



Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union

2014/15:FPM44

Finansdepartementet

2015-08-07

Dokumentbeteckning

Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union - Rapport av Jean-Claude Juncker i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz

Sammanfattning

På eurotoppmötet i oktober 2014 uppmanades Europeiska kommissionens ordförande att i nära samarbete med ordförandena för eurotoppmötet, Eurogruppen och Europeiska centralbanken ”förbereda de kommande stegen för en bättre ekonomisk styrning inom euroområdet”. På Europeiska rådets möte i december 2014 bekräftades de fyra ordförandenas uppdrag. Även Europarlamentets talman knöts senare till arbetet. Rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union lades fram vid Europeiska rådets möte i juni 2015.

Förslagen i rapporten är uppdelade i steg. Det första steget handlar om åtgärder de närmsta två åren och ska bygga på de befintliga fördragens möjligheter. Åtgärderna syftar till att öka konkurrenskraften och den strukturella konvergensen, fullborda bankunionen och kapitalmarknadsunionen, uppnå och upprätthålla en ansvarsfull finanspolitik samt stärka de demokratiska aspekterna av samarbetet.

Det andra steget, som sträcker sig från juli 2017, inbegriper förslag av mer långtgående karaktär. Samordningen av den ekonomiska politiken ska stärkas genom juridiskt bindande riktmärken. I denna fas ska en makroekonomisk stabiliseringsmekanism inrättas. För att få del av denna behöver en medlemsstat uppvisa tillräckliga framsteg mot de gemensamt satta målen. Senast år 2025 ska processen vara avslutad.

Regeringen anser att Sverige har ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. Regeringen ser därför positivt på att olika möjligheter för att förbättra valutaunionens funktionssätt undersöks för att undvika framtida kriser och stärka stabilitet och tillväxtpotentialer. Samtidigt ser regeringen risker med förslag av genomgripande karaktär. Genomförandet av det nyligen förstärkta ramverket för ekonomisk- politisk samordning bör i stället prioriteras. En av orsakerna till att eurokrisen har varit svår att hantera är att euroländerna utvecklade alltför olika pris- och lönenivåer före finanskrisen. Mer konvergens behövs därför inom detta område.

Förslagen i rapporten gäller främst euroområdet, och de skulle därmed inte bli bindande för svenskt vidkommande förrän i det fall att Sverige skulle införa euron som valuta. En del av förslagen kan emellertid utvidgas till att omfatta fler medlemsstater – antingen samtliga medlemsstater eller till de icke- euroländer som frivilligt väljer att delta. I rapporten tydliggörs inte vilka av de nya förslagen i rapporten som kan komma att gälla utanför euroområdet.

Regeringen vill ta tillvara på EU-medlemskapets möjligheter. Det är därför viktigt att undvika en ökad uppdelning av EU som riskerar att leda till minskat inflytande över EU-politikens utformning för länder som står utanför eurosamarbetet. Regeringen anser därför att eventuella nya förfaranden, så långt som möjligt, ska stå öppna för icke euroländer som på frivillig basis vill delta. Vidare är det viktigt att frågor som rör alla medlemsstater, som den inre marknaden och den europeiska planeringsterminen, diskuteras och beslutas av samtliga medlemsstater. I en utveckling där euroländerna stärker sitt samarbete ställs de övriga medlemsstaterna inför valet att delta i en del av de framväxande samarbetena. För Sverige är det viktigt att hålla många handlingsalternativ öppna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den ekonomiska och finansiella krisen har väckt en debatt om den ekonomiska och monetära unionens (EMU) grundkonstruktion. Inför Europeiska rådets möte i december 2012 fördes en diskussion som baserades på dels en rapport från Europeiska rådets ordförande, dels ett meddelande från Europeiska kommissionen (se faktagrupp 2012/13:FPM57 och finansutskottets utlåtande 2012/13:FiU29). Flera av förslagen i de två rapporterna var långtgående och inriktade på en centralisering av beslutsfattandet om den ekonomiska politiken. Europeiska rådet beslutade vid det nämnda mötet att lägga de mest långtgående förslagen åt sidan. I stället fortsatte arbetet under 2013 med några mindre långtgående förslag, nämligen samordning av nationella ekonomiska reformer, den sociala dimensionen av EMU, individuella arrangemang av kontraktsmässig art och solidaritetsmekanismer knutna till arrangemang av detta slag. Arbetet visade

