större vikt vid obalansernas utveckling, snarare än vid deras nivåer. Detta syftar till att göra övervakningen av obalanser mer framåtsyftande. Kommissionen vill också lägga större vikt vid genomförandet av åtgärder för att minska obalanser i sina bedömningar av medlemsländerna. Sammantaget hoppas kommissionen att med dessa ändringar kunna göra obalansförfarandet mindre trögrörigt än idag.

I linje med det ökade fokuset på genomförande, föreslås uteblivna investeringar eller reformer för att minska obalanser kunna ligga till grund för att sätta länder i obalansförfarandets korrigerande del, förfarandet vid alltför stora obalanser.

Kommissionen föreslår vidare ett utökat fokus på den makroekonomiska utvecklingen i EU och euroområdet som helhet. Enligt kommissionen skulle sådana analyser kunna belysa sårbarheter för EU och euroområdet. Det

skulle också kunna visa hur mycket enskilda medlemsstater bidrar till eventuella obalanser. Kommissionens förhoppning är att det skulle hjälpa medlemsstaterna internalisera negativa externa effekter till följd av sina eventuella obalanser.

1.2.4 Hur den nya ekonomiska styrningen kommer att fungera i praktiken

Kommissionen beskriver de praktiska stegen den nya ekonomiska styrningen skulle innebära.

1.2.4.1 En referensbana för de primära offentliga nettoutgifterna

I ett första skede skulle kommissionen föreslå en s.k. referensbana för utvecklingen av de offentliga utgifterna för de medlemsstater som bedöms ha betydande eller medelhöga skuldhållbarhetsrisker. Som nämnts ovan omfattar den utvalda utgiftsindikatorn de primära offentliga nettoutgifterna.

Banan skulle sträcka sig över 4 år och säkerställa att den offentliga skuldsättningen hamnar på en nedåtgående trend utifrån rimliga makroekonomiska antaganden och antaganden om ingen politikförändring 10 år framåt. Den bör även säkerställa att underskottet i de offentliga finanserna förblir lägre än 3 procent av BNP under 10 år framåt. För att utvärdera detta kommer kommissionen att använda sig av sina etablerade metoder för skuldhållbarhetsanalys och simulera olika makroekonomiska chocker och antaganden för t.ex. räntor, BNP-tillväxt m.fl.

För medlemsstater som bedöms ha låga skuldhållbarhetsrisker, bör underskottet i de offentliga finanserna inte överstiga 3 procent av BNP över en 10-årig tidshorisont efter att den medelfristiga finans- och strukturpolitiska planen genomförts. Det impliceras dock av kommissionen att underskottet får överstiga 3 procent upp till 3 år efter att planen genomförts för lågskuldländer.

För medlemsstater som redan befinner sig i ett underskottsförfarande kommer referensbanan att sättas så att den överensstämmer med de rekommendationer som ministerrådet gett till landet i fråga inom ramen för förfarandet.

I ett andra skede skulle medlemsstaterna ta fram sina medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer med en egen bana för utvecklingen i de offentliga utgifterna som sedan skulle bedömas av kommissionen med den ovannämnda referensbanan som utgångspunkt. Medlemsstatens egen bana och de tillhörande prognoserna för skuldutvecklingen bör förhålla sig till och överensstämma med kommissionens egna projektioner. Referensbanan kommer sedan att operationaliseras genom att den översätts till bindande årliga tak för de offentliga utgifterna. En väsentlig del av konsolideringen bör ske under de första åren, menar kommissionen. För medlemsstater med makroekonomiska obalanser skulle planerna också omfatta åtgärder för att minska obalanserna (se nedan).

