

Yttrande från Europeiska regionkommittén – Översyn av den ekonomiska styrningen

(2021/C 37/05)

Föredragande:	Elio DI RUPO (BE-PES), ministerpresident, Vallonska regeringen
Referensdokument:	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska centralbanken, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Översyn av den ekonomiska styrningen COM(2020) 55 final

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. ReK välkomnar kommissionens meddelande "Översyn av den ekonomiska styrningen" av den 5 februari 2020 och kommissionens vilja att reformera de ekonomiska och finanspolitiska reglerna.
2. Kommittén ser också positivt på att kommissionen den 20 mars lade fram ett förslag om att för första gången i euroområdet historia aktivera den nuvarande stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul, i syfte att stärka de budgetpolitiska nödgärderna med anledning av covid-19-pandemin.
3. Denna undantagsklausul bör fortsätta att tillämpas så länge de finansiella och budgetmässiga konsekvenserna av covid-19-krisen, både vad gäller medlemsstaternas underskott och skulder, inte är fullt kända. Samma logik bör tillämpas när det gäller ett eventuellt gradvist upphävande av den tillfälliga ramen för statligt stöd på EU-nivå, som endast bör övervägas när den makroekonomiska situationen har stabiliserats och efter att kommissionen, rådet och Europaparlamentet har diskuterat sina olika ståndpunkter.
4. ReK betonar även att pandemin enligt Världshälsoorganisationen mycket väl kan fortsätta under de kommande två åren och att effektiva vacciner eller läkemedel sannolikt inte kommer ha tagits fram förrän någon gång under 2021.
5. Vi noterar vidare att det ekonomiska och finansiella läget har förändrats markant sedan den senaste reformen av stabilitets- och tillväxtpakten 2013, även om vi bortser från de socioekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin. Räntorna ligger nämligen på en historiskt låg nivå och den faktiska kostnaden för offentlig upplåning är i många länder negativ – medan genomsnittet i euroområdet i början av årtiondet låg på cirka 3 %.
6. Vi anser därför att kommissionen bör göra en ny fullständig och djupgående bedömning av situationen i varje medlemsstat och se över utkastet till översyn av den ekonomiska styrningen.
7. ReK betonar att EU:s ram för ekonomisk styrning har stor inverkan på alla förvaltningsnivåer, särskilt på de lokala och regionala myndigheterna, som ansvarar för nästan en tredjedel av de offentliga utgifterna och mer än hälften av de offentliga investeringarna i EU som helhet, med stora variationer mellan medlemsstaterna ⁽¹⁾.
8. Stabilitets- och tillväxtpakten och de andra komponenterna i EU:s nuvarande ram för ekonomisk styrning har för närvarande fyra huvudsakliga brister – i) Procykliska effekter: En medlemsstat som befinner sig i recession kan tvingas att minska sina utgifter med risk för att ytterligare fördjupa recessionen, detta trots den flexibilitet i förhållande till konjunkturen som anges i tolkningsmeddelandet från 2015 ⁽²⁾, men som är otillräcklig. Denna procyklikalitet har gjort sig särskilt kännbar i de offentliga investeringarna, som alltför ofta fungerat som en åtstrammingspolitisk justeringsvariabel. ii) Komplexitet: Flera olika mål, flexibilitet, undantag, undantagsklausuler och olika situationer att beakta har resulterat i en överdrivet komplex och teknisk ram, som dessutom vilar på indikatorer som inte är direkt observerbara, såsom det strukturella underskottet och produktionsgapet. iii) Ineffektivitet: Även om de alltför stora underskotten nästan hade

⁽¹⁾ Eurostats siffror för 2018, koderna TEC00023 och TEC00022.

