



Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser

2020/21:FPM93

Finansdepartementet

2021-04-06

Dokumentbeteckning

COM(2021) 105

Meddelande från kommissionen till rådet: Ett år efter utbrottet av covid-19:
finanspolitiska insatser

Sammanfattning

I det aktuella meddelandet föreslår kommissionen breda riktlinjer för hur finanspolitiken i EU bör utformas under de kommande åren.

I meddelandet sammanfattar kommissionen de finans- och ekonomisk-politiska åtgärder som har genomförts, på medlemsstats- och EU-nivå, med anledning av pandemin. Kommissionen beräknar att det finanspolitiska stödet på nationell nivå i EU har uppgått till omkring 8 procent av BNP, varav hälften avser diskretionära åtgärder. Bedömningen från kommissionens sida är att medlemsstaternas åtgärder har varit effektiva för att värna arbetstillfällena och förebygga konkurser.

Kommissionen bedömer att aktiveringen av undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten har gett medlemsstaterna utrymme att hantera den ekonomiska krisen, utan att begränsas av de krav och rekommendationer som normalt gäller inom EU:s finanspolitiska ramverk. När det gäller klausulens avaktivering anser kommissionen att den lämpligaste indikatorn är BNP-nivån i EU eller euroområdet som helhet och föreslår en återgång till 2019-års BNP-nivån som huvudkriterium. Enligt kommissionens nuvarande prognoser väntas detta vara uppfyllt i mitten av 2022 och kommissionen gör därmed en preliminär bedömning att undantagsklausulen lämpligast bör avaktiveras från och med 2023. Det konstateras även att återhämtningen kommer att se olika ut i medlemsstaterna och att den existerande flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpakten kommer att tillämpas vid behov.

Kommissionen menar att faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) kan understödja återhämtningen och bidra till att förbättra medlemsstaternas potentiella BNP-tillväxt om den genomförs på ett effektivt och additionellt sätt.

Kommissionen ger vägledning framåt vad gäller finanspolitikens normalisering och menar att det är särskilt viktigt att stöd inte dras tillbaka för tidigt. Kommissionen menar att det också är viktigt att finanspolitiken tar hänsyn till landsspecifika förutsättningar och differentieras på ett lämpligt sätt.

Regeringen välkomnar att kommissionen föreslagit en tydlig, kvantitativ indikator för när undantagsklausulen ska avaktiveras. Men det är viktigt att indikatorn är strikt kopplad till den aktuella krisen och inte skapar ett prejudikat för framtiden.

Regeringen delar i stort kommissionens syn på hur medlemsstaterna bör gå till väga när de normaliserar sin finanspolitik de kommande åren. Det är vidare lämpligt att inom ramen för principen om likabehandling, ta hänsyn till skillnader mellan medlemsstater i rekommendationerna om finanspolitik.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Covid-19-pandemin har föranlett omfattande finanspolitiska insatser i EU:s medlemsstater och en rad åtgärder på EU-nivå för att dämpa pandemins ekonomiska konsekvenser samtidigt som den ekonomiska nedgången kraftigt har försvagat de offentliga finanserna. 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 (COM(2020)123 och uttalandet från Ministrarna i Ekofinrådet 2020-03-23). På våren 2020 rekommenderades alla medlemsstater att upprätthålla den ekonomiska aktiviteten och stödja den påföljande återhämtningen, samt när de ekonomiska förhållandena medger återgå till en sund medelfristig finanspolitik som säkerställer offentligfinansiell hållbarhet (se t.ex. 8447/20 för Sveriges landsspecifika rekommendation 2020). Betydelsen av faciliteten för återhämtning och resiliens [se 2019/20:FPM52] tas också upp i meddelandet.

Mot denna bakgrund föreslår kommissionen breda riktlinjer för hur finanspolitiken i EU bör utformas under de kommande åren, inklusive förutsättningar för att avaktivera undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten.

1.2.1 Den ekonomiska situationen och utsikterna

Kommissionen hänvisar till sin senaste prognos från 11 februari 2021 där EU:s ekonomi antas återgå till tillväxt under våren och sommaren 2021 i takt med att vaccineringen fortskrider. För 2021 väntas EU:s ekonomi växa med 3,75 procent och med 4 procent under 2022. BNP-nivån före pandemin väntas nås för EU som helhet under det andra kvartalet 2022. Kommissionen nämner även att återhämtningen kommer att gå olika fort i olika medlemsstater och att vissa medlemsstater inte väntas nå tillbaka till 2019-års BNP-nivå förrän till slutet av 2022.

