



Meddelande om finanspolitisk vägledning för 2023

2021/22:FPM72

Finansdepartementet

2022-04-06

Dokumentbeteckning

COM(2022) 85 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET - Finanspolitisk
vägledning för 2023

Sammanfattning

I det aktuella meddelandet föreslår kommissionen breda riktlinjer för hur finanspolitiken i EU:s medlemsstater bör utformas för år 2023.

Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten som aktiverades med anledning av covid-19-pandemin är fortsatt aktiverad för 2022, men väntas avaktiveras för 2023. Samtidigt har Rysslands invasion av Ukraina inneburit en ny osäkerhet för ekonomin som kräver noggrann analys. Kommissionen anser därför att medlemsstaterna bör vara beredda att anpassa sin finanspolitik i takt med att situationen utvecklas och avser göra en ny bedömning om undantagsklausulen senare under våren.

EU:s ekonomi går in i det tredje året av covid-19-pandemin men har slutit gapet till BNP-nivåerna före pandemin. Den ekonomiska återhämtningen under 2021 var stark men avtog mot slutet av året. Tillväxten väntas fortsätta under 2022 och 2023, om än i något långsammare rikt. Kommissionen skriver att den senaste prognosen gjordes före Rysslands invasion av Ukraina. Kriget för med sig ett antal risker på nedåtsidan och innebär att osäkerheten ökat.

Kommissionen lägger fram 5 principer för finanspolitiken för 2023 och som kommer att vara centrala i kommissionens bedömning av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram som lämnas in under våren. De fem principerna är: Säkerställ koordinering och en lämplig ”policymix”, säkerställ skuld hållbarhet genom en gradvis, och högkvalitativ, anpassning av finanspolitiken, samt genom ekonomisk tillväxt, främja investeringar och

hållbar ekonomisk tillväxt, främja finanspolitiska strategier som innehåller ett medelfristigt perspektiv, och som tar hänsyn till RRF, och differentiera finanspolitiken och ta hänsyn till den euros specifika dimensionen.

Kommissionen beskriver hur den avser att tillämpa delar av stabilitets- och tillväxtpakten framöver. Kommissionen avser inte inleda några underskottsförfaranden under våren 2022 med hänsyn till det exceptionella och osäkra ekonomiska läget med anledning av covid-19-pandemin och kriget i Ukraina. Man avser dock återkomma och göra en ny bedömning på hösten 2022. När det gäller det s.k. skuld kriteriet avser kommissionen inte tillämpa det i nuläget och inte heller inleda några underskottsförfaranden baserat på det.

Kommissionen avslutar med att sammanfatta de diskussioner som ägt rum inom ramen för den pågående översynen av EU:s ekonomiska styrning. Baserat på den offentliga debatten med intressenter och diskussionerna bland medlemsstaterna föreslår kommissionen följande områden för det fortsatta arbetet: Att säkerställa skuld hållbarhet och främja hållbar tillväxt, investeringar och reformer, att stärka det medelfristiga perspektivet i det finanspolitiska ramverket, eventuella lärdomar från erfarenheterna av faciliteten för återhämtning och resiliens, samt förenkling, nationellt ägarskap och genomförande.

Regeringen kan brett välkomna kommissionens meddelande om den finanspolitiska inriktningen för 2023. Det är viktigt att medlemsstaternas finanspolitik, liksom tillämpningen av det finanspolitiska ramverket, rör sig mot en normalisering. Givet det osäkra läget i omvärlden, är det samtidigt viktigt att EU:s medlemsstater vid behov kan anpassa sin finanspolitik.

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 skuld hållbarheten i EU:s medlemsstater. Det är därtill av stor vikt att ramverket tillämpas på ett transparent och förutsägbart sätt som säkerställer likabehandling mellan medlemsstaterna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen föreslår i det aktuella meddelandet breda riktlinjer för hur finanspolitiken i EU:s medlemsstater bör utformas för 2023, samt anger hur man avser att tillämpa delar av stabilitets- och tillväxtpakten under

innevarande år. I slutet av meddelandet sammanfattas diskussionerna i den pågående översynen av EU:s ekonomiska styrning.

Kommissionen pekar på att covid-19-pandemin har föranlett omfattande finanspolitiska insatser. I mars 2020 aktiverades för första gången den s.k. allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten som tillåter medlemsstaterna att göra avsteg från de normalt gällande kraven inom det finanspolitiska ramverket. Undantagsklausulen är fortsatt aktiverad för 2022 men väntas bli avaktiverad för 2023. Samtidigt har Rysslands invasion av Ukraina inneburit en ny osäkerhet för ekonomin som kräver noggrann analys. Kommissionen anser därför att medlemsstaterna bör vara beredda att anpassa sin finanspolitik i takt med att situationen utvecklas och avser göra en ny bedömning om undantagsklausulen senare under våren.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Den ekonomiska situationen och utsikterna

Kommissionen anger i meddelandet sin syn på de ekonomiska utsikterna. EU:s ekonomi går in i det tredje året av covid-19-pandemin men har slutit gapet till BNP-nivåerna före pandemin. Den ekonomiska återhämtningen under 2021 var stark men avtog mot slutet av året. Tillväxten väntas fortsätta under 2022 och 2023, om än i något långsammare rikt, och uppgå till 4 procent 2022 och 2,8 procent 2023. Tillväxten understöds av en stark utveckling på arbetsmarknaden, ett högt sparande bland hushållen, goda finansieringsvillkor, samt genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF).

