

III

(Förberedande akter)

EUROPEISKA CENTRALBANKEN

EUROPEISKA CENTRALBANKENS YTTRANDE

av den 9 november 2018

om ett förslag till förordning om inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen

(CON/2018/51)

(2018/C 444/05)

Inledning och rättslig grund

Den 10 juli 2018 mottog Europeiska centralbanken (ECB) en begäran från Europaparlamentet om ett yttrande över ett förslag till förordning om inrättande av Europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen⁽¹⁾ (nedan kallat *förslaget till förordning*).

ECB:s behörighet att avge ett yttrande grundas på artiklarna 127.4 och 282.5 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eftersom förslaget till förordning, och dess målsättningar avseende makroekonomisk stabilisering, har betydelse för Europeiska centralbankssystemets huvudmål att upprätthålla prisstabilitet och, utan att åsidosätta huvudmålet att upprätthålla prisstabilitet, stödja den allmänna ekonomiska politiken inom unionen, såsom avses i artiklarna 127.1 och 282.2 i fördraget och artikel 2 i stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallad *ECBS-stadgan*). Förslaget till förordning innehåller också bestämmelser som berör ECB:s roll som fiskalt ombud för offentliga enheter enligt artikel 21.2 i ECBS-stadgan.

I enlighet med artikel 17.5 första meningen i arbetsordningen för Europeiska centralbanken har detta yttrande antagits av ECB-rådet.

Allmänna kommentarer

Den europeiska investeringsstabiliseringsfunktionen (EISF) ska upprättas för att upprätthålla offentliga investeringar vid stora asymmetriska chocker i medlemsstater som har euron som valuta och andra medlemsstater som deltar i växelkursmekanismen (ERM2) (nedan tillsammans kallade *deltagande medlemsstater*) och förebygga negativa spridningseffekter⁽²⁾. EISF skulle vara en del av en mer omfattande uppsättning nya instrument för ett mer motståndskraftigt euroområde inom ramen för unionen. Denna motståndskraft skulle bidra till fördjupningen av den ekonomiska och monetära unionen (EMU). Enligt förslaget till förordning skulle EISF-stöd bara utgå om vissa beslut och rekommendationer utfärdade enligt unionens ramverk för budgetövervakning och ekonomisk övervakning har uppfyllts⁽³⁾. I detta sammanhang noteras att EU:s finanspolitiska ram har som mål att medlemsstaterna bör bedriva en sund finanspolitik och bygga upp buffertar när tiderna är goda⁽⁴⁾.

I de fem ordförandenas rapport av den 22 juni 2015⁽⁵⁾ underströks behovet av att färdigställa EMU:s ekonomiska och institutionella uppbyggnad. Med utgångspunkt i erfarenheterna från den finansiella och ekonomiska krisen förordades en fortsatt integrering för att förbättra medlemsstaternas motståndskraft mot allvarliga konjunkturnedgångar.

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ Se motiveringen till förslaget till förordning, s. 2.

⁽³⁾ Artikel 3.1 i förslaget till förordning.

⁽⁴⁾ Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, rapport av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, 22 juni 2015, s. 4, finns på kommissionens webbplats www.ec.europa.eu

⁽⁵⁾ Färdigställandet av EU:s ekonomiska och monetära union, rapport av Jean-Claude Juncker, i nära samarbete med Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi och Martin Schulz, 22 juni 2015.

Medlemsstaterna förväntades stödja initiativ för att göra nationella ekonomier mer motståndskraftiga, och utöver detta även vidta åtgärder för att fullborda budgetunionen och den ekonomiska unionen – bl.a. genom att införa en gemensam makroekonomisk stabiliseringsfunktion. En sådan funktion finns i alla monetära unioner, för att bättre hantera ekonomiska chocker som inte kan hanteras på enbart nationell nivå. En korrekt utformad gemensam makroekonomisk stabiliseringsfunktion skulle öka den ekonomiska motståndskraften i de enskilda deltagande medlemsstaternas och euroområdet som helhet, och på så sätt stödja den gemensamma penningpolitiken.

