

Europeiska kommissionens paket med förslag till en reform av EU:s ekonomiska styrning

1. Sammanfattning

Rådet är positivt till den övergripande inriktningen på förslaget till ändrade budgetregler för EU-länderna: ökade inslag av nationellt ägarskap för den ekonomiska politiken och större möjligheter att anpassa politiken till nationella förhållanden. Det är vidare rimligt att utgå från ett hållbarhetsperspektiv för de offentliga finanserna.

Vi bedömer att de föreslagna reglerna har bättre förutsättningar än nuvarande system att respekteras av medlemsländerna eftersom de är rimligare ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Trovärdighetsproblemen kring EU:s budgetregler har därmed förutsättningar att minska.

Ett europeiskt finanspolitiskt ramverk behöver vara tydligt och konkret, och budgetar och planer behöver bygga på prognoser av god kvalitet. Det är därför viktigt att medlemsländernas och kommissionens beräkningar är transparenta och replikerbara.

Rådet anser att ett större nationellt ägarskap och ett ökat utrymme för landanpassning bör åtföljas av förstärkta funktioner för granskning och kontroll.

- På EU-nivå anser rådet att European Fiscal Board, EFB, bör få en utökad roll och ett större oberoende från kommissionen. Ett offentligt utlåtande från EFB bör föreläggas ECOFIN före diskussion och beslut om nationella program. Utlåtandena från EFB kan också kopplas till beslutsreglerna i ECOFIN. För att vid beslut i ECOFIN gå emot av EFB tagen position kan mer kvalificerade majoriteter krävas.
- Medlemsländernas finanspolitiska råd bör också som föreslås ges en större roll. Deras ställning och befogenheter bör preciseras på europeisk nivå. Rådet avstyrker dock att det blir obligatoriskt för de finanspolitiska råden att göra nationella prognoser som går in i programmen eller att granska dessa i förväg. Det är viktigt att prognoser tas fram utan politiska överväganden men det bör finnas ett utrymme för medlemsländerna att säkerställa detta utan att de finanspolitiska råden behöver vara inblandade. Medlemsländerna bör, med kommissionens godkännande, kunna välja en ordning som är ändamålsenlig för detta syfte.

2. Inledning

De finanspolitiska reglerna har länge brottats med problem, inte minst vad gäller bristfällig implementering. Reglerna om ett maximalt underskott på 3 procent av BNP och en offentlig bruttoskuld på högst 60 procent av BNP har inte upprätthållits. Trots ett mycket stort antal överträdelser av dessa gränser, som hade kunnat leda till sanktioner, har några sanktioner aldrig delats ut. Det europeiska ramverket har således under lång tid lidit av bristande trovärdighet. Reglerna i det nuvarande europeiska ramverket är strikta och konsekventa på pappret, men i praktiken har det inte varit politiskt möjligt eller ekonomiskt rimligt att följa dem.

Under coronapandemin var underskotten stora i många europeiska länder och de offentliga skuldnivåerna ökade avsevärt. I slutet av 2022 uppgick den genomsnittliga skuldkvoten till ca 85 procent av BNP, dvs. långt över gränsvärdet på 60 procent. Skuldnivån uppgick i flera länder till väsentligt över 100 procent av BNP. År 2020 aktiverades den s.k. generella undantagsklausulen i EU:s finanspolitiska ramverk, vilket i praktiken innebar att reglerna om underskott, skuldnivåer och processer när reglerna bryts tillfälligt upphörde att gälla. Detta undantag gäller till utgången av 2023 om inget beslut om förlängt undantag fattas. Att upphäva undantaget och därmed återgå till de tidigare reglerna är inte ett realistiskt alternativ dels därför att trovärdigheten för dessa regler redan före pandemin var låg och implementeringen svag, dels därför att en strikt tillämpning skulle innebära orimliga krav på åtstramningar i flera EU-länder.

Mot denna bakgrund har kommissionen arbetat fram ett förslag till reviderade finanspolitiska regler. Förslaget lämnades i april 2023 och är för närvarande under behandling i ministerrådet. Förslaget diskuterades bl.a. vid mötet i ECOFIN den 16 juni i år och förhandlingarna kommer att fortsätta under det spanska ordförandeskapet hösten 2023 med ambitionen att de nya reglerna ska vara klara och börja gälla från och med den 1 januari 2024.

