



EU:s ekonomi efter covid-19: Konsekvenser för den ekonomiska styrningen

2021/22:FPM16

Finansdepartementet

2021-11-22

Dokumentbeteckning

COM (2021) 662

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA CENTRALBANKEN,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN

Sammanfattning

I det aktuella meddelandet från den 19 oktober 2021 anger kommissionen att arbetet med en översyn av den ekonomiska styrningen nu återupptas och uppdaterar förutsättningarna för översynen i ljuset av covid-19-pandemin. Översynen påbörjades i februari 2020 men den avbröts med anledning av pandemin. Kommissionen avser att efter diskussion och samråd med en bred krets intressenter och olika EU-organ nå en samsyn om vägen framåt före 2023.

Basen för översynen är fortsatt ett meddelande för 2020, men kommissionen lägger nu till en analys av de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin för EU. Den lyfter även fram vikten av de gröna och digitala omställningarna, som kommissionen menar kommer att kräva omfattande investeringar. Samtidigt har skulderna och underskotten generellt ökat i EU på grund av covid-19-krisen och den tidigare trenden med minskade makroekonomiska obalanser har brutits.

När det gäller följderna av de nya förutsättningarna för stabilitets- och tillväxtpakten och det makroekonomiska obalansförfarandet betonar kommissionen vikten av att komma till rätta med de höga skulderna på ett tillväxtvänligt och hållbart sätt. Kommissionen säger vidare att man behöver överväga hur det finanspolitiska ramverket kan främja reformer och

investeringar. Andra aspekter gäller hur nya makroekonomiska obalanser kan förebyggas samt hur det makroekonomiska obalansförfarandet och stabilitets- och tillväxtpakten bättre kan integreras med varandra. Ett avsnitt behandlar faciliteten för återhämtning och resiliens, som kommissionen menar har stärkt det nationella ägarskapet för reformer och investeringar och som kan ge lärdomar för den ekonomiska styrningen.

Kommissionen lämnar inget förslag om en reformering i meddelandet utan reser i stället ett antal frågor för debatt. Breda konsultationer med intressenter kommer att pågå till slutet av 2021. Under 2022 avser kommissionen att presentera riktlinjer för finanspolitiken och underlag om möjliga reformer av den ekonomiska styrningen.

Regeringen ser positivt på att kommissionen nu återupptar översynen och att den genomför konsultationer om den ekonomisk-politiska styrningen med berörda intressenter. Det är viktigt att tillräcklig tid medges för noggrann analys och diskussion.

Generellt anser regeringen att ett välfungerande ramverk för den ekonomiska styrningen i EU förutsätter regler som är tydliga och som efterlevs av medlemsstaterna, samt bygger på ett 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 att det makroekonomiska obalansförfarandet är ett viktigt verktyg för att i ett tidigt skede upptäcka och förebygga nya makroekonomiska obalanser, och välkomnar en diskussion om förfarandets utformning. Det är viktigt att noga analysera effekten av förslag om hur förfarandet bör utvecklas för att bäst uppfylla dess syfte.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 5 februari 2020 offentliggjorde kommissionen ett meddelande om en översyn av den ekonomiska styrningen i EU, dvs. de ramverk och processer på EU-nivå för samordningen av den ekonomiska politiken [se 2019/20:FPM21]. Översynen har sin bakgrund i att berörd lagstiftning, de s.k. 6- och 2-packen från 2011 respektive 2013¹, innehåller bestämmelser

¹ 6-packet består av följande rättsakter: Förordning (EU) nr 1173/2011 om effektiv övervakning av de offentliga finanserna i euroområdet, Förordning (EU) nr 1174/2011

om att kommissionen vart femte år ska genomföra en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet. I det ursprungliga meddelandet angav kommissionen att ramverket varit framgångsrikt vad gäller att åtgärda de allvarigaste 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 omfattning och att obalanser kvarstår och menar att det därför finns utrymme att göra ramverket mer effektivt. Kommissionen lämnade inget förslag i sitt första meddelande, utan reste istället ett flertal frågor för debatt med intressenter.

Covid-19-pandemin innebar dock 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). Kommissionen har angett att den allmänna undantagsklausulen väntas bli avaktiverad 2023, och önskar vara klara med översynen av den ekonomiska styrningen innan dess. Översynen väntas alltså pågå under återstoden av 2021 och 2022.