på svårigheter att komma fram till lösningar som var praktiskt fungerande och acceptabla för samtliga medlemsstater. I oktober 2014 kom eurozonens stats- och regeringschefer överens om att återuppta arbetet med att stärka den ekonomisk-politiska samordningen i eurozonen. Europeiska kommissionens ordförande har därför, i nära samarbete med ordförandena för eurotoppmötena, Eurogruppen och Europeiska centralbanken (ECB), tagit fram rapporten Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union. Även Europaparlamentets talman knöts senare till arbetet.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Processen mot en djup, verklig och rättvis ekonomisk och monetär union

I rapporten beskrivs EMU som ett halvfärdigt projekt som behöver färdigställas. Under krisåren har åtgärder vidtagits för att hantera akuta ekonomiska och finansiella situationer efterhand som de uppkommit, men i rapporten efterfrågas mer långsiktighet. Att medlemsstaterna följer överenskomna regler och riktlinjer för sina offentliga finanser är av största betydelse för att kompensera för att de inom valutaunionen inte har tillgång till nationella penningpolitiska instrument. Författarna anser dock att dessa regler inte är tillräckliga. Effekter av ekonomiska störningar bör också kunna fördelas genom riskspridning. På kort sikt föreslås detta ske med privat riskdelning genom integrerade finans- och kapitalmarknader i kombination med gemensamma säkerhetsmekanismer via bankunionen. På medellångsikt föreslås den offentliga riskdelningen stärkas genom en finanspolitisk stabiliseringsmekanism. En förutsättning för att länderna ska få bli delaktiga i denna mekanism är att de uppfyller konvergenskrav som överenskommits, t.ex. genom lagstiftning.

För att åtgärda de ekonomiska och strukturella skillnader som finns i euroområdet idag förespråkas att samarbetet utvecklas inom fyra områden: en ekonomisk union där de strukturella egenskaperna i euroländernas ekonomier närmar sig varandra, en finansiell union bestående av en bankunion och en kapitalmarknadsunion, en finanspolitisk union som främjar hållbara offentliga finanser samt en politisk union som säkerställer att EMU vilar på en demokratisk grund. De fyra områdena hänger nära samman och ska därför enligt rapporten utvecklas parallellt.

I rapporten görs bedömningen att om EMU ska bli fullständigt krävs det på längre sikt att man går från ett regelbaserat system till ett system som innebär att mer suveränitet delas i gemensamma institutioner. Detta skulle i sin tur kräva reformer som främjar demokrati och transparens.

En process i två steg föreslås för att färdigställa EMU. Det första steget benämns praktisk fördjupning och ska genomföras mellan den 1 juli 2015 och den 30 juni 2017. Detta steg innehåller förslag som går ut på att utnyttja möjligheterna i befintliga instrument och fördrag. Förslagen inriktas mot

ökad konkurrenskraft och strukturell konvergens, färdigställandet av bankunionen, ansvarsfull finanspolitik samt förstärkt demokratisk legitimitet och ansvarsutkrävande. Det andra steget, som kallas färdigställandet av EMU, innefattar förslag av mer långtgående karaktär. Den ekonomisk-politiska samordningen görs mer bindande. Betydande framsteg mot konvergensmål och upprätthållande av dem ska vara ett villkor för att en medlemsstat ska delta i en ny makroekonomisk stabiliseringsmekanism, som ska inrättas i detta steg. Det anses viktigt att medlemsstaterna enas om den fullständiga processen redan nu. De kortsiktiga åtgärderna bedöms endast vara meningsfulla och skapa tillit om de ses som en del i en process som leder till ett fullständigt EMU. Under våren 2017 ska Europeiska kommissionen lägga fram en vitbok som baseras på underlag från en expertgrupp där framstegen i det första steget bedöms och åtgärder för att genomföra det andra steget presenteras. Senast 2025 ska förslagen i det andra steget vara genomförda.