De medlemsstater som så önskar skulle kunna begära en förlängd anpassningsperiod upp till 3 år utöver de 4 år som gäller som utgångspunkt. För att kvalificera för en sådan förlängning skulle medlemsstaten behöva åta sig att genomföra prioriterade strukturreformer och investeringar. Reformerna skulle bedömas av kommissionen utifrån ett gemensamt regelverk och behöva svara upp dels mot de landspecifika rekommendationerna dels mot de skuld hållbarhetsmässiga utmaningarna som identifierats. Medlemsstaterna som begär en förlängning skulle behöva ta fram grundlig dokumentation som innehåller en kvantitativ analys av reformernas kostnad och deras påverkan på potentiell tillväxt. Åtgärderna bör även adressera gemensamma EU-prioriteringar, läggas tidigt i planens tidshorisont och ha klara tidslinjer. Investeringarna under förlängningsperioden får dessutom inte finansieras genom nedskärningar i andra offentliga investeringar.

I ett nästa skede skulle ländernas medelfristiga planer godkännas av rådet. För det fall att rådet inte godkänner planen skulle det kunna begära att en ny plan tas fram. För det fallet att ingen överenskommelse nås skulle kommissionens ursprungliga referensbana för de offentliga utgifterna gälla.

1.2.4.3 *Hänsyn till exceptionella händelser och de nationella finanspolitiska rådets roll*

Kommissionen nämner att undantagsklausuler bör kunna användas för att hantera exceptionella situationer även om den föreslagna utgiftsindikatorn i de flesta fallen kommer att vara förenlig med de automatiska stabilisatorernas verkan. Kommissionen antyder att det även bör finnas

landspecifika undantagsklausuler och att aktiveringen av alla undantagsklausuler bör kräva formellt godkännande av rådet.

2022/23:FPM27

Kommissionen diskuterar även en möjlig roll för de nationella finanspolitiska råden i övervakningen av de medelfristiga planernas genomförande. Detta skulle enligt kommissionen stärka det nationella ägarskapet och transparensen kring planens genomförande. De nationella finanspolitiska råden skulle exempelvis kunna offentliggöra rapporter som utvärderar efterlevnaden av den överenskomna utgiftsbanan.

1.2.4.4 Mekanismer för att säkerställa genomförande

Det faktum att medlemsstaterna får större frihetsgrader i hur de når sina ekonomiska och finanspolitiska mål innebär enligt kommissionen att mekanismerna för att verkställa genomförande måste stärkas.

Kommissionen skriver att efterlevnaden av de medelfristiga planerna skulle utvärderas löpande på basis av årliga framstegsrapporter. Det skulle inte längre ges några landspecifika rekommendationer på det finanspolitiska området för länder som håller sig till sin utgiftsbana.

Förfaranden vid alltför stora underskott skulle fortsätta att initieras på basis av underskottskriteriet för länder vars underskott överstiger 3 procent av BNP. Däremot skulle reglerna för de skuldbaserade underskottsförfarandena ändras. Sådana förfaranden skulle i framtiden kunna initieras om en medlemsstat avviker från sin överenskomna bana för de offentliga utgifterna. Vid avvikelser säger kommissionen att dessa förfaranden bör inledas som huvudregel i medlemsstater med höga skuldhållbarhetsrisker. För att lämna ett skuldbaserat underskottsförfarande skulle medlemsstaten behöva uppvisa efterlevnad av den gällande utgiftsbanan i tre år och säkerställa att skulderna hamnar på en tydligt nedåtgående trend.

Kommissionen kommer även att införa avvikelsekonton för medlemsstaterna där fleråriga avvikelser kommer att samlas. Detta i stället för att enbart fokusera på avvikelser enskilda år som är fallet i dagens ramverk.

Ett nytt verktyg kommer att skapas för att övervaka reformgenomförande för de medlemsstater som begärt en förlängd anpassningsperiod. Om reformer inte genomförs kommer utgiftsbanan att revideras och bli striktare. Det skulle sedan kunna resultera i att en avvikelse uppstår och att ett underskotts-

förfarande kan initieras eller att medlemsstaten stramar åt sin finanspolitik mer för att kompensera för de uteblivna reformerna.

2022/23:FPM27

Kommissionen föreslår även att ändra i dagens sanktionssystem så att sanktionerna för utebliven regelefterlevnad minskar i monetär storlek men samtidigt blir lättare att verkställa. Det föreslås även att ministrar i medlemsstater som är föremål för ett underskotts förfarande bör framträda i Europaparlamentet för att förklara sig. Befintlig makroekonomisk konditionalitet för att få tillgång till EU-gemensamma medel föreslås bibehållas.

