



Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union

2016/17:FPM102

Finansdepartementet

2017-07-04

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 291

Diskussionsunderlag om en fördjupad ekonomisk och monetär union

Tidigare faktapromemorior i ärendet: 2012/13:FPM57, 2014/15:FPM44

Sammanfattning

I diskussionsunderlaget föreslår kommissionen en reformering av EMU, samtidigt som den anger en del olika valmöjligheter. Förslagen skulle innebära en betydande högre grad av gemensamt agerande och beslutsfattande i eurozonen. Underlaget bygger i stora delar på den så kallade ”fem ordförandenas rapport” från 2015. Viktiga åtgärdsförslag i underlaget är att fullgöra bankunionen och kapitalmarknadsunionen, att införa ett nytt finansiellt instrument för att emittera värdepapper som baseras på euroländernas statsobligationer, att stärka den ekonomiska konvergensen, att upprätta en central makroekonomisk stabiliseringsfunktion och att stärka det institutionella ramverket för EMU med ett gemensamt finansdepartement för eurozonen som leds av en finansminister som även skulle kunna vara ordförande för Eurogruppen.

Ståndpunkterna om de fem ordförandenas rapport är i relevanta delar fortsatt aktuella. Regeringen kommer att analysera de nya och utvecklade förslagen. Diskussionsunderlaget kommer att bli föremål för konsultation med intressenter och expertis. Regeringen anser att det hade varit bra om underlaget – i likhet med vitboken om EU:s framtid – hade innehållit något eller några alternativa scenarier.

1.1 Ärendets bakgrund

Rapporten är den senaste av flera rapporter med förslag om reformering av EMU. I slutet av 2012 lade Europeiska rådets ordförande fram en rapport i ämnet. Vid samma tid lade kommissionen fram meddelandet En plan för en verklig ekonomisk och monetär union (2012/13:FPM57, 2012/13:FiU29). År 2015 framlades rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, ofta kallad ”de fem ordförandenas rapport” (2014/15:FPM44, 2015/16:FiU13). Där aviserades en uppföljande vitbok om det som i rapporten benämns steg 2, vilket innehåller mera långtgående förslag än vad som föreslås i steg 1. Efter den brittiska folkomröstningen 2016 ändrade kommissionen denna plan, och valde i stället att utarbeta underlag för en bredare diskussion om EU:s framtid. I den så kallade Romförklaringen den 25 mars 2017 uttalade sig ledarna för EU27 för ett fullbordande av EMU där ekonomierna konvergerar. Den 1 mars 2017 lade kommissionen fram en vitbok om EU:s framtid, där det finns fem scenarier och där EMU behandlas på ett allmänt plan. I vitboken aviseras fem diskussionsunderlag på olika områden, varav EMU är ett. Det här aktuella diskussionsunderlaget lades fram den 31 maj 2017.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen skriver att trots de betydande framsteg som har gjorts under de senaste åren med att reformera EMU, återstår det omfattande utmaningar för euroområdet. Till stor del beror det på kvardröjande problem som uppstått i samband med den globala finanskrisen. Samtidigt beskrivs de fördelar som EMU har fört med sig för både medborgare och företag. En ekonomisk återhämtning har inletts och tillväxten har börjat ta fart. Arbetslösheten är den lägsta sedan 2009. Den förbättrade ekonomiska situationen anges som ett gyllene tillfälle för att bättre rusta euroområdet för att kunna leverera resultat under de kommande åren.

För att färdigställa EMU förespråkas åtgärder inom tre områden; (1) finansiell union, (2) ekonomisk och finanspolitisk union och (3) demokratiskt ansvarsutkrävande och euroområdets institutioner.

Förslagen i diskussionsunderlaget bygger vidare på de fem ordförandenas rapport. En fördjupning av EMU bör vara klar till 2025 och en stegvis ansats presenteras för att nå dit. På kort sikt, före utgången av 2019, föreslås att sedan tidigare kända förslag implementeras. På medellång sikt, under perioden 2020-2025, bör beslut fattas om mer långtgående förslag.

När det gäller de medlemsstater som inte har infört euron hänvisar rapporten till EU:s fördrag, och det sägs att alla medlemsstater, förutom Danmark och Storbritannien, slutligen förväntas gå med i valutaunionen. Ingen frist anges. Samtidigt sägs att relationen mellan euroländerna och övriga medlemsstater

är fundamental och att alla medlemsstater har ett intresse av att diskutera EMU:s framtid. Tills dess att alla medlemsstater har infört euron framhålls att det är viktigt med transparens gentemot icke-euroländer i frågan om en fördjupning av EMU.