1.2.2 Mot en ekonomisk union – konvergens, välstånd och social sammanhållning

I rapporten förespråkas att konkreta steg tas mot en ekonomisk union med konvergens, tillväxt och sysselsättning. Den ekonomiska unionen ska möjliggöras genom reformer inom följande fyra områden.

Ett system med konkurrenskraftsmyndigheter i euroområdet

Det rekommenderas att samordningen av politik relaterad till konkurrenskraft ska förstärkas. Därför bör alla euroländer inrätta oberoende nationella organ, med uppgift att bevaka att löneutvecklingen är hållbar och analysera ekonomiska reformer av betydelse för konkurrenskraften. De nationella organen föreslås samordnas så att Europeiska kommissionen kan ta den samlade bilden i beaktande för den europeiska terminen, t.ex. vid beslut om makroekonomiska obalanser. Det understryks att varje medlemsstat ska få utforma sin myndighet på egen hand, men med utgångspunkt i en gemensam mall. Arbetsmarknadens parter ska ha kvar sina roller, i enlighet med vedertagen nationell praxis, men de bör använda konkurrenskraftsmyndigheternas yttranden som vägledning under löneförhandlingarna.

Ett förstärkt förfarande vid makroekonomiska obalanser

I rapporten föreslås att förfarandet vid makroekonomiska obalanser ska utnyttjas fullt ut, bl.a. genom att den korrigerande delen tillämpas kraftfullt. Förfarandet bör även användas för att främja strukturreformer samt för att stödja reformer i länder med stora ihållande underskott i bytesbalansen och länder med långvariga bytesbalansöverskott.

Ökat fokus på sysselsättning och sociala resultat

Till följd av de stora sociala skillnader som förekommer i EU, och för att skapa en framgångsrik monetär union, behöver enligt rapporten

medlemsstaternas arbetsmarknader och välfärdssystem fungera väl och rättvist. Sysselsättning och sociala frågor måste därför prioriteras högt i den europeiska terminen. Bland de gemensamma utmaningar som författarna identifierat nämns bl.a. vikten av att få fler människor i alla åldrar att börja arbeta, göra rätta avvägningar mellan flexibla och trygga anställningskontrakt, beskatta andra källor än arbete, satsa på utbildning och livslångt lärande samt av att det finns ett grundläggande socialt skyddsnät och hållbara pensions- och hälsosystem. I rapporten görs bedömningen att de nationella arbetsmarknaderna bör integreras ytterligare genom att geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaderna underlättas.

Europeiska terminen

I rapporten framhålls att de olika rapporteringskraven och förfarandena som tillkommit efter den finanskris som inleddes 2008 har ökat komplexiteten i den europeiska terminen och därmed minskat dess effektivitet. Utöver de åtgärder som redan har vidtagits för att strömlinjeforma den europeiska terminen föreslås följande reformer.

- De landspecifika rekommendationerna ska vara konkreta och ambitiösa, särskilt vad avser förväntat resultat och tidsplan för genomförande. Medlemsstaterna bör dock själva få avgöra detaljerna kring vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå de uppsatta målen.
- Rapporteringen om och granskningen av genomförandet av rekommendationer ska bli mer systematisk och fokus på jämförelser och bästa praxis ska öka. Eurogruppen bör spela en samordnande roll.
- En process i två steg för euroområdet ska införas. Först bör de gemensamma utmaningarna för euroområdet som helhet diskuteras. I ett andra steg bör dessa utmaningar tydligare återspeglas i de landspecifika rekommendationerna.
- Det långfristiga perspektivet ska få ett bättre genomslag i den årliga europeiska terminen.

