

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion

(COM(2018) 387 final — 2018/0212 (COD))

(2019/C 62/21)

Ordfører: **Philip VON BROCKDORFF**Medordfører: **Michael SMYTH**

Anmodninger om udtalelse	Europa-Parlamentet, 11.6.2018 Rådet, 25.6.2018
Retsgrundlag	Artikel 175, stk. 3, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed
Vedtaget i sektionen	3.10.2018
Vedtaget på plenarforsamlingen	17.10.2018
Plenarforsamling nr.	538
Resultat af afstemningen for/imod/hverken for eller imod)	196/2/4

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. EØSU bemærker, at det set i lyset af den nuværende politiske og samfundsmæssige integration ikke er realistisk med et stort føderalt budget i euroområdet. Ikke desto mindre sigter den foreslåede europæiske investeringsstabiliseringsfunktion (EISF) mod at gøre de nationale finanspolitikker mere stabiliserende med hensyn til asymmetriske chok. EØSU mener, at dette er et skridt på vejen mod tættere integration i euroområdet og muligvis et forsøg på at tilskynde medlemsstater uden for euroområdet til at deltage i den fælles valuta.

1.2. EØSU er klar over, at EISF adskiller sig fra den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), der blev etableret som en bagstopperfond under finanskrisen. Der skal dog være en klar skelnen mellem de to fonde. EISF er langt mere begrænset i sit anvendelsesområde, og EØSU er bekymret over størrelsen af fonden, i tilfælde af at asymmetriske chok rammer to eller flere medlemsstater.

1.3. Lån, der ydes gennem EISF, ville sætte lidt skub i de offentlige investeringer i forbindelse med asymmetriske chok. EØSU advarer om, at indvirkningen heraf med al sandsynlighed ikke vil indtræffe med det samme. Økonomisk genopretning tager tid, og eventuelle positive indvirkninger vil sandsynligvis først mærkes på mellemlang eller lang sigt.

1.4. EØSU bemærker, at det forhold, at arbejdsløshed er det eneste kriterium for aktivering af støtte, kan føre til visse mangler med hensyn til stabiliseringsfunktionens rettidighed. EØSU foreslår derfor andre supplerende indikatorer, der normalt vil vise sig forud for arbejdsløshed, med hensyn til at forudse et forestående stort chok, således at en indledende støtte kan aktiveres, før det »store« chok giver sig udslag i arbejdsløshedsprocenten.

1.5. Eftersom EISF ikke anses for at være et »supplement« til andre finansielle instrumenter, dvs. betalingsbalancestøtten og den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM), mener EØSU, at anvendelse af EISF vil reducere den samlede lånekapacitet. Det påhviler derfor Kommissionen løbende at udligne udestående genbetalinger for de pågældende medlemsstater og eventualforpligtelser.

1.6. EØSU er ikke imod Kommissionens tilsyn med lån finansieret via offentlige investeringer gennem EISF. Den pågældende medlemsstat skal dog have tilstrækkelig frihed til at bestemme, hvilken investeringstype der er behov for. EØSU mener derfor, at der skal være en balance mellem Kommissionens tilsyn på den ene side og den pågældende medlemsstats beføjelser vedrørende offentlige udgifter på den anden side.

1.7. EØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge, hvordan en forsikringsordning, som kan bidrage til makroøkonomisk stabilisering, kunne fungere på tværs af EU. EØSU er af den opfattelse, at en veludformet forsikringsordning for hele EU, der har en automatisk stabiliserende effekt på makroøkonomiske chok, ville være en mere effektiv løsning end den foreslåede EISF. I det tilfælde, at en anden finansiel og økonomisk krise i mellemtiden rammer EU, anbefaler EØSU, at man gennem en koordineret tilgang anvender samtlige finansielle instrumenter, herunder EISF.

2. Baggrund

2.1. For den kommende flerårige finansielle ramme foreslår Kommissionen en europæisk investeringsstabiliseringsfunktion (EISF), hvis overordnede formål er at styrke Den Økonomiske og Monetære Union ved at forankre euroområdet i EU's langsigtede budget. EISF vil tage form af back-to-back lån for op til 30 mia. EUR mod garanti i EU-budgettet, og samtidigt kan der ydes et rentetilskud til at dække omkostningerne ved lånet.