Kommissionen har presenterat det aktuella meddelandet i syfte att uppdatera förutsättningarna inför att arbetet med översynen återupptas. Kommissionen anser dock att många av de frågor som restes i det ursprungliga meddelandet fortfarande är relevanta och utgör en bas för diskussionen. Särskilda ytterligare aspekter som enligt kommissionen blivit allt viktigare är främst de gröna och digitala omställningarna och behovet av att säkerställa ekonomisk och social resiliens. Även förändringar inom EU-ramverket, så som inrättandet av RRF, lyfts fram av kommissionen.

om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet, Förordning (EU) nr 1175/2011 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, Förordning (EU) nr 1176/2011 om förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser, Förordning (EU) nr 1177/2011 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, Direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas budgetramverk

2-paket består av: Förordning (EU) nr 472/2013 om förstärkning av den ekonomiska övervakningen och övervakningen av de offentliga finanserna i medlemsstater i euroområdet som har, eller hotas av, allvarliga problem i fråga om sin finansiella stabilitet och Förordning (EU) nr 473/2013 av den 21 maj 2013 om gemensamma bestämmelser för övervakning och bedömning av utkast till budgetplaner och säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet

1.2.1 Ekonomiska konsekvenser av covid-19-krisen och EU:s respons

Kommissionen beskriver i meddelandet de ekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin för EU. Pandemin innebär en kraftig inbromsning av ekonomin, men tack vare policyåtgärder, en snabb vaccinering av stora delar av befolkningen och lättade restriktioner, har den ekonomiska återhämtningen gått relativt snabbt jämfört med tidigare lågkonjunkturer. Samtidigt har krisen slagit olika hårt mot olika medlemsstater. Detsamma gäller för de offentliga finanserna där skulderna och underskotten generellt ökat och där underskott och skulder i vissa medlemsstater ökat kraftigt. De omedelbara riskerna för de offentliga finanserna mildras dock enligt kommissionen av vissa gynnsamma faktorer, så som förlängda löptider på den utestående skulden, en fördelaktig räntemiljö, samt det förväntade genomförandet av tillväxtfrämjande investeringar och reformer inom ramen för RRF.

EU står också inför andra utmaningar, vilka enligt kommissionen kommer att kräva omfattande investeringar. Kommissionen anger att de gröna och digitala omställningarna innebär att ytterligare 650 miljarder euro i främst privata investeringar kommer att behöva genomföras per år. Även den ekonomiska och sociala resiliensen kommer att kräva investeringar, särskilt i hälsovård, utbildning, forskning, innovation, och transport. Den finanspolitiska anpassningen efter pandemin kommer därmed att kräva omprioriteringar och förbättringar i de offentliga finansernas sammansättning, skriver kommissionen.

Kommissionen konstaterar att krisen har inneburit att den tidigare trenden med minskade makroekonomiska obalanser har brutits och att flera obalanser istället har förvärrats. För det första har krisen haft en asymmetrisk effekt på hushåll och företag, vilket lett till både interna och externa obalanser. För det andra har krisen förvärrat redan existerade sårbarheter från interna obalanser relaterade till hög offentlig- och privat skuldsättning.

Kommissionen beskriver vidare EU:s policyrespons med anledning av covid-19-krisen som väl samordnad och omfattande på såväl nationell som EU-nivå. Som exempel nämns aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten, anpassningar av statstödsregelverket, samt åtgärder på nationell nivå för att dämpa konsekvenserna för hushåll och företag. Kommissionen redovisar även de nya EU-instrument som har överenskommit under pandemin, såsom SURE och Europeiska investeringsbankens paneuropeiska garantifond. Kommissionen erinrar om att RRF som är det största av de nya instrumenten syftar till att främja reformer och investeringar, stärka potentiell tillväxt och mildra eventuella finanspolitiska utmaningar.

