



Meddelande om översynen av den ekonomiska styrningen

2019/20:FPM21

Finansdepartementet

2020-03-11

Dokumentbeteckning

COM (2020) 55

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska centralbanken, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om översynen av den ekonomiska styrningen

Sammanfattning

I samband med den ekonomiska krisen genomfördes ett flertal reformer för att förstärka den ekonomisk-politiska styrningen inom EU och förbättra EMU:s funktionssätt. Bland dessa reformer fanns de s.k. 6- och 2-packen från 2011–13, som förstärkte EU:s finanspolitiska ramverk, stabilitets- och tillväxtpakten, satte minimikrav för medlemsstaternas nationella budgetramverk, stärkte samordningen av den ekonomiska politiken mellan euroländerna, och etablerade ett nytt förfarande för att övervaka och åtgärda makroekonomiska obalanser.

Lagstiftningen om 6- och 2-packen innehåller bestämmelser om att kommissionen vart femte år ska genomföra en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet. Meddelandet bör även ses mot bakgrund av den pågående fördjupningen av EMU där den ekonomisk-politiska styrningen spelar en viktig roll.

Meddelandet är främst av bakåtblickande karaktär och sammanfattar utvecklingen sedan reformerna infördes. Kommissionen anger 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 påpekar 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 menar också att den ekonomiska situationen har förändrats jämfört med när 6- och 2-packen infördes, liksom det övergripande målet för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken, nämligen att skapa en ny tillväxtmodell som respekterar unionens naturresurser och skapar arbetstillfällen och varaktigt välstånd för framtiden, vilket också bör speglas i diskussionen om eventuella framtida reformer av regelverken.

Kommissionen lämnar inget förslag, utan reser istället ett flertal frågor för debatt med intressenter, inklusive medlemsstaters regeringar, nationella parlament och andra berörda parter på arbetsmarknaden om hur den ekonomisk-politiska styrningen bör göras mer effektiv. Efter debatt och konsultationer avser kommissionen reflektera kring eventuella framtida steg till slutet av 2020.

Regeringen välkomnar kommissionens ansats att inleda konsultationer med berörda intressenter. Regeringen anser att stabilitets- och tillväxtpaktens huvuduppgift är att främja sunda offentliga finanser och att det makroekonomiska obalansförfarandets syfte är att i ett tidigt skede identifiera, förebygga uppkomsten av- samt korrigera makroekonomiska obalanser. Regeringen anser även att det ekonomisk-politiska ramverket i EU bör tillämpas på ett transparent och förutsägbart sätt och betonar att dess framtida utveckling är en fråga för alla EU:s medlemsstater och att detta bör speglas i arbetet med översynen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen beskriver den historiska bakgrunden till det nuvarande styrningsramverket och dess utveckling. Maastrichtfördraget 1992 fastställde den ekonomiska och monetära unionens arkitektur och processer för att samordna den ekonomiska politiken bland medlemsstaterna. Den s.k. stabilitets- och tillväxtpakten formaliserades år 1997 och 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 bruttoskuldskvot som ligger över referensvärdet om 60 procent av BNP och som inte minskar i lämplig takt.

2019/20:FPM21

Den globala ekonomiska och finansiella krisen och efterföljande statsfinansiella kris i ett antal medlemsstater tydliggjorde, enligt kommissionen, brister i den ekonomisk-politiska samordningen. I flera fall hade medlemsstaterna inte fört en finanspolitik i linje med stabilitets- och tillväxtpaktens krav, vilket resulterade i underskott i de offentliga finanserna och bidrog till att länderna var dåligt rustade för en allvarlig ekonomisk nedgång. Krisen uppdagade även underliggande makroekonomiska obalanser hos flera medlemsstater, exempelvis betydande bytesbalansunderskott och försämrad konkurrenskraft. Obalanser av denna typ behandlades samtidigt inte inom EU:s dåvarande ramverk för ekonomisk-politisk styrning.

Mot den bakgrunden enades medlemsstaterna om ett antal reformer, dels för att stärka stabilitets- och tillväxtpakten och den finanspolitiska disciplinen, dels för att identifiera, åtgärda, och förebygga makroekonomiska obalanser. Den s.k. europeiska planeringsterminen infördes som en övergripande samordningsmekanism för den ekonomiska politiken. Därtill trädde det nya s.k. makroekonomiska obalansförfarandet i kraft för 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.