1.2.1 Den finansiella unionen

I underlaget framhålls att ett välfungerande och integrerat finansiellt system är av stor betydelse för ett effektivt och stabilt EMU. Risker kvarstår, bland annat relaterat till den skadliga kopplingen mellan bankerna och de nationella offentliga finanserna, hög privat och offentlig skuldsättning samt höga nivåer av dåliga lån. Kommissionen skiljer på riskminskning och riskdelning. Riskminskning handlar bland annat om åtgärder mot dåliga lån och att stärka bankernas kapital. Riskdelning handlar om arrangemang för att gemensamt hantera risker.

Färdigställandet av bankunionen och kapitalmarknadsunionen

Att färdigställa bankunionen och kapitalmarknadsunionen framhålls vara av stor vikt. På kort sikt föreslås att sedan tidigare kända förslag genomförs. Kommissionen anser att ytterligare riskminskning bör prioriteras. Förslaget till riskminskande åtgärder för banksektorn som presenterades i november 2016 bör förverkligas omgående och en europeisk strategi mot dåliga lån bör genomföras. Gällande bankunionen betonas vikten av att införa en finansiell säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden om den inte skulle räcka till samt ett europeiskt insättningsgarantisystem. Dessa åtgärder anses vara viktiga för att lösa upp den skadliga kopplingen mellan banker och de nationella offentliga finanserna. Inom ramen för kapitalmarknadsunionen föreslås, i linje med förslag i de fem ordförandenas rapport, att tillsynsramverket för de europeiska kapitalmarknaderna gradvis stärks för att slutligen leda till inrättandet av ett gemensamt tillsynsorgan.

Utveckla ett värdepapper som baseras på euroländernas statsobligationer och ändra regleringen av bankers innehav av hemlandets statsobligationer

På medellång sikt föreslås två åtgärder för att minska den skadliga kopplingen mellan banker och de nationella offentliga finanserna.

Kommissionen föreslår införandet av ett nytt finansiellt instrument. Det handlar om att emittera värdepapper som baseras på euroländernas statsobligationer, något som kommissionen benämner ”säkra tillgångar” (”safe assets”)¹. Förslaget innebär att euroländernas statsobligationer skulle samlas i strukturerade produkter som emitteras av en särskild enhet. Detta skulle enligt kommissionen inte innebära något ömsesidigt ansvar för medlemsstaternas offentliga skulder. Kommissionen anser att ett sådant

¹ Kommissionen kallar denna typ av placeringar för säkra placeringar men förtydligar att inga tillgångar eller investeringar är helt säkra. Uttrycket ”säkra placeringar” används för instrument som sägs erbjuda ett tillförlitligt och attraktivt sätt att förvalta värde.

förslag skulle förbättra de europeiska finansiella marknadernas funktionssätt. Samtidigt framhålls att det kvarstår komplicerade frågor om utformningen av en sådan produkt som behöver utredas mer ingående.

Det andra förslaget handlar om att ändra reglerna för bankers innehav av hemlandets statsobligationer. I dagsläget klassificeras en sådan tillgång som riskfri, vilket bidrar till att bankerna i många fall innehar stora volymer av hemlandets statsobligationer. Kommissionen menar att en regelförändring bör ske gradvis så att inte bankerna kraftigt minskar sitt innehav av hemlandets statsobligationer, vilket skulle kunna få konsekvenser för den finansiella stabiliteten.

1.2.2 Den ekonomiska och finanspolitiska unionen

Kommissionen framhåller vikten av att uppnå mer motståndskraftiga ekonomier. En central förutsättning anses vara ökad konvergens, både för ett välfungerande EMU, men också för EU som helhet. Sunda offentliga finanser och finanspolitiska buffertar är viktiga för en bättre motståndskraft.

Ökad ekonomisk konvergens

Befintliga strukturer och mekanismer bör användas. Den ekonomiska integrationen, genom bland annat den inre marknaden, betonas. Kommissionen säger att den europeiska terminen är central för samordningen av den nationella politiken. Den europeiska terminen bör stärkas genom att rekommendationerna till euroområdet som helhet får en mer framträdande roll. Syftet med en sådan förändring skulle vara att uppnå en bättre sammanlänkning mellan reformprioriteringar för euroområdet som helhet och de individuella euroländerna. Pelaren för sociala rättigheter omnämns som vägledning inom terminen för att främja väl fungerande arbetsmarknader och sociala trygghetssystem. Mer bindande riktmärken och normer inom både den ekonomiska och sociala politiken skulle kunna få legitimitet genom en förstärkt koppling till EU-finansiering, t.ex. EU:s struktur- och investeringsfonder. Det finns också förslag om att utveckla det tekniska stödet till medlemsstater för att hjälpa dem att genomföra riktade reformer för att uppnå konvergens och mer motståndskraftiga strukturer.