1.2.4.5 Förslag för att bättre identifiera och bedöma utvecklingen av makroekonomiska obalanser

Enligt meddelandet skulle obalansförfarandet precis som idag ta avstamp i den årliga publiceringen av förvarningsrapporten för att identifiera obalanser. Förvarningsrapporten föreslås få ett mer framåtsyftande fokus, där kommissionen lägger större tyngdvikt vid utvecklingen av obalanser än vid deras nivåer. Det skulle enligt meddelandet kunna innebära att kommissionen i högre utsträckning genomför fördjupade granskningar i länder med relativt låga nivåer av obalanser, men där utvecklingen av obalanser är ogynnsam. Motsatt skulle gälla för länder med höga nivåer av obalanser, men där den makroekonomiska utvecklingen är mer gynnsam. Syftet, enligt kommissionen, skulle vara att göra obalansförfarandet mindre trögrörigt, med ett tydligare fokus på att tidigt fånga upp ogynnsamma makroekonomiska trender i medlemsstaterna.

Förvarningsrapporten föreslås också ha ett större fokus på makroekonomiska obalanser i EU och euroområdet som helhet.

De huvudsakliga kriterierna för bedömning av obalanser i samband med de fördjupade granskningarna skulle fortsatt vara: obalansernas nivåer; obalansernas utveckling; samt genomförandet av åtgärder för att minska obalanserna. Kommissionen föreslår dock att lägga större tyngd vid de två senare kriterierna i sin bedömning av obalanser i medlemsstaterna.

I både förvarningsrapporten och de fördjupade granskningarna föreslår kommissionen att bevaka utvecklingen av indikatorer kopplade till klimat och energi, i de fall de har en tydlig koppling till den makroekonomiska utvecklingen.

Kommissionen föreslår att även det makroekonomiska obalansförfarandet omfattas av de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna. Enligt förslaget skulle medlemsstater som efter en fördjupad granskning bedöms ha obalanser inleda en dialog med kommissionen. Denna dialog skulle syfta till att skapa en samsyn runt de identifierade obalanserna och vilka åtgärder den berörda medlemsstaten kan vidta för att adressera dem. Den berörda medlemsstaten skulle förbinda sig till åtgärder för att minska sina obalanser, vilka skulle behöva godkännas av kommissionen och rådet. Dessa åtgärder skulle inrymmas i den medelfristiga planen.

Kommissionen föreslår att förfarandet vid alltför stora obalanser fortsatt ska vara det huvudsakliga instrumentet för att säkerställa genomförandet av det makroekonomiska obalansförfarandet. Detta förfarande skulle aktiveras för länder som bedöms ha så pass allvarliga obalanser att det hotar den monetära unionens funktionssätt.

Om nya obalanser skulle upptäckas medan en medelfristig plan redan ligger, skulle planen som regel inte återöppnas, enligt kommissionens förslag. Däremot skulle en dialog mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen ta vid. Efter samsyn nåtts, skulle den berörda medlemsstaten behöva informera rådet och kommissionen om vilka åtgärder medlemsstaten avser vidta för att minska obalanserna.

Vid en särskilt ogynnsam makroekonomisk utveckling i en medlemsstat, kan kommissionen bedöma att den berörda medlemsstaten har alltför stora obalanser. Kommissionen skulle då, precis som idag, kunna aktivera förfarandet vid alltför stora obalanser. Skulle kommissionen aktivera förfarandet vid alltför stora obalanser skulle den medelfristiga planen återöppnas. Den berörda medlemsstaten skulle då behöva ta fram en korrigerande plan, som skulle bli en del av en ny medelfristig plan, som sedan ska godkännas av kommissionen och rådet.