Utformningen av de nya reglerna innebär flera centrala avvägningar. Reglerna bör gälla på samma sätt för alla länder, men samtidigt ta hänsyn till att omständigheterna varierar kraftigt mellan länderna. Reglerna bör vara specifika för att minska riskerna för godtycke och manipulation, men de bör samtidigt tillåta att ta hänsyn till skiftande omständigheter och situationer. Reglerna bör tillämpas konsekvent för att vara trovärdiga och därmed respekteras, men samtidigt behöver tillämpningen vara flexibel nog att inte leda till kontraproduktiva åtgärder för EU som helhet eller för enskilda länder.

3. Kommissionens förslag

Vi ger här ingen utförlig sammanfattning av kommissionens förslag. Regeringen har presenterat en sådan sammanfattning i en faktagrupp (2022/23:FPM91). Vi pekar ändå på några av de principiella inriktningarna i de nya förslagen. Det kan dock vara värt att notera att det återstår många tekniska frågor och detaljer som kommer att behöva förtydligas och redas ut under de fortsatta diskussionerna inom EU om de nya reglerna.

ÖKAD ANPASSNING TILL LANDSPECIFIKA FÖRHÅLLANDEN

Ett nytt och centralt inslag är att varje land ska ha en s.k. medelfristig finans- och strukturpolitisk plan som sträcker sig fyra år framåt i tiden. Planen ska utgå från en långsiktig hållbarhetsanalys för de offentliga finanserna och samtidigt ta hänsyn till åtgärder som länderna genomför för att

förbättra tillväxten eller bidra till att uppnå EU-gemensamma målsättningar om t.ex. grön omställning och digitalisering. Planen ska även beakta obalanser som identifierats i det s.k. makroekonomiska obalansförfarandet. Planen kommer under vissa omständigheter att kunna förlängas till sju år. Vid slutet av planperioden ska den offentliga skulden vara lägre än vid planperiodens början och den ska stanna på sunda nivåer eller befinna sig på en nedåtgående trend. Reglerna kommer både att ersätta dagens medelfristiga budgetmål för strukturellt sparande och regeln om att när skuldkvoten överskrider 60 procent av BNP bör den årligen minska med 1/20 av den överskjutande delen.

GRÄNSER FÖR UNDERSKOTT OCH SKULD FORTSÄTTER GÄLLA MEN TILLÄMPNINGEN ÄNDRAS

För länder som har en skuld på mer än 60 procent av BNP ska kommissionen fastställa en utgiftsbana (net expenditure path) som är konsistent med den medelfristiga planen. Utgiftsbanan avser ett nettobegrepp som dels exkluderar ränteutgifter och vissa konjunkturberoende utgifter, dels effekter av diskretionära skatteförändringar. Ett land kan alltså höja sina utgifter utan att överskrida sin utgiftsbana om det finansieras av beslut om höjda skatter. För länder med en skuld som liksom Sverige underskrider 60 procent kommer inte någon utgiftsbana att fastställas. Dagens regler om förfarande vid underskott större än 3 procent av BNP kommer att finnas kvar dvs. underskott större än 3 procent av BNP bör minskas med minst 0,5 procent per år till dess det inte längre överstiger 3 procent.

MÖJLIGHETEN ATT UTDÖMA BÖTER KVARSTÅR MEN BELOPPEN MINSKAS

Det nuvarande regelverket innehåller möjligheter för rådet att utdöma böter för länder som bryter mot reglerna för underskott eller skuld. Några böter har emellertid aldrig utdömts. Förslaget till nya regler innehåller fortsatta möjligheter att ge böter men beloppen är betydligt lägre för att på så sätt göra det mer trovärdigt att någon form av sanktion kan komma att tillämpas.