1.2.2.1 En formaliserad konvergensprocess

På medellång sikt, dvs. i det andra steget av färdigställandet av EMU, föreslås i rapporten att samordningen blir mer bindande. Syftet ska vara att göra euroländernas ekonomier mera motståndskraftiga mot ekonomiska störningar. Euroländerna måste kunna påvisa framsteg i detta hänseende för att få tillgång till en framtida makroekonomisk stabiliseringsmekanism. Samordningen föreslås ske genom överenskommelser om gemensamma, rättsligt bindande, riktmärken som fastställs i EU-lagstiftning. Dessa riktmärken kan exempelvis gälla arbetsmarknad, konkurrenskraft, företagsklimat och offentlig förvaltning, men även vissa aspekter av skattepolitiken, t.ex. bolagsskattebasen. De landspecifika

1.2.3 Mot en finansiell union – integrerade finanser för en integrerad ekonomi

I rapporten föreslås att den ekonomiska unionen kompletteras av en finansiell union, som i sin tur består av bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Detta ska ske under det första steget av färdigställandet av EMU. Ett integrerat finansiellt system lyfts fram som en förutsättning för att penningpolitiken ska få ett enhetligt genomslag i hela valutaunionen. I rapporten understryks att genomförandet av bankunionen är viktigt för att undvika att skattebetalarnas pengar används för att undsätta banker. Stora delar av bankunionen är redan på plats, nämligen den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsmekanismen, medan andra delar återstår. Europaparlamentets och rådets direktiv om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europa-parlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (krishanteringsdirektivet) har dock ännu inte införlivats fullt ut i nationell rätt i alla medlemsstater, och en tillfällig finansieringslösning behövs som överbrygging för att se till att det finns tillräckliga medel för att hantera en bank i kris innan den gemensamma resolutionsfonden har ansamlat tillräckliga resurser. En nödfinansiering behöver därför skapas för denna fond, vilket exempelvis kan ske genom Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).

I det andra steget förespråkas att bankunionen utökas till att även omfatta ett europeiskt insättningsgarantisystem för att öka motståndskraften vid framtida kriser. Konkreta steg för att uppnå detta ska tas i det första steget. En möjlighet som nämns är att den gemensamma insättningsgarantin finansieras av bankerna i de medlemsstater som deltar i bankunionen. Så småningom bör möjligheterna att använda ESM till direkt rekapitalisering av banker utökas.

I rapporten anförs vidare att mer behöver göras för att alla banker i bankunionen ska omfattas av samma regler. För att bevaka nya risker i bankväsendet bör enligt rapporten bl.a. övervägas att stärka de befintliga institutionerna för makrotillsyn. På medellång sikt nämns vidare behovet av att se över möjligheterna till att ytterligare frikoppla den finansiella stabiliteten från de nationella offentliga finanserna genom att begränsa bankers exponering mot stater genom innehav av statspapper. Detta skulle i så fall endast ske som en del av samordnade globala åtgärder.

Som komplement till bankunionen framförs behovet av en kapitalmarknadsunion, som kan bidra till att skapa mer diversifierade finansieringskällor och

stärka riskspridningen över gränserna genom djupare integration av obligations- och aktiemarknaderna. I rapporten framhålls att integrerade kapitalmarknader utgör ett skydd mot systemstörningar i finanssektorn och att de kan öka den privata riskspridningen, och därmed bidra till att minska behovet av offentlig riskspridning. I rapporten betonas att samarbetet för att motverka systemriskerna på finansmarknaderna behöver stärkas och att en gemensam europeisk kapitalmarknadstillsyn på längre sikt bör inrättas för att stävja de nya riskerna som den ökade integrationen av kapitalmarknaderna kan medföra. Regleringens påverkan på riskhantering och integration lyfts fram. Vidare nämns behovet av en förbättrad reglering avseende bl.a. beskattning, insolvensrätt, bolagsrätt och förmögenhetsrätt samt behovet av en neutral behandling av olika, men jämförbara, verksamheter och investeringar i olika länder. Regleringen på insolvensrätts-, bolagsrätts- och förmögenhetsrättsområdet bedöms utgöra de allvarligaste hindren mot en ökad integration av kapitalmarknaderna.

