



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 3 mars 2022
(OR. en)

6778/22

ECOFIN 177
UEM 33

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	3 mars 2022
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2022) 85 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET Finanspolitisk vägledning för 2023

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 85 final.

Bilaga: COM(2022) 85 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.3.2022
COM(2022) 85 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Finanspolitisk vägledning för 2023

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Finanspolitisk vägledning för 2023

1. Inledning

Rysslands invasion av Ukraina har undergrävt säkerheten och stabiliteten både i Europa och globalt. Den senaste tidens händelseutveckling är en vattendelare för Europa där vår fredsordning ifrågasätts. EU står solidariskt vid Ukrainas sida, både politiskt och ekonomiskt. Till svar på Rysslands provocerade och ooberättigade militära agerande har EU godkänt ett paket med omfattande och riktade sanktioner som kommer att ge maximal effekt på den ryska ekonomin och den politiska eliten. EU står dessutom inför en del omedelbara problem, särskilt vad gäller flyktingströmmar, säkerhet och eventuella motåtgärder från Rysslands sida. Denna kris riskerar att inverka negativt på tillväxten, bland annat i form av återverkningar på finansmarknaderna, ytterligare energiprisökningar, ihållande flaskhalsar på utbudssidan och minskat förtroende.

Den exceptionella osäkerheten och de exceptionella riskerna gör att det krävs en nära samordning av den ekonomiska politiken och finanspolitiken för att det ska vara möjligt att klara övergången ut ur covid-19-krisen. Kraftfulla och samordnade finanspolitiska åtgärder mot pandemin, ett stöd utan motstycke från nya EU-instrument och en ackommoderande penningpolitik har hjälpt EU:s ekonomi att komma igenom krisen och dessa faktorer kommer även att stödja en stark återhämtning. Under det tredje kvartalet 2021 hade EU:s BNP nått tillbaka upp till sin förkrisnivå. Enligt kommissionens vinterprognos 2022 förväntas produktionen nå upp till en nivå över sin förkrisnivå i alla medlemsstater till slutet av 2022. Om man ser framåt bör finanspolitiken även fortsättningsvis nära samordnas i syfte att säkerställa finanspolitisk hållbarhet och den kan, tillsammans med den ekonomiska politiken i stort, bidra till att upprätthålla återhämtningen och till att få EU:s ekonomi att slå in på en väg med en starkare och mer hållbar tillväxt, trots ett försämrat världsläge.

Finanspolitiken måste vara redo att reagera på de snabbt föränderliga omständigheterna. De politiska förutsättningarna håller på att förändras. De pandemirelaterade tillfälliga krisåtgärderna kommer att till största del fasas ut under 2022, i överensstämmelse med den förväntade normaliseringen av folkhälsosituationen.⁽¹⁾ Prognosen för inflationen på kort sikt pekar mot en gradvis normalisering av penningpolitiken. Invasionen av Ukraina förväntas emellertid inverka negativt på prognosen, vilken präglas av ökad osäkerhet och nedåtrisker. Den s.k. allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten⁽²⁾ kommer att fortsätta att tillämpas under 2022. Detta kommer att göra det möjligt att anpassa finanspolitiken till den föränderliga

⁽¹⁾ *Europeiska kommissionen (2021) "Utkasten till budgetplaner 2022: samlad bedömning"* (COM(2021) 900 final av den 24 november 2021).

⁽²⁾ Särskilda bestämmelser i EU:s finanspolitiska regler gör det möjligt att samordnat och under ordnade former avvika från de normala kraven för alla medlemsstater i en allmän krissituation som orsakats av en allvarlig konjunkturnedgång inom euroområdet eller i EU som helhet (se artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) 1467/97).

situationen så att man kan lösa de akuta problem som krisen ger upphov till. Enligt kommissionens vinterprognos 2022 förväntas den allmänna undantagsklausulen avaktiveras från och med 2023.⁽³⁾ Det kommer att göras en ny bedömning på grundval av kommissionens vårprognos 2022 på grund av den stora osäkerheten. Dessutom återupptogs debatten om ramen för ekonomisk styrning i oktober 2021 i syfte att åstadkomma ett brett samförstånd kring vägen framåt i god tid före 2023.⁽⁴⁾