⁽²⁾ Meddelande från kommissionen (2015) – "Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler", ref: COM(2015) 12 final.

försvunnit 2018 utvecklades skuldsättningen på ett desto mindre gynnsamt sätt, till och med före de finanspolitiska effekterna av covid-19-krisen 2020. Antalet medlemsstater som överskred gränsen på 60 % ökade från 9 år 2008 till 14 år 2018 ⁽³⁾. Att tillämpa ekonomiska straffåtgärder vore inte trovärdigt med tanke på hur kontraproduktivt det skulle vara. iv) Avsaknad av transparens och legitimitet: Den komplexitet och de tekniska snårigheter som omgärdar ramen för ekonomisk styrning gör den otydlig. Varken Europaparlamentet, de lokala och regionala myndigheterna, det civila samhället eller andra berörda aktörer är egentligen delaktiga. Med den nuvarande ramen skapas heller inte något samband mellan förvaltningsnivåernas respektive ansvarsområden när stabilitets- och tillväxtpakten genomförs; det är bara det nationella kollektiva ansvaret som beaktas, oavsett hur effektiv budgetförvaltningen är på de olika nivåerna. Dessa strukturella brister i den befintliga ramen, som ger upphov till oönskade effekter och bristande effektivitet, har allvarligt skadat ramens legitimitet, särskilt i de medlemsstater som drabbats hårdast av krisen inom euroområdet och som är föremål för villkorade åtgärder, vilket har gett näring åt ett avståndstagande till EU och en flykt till politiska ytterligheter.

9. I linje med kommissionens slutsatser i meddelandet påpekar ReK att sex- och tvåpacksreformerna har lett till en närmare samordning av budgetpolitiken i euroområdet. Den stärkta övervakningsramen har tjänat som grund för medlemsstaternas konsolidering av sina budgetstrukturer, även om unionen före covid-19-utbrottet fortfarande led av mycket stora territoriella och sociala skillnader.

10. ReK välkomnar framgångarna med de sociala obligationer som kommissionen utfärdade den 17 oktober 2020 i syfte att finansiera tillfälligt stöd till ett värde av 100 miljarder euro för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE), som finns tillgängligt till och med 31 december 2022 i form av lån till de medlemsstater som behöver mobilisera omfattande finansiella medel för att bekämpa covid-19-pandemins negativa ekonomiska och sociala konsekvenser på sitt territorium. ReK anser att SURE-programmet, om det har en varaktigt positiv inverkan, skulle kunna bana väg för inrättandet av ett europeiskt system för arbetslöshetsåterförsäkring.

Indikatorer

11. Nationella regeringar och regionala och lokala myndigheter, såväl som medborgarna, bör tydligt kunna förstå vilka regler som ska tillämpas. Därför måste de tillämpliga reglerna baseras på indikatorer som är direkt kontrollerbara och som inbegriper en konjunkturrensad konjunktursklar stabilisering.

12. ReK anser dessutom att den ekonomiska styrningen måste bygga på en jämvikt mellan indikatorer för budgetdisciplin och icke-budgetmässiga indikatorer. I linje med förfarandet vid makroekonomiska obalanser, som omfattar mer diversifierade indikatorer, bl.a. arbetslöshetsciffror, måste därför en reformerad ekonomisk styrning ta hänsyn till det ökade behovet av investeringar och offentliga utgifter som krävs ⁽⁴⁾ för att stödja omställningen inom nyckelsektorer såsom hälso- och sjukvård, livsmedel, transporter, digital teknik och energi, inklusive en förbättring av byggnaders energieffektivitet, varav en del kommer att behöva täckas av de nationella budgetarna, för att komplettera privat finansiering och EU-finansiering. Att man anpassar ekonomin till de pågående klimatförändringarna eller kompenserar för de sociala konsekvenserna av höjda koldioxidskatter innebär också ett tryck på de offentliga utgifterna.

13. ReK instämmer även i kritiken mot användningen av indikatorn "potentiell BNP", det vill säga den produktionspotential som kan uppnås om man fullt ut utnyttjar det produktiva kapitalet och arbetskraftsutbudet, utan att detta skapar inflationstryck. Denna indikator tar nämligen varken hänsyn till energi som en faktor i produktionen, inbegripet risken för att det produktiva kapitalet föråldras i förtid på grund av begränsningar vad gäller användningen av kolbaserad energi, eller till de fysiska begränsningarna av den mänskliga verksamhetens utveckling.

