



Förordning om att inrätta Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen

2017/18:FPM141

Finansdepartementet

2018-07-05

Dokumentbeteckning

COM (2018) 387

Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen

Tidigare faktapromemorior i ärendet:

2016/17:FPM102, 2017/18:FPM38, 2017/18:FPM99

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade förslaget den 31 maj 2018 som en del av förslagen för EU:s fleråriga budgetram 2021–2027 (2017/18:FPM99). Det föreslagna instrumentet syftar till att stabilisera ekonomin i medlemsstater som drabbas av en asymmetrisk chock, genom att ge lån för att upprätthålla nivån på offentliga investeringar. Kommissionen motiverar förslaget med att medlemsstater som ingår i valutaunionen inte längre har tillgång till samma makroekonomiska verktyg för att hantera asymmetriska ekonomiska chocker som tidigare. Kommissionen konstaterar vidare att de länder som anslutit sig till växelkursmekanismen ERMII i hög grad har samma begränsningar när det gäller penningpolitik och valutakurs. Lån ska därför kunna sökas av euroländer och länder som anslutit sig till ERMII (i dagsläget endast Danmark). Den föreslagna stabiliseringsfunktionen består av en låneram på totalt upp till 30 miljarder euro. Utöver detta föreslås deltagande medlemsstater genom ett mellanstatligt avtal inrätta en stabiliseringsstödsfond som ska användas till att subventionera räntorna på lånen.

Generellt kommer regeringen att verka för att ramen för EU-budgeten begränsas. Regeringen betonar att icke-euroländer inte ska få bära kostnader för kris- och stabiliseringsåtgärder som enbart rör euroområdet.

Det åligger medlemsstaterna att bygga upp sin förmåga att förebygga och hantera ekonomiska chocker. Ett eventuellt inrättande av en stabiliseringsfunktion ska ha ett tydligt mervärde. Det behöver analyseras närmare på vilka sätt den föreslagna stabiliseringsfunktionen faktiskt skulle kunna bidra till att hantera asymmetriska chocker och att främja stabilitet och långsiktig tillväxt. Snedvridande incitament ska undvikas.

Regeringen noterar att det föreligger en risk för att en central stabiliseringsfunktion föranleder stabiliseringsstöd av mer bestående snarare än tillfällig karaktär. Vidare kommer regeringen verka för att kriterier och bedömning av om ett land är berättigat till lån liksom kriterier för att fastställa lånevillkoren är tydliga och transparenta. Om en stabiliseringsfunktion sätts upp bör rådet ges en tydlig roll i processen.

Regeringen noterar att ett antal villkor måste vara uppfyllda för att den valda rättsliga grunden ska kunna tillämpas, och anser att det behöver analyseras mer ingående om dessa kan betraktas som uppfyllda.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Idéer om att inrätta en makroekonomisk stabiliseringsfunktion för euroområdet har under en längre tid varit aktuella i debatten om fullbordande av EMU. Kommissionen lade i december 2017 fram ett paket med förslag om åtgärder för att fullborda EMU, och aviserade då att ett konkret lagstiftningsförslag om en stabiliseringsfunktion skulle följa (2017/18:FPM38).

Den 2 maj 2018 lade kommissionen fram sitt förslag till EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021-2027 (2017/18:FPM99). Kommissionens förslag till budgetram följs åt av lagstiftningsförslag på enskilda politikområden. Det aktuella förslaget lades fram den 31 maj 2018 och utgör en del av politikområdet för EMU i budgetramen.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Motiv till förslaget

Det föreslagna instrumentet syftar till att stabilisera ekonomin i medlemsstater som drabbas av en asymmetrisk chock, genom att ge lån för att upprätthålla nivån på offentliga investeringar. Kommissionen motiverar förslaget med att medlemsstater som ingår i valutaunionen inte längre har tillgång till samma makroekonomiska verktyg för att hantera asymmetriska ekonomiska chocker som tidigare. Den ekonomiska krisen visade enligt kommissionen att automatiska stabilisatorer och nationella finanspolitiska

åtgärder inte räckte till, även i länder som hade sunda offentliga finanser i utgångsläget. Detta har enligt kommissionen lett till en procyklisk finanspolitik med negativa konsekvenser för kvaliteten i offentliga utgifter, särskilt vad gäller offentliga investeringar. Vidare noterar kommissionen att den gemensamma penningpolitiken har fått ta alltför stort ansvar för makroekonomisk stabilisering.