Mot bakgrund av detta välkomnar ECB en förnyad diskussion om hur man kan inrätta en gemensam makroekonomisk stabiliseringsfunktion för de deltagande medlemsstaterna. När man inrättar en sådan funktion är det viktigt att säkerställa att den medför en effektiv makroekonomisk stabilisering, särskilt om det uppstår djupa konjunkturedgångar i hela euroområdet. En stabiliseringsfunktion måste vara av tillräcklig omfattning. I detta sammanhang bör man uppmärksamma att EISF-förslaget föreslår en finansiell ramen upp till 30 miljarder euro i back-to-back-lån vilket endast motsvarar ca 0,3 procent av euroområdets bruttonationalprodukt. För att uppnå en effektiv stabilisering måste EISF-stödet även initieras och genomföras i rätt tid. Lämpliga aktiveringskriterier för EISF-stöd bör skilja mellan cykliska och strukturella utvecklingar. Aktiveringsmekanismen för EISF-stöd ska baseras på det genomsnittliga arbetslöshetsstalet under 60 kvartal. En dylik lång period verkar dock onödig, eftersom den aktuella arbetslösheten kan avvika kraftigt från genomsnittet i länder som haft en kraftigt förändrad arbetslöshet (upp eller ned) under de femton föregående åren. Aktiveringsmekanismen skulle inte i tillräcklig omfattning beakta trögheterna på arbetsmarknaden som inte tacklats med reformer i vissa medlemsstater, och heller inte de åtgärder för att öka motståndskraften som antagits i andra medlemsstater. Det är viktigt att EISF-stöd beaktar incitamenten för en sund nationell finansiell och ekonomisk politik, särskilt för reformer av nationella strukturella problem och förstärker efterlevnaden av unionens ramverk för budgetövervakning och makroekonomisk övervakning. EISF-stöd bör kopplas till hur de deltagande medlemsstaterna tidigare uppfyllt unionens ramverk för budgetövervakning och makroekonomisk övervakning. Mot bakgrund av detta tycks kriterierna för stödberättigande vara svaga – särskilt det kriterium enligt vilket det inte får finnas något beslut från rådet som fastställer att under de två år som föregår ansökan om stöd från EISF inga effektiva åtgärder har vidtagits för att korrigera ett alltför stort underskott enligt artikel 126.8 eller artikel 126.11 i fördraget⁽¹⁾. Detta kriterium för stödberättigande skulle även möjliggöra EISF-stöd till medlemsstater som undvikit att åsidosätta efterlevnaden av stabilitets- och tillväxtpakten, trots att det föreligger kontinuerliga brister vad gäller kraven på strukturella anpassningar. Det är viktigt att en framtida stabiliseringsfunktion ger medlemsstaterna incitament för att bygga upp finansiella buffertar när tiderna är goda, som kan se utflöden under konjunkturedgångar. Slutligen bör man förtydliga samspelet mellan förslaget till förordning och en mer flexibel tillämpning av stabilitets- och tillväxtpakten, främst bestämmelserna i den s.k. investeringsbestämmelsen⁽²⁾ som eftersträvar liknande mål som EISF, nämligen att upprätthålla investeringar under ekonomiskt svåra förhållanden. Det behövs en bestämmelse som säkerställer att EISF-stödet står i proportion till den nivå som behövs för att säkerställa en långsiktigt hållbar skuldnivå.

Specifika kommentarer

1. Monetära inkomster som utgångspunkt för att beräkna nationella bidrag till stabiliseringsstödsfonden

Stabiliseringsstödsfonden skulle nästan uteslutande finansieras via årliga bidrag från de deltagande medlemsstaterna. Dessa bidrag skulle beräknas utifrån ett avtal om överföringar av bidrag till stabiliseringsstödfonden mellan de deltagande medlemsstaterna⁽³⁾ (nedan kallat *utkastet till avtal*). Enligt utkastet till avtal skulle det årliga bidraget till stabiliseringsstödfonden från varje medlemsstat som har euron som valuta uppgå till 6 procent av de monetära inkomster som fördelas till dess nationella centralbank vid utgången av föregående räkenskapsår i enlighet med artikel 32 i ECBS-stadgan. Det årliga bidraget från medlemsstater utanför euroområdet som deltar i växelkursmekanismen (ERM2) skulle beräknas utifrån en formel som tar hänsyn till Eurosystemets samlade monetära inkomster och beräknar den andel som ska erläggas av en medlemsstat utanför euroområdet som deltar i ERM2 baserat på bruttonationalprodukt, och inte befolkning.