2.2. Rentetilskuddet vil blive finansieret via bidrag fra medlemsstaterne, som svarer til en procentdel af deres monetære indtægter, som deres nationalbanker er blevet tildelt af ECB (også kaldet »møntningsgevinst») og indsamlet via en stabiliseringsstøttefond. Gennem en mellemstatslig aftale skal det fastsættes, hvordan medlemsstaternes finansielle bidrag skal beregnes, og hvilke regler der skal gælde for overførslerne.

2.3. Størrelsen på det lån, en medlemsstat er berettiget til, vil blive fastsat på grundlag af en formel baseret på en række kriterier, herunder:

- i) det maksimale niveau for støtteberettigede offentlige investeringer, som EISF kan yde støtte til
- ii) stigningen i arbejdsløsheden, og
- iii) et tærskelniveau, der er defineret som den kvartalsvise nationale arbejdsløshedsprocent, der er steget mere end et procentpoint i forhold til den observerede arbejdsløshedsprocent i samme kvartal det foregående år.

Kommissionen kan imidlertid hæve størrelsen af et EISF-lån op til det maksimale niveau for støtteberettigede offentlige investeringer, som EISF kan yde støtte til, i tilfælde, hvor den berørte medlemsstat er ramt af et særligt alvorligt asymmetrisk chok.

2.4. Den foreslåede forordning er grundlæggende baseret på hovedprincipperne om solidaritet på EU-plan og ansvarlighed i de enkelte medlemsstater. Formanden for Kommissionen henviste i sin tale om Unionens tilstand i 2017 til EISF⁽¹⁾, og der var yderligere henvisninger til EISF i de fem formænds rapport fra juni 2015⁽²⁾, i Kommissionens oplæg om en udbygning af ØMU'en fra maj 2017⁽³⁾ og i Kommissionens erklæring om en yderligere udbygning af Den Økonomiske og Monetære Union som beskrevet i december 2017⁽⁴⁾.

2.5. I forbindelse med EISF foreslår Kommissionen også et reformstøtteprogram, som har til formål at yde den nødvendige støtte til økonomiske reformer i alle medlemsstater. Reformstøtteprogrammet vil omfatte tre dele: en reformstyret mekanisme, teknisk bistand og et konvergensprogram, som skal forberede de medlemsstater, der er uden for euroområdet, på at blive en del af eurosamarbejdet. EØSU vil udarbejde en særskilt udtalelse om dette.

2.6. EISF har to primære formål:

- i) at bidrage til stabilisering af offentlige investeringer på tidspunkter med asymmetriske chok forårsaget af en ændring i de økonomiske forhold, som kan påvirke medlemsstaterne forskelligt. Som finanskrisen har vist, er det vanskeligt for lande med en fælles valuta såsom euroområdet at fastholde stabiliteten inden for offentlige investeringer i krisetider; og
- ii) at støtte den økonomiske genopretning på tidspunkter med økonomisk chok i euroområdet og for medlemsstater, der er en del af den europæiske valutakursmekanisme (ERM II), og som ikke længere kan anvende deres monetære politik som en løftestang for tilpasning til chok.

⁽¹⁾ Hensigtserklæring til formand Antonio Tajani og til premierminister Jüri Ratas, Jean-Claude Juncker, tale om Unionens tilstand, 13. september 2017.

⁽²⁾ De fem formænds rapport: Gennemførelse af Europas Økonomiske og Monetære Union, 22. juni 2015.

⁽³⁾ COM(2017) 291 final.

⁽⁴⁾ COM(2017) 821 final.

2.7. Det er vigtigt at huske på, at den nuværende ramme for euroområdet økonomiske politik fortsat er ufuldstændig. Selv om den monetære politik er centraliseret, er de nationale finanspolitikker fortsat decentraliserede, og denne dikotomi kan udgøre en voldsom byrde for en medlemsstat, der lider et asymmetrisk chok, hvilket tiden efter finanskrisen også har vist.

2.8. EISF skal derfor være et supplement til de nationale automatiske stabilisatorer, i de tilfælde hvor disse, hvis formål det er at afhjælpe økonomiske svingninger i medlemsstaterne, og som udløses automatisk uden eksplicit handling fra regeringen, ikke skønnes at være tilstrækkeligt effektive. Teoretisk set kunne EISF fungere som en stødpude for økonomien mod de hovedsagelig indre økonomiske chok og dermed have en genoprettende effekt. EISF kunne også bidrage til at mindske risikoen for en negativ afsmittende effekt på andre medlemsstater.