Kommissionen konstaterar vidare att de länder som anslutit sig till växelkursmekanismen ERMII i hög grad har samma begränsningar när det gäller penningpolitik och valutakurs. Lån ska därför kunna sökas av euroländer och länder som anslutit sig till ERMII (i dagsläget endast Danmark).

1.2.2 Utformning av förslaget

Den föreslagna stabiliseringsfunktionen består av en låneram på totalt upp till 30 miljarder euro. Utöver detta föreslås deltagande medlemsstater, dvs. euroländerna och medlemsstater som anslutit sig till ERMII, genom ett mellanstatligt avtal inrätta en stabiliseringsstödsfond som ska användas till att subventionera räntorna på lånen.

En medlemsstat ska ha rätt att ansöka om lån i ett läge då arbetslösheten i medlemsstaten ökat snabbt, och samtidigt överstiger ett långsiktigt genomsnitt. Detta ska enligt kommissionen säkerställa att den berörda medlemsstaten ställts inför en stor asymmetrisk chock av tillfällig och landspecifik karaktär.

För att vara berättigad till lån ska medlemsstaten även leva upp till vissa krav inom ramen för den europeiska terminen och stabilitets- och tillväxtpakten. En medlemsstat som omfattas av ett program för makroekonomisk anpassning ska inte kunna beviljas stöd.

Storleken på lånet ska i varje enskilt fall beslutas av kommissionen utifrån hur allvarlig den ekonomiska chocken är och nivå på stödberättigade offentliga investeringar. Stödberättigade offentliga investeringar definieras som offentliga investeringar i linje med målen i den allmänna strukturfondsförordningen (förordning (EU) nr 1303/2013), samt sociala investeringar (utbildning). För att säkerställa att så många medlemsstater som möjligt kan ta del av stöd föreslår kommissionen att lån begränsas till 30 procent av resterande tillgängliga medel för lån. En räntesubvention från stabiliseringsstödsfonden ska utgå förutsatt att det finns tillgängliga medel i fonden och den aktuella medlemsstaten betalat sitt årliga nationella bidrag till fonden. Kommissionen ska utöver storleken på lånet även besluta om övriga villkor såsom löptid och prissättning.

Medlemsstater som tar emot stöd ska vara skyldiga att investera stödet i stödberättigade offentliga investeringar. En medlemsstat som får stöd ska som huvudregel även upprätthålla den generella offentliga investeringsnivån jämfört med ett genomsnitt över de senaste fem åren.

Slutligen föreslås att kommissionen, som en kompletterande åtgärd, ska bedöma kvaliteten på medlemsstaternas system och rutiner för offentliga investeringar, i syfte att förbättra effekterna av offentliga investeringar och stödet från stabiliseringsfunktionen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget bedöms i nuläget inte ha konsekvenser för svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

För övergripande budgetära konsekvenser av kommissionens förslag om den fleråriga budgetramen 2021-2027, se faktagrupp 2017/18:FPM99.

Kommissionen föreslår att stabiliseringsfunktionen ska omfatta en låneram på totalt upp till 30 miljarder euro (löpande priser). Medel ska lånas upp på marknaden med EU-budgeten som garanti och utgör således ansvarsförbindelser för EU-budgeten för den händelse att en medlemsstat skulle ställa in återbetalning av sitt lån. En sådan ev. betalningsinställelse kan innebära ökade utgifter för EU-budgeten och avgiftseffekter för medlemsstaterna. Instrumentet föreslås ligga utanför budgetramens tak.

Räntesubventionen ska enligt förslaget finansieras genom nationella bidrag till en stabiliseringsstödsfond från euroländer och länder som deltar i ERMII. Sverige skulle således inte bidra till fonden och den skulle inte heller ha någon påverkan på EU-budgeten.