⁽¹⁾ I detta sammanhang bör man notera att rådet, i enlighet med artikel 126 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i fall där en medlemsstat inte svarat på rådets rekommendationer inom ramen för ett tidigare beslut från rådet om att medlemsstaten inte har uppfyllt fördragets underskottskriterier, måste anta ett beslut om att några effektiva åtgärder ej vidtagits.

⁽²⁾ Den s.k. investeringsbestämmelsen återfinns i artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken (EGT L 209, 2.8.1997, s. 1).

⁽³⁾ Utkastet till avtal (på engelska) finns på https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf

1.1 *Institutionellt oberoende*

I artikel 130 i fördraget och artikel 7 i ECBS-stadgan finns en uttrycklig hänvisning till principen om institutionellt oberoende. Dessa två artiklar förbjuder uttryckligen att de nationella centralbankerna i ECBS eller någon medlem av deras beslutande organ begär eller tar emot instruktioner från unionens institutioner, organ eller byråer, från medlemsstaternas regeringar eller från något annat organ. Därutöver förbinder sig unionens institutioner, organ eller byråer och medlemsstaternas regeringar att respektera denna princip och att inte söka påverka medlemmarna av de nationella centralbankernas beslutande organ när dessa fullgör sina ECBS-relaterade uppgifter⁽¹⁾. Det framgår klart av utkastet till avtal att bidragen till stabiliseringsstödfonden är betalningsåtaganden från de deltagande medlemsstaterna, men enligt principen om institutionellt oberoende får medlemsstaternas regeringar inte utöva påtryckningar på sina respektive nationella centralbanker. I detta sammanhang indikerar hänvisningen i utkastet till avtal om att medlemsstaternas nationella bidrag motsvarar 6 procent av de monetära inkomster som fördelas till dess nationella centralbank att det endast rör sig om en formel för att beräkna bidragen från de deltagande medlemsstaterna. Detta minskar risken för att press utövas på de beslutande organen i de nationella centralbankerna vad gäller deras oberoende beslutsprocesser vad gäller investeringar och riskstrategier samt vinstutdelning. Slutligen skulle ECB välkomna att man stryker den skyldighet för ECB som framgår av förslaget till förordning enligt vilken ECB senast den 30 april varje år måste informera kommissionen om de monetära inkomsterna som tilldelats de nationella centralbankerna i Eurosystemet enligt artikel 32 i ECBS-stadgan för beräkningen av de deltagande medlemsstaternas bidrag. Genom denna strykning skulle man undvika varje risk för inblandning i ECB:s institutionella oberoende. ECB är redo att samarbeta med kommissionen i detta hänseende, i överensstämmelse med skäl 27 i förslaget till förordning, där det framgår att ECB bör därför meddela kommissionen vilka monetära inkomster som centralbankerna i Eurosystemet har rätt till.

1.2 *Finansiellt oberoende*

Principen om finansiellt oberoende kräver att en nationell centralbank måste ha tillräckliga medel för att utföra både sina ECBS-relaterade uppgifter och sina nationella uppgifter. Medlemsstaterna får inte försätta sina nationella centralbanker i en situation där dessa inte har tillräckliga finansiella resurser för att utföra sina uppgifter⁽²⁾. Enligt förslaget till förordning måste de nationella bidragen till stabiliseringsstödfonden som avses i avtalsutkastet betalas av de deltagande medlemsstaterna. De utgör inte bidrag eller åtaganden från de nationella centralbankerna eller ECB. Därför tycks förslaget till förordning inte påverka de nationella centralbankernas möjligheter att självständigt förfoga över tillräckliga finansiella resurser för att fullgöra sina uppdrag.