Särskilda reformer genomfördes även för medlemsstater som har euron som valuta. Dessa vidtogs samtidigt som andra initiativ för att förbättra EMU:s funktionssätt också genomfördes, som exempelvis inrättandet av den mellanstatliga europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).

Reformerna av ramverket fastställdes i ett flertal förordningar och direktiv som kommit att kallas 6- och 2-packen¹. De innefattar bl.a.:

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

- Ett utgiftskriterium i den förebyggande delen av stabilitets- och tillväxtpakten som innebär att de offentliga utgifterna i en medlemsstat som inte uppnått det medelfristiga budgetmålet inte får växa snabbare än långsiktig potentiell BNP.
- Ett förfarande om betydande avvikelser från det medelfristiga budgetmålet eller anpassningen mot det.
- Ett skärpt sanktionssystem för medlemsstater som har euron som valuta om tillräckliga åtgärder inte vidtas för att korrigera en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet.
- Det s.k. makroekonomiska obalansförfarandet, vars syfte är att på ett tidigt stadium upptäcka makroekonomiska obalanser samt åtgärda redan existerande sådana.
- Ett system som tillåter finansiella sanktioner om en medlemsstat som har euron som valuta inte följer de rekommendationer som har kopplats till ett förfarande vid alltför stora obalanser.
- Operationalisering av takten i vilken offentliga bruttoskulder över 60 procent bör minska mot referensvärdet.
- Minimikrav för medlemsstaternas nationella budgetramverk, bl.a. att numeriska finanspolitiska regler och medelfristiga budgetprocesser ska finnas, samt att finanspolitiken bör övervakas av ett oberoende organ (dvs. ett nationellt finanspolitiskt råd).
- Förstärkt övervakning för medlemsstater som har euron som valuta och som ingått ett anpassningsprogram.
- En process där medlemsstater som har euron som valuta offentliggör sina budgetplaner för det nästkommande året och skickar in dessa till kommissionen, som sedan gör

säkerställande av korrigering av alltför stora underskott i medlemsstater i euroområdet

Översynen bör även ses mot bakgrunden av att flera rapporter med initiativ och förslag till reformering av EMU har lagts fram under de senaste åren, senast december 2017 då kommissionen lade fram ett paket med förslag till reformer av EMU. I detta förslag nämndes förenkling av stabilitets- och tillväxtpakten som ett möjligt initiativ för perioden 2020–25.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Stabilitets- och tillväxtpakten och lagstiftning gällande nationella finanspolitiska ramverk

Reformerna av stabilitets- och tillväxtpakten har haft ett antal positiva effekter, menar kommissionen. Exempelvis att reformerna bidragit till att medlemsstaterna korrigerat sina alltför stora underskott. Under den ekonomiska och finansiella krisen var 24 av EU:s medlemsstater föremål för förfarandet vid alltför stora underskott, men sedan 2018 är ingen medlemsstat länge föremål för ett sådant förfarande. Alla medlemsstater följer således regeln om att det offentligfinansiella underskottet inte får överstiga 3 procent av BNP. Det aggregerade offentligfinansiella underskottet i EU har fallit från 6,4 procent av BNP 2010 till 0,9 procent av BNP 2019, påpekar kommissionen. 16 av EU:s medlemsstater har dessutom antingen nått, eller är i närheten av att nå sitt medelfristiga budgetmål om balans eller överskott i de offentliga finanserna, vilket innebär att dessa medlemsstater återställt tillräckliga finanspolitiska buffertar. Kommissionen poängterar samtidigt att förbättringarna under senare år främst har drivits av gynnsamma konjunkturella förhållanden och det låga ränteläget. Gällande offentliga skulder har bruttoskuldkvoter i de flesta medlemsstater varit på en nedåtgående trend. Kommissionen anger att den aggregerade offentliga bruttoskulden i EU minskat till 79 procent av BNP, långt under motsvarande siffra för USA och Japan. Vidare poängteras att ungefär hälften av medlemsstaterna numera har en offentlig bruttoskuldkvot under referensvärdet på 60 procent av BNP.