14. Kommittén efterlyser också en ombalansering, så att större hänsyn tas till intäkterna. Att skära ned utgifterna inom det sociala området, utbildningssektorn samt hälso- och sjukvårdssektorn ses ofta som det enklaste sättet att minska skulderna på kort sikt. En samordnad skattepolitik och åtgärder mot skattebedrägeri kan dock avsevärt minska trycket på de offentliga budgetarna. Enbart de förluster som följer av momsbedrägerier uppgår till 147 miljarder euro ⁽⁵⁾ årligen, medan summan av underskotten i alla EU:s medlemsstater uppgick till 109 miljarder euro 2018.

15. ReK betonar behovet av bättre samordning av medlemsstaternas ekonomiska politik för att kunna minska de cykliska skillnaderna och konvergensskillnaderna. Kommittén stöder därför också kommissionens ambition att återställa jämvikten mellan medlemsstaterna i fråga om överskott och underskott. Medlemsstater med överskott i bytesbalansen bör föra en mer expansiv politik för att stimulera den inhemska efterfrågan, medan medlemsstater med strukturella obalanser som beror på låg produktivitet och konkurrenskraft bör öka sina investeringar i syfte att modernisera den produktiva verksamheten. Samtliga medlemsstater bör dessutom öka sina investeringar i utbildning, forskning och utveckling, som för närvarande är otillräckliga för att säkerställa den europeiska ekonomins konkurrenskraft.

⁽³⁾ Eurostat, kod TEINA225.

⁽⁴⁾ 260 miljarder euro per år (ca 1,7 % av EU:s BNP) enligt kommissionens beräkningar.

⁽⁵⁾ COM(2019) 8 final "Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik", s. 4.

16. Kommittén föreslår än en gång att förfarandet vid makroekonomiska obalanser utvidgas till att omfatta hjälpindikatorer som rör regionala skillnader. ReK anser att förfarandet skulle kunna ta större hänsyn till framsteg i genomförandet av FN:s 17 mål för hållbar utveckling, som omfattar inte bara miljöskydd utan även sociala, ekonomiska och styrningsrelaterade kriterier.

Offentliga investeringar och den gyllene regeln

17. ReK menar att den europeiska ramen för ekonomisk styrning delvis är orsaken till det kraftiga fall i de offentliga investeringarna som inträffade efter krisen i euroområdet, eftersom den inte tar tillräcklig hänsyn till skillnaden mellan löpande utgifter och investeringsutgifter. Mellan 2009 och 2018 minskade de offentliga investeringarna i EU som helhet med 20 % som andel av BNP. De lokala och regionala myndigheternas investeringar minskade med nästan 25 %, och med 40 % eller mer i vissa av de medlemsstater som drabbades hårdast av krisen ⁽⁶⁾.

18. ReK påminner om att den europeiska finanspolitiska nämnden har konstaterat att stater med stora offentliga investeringar har tenderat att minska dem avsevärt i samband med förfarandet vid alltför stora underskott ⁽⁷⁾, att kommissionen själv har noterat att den finanspolitiska ramen inte har hindrat nedgången i investeringarna eller gjort de offentliga finanserna mer tillväxtfrämjande, samt att varken "investeringsklausulen" i stabilitets- och tillväxtpakten eller artikel 126.3 i EUF-fördraget (där det fastställs att kommissionen även ska beakta huruvida den offentliga sektorns underskott överstiger utgifterna för de offentliga investeringarna för att bedöma om kraven för att inleda förfarandet vid alltför stora underskott är uppfyllda) verkar ha haft någon betydande påverkan ⁽⁸⁾.

19. ReK betonar att kommittén redan i sitt yttrande om tolkningsmeddelandet från 2015 om denna fråga ⁽⁹⁾ ansåg att den flexibilitet som fanns inom stabilitets- och tillväxtpakten var alltför restriktiv och begränsad för att få några verkliga positiva effekter på de offentliga investeringarna.

20. Kommittén anser att riktade offentliga investeringar av hög kvalitet, som bygger på en territoriell konsekvensbedömning och sund ekonomisk analys vad gäller valuta för pengarna för de offentliga utgifterna, måste vara konkracykliska för att gynna framtida generationer. Att i det rådande sammanhanget med extraordinära behov av offentliga utgifter motverka underskottsfinansiering av offentliga investeringar kan bidra till underinvestering, till skada för kommande generationer.