2.9. I forbindelse med en krise kan medlemsstaterne miste adgangen til finansielle markeder. I disse situationer kan de berørte medlemsstater søge hjælp fra den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM) eller betalingsbalanceprogrammet (BOP). Der findes dog pt. ingen mekanisme til støtte af en medlemsstat, som er udsat for et asymmetrisk chok, men ikke nødvendigvis har mistet adgangen til kapitalmarkederne. EISF skal derfor udfylde dette tomrum ved at yde lån til medlemsstater i denne situation.

2.10. Med henblik på at gøre mekanismen så effektiv som muligt foreslår Kommissionen at måle asymmetriske chok baseret på to udløsende faktorer relateret til arbejdsløshed. Mekanismen aktiveres, når de nationale arbejdsløshedsprocenter overstiger et niveau, der anses for at være »normalt«, og skønnes at være en relevant indikator for indvirkningen af et stort asymmetrisk chok i en specifik medlemsstat.

2.11. Ved ydelse af lån til de medlemsstater, der påvirkes af økonomiske chok, forudsætter mekanismen, at de makroøkonomiske politikker og finanspolitikker er blevet ført i overensstemmelse med stabilitets- og vækstpagten (SVP), som er en række regler, der skal sikre, at EU's medlemsstater forvalter de offentlige finanser på en sund og forsvarlig måde og koordinerer deres finanspolitikker, samt proceduren i forbindelse med makroøkonomiske ubalancer. Sidstnævnte har til formål at identificere, forebygge og håndtere forekomsten af potentielt skadelige makroøkonomiske ubalancer, der kan påvirke den økonomiske stabilitet negativt i en bestemt medlemsstat, i euroområdet eller i EU som helhed.

2.12. Med tiden kan EISF suppleres (via SSF) med yderligere finansieringsressourcer uden for EU-budgettet, f.eks. fra følgende kilder: ESM, den fremtidige EMF og en frivillig forsikringsordning, der skal etableres af medlemsstaterne.

3. Generelle bemærkninger

3.1. EØSU bemærker, at det på nuværende tidspunkt set i lyset af den politiske og samfundsmæssige integration ikke er realistisk med et stort føderalt budget i euroområdet. EØSU har konsekvent støttet Kommissionen i dens bestræbelser for at videreføre og fuldføre Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en)⁽⁵⁾. Samtidig har udvalget ofte understreget sine bekymringer over den fortsatte mangel på den politiske vilje i medlemsstaterne, som er af afgørende betydning for fuldførelsen af ØMU'en⁽⁶⁾. Forslaget om EISF synes at afspejle dette og er derfor en midlertidig løsning. Dikotomien mellem en centraliseret monetær politik og de nationale finanspolitikker kan derfor forventes at fortsætte. Den positive side af forslaget er, at hensigten med EISF er at gøre de nationale finanspolitikker mere stabiliserende i forbindelse med asymmetriske chok samt at skabe langsigtet bæredygtighed. I denne forbindelse mener EØSU, at dette er et skridt på vejen mod en noget tættere integration i euroområdet og muligvis et forsøg på at tilskynde medlemsstater uden for euroområdet til at deltage i den fælles valuta.

3.2. Den foreslåede mekanisme forudsætter en overholdelse af stabilitets- og vækstpagten, dvs. forsvarlig budgettering og en sund makroøkonomisk politik. EØSU opfatter dette som et forsøg på at forene finansiell og monetær konvergens ved at sikre, at medlemsstaterne opfylder kriterierne for støtteberettigelse, som omfatter en sund budgettering og en forsvarlig makroøkonomisk politik. EISF vil altså udelukkende være tilgængelig for medlemsstater, der overholder stabilitets- og vækstpagten, dvs. medlemsstater, der allerede har gennemført strukturreformer og budgettilpasninger. Denne betingelse kunne fungere som motivation for medlemsstaterne til at overholde stabilitets- og vækstpagten fuldt ud og mindske frygten for at godkende udgifter hos medlemsstater, der er i gang med at gennemføre strukturreformer og budgettilpasninger.