GRANSKNING OCH KONTROLL FÖRSTÄRKS

Ett system med landanpassade planer baserade på hållbarhetsanalyser innebär att det enskilda landet får större inflytande och därmed också förhoppningsvis starkare motiv att vara lojalt mot regelverket. En förutsättning för att ett sådant system ska fungera är emellertid att den ökade flexibiliteten inte missbrukas. Kommissionen förslag innehåller därför också förändringar som genom förstärkt granskning och ökad transparens syftar till att förbättra kvaliteten på prognoser och underlag, samt minska möjligheterna att basera planer och utgiftsbanor på orealistiska prognoser och bedömningar. Dessa regler inkluderar förstärka uppdrag till ländernas nationella finanspolitiska råd.

4. Rådets synpunkter

POSITIVT MED ÖKAT NATIONELLT ÄGARSKAP

Rådet välkomnar att förslaget till nytt EU-regelverk innehåller ökade inslag av nationell anpassning och nationellt ägarskap. Erfarenheterna av det svenska finanspolitiska ramverket visar att stark förankring i det nationella politiska systemet har spelat en avgörande roll för att systemet ska respekteras och följas. Vad gäller det svenska regelverket har vi tidigare framhållit att en bred

politisk förankring som leder till att systemet tillämpas och respekteras sannolikt är viktigare än reglernas exakta utformning.

De nuvarande finanspolitiska reglerna på EU-nivå har inte efterlevts. Reglerna har i flera fall ställt orealistiska krav på budgetkonsolidering och de har inte varit anpassade efter det enskilda landets förhållanden. Särskilt uppenbart är detta vad gäller regeln med riktmärket att skulden inte ska överstiga 60 procent av BNP eller att den ska närma sig denna gräns i en viss takt. Reglerna har kommit att uppfattas som orealistiska och oflexibla; de har förlorat legitimitet, medlemsländerna har brustit i sin vilja att följa dem och EU:s institutioner har i praktiken accepterat systematiska överträdelser.

Förslaget till nya regler innebär en ökad anpassning till nationella förhållanden. Utgångspunkten är en analys av respektive lands offentligfinansiella hållbarhet, som görs enligt en enhetlig metodologi. De medelfristiga planerna kommer att vara anpassade för respektive medlemsland och det kommer att finnas utrymme för att beakta vissa konjunkturvariationer och tillväxtfrämjande investeringar. Samtidigt innehåller reglerna också inslag av lika-för-alla. Underskott större än tre procent ska normalt återtas med en halv procent per år och skulden ska vid planperiodens slut vara lägre än vid dess början, eller vara trendmässigt minskande. Reglerna innebär således en avvägning mellan att å ena sidan låta det enskilda landet ta ett ökat eget ansvar för politikens utformning men samtidigt behålla vissa gemensamma ramar och anpassningsregler. Rådet delar regeringens bedömning att förslaget till nya finanspolitiska regler utgör en bra grund för kommande förhandlingar.

ETT ENKLARE SYSTEM?

En återkommande kritik mot de nuvarande reglerna är att de är komplexa, oöverskådliga och därmed också svåra att tillämpa. Ett motiv för de nya reglerna är därför att skapa ett enklare system. Det strukturella sparandet, som i dag används för ländernas medelfristiga mål, är ett teoretiskt begrepp som visar ett sparande som är rensat för konjunkturreffekter. Detta mått kommer enligt förslaget att ersättas av en utgiftsbana. Det kan eventuellt vara ett tydligare begrepp, men utgiftsbanan kommer att bygga på osäkra beräkningar av potentiell tillväxt, den ska korrigeras för vissa konjunkturreffekter och för tillväxtfrämjande investeringar. Därtill innehåller förslaget möjligheter att avvika från utgiftsbanan under allvarliga konjunkturedgångar och exceptionella omständigheter. Utgiftsbanan ska utformas så att den sätter skuldkvoten på en rimligt nedåtgående bana men vad detta innebär är inte klart. De medelfristiga planerna kommer att ta sin utgångspunkt i långsiktiga hållbarhetsberäkningar som i sig är komplexa och osäkra. Många tekniska frågor om hur begrepp ska definieras och mätas återstår att precisera närmare. Vi är inte övertygade om att det nya regelverk som föreslås kommer att vara mindre komplicerat än det nuvarande systemet. Det är ett viktigt skäl till att vi understryker betydelsen av transparens och kontrollfunktioner.