21. Vi erinrar om att ReK konsekvent har förespråkat att medlemsstaternas och de lokala och regionala myndigheternas offentliga utgifter i samband med medfinansiering inom ramen för struktur- och investeringsfonderna inte ska räknas med bland de offentliga eller motsvarande strukturella utgifter som anges i stabilitets- och tillväxtpakten. Sådana utgifter är per definition investeringar av allmänt europeiskt intresse och har visat sig ha en hävstångseffekt för den hållbara tillväxten.

22. Vi anser att inrättandet av en "gyllene regel för offentliga investeringar" i EU:s ram för ekonomisk styrning skulle kunna bli ett lämpligt verktyg för att sätta stopp för de negativa effekterna av de nuvarande finanspolitiska reglerna, genom att på sikt utesluta de offentliga nettoinvesteringarna från underskottsberäkningarna i stabilitets- och tillväxtpakten, något som skulle göra det möjligt att inte bara vidmakthålla investeringar i kristider, utan även att använda sanktioner som ett sätt att motverka de extrema underinvesteringar (negativa offentliga nettoinvesteringar) som några medlemsstater lider av. Denna åtgärd skulle i första hand kunna tillämpas på offentliga investeringar i projekt som syftar till att främja övergången till ett hållbart samhälle i miljömässigt, ekonomiskt och socialt hänseende, enligt definitionen i målen för hållbar utveckling och den gröna givna, detta eftersom dessa investeringar anses vara särskilt viktiga inte bara för återhämtningen efter covid-19-krisen, utan även för framtida generationers välbefinnande och livskvalitet. ReK förespråkar också investeringar i humankapital och kompetens för att underlätta omställningen till en klimatneutral, resurseffektiv och konkurrenskraftig ekonomi som är rustad för den digitala tidsåldern.

23. Kommittén uppmanar kommissionen att, efter att ha omformulerat sina förslag med hänsyn till de ekonomiska och finanspolitiska skador som uppstått till följd av covid-19, lägga fram en vitbok om en omarbetning av den ekonomiska styrningen på grundval av det potentiella inrättandet av en sådan gyllene regel. Kommissionen bör i sin bedömning även överväga andra instrument, såsom en utgiftsregel ⁽¹⁰⁾, som grundat på den ekonomiska tillväxttenden och skuldnivån ålägger en gräns för den årliga ökningen i de totala offentliga utgifterna, och som kan tjäna till att slå vakt om allmänhetens förtroende genom att öka öppenheten, minska de administrativa bördorna och uppnå balans mellan budgetdisciplin och bevarande av tillräcklig kapacitet för offentliga investeringar.

⁽⁶⁾ Eurostat, kod TEC00022.

⁽⁷⁾ Europeiska finanspolitiska nämnden (2019) – "Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation", s. 76.

⁽⁸⁾ COM(2020) 55 final, s. 10.

⁽⁹⁾ ReK yttrandet "Att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler" – föredragande: Olga Zrihen (BE-PES), antaget den 9 juli 2015 (EUT C 313, 22.9.2015, s. 22).

⁽¹⁰⁾ "Benefits and drawbacks of an 'expenditure rule', as well as of a 'golden rule', in the EU fiscal framework". Studie från Europaparlamentet, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU\(2020\)645732_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/645732/IPOL_STU(2020)645732_EN.pdf)

Den europeiska planeringsterminen

24. ReK påminner om att den ekonomiska styrningen, som i praktiken omsätts genom den europeiska planeringsterminens samordningscykel, lider av bristande effektivitet vad gäller att genomföra reformer. Kommittén betonar också att omfattningen av reformerna inom ramen för den europeiska planeringsterminen aldrig har definierats i europeiska rättsakter, till exempel vad gäller deras relevans och mervärde på europeisk nivå. Avsaknaden av en definition begränsar det möjliga samspelet mellan reformer som genomförs på nationell nivå och EU-politiken (finanspolitisk lagstiftning och finanspolitiska program) och skapar problem i förhållande till subsidiaritetsprincipen. Liksom kommissionen anser vi att miljödimensionen i medlemsstaternas sociala politik, ekonomiska politik, budgetpolitik och sysselsättningspolitik i framtiden bör ges större vikt i enlighet med den europeiska gröna given.