Kommissionen menar att det finns flera följder av de nya ekonomiska förutsättningarna för stabilitets- och tillväxtpakten. Kommissionen pekar på att covid-19-krisen har ökat den finanspolitiska divergensen mellan medlemsstaterna och menar att en hållbar och tillväxtvänlig minskning av förhöjda skuldnivåer kommer att utgöra en särskild utmaning framöver. Kommissionen resonerar att en alltför kraftfull åtstramning av finanspolitiken kommer att innebära höga ekonomiska och sociala kostnader och vore kontraproduktiv. Istället bör de höga skulderna hanteras gradvis och på ett realistiskt sätt, menar kommissionen.

Kommissionen menar även att samordnade och expansiva finanspolitiska åtgärder har haft avgörande stabiliseringspolitisk betydelse under pandemin. Tillsammans med ECB:s penningpolitiska stimulanser har den kontryckliga finanspolitiken mildrat krisens ekonomiska och sociala konsekvenser. Detta speglar finanspolitikens effektivitet som stabiliseringspolitiskt instrument i en lågräntemiljö, enligt kommissionen. En effektiv kontrycklig finanspolitik i sämre tider förutsätter dock att medlemsstaterna bygger tillräckligt med finanspolitiska buffertar i goda tider.

Kommissionen diskuterar hur de offentliga finanserna kan stödja tillväxten, och menar att det är viktigt att främja investeringar för att säkerställa hållbar och inkluderande tillväxt. Med detta i åtanke bör det övervägas hur det finanspolitiska ramverket lämpligast bör ge incitament till investeringar och reformer, särskilt på de gröna och digitala områdena.

Andra relevanta ämnen avser förenkling, förbättrat nationellt ägarskap, samt bättre genomförande av det finanspolitiska ramverket. Här resonerar kommissionen att de finanspolitiska reglerna bör bli mindre komplexa och utgå ifrån observerbara variabler. Ett ökat fokus på s.k. "allvarliga fel" bör övervägas, liksom en ökad involvering av nationella institutioner. Enligt kommissionen bör det övervägas att ge de nationella finanspolitiska råden en starkare roll.

1.2.3 Följder för det makroekonomiska obalansförfarandet

Att förebygga och korrigera makroekonomiska obalanser ökar medlemsstaters anpassningsförmåga och bidrar till ekonomisk konvergens inom EU. Kommissionen menar därför att det är viktigt att medlemsstater bromsar ökningen av interna och externa obalanser. Ett välfungerande makroekonomiskt obalansförfarande anses kunna bidra till att identifiera och åtgärda nya obalanser i ett tidigt skede.

Kommissionen ser framtiden som fortsatt viktig roll för obalansförfarandet i att främja multilateral dialog och samordning, men noterar samtidigt att ytterligare reflektion krävs kring hur det nationella ägarskapet och genomslagskraften i förfarandet kan stärkas då många obalanser kvarstår. Kommissionen ser även behov av att förbättra synergin och undvika

överlappning mellan det makroekonomiska obalansförfarandet och stabilitets- och tillväxtpakten. Slutligen noteras att obalansförfarandet inte tillräckligt väl tacklar nya ekonomiska utmaningar på främst klimatområdet.

1.2.4 Lärdomar från faciliteten för återhämtning och resiliens

Kommissionen menar att EU:s respons till covid-19-krisen, och särskilt RRF, varit en framgång och att den kan ge värdefulla lärdomar för den ekonomiska styrningen.

Kommissionen framhåller att processen med medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensplaner har bidragit till att skapa en gemensam förståelse för politiska utmaningar på både nationell och EU-nivå samt att tillit och nationellt ägarskap har stärkts till följd av detta. Vidare påpekar kommissionen att planernas genomförande kommer att granskas och följas upp genom kontrollstationer och tydligt definierade mål. Detta, i kombination med åtaganden från medlemsstaterna och starkt nationellt ägarskap, kommer enligt kommissionen att understödja instrumentets måluppfyllelse.

I ljuset av dessa erfarenheter menar kommissionen att man under översynen bör diskutera hur nationellt ägarskap, tillit och effektivt genomförande kan säkerställas inom det ekonomisk-politiska ramverket.

