



Paket med förslag om en reform av EU:s 2022/23:FPM91 ekonomiska styrning

Finansdepartementet

2023-05-31

Dokumentbeteckning

COM(2023) 240

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97

COM(2023) 241

Proposal for a COUNCIL REGULATION amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure

COM(2023) 242

Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States

Sammanfattning

I det aktuella paketet presenterar kommissionen lagförslag om en reform av den ekonomiska styrningen. Förslagen ligger över lag i linje både med kommissionens reforminriktning i ett meddelande från november 2022 och rådsslutsatserna från den 14 mars 2023.

Kommissionen föreslår att den befintliga förordningen som reglerar den s.k. förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten ersätts med en ny förordning. Förslaget innebär en omfattande reform av den förebyggande delen som i framtiden föreslås kretsa kring medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer med en landspecifik utgiftsbana som uppfyller vissa villkor och som godkänns av rådet. Enligt kommissionen kommer det nya föreslagna upplägget att säkerställa en mer effektiv samordning av den ekonomiska politiken och främja hållbara offentliga finanser samt hållbar och inkluderande tillväxt i medlemsstaterna.

Kommissionen föreslår vissa ändringar i förordningen om den korrigerande delen av stabilitets- och tillväxtpakten. Förslaget innebär att det tidigare så kallade 1/20-delskriteriet för skuldkvoter över 60 procent avskaffas till förmån för efterlevnad av en utgiftsbana. Enligt förslaget bör ett skuldbaserat underskottsförfarande i regel öppnas för medlemsstater med betydande skuldållbarhetsrisker och som avvikit från sin bana. Det föreslås att när budgetunderskottet överstiger tre procent av BNP bör en anpassning om minst 0,5 procent av BNP per år gälla som minimum, dvs. samma riktmärke som gäller idag, och även att sanktionsbeloppet ska sänkas till 0,05 procent av BNP för varje sexmånadersperiod som effektiva åtgärder ej vidtagits, upp till och med ett högsta belopp om 0,5 procent av BNP.

Kommissionen föreslår flera ändringar i direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Syftet är att öka ett medelfristigt fokus. Nationellt ägarskap ska stärkas genom att ge en mer framträdande roll för oberoende nationella finanspolitiska institutioner. Kommissionen avser även att förbättra insamlingen av budgetära data för att möjliggöra stärkt övervakning av finanspolitiken och förbättrad kvalitet på budgetprognoser. Andra ändringsförslag syftar till att öka transparens och ansvarstagande genom införandet av rapportering kopplad till bl.a. så kallad grön budgetering.

Regeringen välkomnar kommissionens paket med lagförslag och anser att det utgör en bra grund inför kommande förhandlingar.

Regeringen understryker att stabilitets- och tillväxtpaktens huvudsakliga uppgift är att främja sunda offentliga finanser. Regeringen är positivt inställd till att öka det medelfristiga perspektivet i ramverket och anser att de föreslagna medelfristiga struktur- och finanspolitiska planernas huvudsakliga syfte ska vara att säkerställa sunda och hållbara offentliga finanser. Det är vidare positivt att kommissionens förslag differentierar mellan de medlemsstater som efterlever stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden och de som inte gör det. Detta innebär t.ex. striktare villkor för de sistnämnda vad gäller de medelfristiga planernas utformning. Regeringen anser vidare att ramverket bör säkerställa en tillräckligt ambitiös konsolidering i högt skuldsatta medlemsstater som leder till att särskilt höga skuldkvoter minskar till sundare nivåer i tillfredsställande takt.

Regeringen kan ställa sig bakom att även andra element under den europeiska planeringsterminen kan rymmas i de medelfristiga planerna. Det är positivt att kommissionen samtidigt föreslår att fasa ut befintliga nationella reformprogram samt konvergens- eller stabilitetsprogram, för att undvika överlappning. Det är viktigt att hänsyn tas till den administrativa bördan för medlemsstaterna och att befogenheterna mellan medlemsstaterna och EU respekteras. Regeringen konstaterar att EU-rätten inte ger samma utrymme för styrning av makroekonomiska obalanser på EU-nivå som den mer långtgående styrningen av medlemsstaternas offentliga finanser. Regeringen anser att det är en bra och viktig utgångspunkt i förhandlingarna

Regeringen välkomnar den reform som syftar till att stärka tillämpningen av underskottsförfarandet vad gäller de delar av förslaget som innebär att skuldbaserade förfaranden lättare kommer att kunna öppnas och avslutas. Det är vidare viktigt att reglerna för de underskottsbaserade förfarandena säkerställer en snabb korrigering av alltför stora underskott och att korrigeringen inte senareläggs. Regeringen menar att det är avgörande att underskottsförfarandet tillämpas på ett transparent, likvärdigt och förutsägbart sätt. Det är dessutom viktigt att eventuella ändringar i sanktionsregimen innebär att sanktionerna lättare kan åläggas medlemsstater som inte efterlever rekommendationer inom ramen för underskottsförfarandet och att sanktionerna är tillräckligt kännbara. Den korrigerande anpassningsbanan bör utformas på ett sådant sätt att underskottet varaktigt minskar under referensvärdet och att särskilt höga skuldkvoter minskar till sundare nivåer i tillfredsställande takt.