I konsekvensanalysen (SWD(2018) 297) jämför kommissionen förslaget med status quo och två alternativa förslag om att inrätta en stabiliseringsfunktion i form av en försäkringsmekanism eller att inrätta en budget för euroområdet som är inriktad på att tillhandahålla europeiska kollektiva nyttigheter. Kommissionen noterar att en investeringsstabiliseringsfunktion skulle bidra till en i högre grad konjunktursensitiv nationell finanspolitik och mer stabila investeringar i händelse av en stor asymmetrisk chock. Hur effektiv funktionen blir skulle bero på exakt utformning, men den makroekonomiska stabiliseringseffekten begränsas enligt kommissionen av att stödet är utformat som ett lån. Kommissionen anger att den har valt detta alternativ mot bakgrund av att det framstår som mer politiskt genomförbart, åtminstone på kort sikt, eftersom riskerna för permanenta överföringar och snedvridande incitament är tämligen begränsade. Kommissionen menar att alternativen inte utesluter varandra och att investeringsstabiliseringsfunktionen kan kompletteras över tid.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Generellt kommer regeringen att verka för att ramen för EU-budgeten begränsas, i enlighet med målsättningarna för förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram, som anges i faktapromemoria 2017/18:FPM99.

Regeringen kan konstatera att kommissionen valt att lägga förslaget inom ramverket för EU-budgeten. Det kan bidra till att främja sammanhållning, ändamålsenlighet och effektivitet. Samtidigt betonar regeringen att icke-euroländer inte ska få bära kostnader för kris- och stabiliseringsåtgärder som enbart rör euroområdet, och kommer att verka för det i förhandlingarna.

Det åligger medlemsstaterna att bygga upp sin förmåga att förebygga och hantera ekonomiska chocker. Ett eventuellt inrättande av en stabiliseringsfunktion ska ha ett tydligt mervärde. Det behöver analyseras närmare på vilka sätt den föreslagna stabiliseringsfunktionen faktiskt skulle kunna bidra till att hantera asymmetriska chocker och att främja stabilitet och långsiktig tillväxt. Vidare behöver en sådan eventuell funktion ha ett mervärde i förhållande till andra delar av EU-budgeten som är inriktade på att understödja investeringar.

Regeringen framhåller vikten av att undvika snedvridande incitament. I det avseendet är det välkommet att det görs en koppling till krav inom ramen för EU:s ekonomisk-politiska ramverk för att vara berättigad till lån. Regeringen noterar vidare att det föreligger en risk för att en central stabiliseringsfunktion föranleder stabiliseringsstöd av mer bestående snarare än tillfällig karaktär.

Regeringen instämmer generellt i beskrivningen att medlemsstater som anslutit sig till valutaunionen har större begränsningar i sina makroekonomiska verktyg för att hantera asymmetriska chocker. Det är därför centralt att dessa medlemsstater respekterar de finanspolitiska reglerna och bygger upp finanspolitiska buffertar.

Regeringen noterar att kommissionen föreslår att funktionen ska vara avsedd för euroländerna och länder som anslutit sig till ERMII. Regeringen anser att det vore att föredra att stabiliseringsfunktionen är öppen för icke euroländer på frivillig basis. Detta ligger i linje med regeringens ståndpunkt att samarbeten ska vara öppna för icke euroländer att delta på frivillig basis så långt som möjligt.

Regeringen kommer verka för att kriterier och bedömning av om ett land är berättigat till lån liksom kriterier för att fastställa lånevillkoren är tydliga och transparenta. Om en stabiliseringsfunktion sätts upp bör rådet ges en tydlig roll i processen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2017/18:FPM141

Medlemsstaternas ståndpunkter om det specifika förslaget är inte kända. Tidigare diskussioner om en makroekonomisk stabiliseringsfunktion har visat att ståndpunkterna skiljer sig åt gällande behov, storlek och utformning av en sådan funktion. Synen på inrättandet av en stabiliseringsfunktion följer i stort samma mönster som medlemsstaternas generella inställning till utveckling av EMU. Det finns en grundläggande skillnad i syn mellan en grupp medlemsstater som betonar medlemsstaternas ansvar och som ser skeptiskt på arrangemang för riskdelning. En annan grupp medlemsstater menar att arrangemang för riskdelning är viktiga för euroområdets motståndskraft.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen har under en längre tid förordat inrättande av en makroekonomisk stabiliseringsfunktion. Det nu aktuella förslaget är mindre omfattande i volym än vad kommissionen tidigare förordat. Kommissionen anger i sin konsekvensanalys att förslaget lagts fram utifrån vad som bedöms politiskt möjligt att genomföra i dagsläget, men att funktionen skulle kunna kompletteras över tid med t.ex. en försäkringsmekanism som skulle tillhandahålla utbetalningar i stället för lån.