Detta meddelande ger medlemsstaterna en vägledning för hur de bör bedriva och samordna sin finanspolitik, dock med hänsyn tagen till de ekonomiska utsikterna. Vägledningen tar hänsyn till de positiva erfarenheterna från den liknande vägledningen från mars 2021, vilken bidragit till de kontinuerliga diskussionerna i rådet, i Eurogruppen och med andra berörda EU-aktörer och internationella aktörer om de lämpligaste finanspolitiska insatserna och anpassningarna av dessa. Principerna återspeglar kommissionens vinterprognos 2022 och bör vägleda medlemsstaternas kommande stabilitets- och konvergensprogram. Vägledningen kommer att anpassas i förhållande till den ekonomiska utvecklingen såsom lämpligt och senast i den europeiska planeringsterminens vårpaket som kommissionen kommer att lägga fram i slutet av maj 2022.

Resten av meddelandet utgörs av fyra avsnitt. I avsnitt 2 ges en beskrivning av de ekonomiska utsikterna för 2022 och 2023. I avsnitt 3 fastställs fem principer och dras slutsatser, på grundval av kommissionens vinterprognos 2022, vad gäller de finanspolitiska rekommendationer som ska föreslås medlemsstaterna i maj 2022 för deras budgetplaner 2023. I avsnitt 4 ges en sammanfattning av läget vad gäller översynen av den ekonomiska styrningen. I avsnitt 5 beskrivs nästa steg.

2. Ekonomisk situation och framtidsutsikter

EU:s ekonomi har nu gått in i sitt tredje år med covid-19-pandemin och produktionsnivåerna har återgått till sina nivåer före krisen. EU:s ekonomi uppvisade en kraftig återhämtning under 2021 och arbetslösheten sjönk till en rekordlåg nivå, även om tillväxttakten avtog mot slutet av året. Omicronvarianten har lett till att restriktioner för rörligheten återinförts, ett förnyat tryck på hälso- och sjukvården samt till brist på arbetskraft på grund av sjukdom, karantän och omhändertagande av anhöriga. Långvariga störningar på utbudssidan jämte ett starkt efterfrågan har pressat upp råvaru- och energipriserna. Denna negativa utveckling har lett till en svagare tillväxttakt i EU och den reala BNP-tillväxten minskade under det sista kvartalet 2021.

Enligt kommissionens vinterprognos 2022 skulle den starka ekonomiska expansionen i EU:s ekonomi fortsätta, även om den skulle bli svagare under 2022 och 2023. Efter en

⁽³⁾ Den allmänna undantagsklausulen aktiverades genom ett godkännande i Europeiska kommissionens meddelande till rådet om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten (COM(2020) 123 final av den 23 mars 2020). Beslutet om avaktivering grundar sig på en samlad bedömning av det ekonomiska läget, varvid det viktigaste kvantitativa kriteriet är en jämförelse mellan den ekonomiska verksamheten i EU eller euroområdet i förhållande till förkrisnivåerna (slutet av 2019). Europeiska kommissionen (2021) ”*Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser* (COM(2021)105 final av den 3 mars 2021, s. 7-8 och s. 14).

⁽⁴⁾ Europeiska kommissionen (2021) ”*EU:s ekonomi efter covid-19: Konsekvenser för den ekonomiska styrningen*” (COM(2021) 662 final av den 19 oktober 2021).

svacka skulle den ekonomiska expansionen ta fart igen under det andra kvartalet 2022 och därefter förbli stark under resten av prognosperioden. Ekonomiska fundamenta som stödjer den ekonomiska expansionen var fortsatt starka. En förbättrad arbetsmarknad, ett stort hushållssparande, fortsatt gynnsamma finansieringsvillkor och en utrullning av medlen från faciliteten för återhämtning och resiliens (*faciliteten*) förväntades sammantaget skapa förutsättningarna för en lång och stark expansionsfas. Enligt vinterprognosen förväntades EU:s reala BNP-tillväxt nå 4,0 % 2022, vilket är 1,3 procentenheter lägre än 2021 men ändå klart högre än det långsiktiga genomsnittet. I vinterprognosen⁽⁵⁾ prognosticerades att ”återgången till det normala” skulle fortsätta under 2023 då tillväxten förväntades uppgå till det måttliga 2,8 %.