3.3. EISF vil således ikke medføre »permanente overførsler« mellem medlemsstater i euroområdet, da regeringerne kun er støtteberettigede, hvis de har opfyldt de grundlæggende EU-budgetregler i de foregående to år. EØSU bemærker dog, at EISF **udelukkende** er tiltænkt medlemsstater med en sund budgettering og makroøkonomisk politik, og at ethvert lån vil blive ydet i særlige tilfælde, og hvis asymmetriske chok viser sig i form af arbejdsløshedsprocenter, der overstiger det normale

⁽⁵⁾ Se for eksempel EØSU's udtalelse om Euroområdet økonomiske politik (EUT C 173 af 31.5.2017, s. 33) og EØSU's udtalelse om en dybere Økonomisk og Monetær Union frem mod 2025 (EUT C 81 af 2.3.2018 s. 124).

⁽⁶⁾ Se for eksempel EØSU's udtalelse om ØMU-pakken (EUT C 262 af 25.7.2018, s. 28).

niveau. Selv om EØSU anerkender vigtigheden af markeds- og finanspolitisk disciplin, er EØSU enig i stabiliseringsfunktionens formål og anerkender, at dette er første skridt mod en mere udviklet stabiliseringsfunktion.

3.4. EØSU er klar over, at Kommissionen ikke kan tilvejebringe en udtømmende liste over asymmetriske chok, der blandt andet kunne omfatte en likviditetskrise. EØSU mener, at en hensigtsmæssig reaktion på en likviditetskrise er Den Europæiske Centralbanks program for direkte monetære transaktioner (OMT), som afhænger af medlemsstatens deltagelse i ESM-programmet og ikke EISF. EØSU anerkender, at det ikke vil være hensigtsmæssigt med en udtømmende liste over asymmetriske chok, og er tilfreds med Kommissionens makroøkonomiske simuleringer baseret på tidligere data i relation til effektiviteten af en stabiliseringsfunktion som en forebyggende mekanisme.

3.5. EØSU forstår, at EISF adskiller fra den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), der blev etableret som en bagstopperfond under finanskrisen. ESM kan snarere betragtes som et redningsprogram med mere krævende betingelser og en lånekapacitet på 500 mia. EUR, som kan tildeles medlemsstater, der har ikke længere har mulighed for at optage lån på kapitalmarkederne.

3.6. Det er derfor vigtigt at skelne klart og tydeligt mellem de to fonde. EISF er langt mere begrænset i sit anvendelsesområde, og selv om den er beregnet til medlemsstater af alle størrelser, mener EØSU, at den foreslåede fondsstørrelse på 30 mia. EUR typisk ville være mere passende for små medlemsstater i og uden for euroområdet. EØSU udtrykker derfor sin bekymring over fondsstørrelsen, i tilfælde af at asymmetriske chok rammer to eller flere medlemsstater. Den foreslåede EISF kan derfor ikke betragtes som en endelig løsning for medlemsstater, der står over for helt ekstraordinære problemer såsom en økologisk katastrofe, en energikrise eller en lokal bankkrise.

4. Særlige bemærkninger

4.1. EØSU anerkender, at med anvendelse af formelen til at bestemme lånebeløbet for den støtteberettigede medlemsstat (medlemmer af euroområdet og kommende medlemmer i den europæiske valuta), ville de lån, der ydes, give et vist løft til de offentlige investeringer (idet det antages, at der er tale om kvalitetsinvesteringer) på tidspunkter med asymmetriske chok, men indvirkningen vil sandsynligvis ikke kunne spores med det samme. Den økonomiske genopretning tager tid, og eventuelle positive indvirkninger vil sandsynligvis først kunne ses på mellemlang eller på lang sigt. Forslaget skal derfor være mere realistisk med hensyn til målsætninger og mulige resultater af EISF.

4.2. EØSU bemærker, at det forhold, at arbejdsløshed er det eneste kriterium for aktivering af støtte, kan føre til visse mangler i forbindelse med stabiliseringsfunktionens rettidighed. Det er derfor værd at overveje andre supplerende indikatorer, der normalt vil vise sig forud for arbejdsløshed, med hensyn til at forudse et forestående stort chok, således at en indledende støtte kan aktiveres, før det »store« chok giver sig udslag i arbejdsløshedsprocenten. Når arbejdsløsheden først er steget væsentligt, kan skaden allerede være sket på økonomiens produktive kapacitet. En økonomi, der eksempelvis oplever et voldsomt fald i eksporten af varer og tjenesteydelser, oplever ikke nødvendigvis en samtidig stigning i arbejdsløsheden.