Regeringen understryker att direktivet om medlemsstaternas nationella budgetramverk bör begränsas till sådana krav på ramverket som är nödvändiga för att efterleva fördragskraven på sunda offentliga finanser i EU:s medlemsstater. Regeringen ställer sig även initialt skeptisk till ändringar i direktivet om medlemsstaternas nationella budgetramverk i den del som rör oberoende nationella finanspolitiska institutioner.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 5 februari 2020 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en översyn av den ekonomiska styrningen i EU, dvs. ramverk och processer på EU-nivå för samordningen av den ekonomiska politiken [se 2019/20:FPM21]. Översynen hade 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 och tillämpning. Meddelandet åtföljdes av två tjänstemannapromemorior med utförliga genomgångar av tillämpningen av de aktuella rättsakterna (SWD(2020) 210 – 211). I 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 utsträckning och att obalanser kvarstår och menade att det därför finns utrymme att göra ramverket mer effektivt. Kommissionen lämnade inget lagförslag i sitt första meddelande, utan reste i stället ett flertal frågor för debatt med intressenter.

Covid-19-pandemin innebar 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) [se 2019/20:FPM52].

Den 21 oktober 2021 presenterade kommissionen ett meddelande som uppdaterade förutsättningarna inför att arbetet med översynen återupptogs [se 2021/22:FPM16]. I meddelandet gjorde kommissionen även en omstart av 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.

Den 9 november 2022 presenterade kommissionen sin reforminriktning [se 2022/23:FPM27]. Denna kretsade kring införandet av ett nytt instrument i samordningen, nämligen nationella medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer för alla medlemsstater.

I det aktuella paketet presenterar kommissionen lagförslag om en reform av den ekonomiska styrningen. Förslagen ligger över lag i linje både med kommissionens reforminriktning från november 2022 och rådsslutsatser antagna i mars 2023 med vissa tillägg och anpassningar. I breda drag omfattar lagförslagen införandet av nya medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer och att en bana för de primära offentliga nettoutgifterna blir indikatorn för att bedöma efterlevnad av ramverket. Anpassningar föreslås i det s.k. underskottsförfarandet och de oberoende nationella finanspolitiska institutionerna föreslås få en utökad roll i de nationella budgetramverken.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning (den förebyggande delen)

Detta förslag till förordning föreslås ersätta den befintliga förordningen som reglerar den s.k. förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. förordning 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken. Kommissionens förslag innebär en omfattande reform av den förebyggande delen som i framtiden föreslås kretsa kring medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer med en landspecifik utgiftsbana som uppfyller vissa villkor och som godkänns av rådet.

Den tekniska anpassningsbanan

I ett första skede före det att medlemsstaterna tar fram sina medelfristiga planer föreslår kommissionen att en s.k. teknisk anpassningsbana läggs fram.

Banan ska tas fram av kommissionen för medlemsstater som har en offentlig skuld över 60 procent av BNP och/eller ett underskott som är större än referensvärdet om 3 procent av BNP. Den tekniska anpassningsbanan ska offentliggöras och omfatta en anpassningsperiod på fyra år med en möjlig förlängning på upp till tre år.

Den tekniska anpassningsbanan ska uppfylla flera krav. Den ska säkerställa att skuldkvoten hamnar på en rimligt nedåtgående trend eller stannar på sunda nivåer. Budgetunderskottet ska minskas till eller hållas under tre procent av BNP. Den finanspolitiska anpassningen under den medelfristiga planen ska vara proportionerlig till den totala anpassningen över anpassningsperioden i fallet med en förlängning. Skuldkvoten i slutet av planeringsperioden ska vara lägre än den var vid den tekniska anpassningsbanans början. Tillväxten i de nationella nettoutgifterna ska i genomsnitt understiga medelfristig BNP-tillväxt över den medelfristiga planens tidshorisont.

För medlemsstater med en offentlig skuld under 60 procent av BNP och som har ett underskott som är lägre än tre procent av BNP kommer inte kommissionen att lägga fram någon teknisk anpassningsbana. Kommissionen föreslår i stället att s.k. ”teknisk information” delges dessa medlemsstater. Denna information ska ange vilken nivå för det primära strukturella sparandet som är nödvändig för att säkerställa att underskottet hålls under referensvärdet om tre procent av BNP över en tioårsperiod givet ett antagande om att inga policyförändringar sker under denna period.

Medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer

Varje medlemsstat ska enligt förslaget lämna in en medelfristig finans- och strukturpolitisk plan till rådet och kommissionen före slutet av april efter det att förordningen trätt i kraft. Planerna föreslås ersätta de befintliga stabilitets- och konvergensprogrammen och de nationella reformprogrammen. Inlämnande av planen ska föregås av en teknisk dialog med kommissionen.