Kommissionen poängterar att den stora osäkerheten gällande pandemins utveckling förhöjer riskbilden. Enligt kommissionen finns risker på både uppåt- och nedåtsidan. Exempel på risker på nedåtsidan är en mer negativ epidemiologisk utveckling på kort sikt eller att krisen lämnar långvariga ekonomiska sår. På uppåtsidan skulle vaccineringen kunna genomföras snabbare än väntat och konsumtion och investeringar stärkas mer än vad som antagits. Ett snabbt och effektivt genomförande av faciliteten för återhämtning och resiliens skulle kunna förbättra de ekonomiska utsikterna, anser kommissionen. Avslutningsvis konstateras att finansieringsvillkoren för EU:s medlemsstater fortsatt är goda och att riskpremier på medlemsstaternas statsobligationer förblir låga. Kommissionen menar att finansmarknadernas riskbild skulle kunna ändras om medlemsstater uppfattas frångå sina åtaganden att säkra hållbara offentliga finanser på medellång sikt eller om finanspolitiska stödinsatser i EU eller andra länder dras tillbaka för tidigt

1.2.2 Finanspolitiska insatser i EU:s medlemsstater

Kommissionen sammanfattar medlemsstaternas finanspolitiska insatser till följd av pandemin. Kommissionen beskriver medlemsstaternas respons som både snabb och omfattande och beräknar att det finanspolitiska stödet på nationell nivå i EU uppgått till omkring 8 procent av BNP, varav ungefär 4 procent av BNP avser diskretionära åtgärder. Kommissionen nämner att medlemsstaterna har gjort omfattande likviditetsåtgärder på omkring 19 procent av BNP, varav merparten består av offentliga garantier.

Bedömningen från kommissionens sida är att medlemsstaternas åtgärder har varit effektiva för att värna arbetstillfällena. Kommissionen bedömer att system för korttidsarbete kan ha värnat omkring 20 procent av sysselsättningen inom EU. Dessa åtgärder har även bidragit till att minska den negativa effekten på hushållens inkomster och därmed kunnat hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Likviditetsåtgärderna har kunnat förebygga insolvensproblem hos annars konkurrenskraftiga företag som drabbats av

pandemin. Om inte dessa åtgärder hade kommit på plats skulle en fjärdedel av alla företag i EU riskerat hamna i ekonomiska problem, skriver kommissionen.

2020/21:FPM93

1.2.3 Undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten

Kommissionen för en diskussion om den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten och kriterier för dess avaktivering. Klausulen innebär att vissa regler om anpassning mot det medelfristiga budgetmålet och korrigering av alltför stora underskott inte tillämpas.

Den 20 mars 2020 meddelade kommissionen att de villkor som satts upp för att aktivera den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten ansågs uppfyllda, nämligen en period av en allvarlig konjunkturnedgång i EU eller euroområdet som helhet. Ekonomi- och finansministrarna ställde sig sedan bakom denna bedömning. Syftet med att aktivera klausulen var att ge medlemsstaterna utrymme att hantera den ekonomiska krisen som orsakats av pandemin, utan att begränsas av de krav och rekommendationer som normalt gäller inom EU:s finanspolitiska ramverk.

De flesta medlemsstaterna väntas ha överstigit referensvärdet för underskottet i de offentliga finanserna om 3 procent av BNP 2020, som normalt leder till att ett s.k. underskottsförfarande kan inledas. Kommissionen anger att man under våren 2020 bedömt att den exceptionella situationen och stora osäkerheten medfört att beslut om att inleda underskottsförfaranden inte borde tas då. Kommissionen kommenterar inte eventuella framtida rekommendationer om att inleda underskottsförfaranden.

Kommissionen diskuterar kriterier för när den allmänna undantagsklausulen bör avaktiveras. Kommissionen anser att den lämpligaste indikatorn är BNP-nivån i EU eller euroområdet som helhet och föreslår en återgång till 2019-års BNP-nivån som huvudkriterium för avaktivering. Enligt kommissionens nuvarande prognoser väntas detta vara uppfyllt i mitten av 2022 och kommissionen gör därmed en preliminär bedömning att undantagsklausulen lämpligast bör avaktiveras från och med 2023. För medlemsstater som även efter avaktiveringen av den allmänna undantagsklausulen ej har återgått till 2019-års BNP-nivå antyder kommissionen att man kommer att tillämpa andra befintliga flexibilitetsklausuler inom ramverket i dessa fall.

1.2.4 Samspel mellan nationell finanspolitik och faciliteten för återhämtning och resiliens

Kommissionen beskriver vilka implikationer faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) bedöms ha för finanspolitiken. Kommissionen menar att en förutsättning för ett så effektivt genomförande av RRF som möjligt är att medlemsstaterna använder RRF-medlen för att finansiera utgifter av hög kvalitet, samt att det finns en samstämmighet mellan medlemsstaternas

reformer och investeringar och den medelfristiga finanspolitiska inriktningen.