Samtidigt påpekar kommissionen att den offentliga bruttoskuldkvoten i vissa medlemsstater inte fallit i tillräcklig utsträckning och att några heller inte gjort tillräckligt för att återställa balans i de offentliga finanserna under senare år. Här har ramverket visat sig vara mindre effektivt och svårt att genomföra, menar kommissionen. Exempelvis regeln om att skulderna bör

minska i lämplig takt har enligt kommissionen varit för svår för vissa medlemsstater att nå i en miljö med låg tillväxt och låg inflation.

2019/20:FPM21

Ett annat problem som kommissionen diskuterar är att reformerna av stabilitets- och tillväxtpakten inte har bidragit till att förmildra procyklisk finanspolitik i tillräcklig utsträckning. Kommissionen påpekar att den procykliska konsolideringen som skedde under krisen berodde på att flera medlemsstater stod under tryck från de finansiella marknaderna, och därmed behövde återställa förtroende, och inte främst på det reformerade ramverket. Kommissionen anger samtidigt att konsolideringen över tid avtagit i takt med återhämtningen i ekonomin, vilket innebär att konsolidering inte har genomförts i större utsträckning i bättre tider. Kommissionen noterar också att offentliga investeringar ofta varit föremål för nedskärningar, vilket man menar kan ha skadat de offentliga finansernas bidrag till tillväxt. Kommissionen menar även att den finanspolitiska inriktningen i euroområdet inte är optimalt fördelad, eftersom medlemsstater med finanspolitiskt utrymme inte använt detta för att öka investeringarna, medan vissa medlemsstater med hög skuld inte minskat denna i enlighet med ramverkets bestämmelser.

Mer generellt framhåller kommissionen att reformer av regelverket också har gjort stabilitets- och tillväxtpakten mer komplex. Å ena sidan kan ett mer sofistikerat ramverk på ett bättre sätt hantera förändrade ekonomiska omständigheter. Å andra sidan har komplexiteten försvårat kommunikationen med medlemsstater och offentligheten och underminerat det politiska ägarskapet i medlemsstaterna för ramverket.

Kommissionen bedömer ändamålsenligheten av direktivet om krav på medlemsstaternas nationella budgetramverk som god. Man menar att de nationella ramverken varaktigt stärkts, vilket har lett till en bättre förankring av budgetdisciplin i medlemsstaterna. Kommissionen noterar att framstegen varit mest omfattande bland de medlemsstater som före krisen endast hade rudimentära nationella finanspolitiska ramverk. Idag har alla medlemsstater infört numeriska finanspolitiska regler. Nationella finanspolitiska råd har blivit allt viktigare aktörer och transparensen kring finanspolitiken har ökat, enligt kommissionen.

1.2.2 Det makroekonomiska obalansförfarandet

Gällande det makroekonomiska obalansförfarandet anger kommissionen att förfarandet har inneburit vissa framsteg, framförallt gällande korrigeringen av stora bytesbalansunderskott i medlemsstater där konkurrenskraften urholkades före krisen. Förstärkt dialog kring makrofinansiella och strukturella frågor och bättre identifiering av reformbehov i medlemsstaterna nämns också bland det makroekonomiska obalansförfarandets positiva resultat.

Kommissionen tar sedan upp ett antal brister med förfarandet. Exempelvis transparensen när en medlemsstat har omklassificerats från att ha alltför stora obalanser till enbart obalanser, samt när kommissionen har valt att inte initiera ett förfarande vid alltför stora obalanser. I båda dessa fall finns utrymme för förbättringar vad gäller att kommunicera beslutsgrunder, menar kommissionen. Vidare tar kommissionen upp att medlemsstater som har varit föremål för obalanser inte i tillräcklig utsträckning har följt de rekommendationer som svarar mot dessa obalanser. Därtill anges att det fortfarande finns betydande obalanser i vissa medlemsstater, även om obalanserna inom EU har minskat över tid.

Kommissionen berör också kort förfarandets framtida utveckling. En tanke som nämns är att stärka kopplingen mellan obalansförfarandet och den finanspolitiska övervakningen, då det finns ett starkt samband mellan makroekonomiska obalanser och till exempel skuldållbarhet. Kommissionen resonerar även kring att förfarandet bör lägga ett större fokus på ekonomiska risker kopplade till klimat och miljö framöver.