Den medelfristiga planen ska innehålla en bana för de primära offentliga nettoutgifterna om minst fyra år samt underliggande makroekonomiska prognoser. Planen bör även beskriva medlemsstatens åtgärder för att svara upp mot de landspecifika rekommendationerna samt åtgärda eventuella identifierade makroekonomiska obalanser. Om medlemsstatens framtagna bana för de primära offentliga nettoutgifterna (”utgiftsbanan”) sätts högre än den av kommissionen föreslagna tekniska anpassningsbanan bör detta motiveras med sunda och verifierbara ekonomiska argument.

Medlemsstaternas medelfristiga planer skulle behöva uppfylla ett antal krav. Planen ska innehålla en anpassning som är nödvändig för att säkerställa att den offentliga skulden hamnar på en rimligt nedåtgående trend senast vid slutet av anpassningsperioden eller stannar på sunda nivåer och att budgetunderskottet minskas till eller hålls under tre procent av BNP på medellång sikt. Planen ska även säkerställa genomförande av reformer och

investeringar som bemöter de utmaningar som identifierats inom ramen för den europeiska terminen, inkl. åtgärder för att minska eventuella makroekonomiska obalanser. Planen bör också redogöra för de reform- och investeringsåtaganden som underbygger en eventuell förlängning av anpassningsperioden, samt säkerställa koherens med ingångna åtaganden inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

För att beviljas en eventuell förlängd anpassningsperiod med upp till tre år föreslås att en medlemsstat måste binda sig till att genomföra en uppsättning strukturreformer och investeringar. Tillsammans ska dessa vara tillväxtfrämjande, bidra till offentligfinansiell hållbarhet, beakta EU:s gemensamma prioriteringar och de landspecifika rekommendationerna samt åtgärda eventuella makroekonomiska obalanser. Därtill bör det säkerställas att nivån för de offentliga investeringarna är på en högre nivå än i början av planen. Reformerna och investeringarna bör vara detaljerade, läggas tidigt inom planens tidshorisont, samt vara verifierbara.

En medelfristig plan ska kunna revideras med anledning av s.k. objektiva omständigheter som hindrar dess genomförande eller om en ny regering begär att få ta fram en ny plan. En revidering kommer att föranleda att en ny teknisk anpassningsbana läggs fram av kommissionen, vilken även gör en förnyad bedömning av den reviderade planens innehåll i förhållande till den ursprungliga planen och dess genomförande.

De medelfristiga planerna kommer att analyseras och bedömas av kommissionen. Det föreslås att rådet på rekommendation av kommissionen antar en utgiftsbana som medlemsstaten ska följa och bedömas. Rådet bör även ställa sig bakom de eventuella reform- och investeringsåtaganden som en medlemsstat som begärt en förlängning förbundit sig till.

I bedömningen av den medelfristiga planen skulle kommissionen analysera om planen säkerställer att de offentliga skulderna hamnar på en rimligt nedåtgående trend eller stannar på sunda nivåer och att budgetunderskottet hålls under tre procent av BNP under hela planen eller senast vid slutet av anpassningsperioden. Vidare skulle kommissionen analysera om underskottet hålls under tre procent av BNP i tio år framåt under antagandet om att inga policyförändringar sker, om den finanspolitiska anpassningen under den medelfristiga planen är proportionerlig med den totala anpassningen över anpassningsperioden i de fall då en förlängning antagits samt om skuldkvoten i slutet av planeringsperioden är lägre än den var vid den tekniska anpassningsbanans början. För medlemsstater med ett underskott större än tre procent av BNP ska planen även säkerställa en minimianpassning om 0,5 procent av BNP per år, i linje med det riktmärke som nämns i förordningen nr 1467/97 (se avsnitt 1.2.2). Kommissionen kommer även att göra en bedömning av de reformer och investeringar som ingår i planen.

I det fall då en medlemsstat lämnar in en plan som inte bedöms leva upp till de ovannämnda kraven föreslås att rådet begär att en ny plan tas fram. För de

fall då varken en plan eller utgiftsbana antas av rådet för en medlemsstat föreslås det att rådet i stället antar en rekommendation om att definiera den tekniska anpassningsbanan som utgiftsbanan. Skulle en medlemsstat som begärt en förlängning underlåta att genomföra de reformer och investeringar denna förbundit sig till föreslås rådet på rekommendation av kommission kunna förkorta den förlängda anpassningsperioden.

Medlemsstaternas genomförande av sina medelfristiga planer kommer att följas upp av kommissionen. Medlemsstaterna ska senast den 15 april varje år lämna in en rapport med information om genomförandet av bl.a. utgiftsbanan, reformer och investeringar. Kommissionen kommer att spåra eventuella avvikelser från utgiftsbanan på ett s.k. avvikelsekonto. Det föreslås även att oberoende nationella finanspolitiska institutioner får en roll i att utvärdera efterlevnaden av utgiftsbanan. I händelse av en betydande risk för en avvikelse från utgiftsbanan föreslås att rådet, på rekommendation av kommissionen, ska utfärda en varning till medlemsstaten i fråga och anta en rekommendation om att vidta nödvändiga åtgärder.