1.2.4 Mot en finanspolitisk union – en ram för sund, integrerad finanspolitik

I rapporten betonas vikten av en ansvarsfull nationell finanspolitik för att garantera hållbara offentliga skulder och säkra tillräckliga marginaler för att de automatiska stabilisatorerna ska kunna dämpa landspecifika ekonomiska störningar. Vikten av att summan av de nationella budgetsaldona leder till en lämplig finanspolitisk inriktning för hela euroområdet lyfts fram. I rapporten understryks att de sex rättsakter om förstärkt ekonomisk-politisk samordning, som trädde i kraft i december 2011, de två förordningar om förstärkt ekonomisk styrning i euroområdet som beslutades i juni 2012 och fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen har bidragit till att förstärka de finanspolitiska ramarna, samtidigt som de gjort regelverket mer komplext. En översyn av regelverket, som syftar till att göra det tydligare och mer legitimt, planeras.

På kort sikt föreslås att det finanspolitiska ramverket bör stärkas genom inrättandet av ett europeiskt finanspolitiskt råd som ska samordna och komplettera de redan existerande nationella finanspolitiska råden. Genom oberoende bedömningar av hur prognoser och genomförandet av budgetar förhåller sig till stabilitets- och tillväxtpaktens regler skulle rådet genom sin verksamhet kunna bidra till bättre efterlevnad av de gemensamma budgetreglerna.

Som ett sista steg i att färdigställa den ekonomiska och monetära unionen föreslås en gemensam, makroekonomisk stabiliseringsfunktion. Funktionen ska kunna dämpa stora makroekonomiska störningar som inte helt kan hanteras på nationell eller regional nivå. En sådan stabiliseringsfunktion föreslås bli introducerad först när euroområdet har nått en hög grad av konvergens. I rapporten går man inte i detalj in på hur en sådan funktion skulle kunna utformas, utan föreslår att den ovan nämnda expertgruppen ska utforma ett förslag. Det nämns emellertid att en möjlighet skulle kunna vara

att stabiliseringsfunktionen till att börja med skulle kunna bygga på den Europeiska fonden för strategiska investeringar som garanteras genom EU-budgeten, och som därmed samtliga medlemsstater står bakom. I rapporten framhålls några principer som bör gälla för en sådan stabiliseringsfunktion. Bland annat framhålls att den inte bör medföra permanenta transfereringar mellan medlemsstater och att den inte ska ses som ett sätt att jämna ut inkomstskillnader mellan staterna. Stabilitetsfunktionen ska inte heller få undergräva incitament för sunt beslutsfattande om budgetpolitiken eller för att åtgärda strukturproblem. Funktionen bör utvecklas inom EU:s ram och ska vara öppen för och ge full insyn till alla EU-länder. Den bör inte vara ett instrument för krishantering.

1.2.5 Demokratisk ansvarsutkrävande och starkare institutioner

I rapporten framhålls att det är viktigt att demokratin förstärks i takt med att integrationen ökar. Under krisåren fick många beslut om åtgärder fattas skyndsamt. Nu anses tiden vara inne för att se över dessa. Ett antal förslag lyfts fram.

Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll

I rapporten framhålls att de ekonomiska dialoger som ägt rum mellan Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen i enlighet med de ovan nämnda EU-rättsakterna kan förbättras genom att en särskild tidpunkt bestäms för dem under stegen i den europeiska terminen. Det mellanparlamentariska samarbetet, som inrättats genom den europeiska parlamentsveckan, där nationella parlament deltar i diskussioner på europeisk nivå om politiska prioriteringar, lyfts också fram. Ett förslag är att även kommissionens och rådets företrädare deltar i dessa möten. Det påpekas vidare att regleringen, i de ovan nämnda förordningarna om förstärkt ekonomisk styrning i euroområdet, som innebär att euroländernas nationella parlament kan inkalla en kommissionär för att redovisa kommissionens syn på ett utkast till budgetplan eller kommissionens rekommendation, bör utnyttjas i större utsträckning. Vidare betonas ett antal åtgärder som skulle förbättra de parlamentariska överläggningarnas mervärde genom en rationalisering av den europeiska terminen. Bland annat föreslås att en plenardebatt med kommissionen ska hållas i Europaparlamentet innan den årliga tillväxtöversikten presenteras och i samband med att de landspecifika rekommendationerna läggs fram. Vidare föreslås att kommissionen effektiviserar formerna för samverkan med de nationella parlamenten, t.ex. avseende de landspecifika rekommendationerna och det årliga budgetförfarandet. De nationella parlamenten bör även involveras i större utsträckning då de nationella reform- och stabilitetsprogrammen antas. Europaparlamentet bör organisera sig så att det kan uppfylla sina skyldigheter, särskilt i frågor som rör euroområdet.

En samlad extern representation för euron

Under det första steget bör en process inledas för att göra EMU:s externa representation mer enhetlig. Detta förväntas bidra till att öka EU:s inflytande i internationella finansiella institutioner, t.ex. Internationella valutafonden.

2014/15:FPM44

Inarbetning av mellanstatliga lösningar i EU:s rättsordning

En del av de åtgärder som vidtogs under krisen var av mellanstatlig form. I rapporten föreslås att flera av dessa åtgärder inarbetas i EU-rätten. Utöver fördraget om stabilitet, samordning och styrning, för vilket det redan finns en plan för inarbetning, nämns euro-pluspakten, den gemensamma resolutionsfonden och den Europeiska stabilitetsmekanismen. Införandet av denna reglering föreslås ske på medellång sikt.

En större roll för eurogruppen

Eurogruppens inflytande föreslås stärkas, bl.a. genom att den ska spela en större roll i den rationaliserade europeiska terminen. På kort sikt föreslås en förstärkning av ordförandeskapet genom ökade resurser. På längre sikt, i det andra steget, övervägs att inrätta en heltidspost för ordföranden.

Ett finansdepartement för euroområdet

På längre sikt, i takt med att euroområdet utvecklas till en verklig ekonomisk och monetär union, bör enligt rapporten det gemensamma beslutsfattandet om finanspolitiken öka. Detta ska dock inte innebära en centralisering av alla beslut om utgifter och inkomster. Euroländerna ska fortsatt på nationell nivå besluta om skatter och utgiftsfördelning enligt nationella preferenser och resultat av allmänna val.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagen till åtgärder gäller främst euroländerna, och de skulle därmed inte bli obligatoriska förrän i det fall att Sverige skulle införa euron som valuta. En del av förslagen kan emellertid utvidgas till fler medlemsstater – antingen till samtliga medlemsstater eller till de icke euroländer som frivilligt väljer att delta. I dagsläget är det emellertid inte tydligt vilka av de nya förslagen i rapporten som kan komma att gälla för länder som inte deltar i eurosamarbetet. Dessutom är förslagen inte särskilt konkreta. Det är därför inte meningsfullt att bedöma förslagets eventuella effekt på den svenska regleringen.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Förslagen som presenteras i rapporten är allmänt hållna och det är därför svårt att bedöma deras potentiella budgetära konsekvenser. Rapporten innehåller inte heller någon konsekvensanalys och således inte någon information om förslagets budgetära konsekvenser. De eventuella

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige har ett starkt intresse av ett väl fungerande EMU. Länderna i eurozonen är Sveriges största handelspartners och EMU är en viktig del av EU-projektet. Regeringen ser därför positivt på att olika sätt att förbättra valutaunionens funktionssätt undersöks. Euroländerna har behov av att fördjupa sitt samarbete för att undvika framtida kriser samt skapa ekonomisk stabilitet och ökade tillväxtmöjligheter. Innan det blir tydligare vad det andra steget i den föreslagna processen kommer att innebära, och hur relationen mellan euroländerna och övriga medlemsstater kommer att se ut, anser dock regeringen att det är svårt att ställa sig bakom hela processen.