1.3 *Övriga överväganden*

- 1.3.1 ECB:s tolkning är att beräkningen av de nationella bidragen till stabiliseringsstödsfonden inte har någon koppling till en centralbanks faktiska intäkter eller vinster. De monetära inkomsterna som tilldelas de nationella centralbankerna utgör en beräkningsgrund som förändras varje år. Följaktligen bör det belopp om 6 procent som framgår av utkastet till avtal som utgångspunkt för att beräkna de nationella bidragen till stabiliseringsstödsfonden endast avse det slutliga beloppet på de monetära inkomsterna som fördelas till de nationella centralbankerna. Detta bör även gälla om en förlust för ECB måste täckas, helt eller delvis, mot de monetära inkomsterna för det ifrågakvarande räkenskapsåret i enlighet med artikel 33.2 i ECBS-stadgan⁽³⁾.
- 1.3.2 ECB noterar att, om man kopplar bidragen från de deltagande medlemsstaterna till stabiliseringsstödsfonden till monetära inkomster genom att använda en i förväg bestämd procentsats, detta automatiskt leder till att de deltagande medlemsstaternas bidrag blir volatila. Denna volatilitet kan påverka överföringen av nya resurser till stabiliseringsstödsfonden.
- 1.3.3 Förslaget till förordning använder Eurosystemets årliga monetära inkomster för att beräkna de årliga bidragen för de deltagande medlemsstaterna. Vad gäller de medlemsstater som har euron som valuta ska de monetära inkomsterna fördelas mellan deras nationella centralbanker i enlighet med respektive andel i fördelningsnyckeln för teckning av ECB:s kapital, som viktas till lika andelar enligt respektive medlemsstats andel av unionens totala befolkning och BNP, enligt vad som framgår av artikel 29 i ECBS-stadgan. Det årliga bidraget till stabiliseringsstödsfonden från medlemsstater utanför euroområdet som deltar i ERM2 beräknas dock utifrån Eurosystemets monetära inkomster som anpassas till varje medlemsstat baserat uteslutande på dess BNP-uppgifter. Denna skillnad kan medföra att bidragen från medlemsstater utanför euroområdet som deltar i ERM2 kan bli både relativt sett större eller mindre.

⁽¹⁾ Se ECB:s konvergensrapport, maj 2018, s. 21.

⁽²⁾ Se ECB:s konvergensrapport, maj 2018, s. 25.

⁽³⁾ Enligt artikel 33.2 i ECBS-stadgan kan, vid förlust för ECB, underskottet avräknas mot ECB:s allmänna reservfond och – om det behövs och efter beslut av ECB-rådet – mot de monetära inkomsterna för det ifrågakvarande räkenskapsåret i förhållande till och upp till de belopp som fördelas på de nationella centralbankerna enligt artikel 32.5 i ECBS-stadgan.

2. Administration av lån

- 2.1 ECB står redo att tillsammans med kommissionen fastställa den ordning som behövs för att administrera lånen och från de berörda medlemsstaterna ta emot EISF-lånens kapitalbelopp och upplupen ränta till ett konto hos ECB, i enlighet med förslaget till förordning. I detta sammanhang noterar ECB att enligt artikel 21.2 i ECBS-stadgan får ECB fungera som fiskalt ombud för unionens institutioner, på samma sätt som för administration av lån med ECB inom ramen för europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen ⁽¹⁾.
- 2.2 Alla EISF-belopp som sätts in på de särskilda kontona som de berörda medlemsstaterna öppnar hos sina nationella centralbanker för förvaltningen av det mottagna EISF-stödet skulle behandlas i enlighet med de villkor som framgår av de relevanta rättsakterna, t.ex. Europeiska centralbankens riktlinje ECB/2014/9 ⁽²⁾.

I de fall där ECB rekommenderar att förslaget till förordning ska ändras anges de specifika förslagen i ett separat tekniskt arbetsdokument som åtföljs av en förklaring. Det tekniska arbetsdokumentet finns på engelska på ECB:s webbplats.

Utfärdat i Frankfurt am Main den 9 november 2018.

Mario DRAGHI

ECB:s ordförande

⁽¹⁾ Se artikel 8 i rådets förordning (EU) nr 407/2010 av den 11 maj 2010 om inrättandet av en europeisk finansiell stabilitetsmekanism (EUT L 118, 12.5.2010, s. 1).

⁽²⁾ Europeiska centralbankens riktlinje ECB/2014/9 av den 20 februari 2014 om de nationella centralbankernas inhemska förvaltningsåtgärder av tillgångar och skulder (EUT L 159, 28.5.2014, s. 56).