Det föreslås att vissa flexibilitetsklausuler införs. I händelse av en allvarlig konjunkturedgång bör rådet kunna anta en rekommendation som tillåter medlemsstater att avvika från sina utgiftsbanor så länge den offentligfinansiella hållbarheten inte äventyras. Avvikelserna bör vara tidsbegränsade. Klausulen föreslås kunna förlängas maximalt ett år i taget. På liknande sätt föreslås en klausul för enskilda medlemsstater att få avvika från sin utgiftsbana i händelse av exceptionella omständigheter utanför regeringens kontroll och som har en betydande påverkan på de offentliga finanserna. Likt ovan bör även denna klausul vara aktiv under en begränsad tidsperiod och kunna förlängas maximalt ett år i taget.

Interaktionen med det makroekonomiska obalansförfarandet

Kommissionen föreslår inga förändringar i de två förordningar som reglerar det makroekonomiska obalansförfarandet. Enligt kommissionen interagerar däremot den förebyggande delen med förordning nr 1176/2011, vilken reglerar de preventiva och korrigerande delarna av det makroekonomiska obalansförfarandet.

Idag redogör medlemsstater som har identifierats med obalanser för hur man ser på dessa, och vilka åtgärder man avser vidta för att rätta till dessa, i sina nationella reformprogram samt konvergens- eller stabilitetsprogram. Som tidigare framgått föreslås de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna ersätta dessa två program. Enligt förslaget ska kommissionen bedöma de medelfristiga planerna i sin helhet utifrån en rad kriterier. Ett kriterium är att planerna innehåller åtgärder för att rättas till eventuella makroekonomiska obalanser.

Om medlemsstaterna inte genomför de reformer och investeringar de åtagit sig under planen för att bemöta sina obalanser, och kommissionen anser att alltför stora obalanser föreligger, föreslår kommissionen att rådet ska kunna

anta en rekommendation som etablerar förekomsten av alltför stora obalanser. Denna rekommendation aktiverar det förfarande vid alltför stora obalanser som redan idag föreskrivs under förordning nr 1176/2011. Vidare föreslår kommissionen att en medlemsstat som träffas av ett förfarande vid alltför stora obalanser, ska ta fram en reviderad medelfristig plan. Denna reviderade plan föreslås fungera som den korrigerande plan vid alltför stora obalanser som föreskrivs under förordning nr 1176/2011.

Kommissionens förslag innebär också att medlemsstaterna årligen ska ta fram framstegsrapporter, där man redogör för genomförandet av åtgärderna under de medelfristiga planerna. På det sättet sker fortsatt en årlig uppföljning, trots att de medelfristiga planerna till skillnad från dagens nationella reformprogram samt konvergens- eller stabilitetsprogram inte tas fram varje år.

Appendix om tekniska aspekter

Totalt sju appendix biläggs den föreslagna förordningen varav appendix II till VII föreslås kunna delegeras till och ändras av kommissionen. Appendixen omfattar ytterligare tekniska specifikationer för den tekniska anpassningsbanan, innehållet i de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna, de årliga framstegsrapporterna, avvikelsekontots funktionssätt, metodologin för att bedöma rimligheten i de offentliga skuldernas nedåtgående trend (dvs. de metoder som används i kommissionens befintliga skuldållbarhetsrapporter), definitioner av EU:s gemensamma prioriteringar, samt metodologin för att bedöma reformer och investeringar som ligger till grund för en eventuell förlängning av anpassningsperioden.

1.2.2 Ändringar i förordningen om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (korrigerande delen)

Kommissionens förslår vissa ändringar i den förordning som reglerar underskottsförfarandet, dvs. det förfarande som kan tillämpas på medlemsstater som bryter mot referensvärdena om max tre procent i budgetunderskott och 60 procent av BNP i offentlig bruttoskuld. Enligt kommissionen ligger ändringsförslagen i linje med den föreslagna nya förordningen om den förebyggande delen och därmed säkerställer överensstämmelse mellan stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande och korrigerande delar. Förslaget innebär att det tidigare kriteriet om att skuldkvoter över 60 procent bör minska med en tjugondel av differensen mellan detta värde och den faktiska skuldkvoten per år avskaffas. Kommissionen föreslår att efterlevnad av utgiftsbanan (se ovan) nu i stället ska utgöra bedömningsgrunden för skuldkriteriet. Kommissionen presenterar en rad s.k. relevanta faktorer för att tydliggöra bedömningen av huruvida en medlemsstat ska försättas i underskottsförfarande i det scenario där referensvärdena bryts och för medlemsstater med en skuldkvot över 60 procent av BNP om en avvikelse från utgiftsbanan sker. I bedömningen

föreslås medlemsstaters grad av skuldtutmaning (utifrån kommissionens skuldållbarhetsanalyser) vara en nyckelfaktor där betydande skuldtutmaningar ”i regel” leder till att ett underskottsförfarande öppnas. I övrigt liknar kommissionens bedömning av de relevanta faktorerna det upplägg som finns i den nu gällande lagtexten och föreslås omfatta en bedömning av medlemsstatens medelfristiga ekonomiska utveckling, hur stor avvikelser från utgiftsbanan är, utvecklingen av medlemsstatens skuldsituation samt hur genomförandet av reformer och investeringar fortlöper. Om kommissionens sammantagna bedömning indikerar att en medlemsstat inte efterlevt underskotts- och/eller skuldkriteriet leder detta till att underskottsförfarandet öppnas. Enligt förslaget kan kommissionen och rådet göra bedömningen att ett överskridande av referensvärdet bör betraktas som exceptionell i händelse av en allvarlig konjunkturedgång (dvs. i praktiken bedöma att det föreligger skäl att låta bli att öppna ett underskottsförfarande).