Vinterprognosen tog emellertid inte hänsyn till invasionen i Ukraina och det spända geopolitiska läge detta gav upphov till. Detta har en negativ inverkan på tillväxtutsikterna och ökar nedåtriskerna ytterligare. Till exempel kan inflationen bli högre än förväntat till följd av de kostnadstryck som flaskhalsarna på utbudssidan ger upphov till. Högre energipriser som i stor utsträckning vältras över från producenterna till konsumenterna kan komma att dämpa den aggregerade efterfrågan. De flaskhalsar på utbudssidan som finns världen över kommer sannolikt att finnas kvar en god bit in på 2022. Dessutom kan andrahandseffekter som blir högre än väntat till följd av eventuella löneökningar som överstiger produktivitetökningen göra att inflationen blir högre under en längre period. När det gäller risker på uppåtssidan kan de investeringar som görs med hjälp av medel från faciliteten för återhämtning och resiliens och från den fleråriga budgetramen, inbegripet EU:s sammanhållningspolitiska fonder, generera en starkare konjunkturimpuls

3. De viktigaste principerna och konsekvenserna för den finanspolitiska vägledningen

I detta avsnitt fastställs de viktigaste principerna som ska vägleda kommissionens bedömning av medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Konsekvenserna för de finanspolitiska rekommendationer som ska föreslås medlemsstaterna i maj 2022 för deras budgetplaner 2023 grundar sig på vinterprognosen. Kommissionen kommer att följa den ekonomiska situationen noga och anpassa sin vägledning efter behov.

De finanspolitiska rekommendationerna för 2023 kommer att ha en kvalitativ form och underbyggas med kvantitativa faktorer. Med tanke på de speciella ekonomiska omständigheterna och den därav följande svårigheten att uppskatta produktionsgap och strukturella saldon kommer kommissionen, precis som förra året, att i vår föreslå landspecifik finanspolitisk vägledning som bygger på samma metod som tillämpades för de finanspolitiska rekommendationerna för 2022, för att begränsa ökningen av de löpande utgifterna och se över de offentliga finansernas kvalitet och sammansättning. Detta kommer att utgöra grundvalen för kommissionens övervakning av de offentligfinansiella utfallen i förhållande till rekommendationerna. Budgetarna för 2023 för euroområdet medlemsstater kommer att bedömas under hösten i kommissionens yttranden om utkastet till budgetplaner.

Princip #1: Säkerställa en samordnad politik och en konsekvent policy mix

⁽⁵⁾ Kommissionens vinterprognos 2022 offentliggjordes den 10 februari och dess brytdatum var den 1 februari 2022.

Det är viktigt med en samordnad finanspolitik. Medlemsstaternas samordnade finanspolitiska insatser för att möta den allvarliga ekonomiska nedgången till följd av covid-19, vilka underlättades av aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen och åtföljdes av åtgärder på EU-nivå, har gjort att man i hög grad lyckats mildra dess ekonomiska konsekvenser. Det krävs en nära finanspolitisk samordning för att säkerställa en smidig övergång till en ny och hållbar tillväxtbana och finanspolitisk hållbarhet.

Den lämpliga finanspolitiska inriktningen för euroområdet uppnås genom en korrekt balans mellan hållbarhet och stabiliseringsöverväganden. Det är viktigt att man uppnår denna avvägning på landsnivå, samtidigt som man beaktar dimensionen euroområdet/EU. Även om ekonomiska fundamenta fortfarande är starka och ekonomin får stöd av EU-medel kommer den gradvisa utfasningen av de åtgärder som vidtagits för att stödja ekonomin under pandemin att innebära att ett viktigt stöd på aggregerad nivå försvinner under 2023. Tidpunkten för och takten i normaliseringen av finanspolitiken bör även leda till överväganden om samspelet med penningpolitiken och politiken när det gäller finanssektorn och den finanspolitiska impulsen från faciliteten för återhämtning och resiliens ⁽⁶⁾.