1.2.5 Frågor för debatt och slutsatser

Kommissionen lyfter avslutningsvis elva stycken frågor för offentlig debatt om hur den ekonomiska styrningen kan förbättras. Frågorna är desamma som angavs i kommissionens meddelande från februari 2022 med tre kompletteringar: En ny fråga gäller om RRF kan ge värdefulla insikter för den ekonomiska styrningen. En andra ny fråga gäller om ytterligare utmaningar i ljuset av covid-19-pandemin, utöver de som kommissionen redan tagit upp, bör behandlas i översynen. Vidare har en fråga från februari 2020 omformulerats något för att spegla situationen efter covid-19. Exempel på frågor som tidigare angavs i det ursprungliga meddelandet är hur ramverket bäst kan säkerställa hållbara offentliga finanser, avvägningen mellan skuldhållbarhet och finanspolitikens stabiliserande roll, hur framtidsinriktade investeringar kan främjas, interaktionen mellan det makroekonomiska obalansförfarandet å ena sidan och stabilitets- och tillväxtpakten å andra sidan och hur den ekonomisk-politiska styrningen bör utvecklas i ljuset av den pågående fördjupningen av EMU.

På basis av svaren på dessa frågor avser kommissionen att återuppta en debatt med intressenter, t.ex. regeringar, EU-institutioner, nationella parlament, arbetsmarknadens parter och akademien om den ekonomiska styrningens framtid. Enligt kommissionen är en bred debatt en förutsättning för att nå konsensus om vägen framåt. Kommissionen avser att den breda debatten ska föras genom möjligheter att ge svar och inspel genom internet

men även genom att seminarier och olika möten arrangeras. Debatten ska pågå till slutet av 2021. Därefter avser kommissionen presentera vägledning för medlemsstaternas finanspolitik för 2023. Kommissionen kommer att presentera ett underlag om möjliga ändringar i ramverket för den ekonomiska styrningen i god tid före 2023.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande är av allmän karaktär och i nuläget har inte effekter på svenska regler identifierats. Inga förändringar föreslås i relation till rättsakter.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande bedöms inte ha några omedelbara budgetära konsekvenser givet att det fokuserar på utvecklingen av EU:s ramverk och processer på det ekonomisk-politiska området. Det innehåller inte några konkreta förslag av direkt budgetpåverkande karaktär. Meddelandet behandlar dock övergripande frågor ang. finanspolitikens inriktning i EU och dessa kan komma att påverka hur medlemsstaterna väljer att bedriva sin finanspolitik framöver.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens ansats att återuppta konsultationer om den ekonomisk-politiska styrningen med berörda intressenter. Det är viktigt att tillräcklig tid medges för noggrann analys och diskussion. Regeringen betonar vidare att det ekonomisk-politiska ramverket är en fråga för EU som helhet, och att detta bör återspeglas i arbetet med översynen framöver.

Generellt anser regeringen att ett välfungerande ekonomiskt 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 skuld hållbarheten 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 att det makroekonomiska obalansförfarandet är ett viktigt verktyg för att i ett tidigt skede upptäcka och förebygga nya makroekonomiska obalanser, och välkomnar en diskussion om förfarandets utformning. Det är viktigt att noga analysera effekten av förslag om hur förfarandet bör utvecklas för att bäst uppfylla dess syfte.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2021/22:FPM16

Medlemsstaternas ståndpunkter om meddelandet ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

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

Meddelandet har inte remissbehandlats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

EU:s ekonomisk-politiska ramverk baseras på flera artiklar i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, däribland artiklarna 120, 121, 126 och 136. Den nu aktuella översynen föranleds av att rättsakter i de s.k. 6- och 2-packen förbinder kommissionen att vart femte år genomföra en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet är av allmän karaktär och det innehåller inte någon analys av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Inte heller regeringen har utfört någon sådan analys. Om meddelandet följs av lagstiftningsförslag kan en sådan analys bli aktuell.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet väntas bli behandlat i rådskonstellationen Ekofin. Den offentliga debatten med intressenter i medlemsstaterna pågår fram tills slutet av 2021. Kommissionen avser sedan att under första kvartalet 2022 presentera vägledning för medlemsstaternas finanspolitik för 2023. Kommissionen avser även att presentera ett underlag om möjliga ändringar i ramverket för den ekonomiska styrningen i god tid före 2023.

Stabilitets- och tillväxtpakten: Stabilitets- och tillväxtpakten är EU:s gemensamma regelverk för att säkra sunda offentliga finanser. Den består 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 bruttoskuldkvot 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.