Makroekonomisk stabiliseringsfunktion

Kommissionen diskuterar frågan om en makroekonomisk stabiliseringsfunktion utifrån de fem ordförandenas rapport. Argument för en sådan funktion är att den skulle kunna bidra till att utjämna kraftiga konjunktursvängningar eller motverka allvarliga asymmetriska chocker i euroländer. En makroekonomisk stabiliseringsfunktion föreslås kunna vara öppen för alla medlemsstater. Tre olika alternativ skisseras i rapporten: en mekanism för att upprätthålla nivån på offentliga investeringar, en återförsäkringsfond för de nationella arbetslöshetsförsäkringarna och en buffertfond för att mildra stora chocker. Olika finansieringsmöjligheter presenteras, både befintliga instrument som EU-budgeten och den

Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM), och nya instrument som nationella avgifter baserat på BNP eller intäkter från moms eller punktskatter.

2016/17:FPM102

Budget för euroområdet

Rapporten refererar till den pågående debatt som finns om en särskild budget för euroområdet. Det konstateras att en sådan budget kan vara ett långsiktigt mål som kräver ett stabilt intäktsflöde.

Finanspolitiska regler

De finanspolitiska reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten omnämns endast i korthet i rapporten. Det föreslås att dessa regler förenklas, men först i ett senare skede.

1.2.3 EMU:s struktur och demokratiskt ansvarsutkrävande

I rapporten framhålls att ett starkare EMU enbart kan uppnås om medlemsstaterna går med på att lämna ifrån sig fler befogenheter och beslut som rör euroområdet. Kommissionen öppnar för både en ändring av EU-fördragen och för att sluta mellanstatliga avtal.

En större roll för Eurogruppen

För att främja euroområdets intressen föreslås att Eurogruppen skulle kunna få befogenhet att fatta egna beslut. Det skulle enligt underlaget motivera att utse en permanent ordförande för Eurogruppen som även skulle kunna vara kommissionär med ansvar för EMU. På längre sikt, givet Eurogruppens ökande relativa storlek inom EU, föreslås att Eurogruppen skulle bli en egen rådskonstellation.

Ett finansdepartement och finansminister för euroområdet

Ett förslag om att på sikt inrätta ett finansdepartement för euroområdet presenteras. En finansminister för euroområdet, som även skulle vara ordförande för Eurogruppen och Ekofin, skulle vara chef över finansdepartementet. I underlaget konstateras att kommissionen redan idag ansvarar för centrala delar av den ekonomiska och finanspolitiska övervakningen. Finansdepartementet föreslås utgöra, inom EU:s legala ramverk, ett slags paraply under vilket relevanta befogenheter och funktioner tillhörande euroområdet samlas. Enligt diskussionsunderlaget skulle finansdepartementet kunna koordinera emitteringen av de ovan nämnda gemensamma värdepapprena och ansvara för en makroekonomisk stabiliseringsmekanism.

En samlad extern representation

Rapporten förordar att kommissionens befintliga förslag om en enad extern representation för euroområdet i de internationella finansiella institutionerna, som IMF, antas senast 2019. Argumenten är bland annat att en enad representation skulle bidra till mer inflytande i dessa fora.

Möjligheten att etablera en europeisk valutafond i syfte att minska beroendet av andra internationella aktörer gällande finansiell stabilitet omnämns i korthet. Huvudsakliga funktioner för fonden skulle vara likviditetsstöd till medlemsstater (som ESM kan ge idag) och en möjlig finansiell säkerhetsmekanism inom bankunionen. Givet att ESM har blivit ett centralt krishanteringinstrument i EU föreslås att en europeisk valutafond kan bygga vidare på den. Vidare föreslås att ESM integreras i EU:s legala ramverk.