4.3. Det ville derfor være nyttigt at have et instrument, der kunne aktiveres, før symptomerne viser sig i fuldt omfang på arbejdsmarkedet. Det vil med andre ord være nødvendigt at supplere kriteriet om arbejdsløshed med en række tidlige advarselsindikatorer, f.eks. ændringer i eksporten af varer og tjenesteydelser, ændringer i lagerbeholdninger og andre indikatorer, der er tydelige tegn på et forestående økonomisk chok. På denne måde ville den foreslåede stabiliseringsfunktion være langt mere rettidig og effektiv.

4.4. Endvidere vil den 15-årige gennemsnitlige arbejdsløshedsprocent, der skal overstiges, før en medlemsstat er berettiget til støtte, være en ulempe for de lande, som har formået at reducere den strukturelle arbejdsløshed. En kortere tidsramme på eksempelvis fem år ville være mere passende.

4.5. EØSU bemærker, at EISF, som det er foreslået, vil kunne låne penge på kapitalmarkederne og med disse midler yde låne til medlemsstaterne med en subsidieret rente for at dække omkostningerne til lånene. Som angivet tidligere skal denne støtte finansieres baseret på den såkaldte »møntningsgevinst« og opkræves gennem nationale bidrag til en SSF. EØSU mener, at medlemsstaterne på forhånd skal demonstrere deres politiske og finansielle engagement.

4.6. Da EISF ikke anses for at være et »supplement« til de eksisterende instrumenter, kan den samlede mængde lån, der er tilgængelige for betalingsbalancestøtten og den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM) samt EISF selv, være bundet af et »fælles« loft. Teoretisk set ville en ny ordning som denne i realiteten reducere EFSM's kapacitet til udlån med 30 mia. EUR som foreslået for EISF. Det påhviler derfor Kommissionen løbende at udligne udestående genbetalinger for de pågældende medlemsstater og eventualforpligtelser.

4.7. EØSU mener, at EISF og EFSM har nogenlunde samme anvendelsesområde. Begge fonde har til formål at yde finansiel støtte til medlemsstater. Selv om EISF og EFSM har forskellige betingelser for støtteberettigelse, er det dog EØSU's opfattelse, at betingelserne for EFSM stadig vil være gældende og dermed i et vist omfang vil begrænse effektiviteten af EISF.

4.8. EØSU henviser til det rentetilskud, som den pågældende medlemsstat ville nyde godt af. I en krisesituation vil effekten af dette rentetilskud alt andet lige kunne øge omkostningerne til rentebetaling som følge af de risici, en medlemsstat i en krisesituation udgør. Dette vil på sin side have en negativ indvirkning på de offentlige finanser i den pågældende medlemsstat. Effektiviteten af offentlige investeringer af høj kvalitet og dermed af EISF selv er derfor afgørende for at kunne reducere eventuelle markedsrisici, der har konsekvenser for den pågældende medlemsstat og dens omkostninger til lån på mellemlang og lang sigt.

4.9. EØSU henviser til Kommissionens tilsyn med den pågældende medlemsstats offentlige investeringer, som medlemsstaten i henhold til forslaget vil være underlagt. EØSU er i princippet ikke modstander af dette, men mener dog, at den pågældende medlemsstat skal have tilstrækkelig frihed til at bestemme, hvilken investeringstype der er behov for, og er derfor fortaler for, at der skal være en balance mellem Kommissionens tilsyn på den ene side og den pågældende medlemsstats beføjelser vedrørende offentlige udgifter på den anden side. EØSU mener ligeledes, at offentlige investeringer også skal opfattes som en solidaritetsinstrument.

4.10. Endelig bemærker EØSU, at Kommissionens forslag giver mulighed for en fremtidig opgradering af ordningen, nemlig en eventuel forsikringsordning, som kan bidrage til makroøkonomisk stabilisering. Dette er efter EØSU's mening en anerkendelse af EISF's begrænsninger og af, at forslagene i deres nuværende format skal suppleres med en omfattende stabiliseringsfunktion, såsom en forsikringsordning for hele EU, der fungerer som en automatisk stabilisator i forbindelse med makroøkonomiske chok. I det tilfælde, at en anden finansiel og økonomisk krise i mellemtiden rammer EU, anbefaler EØSU, at man gennem en koordineret tilgang anvender samtlige finansielle instrumenter, herunder EISF.

Bruxelles, den 17. oktober 2018.

Luca JAHIER
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