1.2.3 Övervakning av medlemsstater som har euron som valuta med allvarliga svårigheter avseende deras finansiella stabilitet

Detta avsnitt i kommissionens meddelande avser förordningen 472/2013 som endast gäller för medlemsstater som har euron som valuta som ingått ett ekonomiskt anpassningsprogram och som mottagit lån från exempelvis ESM eller IMF. Kommissionen påpekar att alla de medlemsstater som har euron som valuta och som under krisen genomgått ett anpassningsprogram nu återgått till marknadsfinansiering och att underskott i de offentliga finanserna och i bytesbalansen korrigerats i samtliga dessa fall.

Kommissionen menar att förordningen har främjat effektiv styrning av olika förfaranden som är kopplade till anpassningsprogram och gjort dessa samstämmiga med EU-rätten. Kommissionen menar även att transparensen gentemot nationella parlament och Europaparlament stärkts. För medlemsstater som har ingått ett anpassningsprogram strömlinjeformade

förordningen även rapporteringen av statistik och säkerställde att övervakning av länder i program inte överlappade med övriga processer kopplade till stabilitets- och tillväxtpakten eller det makroekonomiska obalansförfarandet. Slutligen noterar kommissionen att erfarenheterna av den förstärkta övervakningen för länder som nyligen lämnat anpassningsprogram (som hittills endast varit aktuellt för Grekland) varit positiva.

1.2.4 Slutsatser och frågor för offentlig debatt

Kommissionens översyn pekar sammantaget både på styrkor i EU:s ekonomisk-politiska styrning och på områden där förbättringar bör övervägas. 6- och 2-packen har stärkt den ekonomisk-politiska samordningen inom EU och bidragit till att medlemsstaterna i högre utsträckning kunnat uppnå sina ekonomiska och finanspolitiska mål. Samtidigt kvarstår förhöjda skuldnivåer och obalanser i vissa medlemsstater och ramverkets komplexitet har ökat, vilket bedöms ha varit negativt för transparens och politiskt ägarskap.

Slutligen menar kommissionen att den ekonomiska situationen idag är en helt annan än när 6- och 2-packen trädde i kraft. EU och euroområdet har sedan dess upplevt en lång ekonomisk återhämtning, men den potentiella tillväxten i medlemsstaterna har successivt dämpats. EU står samtidigt inför andra utmaningar, såsom exempelvis digitalisering, klimatomställning och demografi. Kommissionen frågar sig om inte den ekonomisk-politiska styrningen skulle kunna utformas på ett sätt som mer effektivt stödjer åtgärder som syftar till att hantera dessa utmaningar i framtiden.

Mot den bakgrunden reser kommissionen ett flertal frågor för debatt. Exempel på frågor som lyfts 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.

Kommissionen anger att man avser inleda en bred process med debatter och konsultationer med diverse intressenter, inklusive medlemsstaters regeringar, nationella parlament, den akademiska världen, och berörda parter på arbetsmarknaden, angående hur ramverket skulle kunna göras mer effektivt. Kommissionen aviserar att man till slutet av 2020 kommer att ha reflekterat kring eventuella framtida steg.

Kommissionens meddelande bedöms inte ha någon påverkan på svenska regler. Förordningarna som ingår i 6- och 2-packen avser regler, ramverk, och processer som existerar på EU-nivå och vars syfte är att verkställa den fördragsfästa ekonomisk-politiska samordningen som sker bland medlemsstaterna i rådet. Ansvaret för att bedriva den ekonomiska politiken i enlighet med dessa ramverk ligger på nationell nivå.

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 budgetpåverkande karaktär.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens ansats att inleda konsultationer om den ekonomisk-politiska styrningen med berörda intressenter. Regeringen anser att den ekonomisk-politiska styrningen är ett viktigt verktyg för att uppnå makroekonomisk stabilitet inom EU.

Regeringen noterar de framsteg som har gjorts avseende offentlig-finansiella underskott och makroekonomiska obalanser sedan de aktuella reformerna av ramverket genomfördes.

Regeringen betonar att ansvar för den ekonomiska politiken ligger på nationell nivå men att det åligger medlemsstaterna att föra en sund ekonomisk politik i överensstämmelse med de gemensamt överenskomna regelverken.