25. ReK upprepar att en av huvudorsakerna till denna låga effektivitet och ändamålsenlighet är de lokala och regionala myndigheternas otillräckliga deltagande som partner i utformningen och genomförandet av reformerna, detta trots att 36 % av alla landsspecifika rekommendationer riktar sig direkt till lokala och regionala myndigheter och 83 % av dem har en lokal eller regional dimension⁽¹¹⁾.

26. Vi är övertygade om att det genom vårt förslag till en uppförandekod för de lokala och regionala myndigheternas deltagande i den europeiska planeringsterminen⁽¹²⁾ fortfarande är sannolikt att vi kan åtgärda denna brist på effektivitet och ändamålsenlighet, genom ökad hänsyn till de verkliga förhållandena på lokal och regional nivå. Det är fortfarande nödvändigt att genomföra denna uppförandekod, särskilt med tanke på att den europeiska planeringsterminen sedan 2019 har tillhandahållit riktlinjer för sammanhållningspolitiken, vars förvaltning delas mellan alla förvaltningsnivåer.

27. Kommittén uppmanar kommissionen att främja en granskning av den administrativa kapaciteten och decentraliseringen på skatteområdet i medlemsstaterna, i syfte att, med vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas författningar och subsidiaritetsprincipen, kontrollera att de uppgifter som anförtros de lokala och regionala myndigheterna överensstämmer med de mänskliga, tekniska och finansiella resurser som står till deras förfogande.

Öppenhet och demokratisk legitimitet

28. ReK anser att den demokratiska legitimiteten för EU:s system för ekonomisk styrning är för svag och att detta äventyrar inte bara den ekonomiska styrningen i sig, utan även det europeiska projektet som helhet.

29. Kommittén välkomnar att klimatskydd inkluderas i den europeiska planeringsterminen och förväntar sig att det ombesörjs både tydlig övervakning och en bedömning av hur ändamålsenliga klimatskyddsåtgärderna är, så att de nationella framstegen med att genomföra målen i planeringsterminen blir mer konkreta.

30. Kommittén gör kommissionen och medlagstiftarna uppmärksamma på att besluten skulle bli mer representativa och att den europeiska planeringsterminen – och därmed den ekonomiska styrningen mer generellt – skulle få ökad legitimitet om de lokala och regionala myndigheternas deltagande i planeringsterminen ökade genom en uppförandekod.

31. Vi stöder en reform av Eurogruppen, vars ställning måste formaliseras och uppdateras så att dess ordförandeskap får fullt inflytande och ansvarsskyldigheten inför Europaparlamentet ökar, liksom öppenheten kring gruppens arbete, till att börja med genom att detaljerat offentliggöra alla protokoll.

32. Vad gäller konferensen om Europas framtid erinrar ReK om sin övertygelse om att problemet med bristen på demokratisk legitimitet, som präglar EU och i synnerhet dess ekonomiska styrning, endast kan lösas om EU-medborgarna känner sig förvissade om att alla de frågor som oroar dem blir behandlade. Sociala normer, sysselsättning, miljöskydd och hållbarhetsaspekter i linje med FN:s mål för hållbar utveckling eller kampen mot ojämlikhet kan inte betraktas som underordnade det som måste göras på det makroekonomiska och budgetmässiga området. Kommittén anser följaktligen att man under konferensen om Europas framtid måste kunna diskutera eventuella ändringar i fråga om den ekonomiska styrningen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

33. Man måste fortsätta arbetet med att lösa problemen i euroområdet genom att återupprätta sunda offentliga finanser, skapa ett stabilt banksystem, göra framsteg i riktning mot en finanspolitisk union och stimulera hållbar ekonomisk tillväxt.

⁽¹¹⁾ ReK "Territorial analysis of the Country-specific Recommendations 2018".