Kommissionen föreslår tydligare kriterier för att ompröva sin bedömning av obalanser. Kommissionen nämner som exempel att ett kriterium skulle kunna vara att obalanserna minskar under två år i följd, där det finns en förväntan om en fortsatt gynnsam trend med fortsatta åtgärder för att minska obalanserna. Enligt meddelandet skulle kortare fördjupade granskningar årligen kunna tas fram för de länder som bedömts ha obalanser, medan längre rapporter skulle kunna tas fram vart tredje år.

Detta avsnitt skiljer sig från de övriga i sitt fokus och avser en rättsakt inom 2-paket som endast gäller för medlemsstater som har euron som valuta som ingått ett ekonomiskt anpassningsprogram och som mottagit lån från exempelvis ESM och IMF.

Kommissionen menar att den befintliga ytterligare ekonomisk-politiska övervakningen som avser medlemsstater som nyligen lämnat ett anpassningsprogram i stort fungerat väl. Övervakningen bör enligt kommissionen även framåt fokusera på bedömningar av ländernas återbetalningsförmåga, bevakning av fortsatt reformgenomförande i länderna samt en bedömning om fler åtgärder kan behövas. Övervakningen bör vara som mest ingripande under de första åren efter att landet lämnat sitt anpassningsprogram för att successivt trappas ned, skriver kommissionen.

1.2.5 Slutsatser och nästa steg

Kommissionen skriver avslutningsvis att det är brådskande att nå en överenskommelse om ett nytt ramverk för den ekonomiska styrningen i EU. Det är enligt kommissionen viktigt att nå konsensus före det att medlemsstaterna påbörjar sitt arbete med sin budget- och finanspolitiska inriktning för 2024. Kommissionen menar även att en överenskommelse skulle skicka en viktig signal till de finansiella marknaderna om EU:s beslutsamhet om att föra en sund ekonomisk politik.

För att åstadkomma en grundlig reform av den ekonomiska styrningen kommer ändringar av de relevanta rättsakterna att behövas. Detta gäller främst de delar av inriktningen som berör stabilitets- och tillväxtpakten. Delarna avseende det makroekonomiska obalansförfarandet bedöms inte föranleda rättsliga steg. Ny lagstiftning kommer enligt kommissionen resultera i rättslig förutsägbarhet kring det reformerade ramverket.

Kommissionen avser presentera vägledning för den finanspolitiska inriktningen för 2024 under våren 2023. Denna vägledning kommer att spegla den ekonomiska situationen, innehållet i det aktuella meddelandet samt utfallet av medlemsstaternas diskussioner fram till dess.

Kommissionens meddelande har inga omedelbara effekter på svenska regler. Den föreslagna inriktningen för en reform av stabilitets- och tillväxtpakten bedöms inte direkt påverka Sveriges nationella finanspolitiska ramverk eller innebära ytterligare begränsningar för svensk finanspolitik utöver de referensvärden som redan gäller.

Den nya inriktningen lär sannolikt medföra att Sveriges årliga rapportering till kommissionen om den finanspolitiska och ekonomisk-politiska utvecklingen förändras. Detta med tanke på att de nya medelfristiga planernas innehåll både ersätter och skiljer sig från de befintliga nationella reformprogrammen och konvergensprogrammen som Sverige årligen tar fram.

Den föreslagna inriktningen för en reform av det makroekonomiska obalansförfarandet bedöms initialt kunna innebära vidare implikationer för Sverige. Kommissionen har alltsedan det makroekonomiska obalansförfarandet kom på plats 2011 bedömt att Sverige har makroekonomiska obalanser. Obalanserna består enligt kommissionen av hushållens skuldsättning och bostadsmarknadens funktionssätt.

Förslaget skulle kunna innebära att regeringen i dialog med kommissionen ska ta fram åtgärder för att minska de obalanser kommissionen framgent identifierar. Kommissionen skulle enligt meddelandet behöva göra en positiv bedömning av dessa åtgärder, som en del av att Sveriges medelfristiga plan godkänns av rådet.