I förslaget presenteras de kriterier kopplade till den korrigerande utgiftsbanan som kommissionen föreslås ta fram i händelse av att ett underskottsförfarande öppnas mot en medlemsstat. Dessa kriterier syftar till att säkerställa att det alltför stora underskottet korrigeras till en föreskriven tidpunkt. Kommissionens förslag gör gällande att det befintliga riktmärket kring korrigering av alltför stora underskott kvarstår. Det föreslås att när budgetunderskottet överstiger tre procent av BNP bör en anpassning om minst 0,5 procent av BNP per år gälla som minimum tills dess att underskottet kommer under treprocentvärdet. Enligt kommissionen föreslås den korrigerande utgiftsbanan utformas så att den även ska försätta skuldkvoten på en rimligt nedåtgående bana och sedan hålla den på sunda nivåer. Inom ramen för den korrigerande utgiftsbanan föreslås den genomsnittliga anpassningen för de första tre åren vara minst lika hög som den genomsnittliga nivån för den sammantagna anpassningsperioden. Enligt förslaget kan rådet i likhet med idag besluta om en reviderad anpassningsbana i de fall då särskilda omständigheter råder, förutsatt att detta inte äventyrar finanspolitisk hållbarhet på medelfristig sikt.

I kommissionens förslag specificeras även kriterier för när ett underskottsförfarande avslutas. Enligt dessa kriterier föreslås att ett underskottsförfarande som öppnats på basis av skuldkriteriet bör avslutas när den korrigerande utgiftsbanan efterlevts under en tvåårsperiod, och där banan beräknas följas även under det tredje, innevarande året. För underskottsförfarande som öppnats på basis av underskottskriteriet föreslås förfarandet avslutas när underskottet varaktigt bringats ned under tre procent.

I det fall där en medlemsstat inte vidtar tillräckliga åtgärder avseende rådets rekommendationer och rådet beslutar om ett föreläggande föreslås kommissionen genomföra uppföljnings- och övervakningsbesök i medlemsstaten i fråga. Det föreslås också att kommissionen bör kunna konsultera andra intressenter, så som de oberoende nationella finanspolitiska

institutionerna, i samband med sina övervakningsbesök inom ramen för ett underskottsförfarande.

2022/23:FPM91

Avseende sanktioner vid ett underskottsförfarande föreslår kommissionen att minimibeloppet för dessa ska sänkas till 0,05 från tidigare 0,5 procent av BNP per sexmånadersperiod. Om de rekommenderade åtgärderna efter denna period ej har vidtagits av medlemsstaten i fråga föreslås detta rendera i ytterligare sanktioner på samma nivå. Dessa bötesbelopp föreslås ackumuleras upp till och med maximalt 0,5 procent av BNP. De lägre bötesbeloppen motiveras med att sanktioner ska vara mer trovärdiga.

1.2.3 Ändringar i direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk

Kommissionen lämnar förslag på ändringar i rådets direktiv 2011/85 som rör de nationella budgetramverken i medlemsstaterna.

Kommissionen föreslår att alla medlemsstater ska säkerställa att oberoende finanspolitiskt institutioner etableras i nationell lag, författningar eller administrativa bestämmelser. Det nu aktuella förslaget innebär även ett antal ytterligare uppgifter och kriterier för dessa organ. De finanspolitiska institutionerna ska vara strukturellt oberoende organ eller organ utrustade med funktionellt oberoende i förhållande till medlemsstaternas budgetmyndigheter.

Det föreslås att de oberoende nationella finanspolitiska institutionerna ska styras av ledamöter som nomineras och tillsätts baserat på erfarenhet och kompetens inom offentliga finanser, makroekonomi eller budgetförvaltning. Kommissionen föreslår vidare att de finanspolitiska institutionerna: inte ska få ta emot instruktioner från budgetmyndigheter i medlemsstaten eller från någon offentlig eller privat instans, ska ha kapacitet att kommunicera sina bedömningar och utlåtanden offentligt i god tid, ska ha tillräckliga och stabila egna medel för att kunna uppfylla sitt mandat på ett effektivt vis, inklusive genomförandet av analyser, ska ha lämplig tillgång till information som behövs för att kunna uppfylla sitt mandat och ska vara föremål för regelbundna externa granskningar av oberoende instanser.