Regeringen anser att stabilitets- och tillväxtpaktens huvuduppgift är att främja sunda offentliga finanser och att fokus inom ramverket bör ligga på att säkerställa skuldållbarheten i EU:s medlemsstater. Detta är en viktig utgångspunkt för att förebygga framtida kriser av statsfinansiell karaktär och skapa förutsättningar för en stabil makroekonomisk utveckling. Långsiktigt hållbara offentliga finanser är vidare en förutsättning för att effektivt hantera andra samhällsutmaningar som EU och dess medlemsstater står inför, bl.a. klimatomställningen, den demografiska transitionen, och digitaliseringen.

Regeringen anser att det makroekonomiska obalansförfarandets syfte är att i ett tidigt skede identifiera-, förebygga uppkomsten av- samt korrigera makroekonomiska obalanser med målet att bibehålla makroekonomisk

stabilitet. Med den utgångspunkten välkomnar regeringen en diskussion om hur förfarandet kan förbättras.

2019/20:FPM21

Regeringen anser att det är angeläget att det ekonomisk-politiska ramverket i EU tillämpas på ett transparent och förutsägbart sätt som garanterar likabehandling mellan medlemsstater. En transparent tillämpning av reglerna bidrar till att säkerställa att reglerna efterlevs av medlemsstaterna, samt till tydliga signaler om den ekonomiska politikens inriktning till marknadsaktörer och medborgare. En mer ändamålsenlig tillämpning av nuvarande ramverk är att föredra framför att exempelvis inleda en omfattande reform av regelverken.

Regeringen betonar att det ekonomisk-politiska ramverket och dess framtida utveckling är en fråga för alla EU:s medlemsstater och att detta bör speglas i arbetet med översynen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter gällande specifika aspekter av det ekonomisk-politiska ramverket är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter gällande specifika aspekter av det ekonomisk-politiska ramverket är inte fullt kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remissbehandlats. Regeringen avser att noga följa de diskussioner som kommissionen tänker inleda.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet har sin rättsliga grund i att 6- och 2-packslagstiftningen förbinder kommissionen att vart femte år genomföra en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet. Detta specificeras i respektive förordning (t.ex. förordning (EU) 1176/2011, artikel 16).

Generellt är EU:s medlemsstater bundna av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att samordna sin ekonomiska politik och bedriva denna så att de bidrar till att uppnå unionens mål (artikel 120–1). Detta innefattar exempelvis åtagandet om att undvika alltför stora underskott i de offentliga finanserna som är av fokus inom stabilitets- och tillväxtpakten (artikel 126). Protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott

innehåller närmare bestämmelser, inklusive referensvärdena om 3 procent av BNP i underskottet i den offentliga sektorns finanser och 60 procent av BNP för skuldsättningen i den offentliga sektorn.

Vidare tillåter artikel 136 i fördraget medlemsstater som har euron som valuta att besluta om åtgärder för att stärka samordningen och övervakningen av budgetdisciplinen i dessa medlemsstater, samt att utarbeta riktlinjer för den ekonomiska politiken.

Samtliga rättsakter inom 6- och 2-packen har någon eller några av dessa artiklar som rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej tillämpligt. Kommissionens meddelande avser en bakåtblickande bedömning av det ekonomisk-politiska ramverkets effektivitet och reser frågor för debatt bland intressenter. Meddelandet innehåller inte något förslag om att ändra ansvarsfördelningen för den ekonomiska politiken inom EU.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet förväntas diskuteras i Ekofinrådet, samt med en bred krets av intressenter i medlemsstaterna och i institutionerna, i linje med kommissionens avsikt att inleda en offentlig debatt om den ekonomisk-politiska styrningen inom EU.

4.2 Fackuttryck/termer

Strukturellt sparande - Det strukturella sparandet är en beräkning av hur stort det finansiella sparandet i offentlig sektor skulle vara om konjunkturläget var balanserat, dvs. fritt från cykliska variationer. Justeringar görs också för engångseffekter.

Procyklisk finanspolitik – En finanspolitisk inriktning där en regering t.ex. vidtar åtgärder som minskar det finansiella sparandet i offentlig sektor under en högkonjunktur, eller ökar det finansiella sparandet under en lågkonjunktur. Motsatsen är kontracyklisk finanspolitik.