Samtidigt skulle andra delar av kommissionens förslag kunna innebära att bedömningen av obalanser förändras. Det är därför svårt att i detta läge med säkerhet säga hur det den föreslagna översynen av det makroekonomiska obalansförfarandet kan påverka Sverige.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande bedöms inte ha några omedelbara budgetära konsekvenser givet att det fokuserar på utvecklingen av EU:s ramverk och processer på det ekonomisk-politiska området. Det innehåller inte några konkreta förslag av direkt budgetpåverkande karaktär. Meddelandet behandlar dock finanspolitikens och den ekonomiska politikens framtida inriktning och mål i EU:s medlemsstater. Detta kan komma att påverka hur medlemsstaterna väljer att bedriva sin ekonomiska och finanspolitik framöver samt vilka åtaganden medlemsstaterna binds av på det ekonomisk-politiska området i förhållande till EU-rätten.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande och anser att det utgör en grund för fortsatt diskussion i EU. Meddelandet innehåller element som kan vara styrande för en framtida kompromiss bland medlemsstaterna om ett reformerat ekonomiskt-politiskt ramverk.

Generellt anser regeringen att ett välfungerande ekonomisk-politiskt 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 stabilitets- och tillväxtpaktens huvudsakliga uppgift är att främja sunda offentliga finanser och att fokus fortsatt bör ligga på att säkerställa skuldållbarheten i EU:s medlemsstater. Det är därtill av stor vikt att ramverket tillämpas på ett transparent och förutsägbart sätt som säkerställer likabehandling mellan medlemsstaterna.

Regeringen är mot denna bakgrund öppen för att införa särskilda åtaganden för medlemsstater som bedöms ha höga skuldållbarhetsrisker. Det är viktigt att reformeringen av ramverket leder till att skuldsättningen minskar över tid i särskilt utsatta länder. Det är vidare positivt att kommissionen anser att den finanspolitiska övervakningen i högre grad bör fokusera på risker kopplade till skuldutvecklingen.

Regeringen är positivt inställd till kommissionens ambition att lättare kunna inleda underskottsförfaranden om de särskilda åtagandena inte efterlevs av medlemsstater som bedöms ha höga risker.

Regeringen är på ett initialt plan skeptisk till att integrera det makroekonomiska obalansförfarandet i de medelfristiga planerna. Regeringens preliminära bedömning av integreringen av det makroekonomiska obalansförfarandet i de medelfristiga planerna är att kommissionen flyttar fram sina positioner gällande en ökad styrning av medlemsländernas ekonomiska politik på ett sätt som regeringen inte anser är motiverat. Regeringen behöver dock vidare analysera och klargöra vad förslaget skulle kunna innebära i praktiken.

Regeringen är öppen för att diskutera hur det makroekonomiska obalansförfarandet kan utformas på ett sätt som ökar transparensen och förutsägbarheten i kommissionens bedömningar, och därmed stärker likabehandlingen i processen. Regeringen är också öppen för att diskutera hur det makroekonomiska obalansförfarandet kan rustas för att bättre svara mot framväxande makroekonomiska risker, samt göras mer dynamiskt.

Förhandlingar om reformen av EU:s ekonomiska styrning kommer att fortsätta under det svenska ordförandeskapet. Arbetet i EU kommer i första hand sikta på att nå en överenskommelse om inriktningen för reformen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter gällande specifika aspekter av kommissionens föreslagna inriktning är ännu inte kända. Generellt finns olika syn inom EU gällande hur förhöjda skuldnivåer bäst bör hanteras och var tyngdpunkten i ansträngningarna bör ligga. Exempelvis betonar vissa medlemsstater den finanspolitiska konsolideringen mer än andra medan andra medlemsstater i högre utsträckning betonar strukturreformer och tillväxtfrämjande investeringar.