Kommissionen skriver att den senaste prognosen gjordes före Rysslands invasion av Ukraina. Kriget för med sig ett antal risker på nedåtsidan och innebär att osäkerheten ökat. Högre energipriser kan exempelvis sätta sina spår på ekonomin och prisutvecklingen generellt och leda till ett ökat inflationstryck som består över en längre tidsperiod som i sin tur kan påverka efterfrågan negativt, menar kommissionen.

1.2.2 Principer för den finanspolitiska vägledningen

Kommissionen lägger fram fem principer för finanspolitiken för 2023 och som kommer att vara centrala i kommissionens bedömning av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram som lämnas in under våren. Principerna kommer också vara styrande för de landspecifika rekommendationerna som arbetas fram på det finanspolitiska området och kommissionen anger att dessa rekommendationer, likt de för 2022, kommer att vara av kvalitativ karaktär med viss kvantitativt innehåll.

Följande huvudprinciper för finanspolitikens inriktning anges av kommissionen:

- Säkerställ koordinering och en lämplig "policymix": Kommissionen menar att medlemsstaterna fortsatt bör koordinera sin finanspolitik och att den samordnade finanspolitiska responsen till covid-19-pandemin varit framgångsrik. Kommissionen anser att medlemsstaterna samlat bör övergå från en expansiv finanspolitisk inriktning i aggregat 2020–22 till en neutral finanspolitisk inriktning för 2023. Samtidigt bör man vara beredd att anpassa finanspolitiken utifrån omvärldsutvecklingen.
- Säkerställ skuldhållbarhet genom en gradvis, och högkvalitativ, anpassning av finanspolitiken, samt genom ekonomisk tillväxt: Kommissionen poängterar att covid-19-pandemin resulterat i förhöjda skuldnivåer i flera medlemsstater. En gradvis och flerårig finanspolitisk anpassning, i kombination med reformer och investeringar, blir viktig för att förbättra skulddynamiken i medlemsstater med höga skulder och bör inledas från och med 2023. Kommissionen avråder samtidigt från en alltför snabb konsolidering som skulle kunna äventyra tillväxten.
- Främja investeringar och hållbar ekonomisk tillväxt: Kommissionen betonar vikten av investeringar för att få bukt med den gröna och digitala omställningen, och menar att för att EU ska klara detta behövs det EUR 645 miljarder per år i ytterligare privata och offentliga investeringar. Kommissionen säger att merparten av dessa investeringar kommer att vara privata men att den offentliga sektorn måste spela en kompletterande roll. Detta innebär, enligt kommissionen, att medlemsstaternas medelfristiga finanspolitiska planer bör innehålla högkvalitativa investeringar och att konsolidering inte bör ske på de offentliga investeringarnas bekostnad.
- Främja finanspolitiska strategier som innehåller ett medelfristigt perspektiv, och som tar hänsyn till faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF): Kommissionen skriver att RRF kommer att fortsätta tillföra en expansiv impuls i medlemsstaterna under kommande år och att detta har implikationer för och bör speglas i medlemsstaternas medelfristiga planer. Enligt kommissionen bör en gradvis finanspolitisk konsolidering inte senareläggas, utan inledas från och med 2023.
- Differentiera finanspolitiken och ta hänsyn till den euros specifika dimensionen: Det är viktigt att finanspolitiken differentieras utifrån medlemsstaternas olika situationer och förutsättningar. Medlemsstater med högre skulder bör prompt inleda en gradvis konsolidering, medan medlemsstater med låga och medelhöga

skulder bör prioritera högkvalitativa investeringar. På så sätt kan man säkerställa en lämplig fördelning av den finanspolitiska inriktningen i EU och euroområdet och ta hänsyn till finanspolitikens ev. externa effekter.

2021/22:FPM72

1.2.3 Implikationer för tillämpningen av underskottsförfarandet

Kommissionen beskriver hur den avser att tillämpa delar av stabilitets- och tillväxtpakten framöver. Kommissionen avser inte inleda några underskottsförfaranden under våren 2022 med hänsyn till det exceptionella och osäkra ekonomiska läget med anledning av covid-19-pandemin och kriget i Ukraina. Man avser dock återkomma och göra en ny bedömning på hösten 2022. Kommissionen uppmuntrar de medlemsstater som prognosticeras ha ett underskott som överstiger referensvärdet om 3 procent av BNP att precisera åtgärder för att minska sina underskott framöver.