På grundval av vinterprognosen anser kommissionen att det bör ske en övergång från den stödjande finanspolitiska inriktningen på aggregerad nivå 2020–2022 till en i stort sett neutral finanspolitisk inriktning på aggregerad nivå 2023, samtidigt som den står redo att reagera allt eftersom ekonomiska situationen utvecklar sig.

Princip #2: Säkerställa en hållbar skuldsättning genom en gradvis och högkvalitativ finanspolitisk anpassning och ekonomisk tillväxt

Den offentliga skuldkvoten är hög och har ökat till följd av pandemin. De finanspolitiska insatser som krävts på grund av covid-19-pandemin och produktionsnedgången har lett till en betydande ökning av den offentliga skuldkvoten, särskilt i vissa medlemsstater med hög skuldsättning, även om räntekostnaderna dock inte ökade. EU:s aggregerade offentliga skuldkvot nådde en topp på 92 % av BNP 2021 och förväntas minska obetydligt till 89 % av BNP 2023. Samtidigt finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna. De offentliga skuldkvoterna förväntas ligga kvar på en nivå över 100 % av BNP i sex medlemsstater under 2023, under det att de förväntas ligga kvar på under 60 % av BNP i ungefär hälften av medlemsstaterna.

Vid en oförändrad politik kommer den offentliga skuldkvoten i EU att stabilisera sig generellt sett under de närmaste tio åren, samtidigt som den dock kommer att fortsätta att öka i flera medlemsstater med hög skuldsättning. Skuldutvecklingen styrs av flera olika faktorer. Å ena sidan förstärks riskerna i samband med en ökad offentlig skuldsättning av andra faktorer, bland annat de förväntade kostnaderna för en åldrande befolkning och de därmed sammanhängande förpliktelseerna (i form av garantier) som beviljats under covid-19-krisen. Å andra sidan har skuldutvecklingen under 2021 generellt sett varit bättre än förväntat. Lägre finansieringskostnader och goda tillväxtutsikter, delvis tack vare de

⁽⁶⁾ Även om bidragen från faciliteten för återhämtning och resiliens kommer att fortsätta att stödja ekonomin varje år så mäter den årliga finanspolitiska impulsen från faciliteten skillnaden i absorberingen av bidragen från faciliteten från ett år till ett annat.

förväntade positiva effekterna av investeringar och reformer på den potentiella tillväxten på medellång sikt, utgör mildrande faktorer. Hur omfattande dessa effekter är beror på utvecklingen av tillväxt-/ränteskillnaden, vilken fortfarande är osäker.

Det krävs fleråriga finanspolitiska anpassningar jämte investeringar och reformer för att främja tillväxten för att man ska få kontroll över skuldutvecklingen. Det är viktigt att man säkerställer hållbara offentliga finanser genom en gradvis minskning av den offentliga skuldsättningen. Vissa medlemsstater riskerar att komma ur krisen med en höjd utgiftskvot och sänkt intäktskvot (som andel av BNP). Om man inte lyckas minska skuldsättningen på medellång sikt i de länder som har en hög skuldsättning kommer detta att inverka på tillväxtutsikterna och vidga skillnaderna mellan länderna. Om statsbudgetarna exponeras för en ogynnsam utveckling på finansmarknaderna kan detta inverka negativt på ekonomiernas resiliens rent generellt. Skuldutvecklingens känslighet för finansieringsvilkorens utveckling är en viktig faktor vid fastställandet av hur omfattande den anpassningen bör vara och i vilken takt den bör ske. En välfungerande strategi för skuldminskning bör fokusera på konsolidering av de offentliga finanserna, de offentliga finansernas kvalitet och sammansättning och främjande av tillväxt. En alltför abrupt konsolidering kan undergräva en pågående återhämtning, vilket medför negativa effekter för tillväxtmöjligheterna, marknadssentimentet och finansieringskostnaderna, och motverkar därför i förlängningen en hållbar skuldsättning.