2020/21:FPM93

Kommissionen menar att ett av målen med RRF är att uppmuntra medlemsstaterna att förbättra tillväxtvänligheten i de offentliga finanserna. Detta kan bäst åstadkommas om RRF finansierar offentliga investeringar ovanpå existerande investeringsnivåer så att de totala investeringarna ökar samt att de kombineras med strukturreformer. Vidare är det viktigt att RRF-medlen inte används för att finansiera permanenta utgifter.

1.2.5 Vägledning för finanspolitikens inriktning framåt

Kommissionen resonerar kring den lämpliga finanspolitiska inriktningen under de kommande åren. Det finns enligt kommissionen sex överväganden att göra:

- Medlemsstaterna bör fortsätta att samordna sin finanspolitik.
- Finanspolitiken bör vara flexibel och anpassas till den osäkra ekonomiska utvecklingen.
- Det finanspolitiska stödet bör inte dras tillbaka för tidigt,
- Finanspolitiken bör gradvis övergå från breda stödprogram till mer riktade åtgärder.
- Finanspolitiken bör utformas på ett sätt som beaktar RRF-medlen.
- Slutligen bör medlemsstaterna vid lämpligt tillfälle återgå till en finanspolitik som är av en sund och medelfristig karaktär.

Kommissionen menar att det är viktigt att finanspolitiken tar hänsyn till landsspecifika förutsättningar och differentieras. För 2022 bör finanspolitiken i medlemsstater utan hållbarhetsrisker vara fortsatt expansiv och stödja återhämtningen. I medlemsstater som har hållbarhetsrisker är det viktigt att den expansiva finanspolitiska impulsen från RRF beaktas och att man för en försiktig finanspolitik som säkerställer hållbarhet. Efter 2022 bör en försiktig medelfristig finanspolitisk inriktning, när så är lämpligt, återställas så att de offentliga finansernas hållbarhet säkerställs.

1.2.6 Översynen av den ekonomiska styrningen

Kommissionen berör arbetet med översynen av den ekonomiska styrningen i EU. Ett meddelande om översynen presenterades i februari 2020 (2019/20:FPM21) och avsåg inleda en offentlig debatt och konsultationer med intressenter om en eventuell reform av det finanspolitiska ramverket i EU. Arbetet avbröts dock med anledning av pandemin. Kommissionen anger att man avser återuppta översynen när den ekonomiska återhämtningen fått fäste.

1.3 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa 2020/21:FPM93

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

Meddelandet bedöms inte ha några direkta budgetära konsekvenser då det främst är av resonerande karaktär och inte innehåller 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 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att finanspolitiken inom EU bör bedrivas i överensstämmelse med stabilitets- och tillväxtpakten.

Regeringen välkomnar att kommissionen föreslagit en tydlig, huvudindikator för när den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras. Det är viktigt att denna indikator är strikt kopplad till den aktuella krisen och inte skapar prejudikat för framtiden.

Regeringen delar i stort kommissionens syn om hur medlemsstaterna bör gå till väga när de normaliserar sin finanspolitik de kommande åren. Det är lämpligt att, inom ramen för principen om likabehandling, ta hänsyn till skillnader mellan medlemsstater. Eventuell framtida tillämpning av andra befintliga flexibilitetsarrangemang inom regelverket bör motiveras tydligt.

Regeringen anser att översynen av EU:s ekonomiska styrning respektive avaktivering av undantagsklausulen bör hanteras oberoende av varandra.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Enskilda medlemsstaters ståndpunkter gällande specifika aspekter av meddelandet är ännu inte kända. I ett uttalande den 15 mars 2021 välkomnade eurogruppen meddelandet och angav att man avser fortsätta med en expansiv finanspolitisk inriktning under 2021 och 2022, samt att man noterar kommissionens preliminära bedömning att undantagsklausulen bör avaktiveras från och med 2023.

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

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagetets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet gäller tolkningen av vissa regler i befintliga rättsakter samt innehållet i kommande, icke bindande rekommendationer. Inga förslag om bindande rättsakter aviseras.

Den s.k. undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, som uppmärksammas 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 artikel 3.5 och 5.2 i förordning (EG) 1467/97.

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 väntas bli behandlat i rådskonstellationen Ekofin. De landsspecifika rekommendationerna som innehåller vägledning för finanspolitiken väntas presenteras som en del av kommissionens vårpaket i maj 2021.

4.2 Fackuttryck/termer

Medelfristigt budgetmål – I den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten har varje medlemsstat ett medelfristigt budgetmål för det strukturella sparandet, dvs. den offentliga sektorns konjunkturjusterade finansiella sparande, rensat från engångseffekter. Målets nivå ska vara förenlig med en miniminivå som beräknas av Europeiska kommissionen och som ska säkerställa de offentliga finansernas hållbarhet eller snabba framsteg mot sådan hållbarhet och tillhandahålla en säkerhetsmarginal med avseende

på referensvärdet på 3 procent av BNP för underskott i den offentliga sektorns finanser. 2020/21:FPM93