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska säkerställa att de finanspolitiska institutionerna har följande uppgifter: att ta fram de årliga och fleråriga prognoserna för makroekonomi och budget som understödjer regeringens medelfristiga budgetplanering eller att godkänna de som används av budgetmyndigheten (vilka sedan ska utvärderas av en oberoende instans); att ta fram skuldållbarhetsbedömningar som understödjer regeringens medelfristiga budgetplanering eller godkänna de som är framtagna av budgetmyndigheten; att ta fram bedömningar av politikens inverkan på den finanspolitiska hållbarheten samt på hållbar och inkluderande tillväxt, eller att godkänna de som tas fram av budgetmyndigheten; att bevaka efterlevnaden av nationella numeriska finanspolitiska regler; att bevaka efterlevnaden av EU:s finanspolitiska ramverk; att delta i regelbundna utfrågningar och diskussioner i det nationella parlamentet; att regelbundet

genomföra en översyn av det nationella budgetramverket för att bedöma dess koherens och effektivitet. Denna översyn föreslås omfatta mekanismer och regler som reglerar den finanspolitiska relationen mellan offentliga myndigheter på olika nivåer i den offentliga sektorn. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska säkerställa att budgetmyndigheterna ska följa bedömningarna eller de utlåtanden som de finanspolitiska institutionerna framför inom ramen för dessas ansvarsområden. Om inte dessa följs, föreslår kommissionen att budgetmyndigheterna offentligt bör förklara sig och rättfärdiga eventuella avvikelser inom en månad från det att bedömningen eller utlåtandet delgetts.

Kommissionen föreslår att medlemsstaternas medelfristiga budgetramverk ska utformas så att den finanspolitiska planeringen sträcker sig över minst fyra år (dvs. att de är i linje med de medelfristiga finans- och strukturpolitiska planer som nämnts ovan). Kommissionen föreslår även att medlemsstaternas medelfristiga budgetramverk ska innehålla procedurer för att säkerställa en beskrivning av medel- och långsiktig policy, inklusive reformer och investeringar, samt hållbar och inkluderande tillväxt. Kommissionen föreslår också att procedurerna ska säkerställa en bedömning i termer av medel- och långsiktig policyinverkan på de offentliga finanserna och långsiktig finanspolitisk hållbarhet. Denna bedömning föreslås även i största möjliga mån specificera makrofinansiella risker från klimatförändring, dess inverkan på miljön liksom fördelningseffekter samt implikationer för de offentliga finanserna från klimatrelaterad förmildring- och anpassningspolicy över medel- och lång sikt.

Kommissionen föreslår även ytterligare statistiska rapporteringskrav avseende skulddata och budgetunderskottsdata för den offentliga sektorns samtliga nivåer samt socialförsäkringar. Ändringsförslaget omfattar även att medlemsstater ska publicera information om verksamheter och medel kopplade till offentliga instanser som inte är en del av de ordinarie budgetarna. Kommissionen föreslår att tidigare och framtida verksamheter samt utestående och förväntade fordringar också bör omfattas. Därtill föreslår kommissionen stärkta rapporteringskrav vad gäller åtaganden kopplade till möjliga framtida utgifter, exempelvis statliga garantier, nödlidande lån, åtaganden kopplade till offentligt ägda bolag och möjliga utgifter och förpliktelser relaterade till domstolsärenden och katastrofer. Kommissionen föreslår också att medlemsstaterna ska samla in och publicera information rörande ekonomiska förluster och finanspolitiska kostnader kopplade till naturkatastrofer och extremväder samt information om de budgetära och finansiella implikationerna av dessa.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

De två lagförslagen om effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning (förebyggande delen) och det om ändring av förordningen om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (korrigerande delen)

har inte direkt påverkan på svenska regler. Dessa två förslag bedöms inte omedelbart påverka Sveriges nationella finanspolitiska ramverk eller innebära ytterligare begränsningar för svensk finanspolitik, så länge det svenska ramverket upprätthåller goda marginaler till referensvärdena i EU:s stabilitets- och tillväxtpakt enligt EU-fördraget.

Lagförslagen skulle 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.

Kommissionen har alltsedan det makroekonomiska obalansförfarandet kom på plats 2011 bedömt att Sverige har makroekonomiska obalanser. Obalanserna är, enligt kommissionen, kopplade till hushållens skuldsättning och bostadsmarknadens funktionssätt. Förslaget om en effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning innebär att medlemsstater som bedömts ha obalanser ska redogöra för åtgärder som minskar obalanserna i sina medelfristiga planer. Kommissionen ska enligt lagförslaget göra en bedömning av planen innan utgiftsbanan kan antas av rådet. Eftersom kommissionen och rådet tidigare år har identifierat obalanser i Sverige, skulle Sverige sannolikt behöva inkludera åtgärder för att minska dessa obalanser i sin medelfristiga plan.