Såväl de stora partigrupperna i Europaparlamentet som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén har uttalat sig positivt om inrättande av en makroekonomisk stabiliseringsfunktion, även om deras inställning till det nu aktuella förslaget ännu inte är känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

EU-sakråd om fördjupning av EMU med civilsamhällets organisationer och andra berörda parter anordnades den 29 augusti 2017. Regeringen avser inte att skicka förslaget på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artikel 175 (3) i EUF-fördraget som rättslig grund. Beslut fattas av rådet och Europaparlamentet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut i rådet fattas med kvalificerad majoritet. För att denna artikel ska kunna tillämpas ska tre kriterier vara uppfyllda: 1) att åtgärden bidrar till att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen, 2) att åtgärden behöver vidtas utanför strukturfonderna samt 3) att förslaget inte ska påverka tillämpningen av åtgärder som beslutas inom ramen för unionens övriga politik.

Regeringen noterar att ett antal villkor måste vara uppfyllda för att den valda rättsliga grunden ska kunna tillämpas, och anser att det behöver analyseras mer ingående om dessa kan betraktas som uppfyllda.

Beslut om att inrätta en kompletterande stabiliseringsstödsfond baserad på nationella bidrag fattas av deltagande länder, dvs. euroländerna och medlemsstater som anslutit sig till ERMII. Ett sådant mellanstatligt avtal fastställs och ingås av kontraktsparterna med enhällighet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen pekar på att ekonomisk stabilitet i euroområdet är viktig för hela EU och att det bidrar till ekonomisk och social sammanhållning. Kommissionen menar vidare att strukturen med en centraliserad penningpolitik och decentraliserad finanspolitik gör att medlemsstater som ingår i valutaunionen eller ERMII inte på egen hand kan hantera stora asymmetriska chocker. Den ekonomiska krisen visade enligt kommissionen att automatiska stabilisatorer och nationella finanspolitiska åtgärder inte räckte till, även i länder som hade sunda offentliga finanser i utgångsläget. Detta har enligt kommissionen lett till en procyklisk finanspolitik med negativa konsekvenser för kvaliteten i offentliga utgifter, särskilt vad gäller offentliga investeringar. Vidare noterar kommissionen att den gemensamma penningpolitiken har fått ta alltför stort ansvar för makroekonomisk stabilisering.

Sammantaget konstaterar kommissionen att målet med den föreslagna förordningen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna var för sig och kan därför, på grund av åtgärdens omfattning, uppnås bättre på unionsnivå.

Utifrån proportionalitetsprincipen framhåller kommissionen att verktyget ska utgöra ett komplement till befintliga verktyg på nationell och EU-nivå, men att förslaget inte går utöver vad som krävs för att uppnå målet att hantera en stor asymmetrisk chock. Kommissionen framhåller att lånen omfattas av tydliga kriterier och villkor.

Regeringen instämmer generellt i beskrivningen att medlemsstater som anslutit sig till valutaunionen har större begränsningar i sina makroekonomiska verktyg, vilket kan motivera att särskilda verktyg för ekonomisk stabilitet inrättas för euroområdet. Mot bakgrund av det anser regeringen inte att förslaget strider mot subsidiaritets- eller proportionalitetsprinciperna. Samtidigt framhåller regeringen att reformer och sunda offentliga finanser på nationell nivå är det mest centrala för en väl fungerande valutaunion.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandling om den aktuella förordningen väntas inledas i rådsarbetsgrupp under hösten 2018.

Ansvarigt utskott i Europaparlamentet är utskottet för ekonomi och valutafrågor. Tidsplan är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck/termer

ERMII icke euroländer som ansluter sig till ERMII binder sin växelkurs till euron. Växelkursen tillåts fluktuera max 15 procent, eller mindre om medlemsstaten själv väljer det. En medlemsstat ska vara ansluten till ERMII i minst två år innan euromedlemskap kan bli aktuellt.