STÖRRE OCH TYDLIGARE ROLL FÖR DE NATIONELLA FINANSPOLITISKA RÅDEN

De medelfristiga finans- och strukturpolitiska planerna kommer i hög grad att vara baserade på långsiktiga hållbarhetsanalyser och göras av respektive land, men i enlighet med en gemensam metodologi. Även detta innebär en avvägning mellan nationellt ägarskap och gemensam styrning. Rådet menar att det är rimligt att basera planerna på bedömningar av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, men vill samtidigt peka på att det inte är utan risker. Långsiktiga hållbarhetsberäkningar är ofta mycket osäkra och känsliga för beräkningsmässiga antaganden. Det är därför avgörande att beräkningarna är transparenta och öppna för granskning.

Ökad frihet för medlemsländerna att utforma sina medelfristiga planer och budgetpolitik medför också risker för att denna frihet kan komma att missbrukas. För att minska sådana risker föreslår

kommissionen att ländernas oberoende granskande institutioner, de finanspolitiska råden, ska ges en starkare ställning, att de ska utformas enligt vissa gemensamma principer och ges utökade befogenheter. Vi menar att en sådan inriktning är rimlig.

Den ökade friheten för nationell anpassning bör åtföljas av tydliga och starka mekanismer för kontroll och granskning. Antagligen är det emellertid oundvikligt med vissa skillnader mellan ländernas finanspolitiska råd som idag har starkt skiftande storlek och uppgifter. Det är därför inte nödvändigt eller önskvärt att dessa organisationer strömlinjeformas helt och hållet, utan det är framför allt viktigt att organisationerna har verkligt oberoende, kompetens och resurser att utföra sina uppgifter. Vad det innebär kan behöva konkretiseras ytterligare.

Ett europeiskt finanspolitiskt ramverk behöver vara tydligt och konkret med budgetar och planer som bygger på prognoser som är opåverkade av politiska överväganden. Ett sätt att uppnå detta är att de nationella finanspolitiska råden, som kommissionen föreslår, tar fram eller på förhand granskar sina respektive regeringars prognoser. Som bl.a. erfarenheterna från Sverige visar så finns det även andra sätt att säkerställa att regeringens prognoser baseras på rimliga metoder och antaganden. Enligt rådets syn vore det lämpligt att ge medlemsländerna möjlighet att föreslå andra institutionella ordningar som är utformade så att prognoser inte påverkas av politiska överväganden. Det är sedan upp till kommissionen att godkänna om den föreslagna ordningen är ändamålsenlig.

ETT STARKARE OCH MER OBEROENDE EFB

Vi förordar att European Fiscal Board (EFB), dvs. kommissionens eget finanspolitiska råd, ges ett större oberoende från kommissionen och en utökad roll. EFB bör ges till uppgift att granska medlemsstaternas medelfristiga planer samt ge utlåtanden om hur väl medlemsstaterna efterlever de finanspolitiska reglerna. Detta gäller i synnerhet den tekniska utgiftsbanan som kommissionen och rådet enligt förslaget till nya regler ska ställa sig bakom.

Det är ministerrådet som beslutar om sanktioner vid överträdelser av de finanspolitiska reglerna. En bidragande orsak till att några sanktioner inte har utdömts är troligen att det är politiskt svårt för en samarbetsorganisation att också anta rollen som domare. En ordning där EFB avger utlåtanden och i förekommande fall rekommenderar sanktioner inför besluten i ministerrådet skulle kunna minska detta problem, särskilt om det kombineras med krav på någon form av kvalificerad majoritet i rådet för att gå emot EFB:s rekommendationer. Förslagen om lägre sanktionsbelopp är ett sätt att göra det mer trovärdigt att sanktioner kan komma att användas. Att ge EFB en starkare och mer oberoende roll vore även det ett sätt att förbättra trovärdigheten för att reglerna kommer att efterlevas.

Lars Heikensten
(ordförande)

Lisa Laun
(vice ordförande)

Runar Brännlund

Jesper Roine

Anna Seim

Annika Sundén