När det gäller förslaget om ändringar i direktivet om medlemsstaternas nationella budgetramverk bedöms detta påverka nuvarande svenska regler och processer. Förslaget påverkar särskilt Sveriges befintliga oberoende finanspolitiska institution, det finanspolitiska rådet, som skulle få utökade uppgifter och organisatoriska kriterier. Förslaget skulle även påverka processerna kopplade till prognoserna för makroekonomi och budget som ligger till grund för statsbudgeten. Därutöver kan det tillkomma utökade rapporteringskrav när det gäller offentligfinansiella data.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens lagförslag bedöms inte ha några omedelbara budgetära konsekvenser för Sverige givet att de fokuserar på utvecklingen av EU:s ramverk och processer på det ekonomisk-politiska området. Paketet med lagförslag innehåller inte några konkreta förslag av direkt budgetpåverkande karaktär för svensk del men kan komma att påverka hur medlemsstaterna väljer att bedriva sin ekonomiska politik och finanspolitik framöver samt vilka åtaganden medlemsstaterna binds av på det ekonomisk-politiska området i förhållande till EU-rätten. Förslaget om ändringarna i förordningen om den korrigerande delen innehåller en förändring av de sanktioner som kan åläggas medlemsstater i ett underskottsförfarande men sanktioner av detta slag kan endast bli aktuella för euroländer enligt FEUF Art. 139(2b).

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens paket med lagförslag och anser att det utgör en bra grund inför kommande förhandlingar. 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 anser vidare att ramverket bör säkerställa en tillräckligt ambitiös konsolidering i högt skuldsatta medlemsstater som leder till att särskilt höga skuldkvoter minskar till sundare nivåer i tillfredsställande takt.

Regeringen är positivt inställd till att öka det medelfristiga perspektivet i ramverket och anser att de föreslagna medelfristiga struktur- och finanspolitiska planernas huvudsakliga syfte ska vara att säkerställa sunda och hållbara offentliga finanser. Det är vidare positivt att kommissionens föreslagna upplägg differentierar mellan de medlemsstater som efterlever stabilitets- och tillväxtpaktens referensvärden och de som inte gör det. Det innebär t.ex. striktare villkor för de sistnämnda medlemsstaterna vad gäller de medelfristiga planernas utformning.

Regeringen kan också ställa sig bakom att även andra element under den europeiska planeringsterminen kan rymmas i de medelfristiga planerna. Det är positivt att kommissionen samtidigt föreslår att fasa ut befintliga nationella reformprogram samt konvergens- eller stabilitetsprogram, för att undvika överlappning. Det är viktigt att hänsyn tas till den administrativa bördan för medlemsstaterna och att befogenheterna mellan medlemsstaterna och EU respekteras. Regeringen konstaterar att EU-rätten inte ger samma utrymme för styrning av makroekonomiska obalanser på EU-nivå som den mer långtgående styrningen av medlemsstaternas offentliga finanser. Regeringen anser att det är en bra och viktig utgångspunkt i förhandlingarna.

Regeringen ställer sig bakom förslaget om att förstärkta övervakningsmekanismer bör gälla för medlemsstater som begär en förlängning av anpassningsbanan och som ingår reform- och investeringsåtaganden.

Regeringen välkomnar den reform som syftar till att stärka tillämpningen av underskottsförfarandet vad gäller de delar av förslaget som innebär att

skuldbaserade förfaranden lättare kommer att kunna öppnas och avslutas. Det är vidare viktigt att reglerna för de underskottsbaserade förfarandena säkerställer en snabb korrigering av alltför stora underskott och att korrigeringen inte senareläggs. Regeringen menar att det är avgörande att underskottsförfarandet tillämpas på ett transparent, likvärdigt och förutsägbart sätt. Det är dessutom viktigt att eventuella ändringar i sanktionsregimen innebär att sanktionerna lättare kan åläggas medlemsstater som inte efterlever rekommendationer inom ramen för underskottsförfarandet och att sanktionerna är tillräckligt kännbara. Den korrigerande anpassningsbanan bör utformas på ett sådant sätt att underskottet varaktigt minskar under referensvärdet och att särskilt höga skuldkvoter minskar till sundare nivåer i tillfredsställande takt.

Regeringen understryker att direktivet om medlemsstaternas nationella budgetramverk bör begränsas till sådana krav på ramverket som är nödvändiga för att efterleva fördragskraven på sunda offentliga finanser i EU:s medlemsstater.

Regeringen ställer sig även initialt skeptisk till de ändringar i direktivet om medlemsstaternas nationella budgetramverk som rör oberoende nationella finanspolitiska institutioner. Dessa institutioner fyller en viktig funktion genom att utvärdera finanspolitiken och övervaka efterlevnaden av det nationella ramverket. Om de finanspolitiska institutionerna ska godkänna, eller göra finanspolitiska prognoser och bedömningar kan deras utvärderande roll försvagas. De finanspolitiska institutionerna bidrar till ökad transparens och förutsägbarhet kring de offentliga finanserna. Samtidigt skiljer sig institutionernas uppbyggnad åt mellan medlemsstater. Allt för detaljerade gemensamma standarder och specificerade uppgifter kan riskera att avleda uppmärksamhet från de finanspolitiska institutionernas huvudsyften och försvåra deras arbete.