När det gäller det s.k. skuldkriteriet, som innebär att offentliga skulder över referensvärdet om 60 procent av BNP bör minska mot detta värde med i genomsnitt en tjugondel per år, menar kommissionen att efterlevnad av detta kriterium skulle förutsätta en alltför kraftig åtstramning i EU:s medlemsstater. Detta skulle enligt kommissionen äventyra den pågående återhämtningen. Man avser därför inte tillämpa skuldkriteriet i nuläget och inte heller inleda några underskottsförfaranden baserat på det.

1.2.4 Översynen av den ekonomiska styrningen och vägen framåt

Kommissionen avslutar med att sammanfatta de diskussioner som ägt rum inom ramen för den pågående översynen av EU:s ekonomiska styrning. Översynen lanserades först februari 2020 men pausades på grund av covid-19-pandemin för att sedan återlanseras hösten 2021 (se 2019/20:FPM21 och 2021/22:FPM16). Kommissionen beskriver den breda debatten man haft med civilsamhället och diverse intressenter och avser återkomma med en rapport som sammanfattar denna del av översynsarbetet.

Gällande arbetet i EU:s kommittéer berättar kommissionen om den diskussion som skett på både teknisk- så som på ministernivå i eurogruppen och i Ekofin-rådet. Huvudteman som diskuterats har varit exempelvis skuldhållbarhet, reformer och investeringar, kontracyklisk finanspolitik, samtägarskap och genomförande.

Kommissionen har ambitionen att i god tid före 2023 få till stånd en samsyn inom EU om vägen framåt för den ekonomiska styrningen. Baserat på den offentliga debatten med intressenter och diskussionerna bland medlemsstaterna föreslår kommissionen följande områden för det fortsatta arbetet:

- Att säkerställa skuldhållbarhet och främja hållbar tillväxt, investeringar och reformer: Här menar kommissionen att en

realistisk och gradvis minskning av höga skulder bör vara centralt för det finanspolitiska ramverket. Samtidigt bör ramverket också på lämpligt sätt bidra till att ge incitament till investeringar och reformer.

- Att stärka det medelfristiga perspektivet i det finanspolitiska ramverket: Finanspolitiska utfall i EU:s medlemsstater bör fortsatt bevakas varje år, men enligt kommissionen bör medlemsstaterna i högre grad kunna planera och genomföra sin finanspolitik med ett medelfristigt perspektiv. På så sätt kan ägarskap förbättras och reformer och investeringar integreras i den finanspolitiska planeringen, menar kommissionen.
- Eventuella lärdomar från erfarenheterna av RRF: Enligt kommissionen har processen med medlemsstaternas återhämtningsplaner lett till en bättre dialog och gemensam förståelse för policyutmaningar mellan medlemsstaterna och kommissionen. Det nationella ägarskapet för återhämtningsplanerna anses vara starkt och skulle kunna tjäna som inspiration för det finanspolitiska ramverket, menar kommissionen.
- Förenkling, nationellt ägarskap och genomförande: Enligt kommissionen bör det finanspolitiska ramverket i EU ha mindre fokus på icke-observerbara variabler, så som det strukturella sparandet, och mer på tillväxten i de offentliga utgifterna i relation till långsiktig BNP-tillväxt. Man bör även överväga att öka ramverkets fokus på allvarliga fel (*gross policy errors*), samt överväga hur genomförandet och uppföljningen kan göras striktare i de fall där ramverket inte efterlevts.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande är av allmän 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 vara budgetpåverkande. Meddelandet behandlar dock övergripande riktlinjer för finanspolitikens inriktning i EU och dessa kan komma att påverka hur medlemsstaterna väljer att bedriva sin finanspolitik framöver.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen kan brett välkomna kommissionens meddelande om den finanspolitiska inriktningen för 2023. Det är viktigt att medlemsstaternas finanspolitik, liksom tillämpningen av det finanspolitiska ramverket, rör sig mot en normalisering. Givet det osäkra läget i omvärlden, är det samtidigt viktigt att EU:s medlemsstater vid behov kan anpassa sin finanspolitik.

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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

EU:s medlemsstater har generellt välkomnat meddelandet som man på det stora hela ansett vara balanserat och välavvägt, särskilt givet det osäkra omvärldsläget. I ett uttalande den 14 mars 2022 välkomnade eurogruppen meddelandet och angav att man instämmer med kommissionens bild att en övergång från en expansiv finanspolitisk inriktning till en neutral sådan förefaller lämplig.

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 avisera i meddelandet.

Den s.k. undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, som nämns i meddelandet, återfinns i artikel 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG)

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen har inte redovisat någon analys av subsidiaritetsaspekter. Meddelandet är av allmän karaktär och regeringen har heller inte gjort någon sådan analys. Meddelandet innehåller inte något förslag om att ändra ansvarsfördelningen för finanspolitiken inom EU.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet behandlas i rådskonstellationen Ekofin. De landspecifika rekommendationerna som innehåller vägledning för finanspolitiken väntas bli presenterade i maj 2022.

4.2 Fackuttryck/termer

Inga.