Mindre är känt runt medlemsstaternas positioner när det gäller det makroekonomiska obalansförfarandet, vilket åtminstone delvis beror på att frågan är politiskt mindre prioriterad av både kommissionen och medlemsstaterna. Historiskt har det dock funnits olika syn på hur obalanserna inom EU, särskilt euroområdet, ska justeras. Det förmodligen tydligaste exemplet på detta gäller synen på bytesbalansen. Där har kraftiga bytesbalansunderskott på de flesta håll inom EU har korrigerats, samtidigt som några medlemsstater har haft bestående och betydande bytesbalansöverskott. Eftersom ett bytesbalansöverskott per definition innebär att sparandet i ett land överstiger investeringarna, har kritiker i vissa medlemsstater hävdad att bytesbalansöverskotten är ett symptom på för låga investeringar. Detta hävdar man i sin tur minskar tillväxten i EU som helhet, vilket försvårar den makroekonomiska justeringen i andra medlemsstater.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande specifika aspekter av det aktuella meddelandet är ännu inte kända. Europaparlamentet antog den 8 juli 2021 en resolution (TA(2021)0358) om översynen av den makroekonomiska styrningen i EU som berörde flera frågor om det ekonomisk-politiska ramverket. Även Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (OJ C 429, 11.12.2020, s. 227) och Europeiska regionkommittén (OJ C 37, 2.2.2021, s. 28) har yttrat sig om översynen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

EU:s ekonomisk-politiska ramverk baseras på flera artiklar i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, däribland artiklarna 120, 121, 126 och

136. Den nu aktuella översynen föranleds av att rättsakter i de s.k. 6- och 2-packen förbinder kommissionen att vart femte år genomföra en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet.

2022/23:FPM27

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet skisserar ett övergripande reformförslag och det innehåller inte någon analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Som framgår av ståndpunkten ovan är regeringens preliminära bedömning att integreringen av det makroekonomiska obalansförfarandet i de medelfristiga planerna kan innebära en ökad styrning av medlemsländernas ekonomiska politik på ett sätt som regeringen inte anser är motiverat. Denna ståndpunkt lutar sig bland annat mot subsidiaritetsprincipen. Regeringen behöver dock vidare analysera förslaget. Om meddelandet följs av lagstiftningsförslag återkommer regeringen med en analys av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet väntas bli behandlat i rådskonstellationen Ekofin men kan också komma att diskuteras av Europeiska rådet. Kommissionen ser framför sig en tvåstegsprocess för att genomföra en reform. I ett första skede bör en överenskommelse nås på politisk nivå bland medlemsstaterna. I nästa steg skulle kommissionen presentera lagförslag som omsätter den politiska överenskommelsen i lagstiftning. En av de troliga rättsakterna är föremål för ett särskilt lagstiftningsförfarande som kräver enhällighet i rådet, medan andra beslutas med kvalificerad majoritet och förhandlas mellan rådet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Det är i dagsläget osäkert hur snabbt medlemsstaterna kommer att kunna komma överens om en reform av den ekonomiska styrningen. En kompromiss på politisk nivå lär föregås av några månaders diskussioner och förhandling. Ev. ny lagstiftning kommer att ta tid att förhandla klart.

Förhandlingar om reformen av EU:s ekonomiska styrning kommer att fortsätta under det svenska ordförandeskapet. Arbetet i EU kommer i första hand sikta på att nå en överenskommelse om inriktningen för reformen. Även förhandlingar kring konkreta lagförslag kan eventuellt påbörjas under det svenska ordförandeskapet, beroende på när sådana förslag presenteras.

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 bruttoskuld kvot som ligger över referensvärdet om 60 procent av BNP och som inte minskar i lämplig takt.

Det makroekonomiska obalansförfarandet: Det makroekonomiska obalansförfarandet syftar till att upptäcka och förebygga makroekonomiska obalanser i medlemsstaterna. Det infördes i syfte att bredda den ekonomisk-politiska övervakningen så att hänsyn kunde tas till strukturella och finansiella utmaningar bland medlemsstaterna som inte täcktes av stabilitets- och tillväxtpakten. Det makroekonomiska obalansförfarandet innehåller även ett särskilt förfarande för medlemsstater som bedömts ha s.k. alltför stora obalanser. Förfarandet syftar till att åtgärda särskilt allvarliga obalanser och innebär att medlemsstater måste ta fram korrigeringsplaner. Förfarandet vid alltför stora obalanser har hittills aldrig tillämpats.