Förhandlingar om reformen av EU:s ekonomiska styrning har inletts under det svenska ordförandeskapet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter gällande specifika aspekter av kommissionens föreslagna inriktning är endast delvis 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 vissa i högre utsträckning betonar strukturreformer och tillväxtfrämjande investeringar. När det gäller utformningen av EU:s finanspolitiska ramverk framhäver några medlemsstater ofta vikten av gemensamma finanspolitiska

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande specifika aspekter av det aktuella förslaget är ännu inte kända. Tidigare har några institutioner yttrat sig om översynen av den ekonomiska styrningen: 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

Berörda myndigheter och organisationer kommer att beredas tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget om en ny förordning om effektiv samordning av den ekonomiska politiken och multilateral budgetövervakning (förebyggande delen) har artikel 121(6) som sin rättsliga grund och är föremål för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Förordningen beslutas alltså med kvalificerad majoritet och rådet och Europaparlamentet är medlagstiftare. Den rättsliga grunden är densamma som för förordning 1466/97, vilken det aktuella förslaget skulle ersätta.

Ändringarna i förordningen om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott (korrigering delen) är enligt förslaget föremål för ett särskilt lagstiftningsförfarande där endast rådet är lagstiftare. Den rättsliga grunden är artikel 126(14) andra understycket och beslutsregeln är enhällighet. Europaparlamentet och ECB ska höras.

När det gäller direktivförslaget om krav på medlemsstaternas budgetramverk är den angivna rättsliga grunden artikel 126(14) tredje understycket. Rådet är lagstiftare och Europaparlamentet ska höras. Beslutsregeln är kvalificerad majoritet.

För alla tre förslag gäller att samtliga medlemsstater har rösträtt. Förslaget om den korrigering delen innehåller vissa bestämmelser om föreläggande och sanktioner som inte är tillämpliga för medlemsstater som inte har euron som valuta.

Kommissionen gör i alla tre förslag vissa kommentarer om det mellanstatliga fördraget om stabilitet, samordning och styrning i EMU. Sverige har ratificerat det fördraget men har inte låtit sig bindas av dess regler.

2022/23:FPM91

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör subsidiaritetsbedömningar för alla tre förslag:

När det gäller förslaget om en ny förordning om den förebyggande delen poängterar kommissionen att samordning av den ekonomiska politiken i EU och den multilaterala övervakningen är inskrivna i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Kommissionen menar vidare att det nya upplägget innebär att medlemsstaterna får större inflytande över hur de lever upp till de gemensamma finanspolitiska målen jämfört med dagens förebyggande del av stabilitets- och tillväxtpakten och att detta stärker det nationella ägarskapet. Samtidigt är det viktigt att samordningen av den ekonomiska politiken förankras i ett EU-gemensamt regelverk. Detta med anledning både av insikten om att eventuella ekonomiska och offentligfinansiella problem i en medlemsstat kan få konsekvenser för andra delar av EU och av behovet att säkerställa likabehandling av medlemsstaterna och koherens med EU:s gemensamma mål. Kommissionen framhåller att en samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik och gemensam övervakning av deras budgetpolitik inte kan uppnås enbart av medlemsstaterna utan måste ske på EU-nivå.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning.

Vad gäller förslaget om ändringar i förordningen om den korrigerande delen påpekar kommissionen att förpliktelsen att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna är inskrivet i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förpliktelsen baseras på en insikt om att offentligfinansiella problem i en medlemsstat kan få konsekvenser för andra medlemsstater och hota den ekonomiska och monetära unionen. Gemensamma regler för underskott och skuld behövs därför för att motverka allvarliga fel i budgetpolitiken. Kommissionen poängterar vidare att förfarandet regelbundet har tillämpats och att en likformig tillämpning inte kan åstadkommas annat än på EU-nivå. En enhetlig efterlevnad av budgetdisciplin så som grundfördraget kräver kan enligt kommissionen inte säkras enbart av medlemsstaterna.

Regeringen instämmer i denna bedömning.

När det gäller förslaget om ändring i direktivet om medlemsstaternas nationella budgetramverk framhåller kommissionen att ändringarna behövs för att säkra efterlevnad av budgetdisciplin, såsom grundfördraget erfordrar. Kommissionen hänvisar även till att ändringarna betingas av att förordningen om den förebyggande delen är föremål för betydande förändringar. Vidare bedöms vissa av ändringarna vara endast av tydliggörande och förenklande karaktär. Kommissionen poängterar också att medlemsstaterna kan anpassa

införlivandet av direktivet efter sina egna nationella särdrag. Kommissionen menar att direktivförslagets syften bäst kan tillmötesgåas på EU-nivå och att enstaka nationella initiativ inte vore ändamålsenligt.

2022/23:FPM91

Regeringen instämmer i denna bedömning och anser inte att förslaget om ändringar i direktivet strider mot subsidiaritetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

I rådsslutsatserna från 14 mars tydliggör rådet en målsättning om att avsluta lagstiftningsarbetet med en reform av den ekonomiska styrningen till slutet av 2023. Förhandlingarna om förslagen har påbörjats under det svenska ordförandeskapet men bedöms som tidigast kunna avslutas under andra halvan av 2023. Lagförslagen förhandlas på teknisk nivå i arbetsgruppen Finansrådgivarna. Diskussioner kan också komma att äga rum på ministernivå i Ekofinrådet och i Europeiska rådet.

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 bruttoskuldskvot 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.