⁽¹²⁾ ReK yttrandet "Förbättra styrningen av den europeiska planeringsterminen: en uppförandekod för de lokala och regionala myndigheternas deltagande" – föredragande: Rob Jonkman (NL-ECR), antaget den 11 maj 2017 (EUT C 306, 15.9.2017, s. 24).

Ekonomisk styrning och covid-19-krisen

34. ReK betonar att de lokala och regionala myndigheterna står i främsta ledet i kampen mot covid-19-pandemin, som allvarligt påverkar Europa, med tanke på deras viktiga ansvar när det gäller hälso- och sjukvård, socialt skydd och ekonomiskt stöd. I Italien och Spanien, två av de värst drabbade medlemsstaterna, ansvarar de lokala och regionala myndigheterna för mer än 90 % av hälso- och sjukvårdsutgifterna⁽¹³⁾. Samtidigt som många utgiftsposter uppvisar betydande ökningar minskar de lokala och regionala myndigheternas inkomster, vilka i hög grad påverkas av inbromsningen i ekonomin, som saknar tidigare motstycke. Detta har stor inverkan på städernas och regionernas budgetbalans och följaktligen på medlemsstaternas budgetbalans.

35. Kommittén påminner om att de lokala och regionala myndigheterna i många medlemsstater omfattas av strikta nationella finanspolitiska regler som begränsar deras möjligheter att öka utgifterna, tvingar dem att balansera sina budgetar eller begränsar deras underskott och/eller skulder till nivåer som ofta är mycket låga jämfört med staternas.

36. Vi uppmanar kommissionen, Europaparlamentet och medlemsstaterna att inte underskatta risken för att covid-19-krisen kan förvärra de regionala skillnaderna, och detta av följande tre huvudskäl: i) hälsoeffekterna är särskilt påtagliga i vissa regioner; några regioner och städer uppvisar ett opropotionerligt antal fall och deras förmåga att hantera situationen har varierat; ii) utöver nödlägets direkta konsekvenser i de områden som har drabbats hårdast förstärks inbromsningen av ekonomin av mer långvariga och striktare restriktioner; därmed drabbas även små och medelstora företag och egenföretagare, som är en av de viktigaste pelarna i många regionala ekonomier, och de lokala och regionala myndigheterna av ekonomiska svårigheter; iii) effekterna på några ekonomiska sektorer (exempelvis turismen) är opropotionerligt stora; inverkan på de subnationella finanserna är därför avhängig av den sektorsspecifika specialiseringen på lokal och regional nivå och på hur exponerad man är för de globala värdekedjorna.

37. ReK uppmanar därför kommissionen och medlemsstaterna att ta fram en tydlig färdplan utformad tillsammans med de lokala och regionala myndigheterna, så att de sistnämnda kan återgå till hållbara balanserade budgetar, med beaktande av den pågående pandemins asymmetriska konsekvenser och av att en återhämtning som är miljömässigt och socialt hållbar också måste vara ekonomiskt hållbar.

38. Den nuvarande situationen visar på de verkliga kostnaderna av den åtstramningspolitik som följde efter krisen i euroområdet, framför allt vad gäller underinvesteringar i viktiga offentliga tjänster. Åtstramningar kan inte vara lösningen även på denna nya kris. Återhämtningsstrategierna bör inbegripa ambitiösa offentliga investeringsplaner för att få i gång en miljömässigt och socioekonomiskt hållbar återhämtning i EU:s regioner och städer.

39. Vi är övertygade om att det efter covid-19-krisen kommer att vara viktigare än någonsin att se över den europeiska finanspolitiska ramen i syfte att förhindra att offentliga investeringar och offentliga tjänster än en gång blir en justeringsvariabel i framtida finanspolitiska konsolideringsprogram.

Bryssel den 10 december 2020.

Apostolos TZITZIKOSTAS
Europeiska regionkommitténs
ordförande

⁽¹³⁾ OECD (2020) – "Covid-19 and intergovernmental Fiscal Relations: Early responses and main lessons from the Financial Crisis", ref: COM-CTPA-ECO-GOV-CFE(2020)2.