Regeringen vill ta tillvara EU-medlemskapets möjligheter. Det är viktigt att värna sammanhållningen bland EU:s samtliga medlemsstater och att Sveriges inflytande över beslut som påverkar det egna landet inte minskar. Regeringen anser att eventuella nya förfaranden och organ så långt möjligt ska stå öppna för de icke euroländer som på frivillig bas vill delta. En djupare integration i euroområdet riskerar annars att leda till en ökad uppdelning av EU, med en svagare ställning och ett minskat inflytande över EU-politikens utformning för de länder som står utanför eurosamarbetet. Regeringen anser att en sådan ökad uppdelning bör motverkas. I en utveckling där euroländerna stärker sitt samarbete kommer de övriga medlemsstaterna att ställas inför val om de ska delta i en del av de framväxande samarbetena. För Sverige är det viktigt att hålla många handlingsalternativ öppna och att kunna delta i de samarbeten där Sveriges intressen sammanfaller med euroländernas. Regeringen vill vidare främja transparens och gott samarbete mellan euroländerna och övriga medlemsstater. Frågor som rör alla medlemsstater, exempelvis den inre marknaden och den europeiska planeringsterminen, måste diskuteras och beslutas av samtliga medlemsstater.

Det finns vidare risker med en del förslag till åtgärder som utgör steg i en starkt centraliserad riktning. Ett centraliserat beslutsfattande kan få till följd att det nationella ägarskapet för beslutade åtgärder minskar och risken för bristande demokratisk legitimitet för besluten ökar. Regeringen ser att det finns svårigheter med att få en makroekonomisk stabiliseringsfunktion att fungera på ett bra sätt.

Rapportens förslag om bankunionen är inte nya. Regeringen ser positivt på att det byggs upp en bankunion. Sverige har i nuläget inte för avsikt att delta i bankunionen, men är en aktiv part i förhandlingarna, med målsättningen att bankunionen vid ett eventuellt framtida deltagande ska vara så bra som möjligt och möjliggöra likabehandling av de länder som inte har euron som

valuta. Regeringen är positiv till Europeiska kommissionens initiativ om kapitalmarknadsunionen (se faktapromemoria 2014/15:FPM21), men är skeptisk till en gemensam kapitalmarknadstillsyn och anser att arbetet inom området bör respektera principerna om proportionalitet och subsidiaritet.

En av orsakerna till att eurokrisen har varit svår att hantera är att euroländerna innan finanskrisen utvecklade alltför olika kostnadslägen. Mer konvergens behövs därför inom detta område. Därutöver har varje medlemsstat i valutaunionen ett eget ansvar att följa reglerna och föra en hållbar ekonomisk politik. Samtidigt behöver de gemensamma instrumenten för att samordna den ekonomiska politiken fungera bättre. Arbetet med att effektivt genomföra det nyligen förstärkta ramverket för ekonomisk-politisk samordning bör dock prioriteras. Det finns exempelvis flera instrument inom detta ramverk som ännu inte använts. Om nya organ och förfaranden tillkommer finns en risk att komplexiteten ökar ytterligare och att effektiviteten minskar. Kommande översyner och utvärderingar av regelverket bör utnyttjas för förenklingar och effektiviseringar. Vidare bör den sociala dimensionen vara en integrerad del av arbetet med bättre styrning. Arbetsmarknadens parters roll, som innefattar såväl nationell praxis och system för lönebildning, bör respekteras.