Ökat demokratiskt ansvarsutkrävande

Kommissionen framhåller att EU:s fördrag inte rymmer mycket vägledning gällande demokratiskt ansvarsutkrävande för euroområdet. Den dialog som kommissionen har etablerat med Europaparlamentet i frågor rörande euroområdet föreslås bli formaliserad. Detta är en modell som kan utökas till andra institutioner som agerar i euroområdets intresse, som Eurogruppen. På sikt föreslås att denna modell integreras i fördraget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagen är relativt allmänt hållna och det är inte tydligt vilka som gäller endast euroländerna, samtliga medlemsstater eller som skulle stå öppna för icke-euroländer på frivillig bas. Det är därmed inte meningsfullt att bedöma förslagets eventuella effekt på den svenska regleringen. Vissa förslag som föreslås i diskussionsunderlaget skulle dock kunna få stora effekter på svensk reglering.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Förslagen är allmänt hållna och det är därför svårt att bedöma deras budgetära konsekvenser. Rapporten innehåller inte någon konsekvensanalys. De eventuella lagstiftningsförslag som följer av rapporten och deras budgetära konsekvenser kommer att granskas i detalj när de presenteras.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

I stora delar kan diskussionsunderlagets förslag återfinnas i de fem ordförandenas rapport. Därför är det som regeringen angav som ståndpunkt i fakta-PM om denna fortsatt aktuellt i relevanta delar. De ståndpunkterna var föremål för en överläggning med Finansutskottet den 1 oktober 2015. I dessa brett förankrade ståndpunkter sägs följande. Sverige har ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. Euroländerna är Sveriges största handelspartners och EMU är en central del av EU-projektet. Regeringen ser positivt på att olika sätt att förbättra valutaunionens funktionssätt undersöks i syfte att undvika framtida kriser samt skapa ekonomisk stabilitet och ökade

tillväxtpmöjligheter. Det är viktigt att värna sammanhållningen bland EU:s samtliga medlemsstater och att Sveriges inflytande över beslut som påverkar det egna landet inte minskar. Transparens och gott samarbete mellan euroländerna och övriga medlemsstater bör främjas. Det finns risker med en del förslag i starkt centraliserande riktning. Prioriteten bör vara att effektivt genomföra det under krisen förstärkta ramverket för ekonomisk styrning snarare än att inrätta nya instrument och förfaranden. I ståndpunkten uttrycktes en positiv syn på bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Konvergens i den ekonomiska utvecklingen är viktigt, inte minst vad gäller konkurrenskraften. Att förändringar av det ekonomiska samarbetet måste vara demokratiskt förankrade, framhölls också i ståndpunkten.

Kommissionen har i det aktuella diskussionsunderlaget i viss mån konkretiserat det som benämndes steg 2 i de fem ordförandenas rapport, det vill säga de mer långtgående förslagen, och den har även lagt fram vissa nya förslag. Det gäller en så kallad europeisk säker placering, en central stabiliseringsfunktion, medel för att nå ekonomisk konvergens samt ett finansdepartement för eurozonen och andra institutionella förändringar. Regeringen kommer att analysera dessa förslag och de kommer att bli föremål för dialog med intressenter och experter.

Regeringen välkomnar att kommissionen i underlaget tar upp frågan om förhållandet mellan länderna i euroområdet och övriga medlemsstater. I och med Storbritanniens utträde ur EU kommer detta förhållande i ett nytt ljus.

Regeringen anser att det hade varit bra om underlaget, i likhet med vad som är fallet i vitboken om EU:s framtid, hade ställt upp några alternativa scenarier, varav ett kunde ha fokuserat på de reformer som kommissionen anser vara helt nödvändiga för att EMU ska fungera väl.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om underlaget är inte kända. Det finns en bred samsyn om behovet av att förbättra EMU:s konstruktion. När det gäller handlingsvägar och hur långt man vill gå i en fördjupning av integrationen finns det dock skillnader mellan medlemsstaterna. En del medlemsstater vill väsentligt fördjupa integrationen med mekanismer för riskdelning. Andra medlemsstater framhåller mera det nationella ansvaret för att föra en ansvarsfull ekonomisk politik och lyfter fram behovet av riskminskning.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter om underlaget är inte kända. Europaparlamentet har vid olika tillfällen gjort ställningstaganden om reformering av EMU, senast i tre resolutioner den 16 februari 2017, där det ges stöd åt en ytterligare fördjupning och institutionell utveckling av EMU (2014/2248(INI), 2014/2249(INI), 2014/2344(INI)). Europeiska

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Rapporten har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rapporten har ingen enskild rättslig grund. För de olika förslagen blir olika rättsliga grunder aktuella. Vissa av de föreslagna åtgärderna kan kräva fördragsförändringar.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Rapporten innehåller ingen analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Eventuella lagstiftningsförslag som följer av rapporten ska innehålla en sådan analys.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen vill se en bred debatt om underlaget, och det är en ambition som regeringen stödjer när det gäller EU:s framtid. Detta underlag kommer att bli föremål för ett sakråd med intressenter och expertis. På EU-nivån förväntas en längre process av diskussion om underlaget i rådsstrukturen. Det kommer troligen att tas upp vid Europeiska rådets möte i december 2017.