Den svenska grundsynen på den ekonomiska politiken tar fasta på starka offentliga finanser och en hög prioritet för hållbar tillväxt, sysselsättning och social utveckling. Denna grundsyn delas av flertalet euroländer. Mot den bakgrunden är det av intresse för Sverige att aktivt delta i samordningen av ekonomisk politik och sysselsättningspolitik. Det är möjligt att eventuella ändringar av det makroekonomiska obalansförfarandet eller utformningen av de landsspecifika rekommendationerna skulle kunna påverka även Sverige. Därför anser regeringen att sådana förändringar bör vara demokratiskt förankrade i alla medlemsstater.

Förändringar av det ekonomiska samarbetet måste vara demokratiskt förankrade och ge möjlighet till ett effektivt ansvarsutkrävande. Detta är särskilt viktigt då överföringar av befogenheter övervägs. De nationella parlamentens roll är central för att säkra en demokratisk förankring i medlemsstaterna. Även Europaparlamentets roll är viktig i sammanhanget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu inte tydligt uttryckt några ståndpunkter om rapporten. Det finns emellertid en bred samsyn vad gäller behovet att förbättra EMU:s konstruktion. När det gäller handlingsvägar och hur långt man vill gå i en fördjupning av integrationen finns det skillnader. Vissa medlemsstater är beredda att väsentligt fördjupa integrationen, medan andra vill begränsa förändringarna till mindre långtgående steg. En del medlemsstater önskar se olika arrangemang för ökad riskdelning, medan andra hellre vill se starkare förfaranden och instrument för att nå konvergens

och säkerställa det nationella finansiella ansvaret. En annan föreslagen handlingslinje är att institutionellt stärka eurozonen på olika sätt med särskilda organ enbart för euroländerna. Det finns brett stöd bland euroländerna för att på kort sikt färdigställa bankunionen. Inställningen bland medlemsländerna till att öppna upp för ändringar av EU:s fördrag är blandad.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet uttrycker i sin resolution (A8-0190/2015) en önskan att se en förstärkt och fördjupad monetär union som är mer motståndskraftig. I resolutionen uttrycks stöd till en gemensam budget för euroområdet, som bygger på egna medel och som kan hjälpa medlemsstaterna att implementera gemensamt överenskomna strukturreformer. Även demokratiaspekter framhålls, liksom EMU:s sociala dimension och införlivandet av mellanstatliga avtal i EU:s rättsordning. Europeiska kommissionen har framhållit att de förslag som presenterades i dess meddelande En plan för en djupgående och verklig ekonomisk och monetär union (KOM(2012) 777) fortfarande gäller. Ledamöter i ECB:s direktion har i olika sammanhang uttryckt starkt stöd för fördjupad integration. Banken påtalar vidare ofta vikten av budgetdisciplin och ekonomiska reformer för ett välfungerande EMU. ECB har särskilt framhållit vikten av integration när det gäller de finansiella delarna, dvs. bankunionen och kapitalmarknadsunionen.

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 finns flera olika rättsliga grunder. Vissa av de föreslagna åtgärderna bedöms kräva fördragsändringar.

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

Rapporten behandlades av Europeiska rådet vid dess möte i juni 2015 och i slutsatserna från mötet ombads rådet att granska den skyndsamt. Europeiska kommissionen antog den 1 juli 2015, dvs. startdatumet för det första steget, en plan för uppföljning av rapporten. Enligt planen kommer en del åtgärder att vidtas omedelbart. Bland dessa kan nämnas strömlinjeförbättring och bättre fokusering av europeiska terminen, fullbordandet av bankunionen och det förstärkta samarbetet mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten. Europeiska kommissionen har under våren 2015 aviserat förslag om översyner av de sex rättsakterna om förstärkt ekonomisk-politisk samordning och de två förordningarna om förstärkt ekonomisk styrning i euroområdet samt om extern representation för eurozonen.