På grundval av vinterprognosen anser kommissionen att det är tillrådligt att inleda en gradvis finanspolitisk anpassning för att minska den höga offentliga skuldsättningen från och med 2023, eftersom en alltför abrupt konsolidering kan inverka negativt på tillväxten och därmed också på en hållbar skuldsättning.

Princip #3: Främja investeringar och en hållbar tillväxt

Att få EU:s ekonomier att växla in på en mer hållbar tillväxtbana och att hantera den gröna och den digitala omställningen bör stå högst upp på dagordningen i alla medlemsstater. ⁽⁷⁾ De uppskattningar som gjorts av Europeiska kommissionen och andra organisationer pekar på att det behövs betydande investeringar för att man ska kunna uppfylla EU:s klimatmål och digitala mål. För att man ska kunna uppfylla målen i den gröna given krävs det ytterligare offentliga och privata investeringar på 520 miljarder euro om året under perioden 2021–2030. Investeringsbehovet för den digitala omställningen i EU uppskattas uppgå till ca 125 miljarder euro om året under det kommande årtiondet. Merparten av dessa investeringar kommer att behöva mobiliseras av den privata sektorn. Den offentliga sektorn måste dock göra sitt för att tillhandahålla kompletterande finansiering till stöd för politiken, minska riskerna vid innovativa projekt, styra och mobilisera privata investeringar och avhjälpa marknadsmisslyckanden. I meddelandet om en framtidssäkrad europeisk tillväxtmodell framhålls vikten av samordnade insatser från alla aktörer, inbegripet EU, medlemsstaterna och den privata sektorn, för att aktivera alla tillgängliga politiska

⁽⁷⁾ EU:s nuvarande prioriteringar för den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken, vilka är grupperade kring fyra aspekter, nämligen miljömässig hållbarhet, produktivitet, rättvisa och makroekonomisk stabilitet. Se Europeiska kommissionen (2021) ”Årlig översikt över hållbar tillväxt 2022” (COM(2021) 740 final av den 21 november 2021).

verktyg.⁽⁸⁾ Det är även viktigt att det finns en samstämmighet mellan investeringarna och reformpolitiken i medlemsstaterna och mellan målen på nationell nivå och på EU-nivå.

Medel från faciliteten för återhämtning och resiliens och från den fleråriga budgetramen kommer att stödja offentliga investeringar och reformer under de kommande åren. Genom faciliteten – som är kärnan i NextGenerationEU – tillhandahålls 338 miljarder euro i icke-återbetalningspliktigt stöd (bidrag) och upp till 386 miljarder euro i lån (båda i löpande priser) fram till 2026. Finansieringen från faciliteten kommer att bidra till att bygga resiliens, till att vi kan göra framsteg mot våra miljömässiga och digitala mål samt till att främja sammanhållningen, produktiviteten och konkurrenskraften. Hittills har 22 EU-länder fått grönt ljus för sina återhämtnings- och resiliensplaner och förfinansiering har utbetalats till de 21 av dem som begärt detta. Utbetalningarna av bidragen från faciliteten planeras tidigareläggas, varvid två tredjedelar av bidragen ska vara utbetalda till slutet av 2023.⁽⁹⁾ De utgifter som finansieras genom bidrag från faciliteten kommer att göra det möjligt att finansiera högkvalitativa investeringsprojekt och att täcka kostnaderna för produktivitetshöjande reformer utan att detta leder till ökade underskott och en ökad skuldsättning. Ett snabbt genomförande av återhämtnings- och resiliensplanerna kommer således att främja en långsiktig och hållbar återhämtning, främja en högre potentiell tillväxt och stödja en gradvis förbättring av den offentligfinansiella ställningen, inbegripet i de medlemsstater som har de högsta offentliga skuldkvoterna. Godkännandet av den nya generationen av EU:s sammanhållningspolitiska fonder kommer att ytterligare främja investeringarna, den gröna och den digitala omställningen samt resiliensen inom hela EU:s territorium.

Alla medlemsstater bör skydda investeringarna totalt sett och, när så är berättigat, öka sina nationellt finansierade investeringar, särskilt för att stödja en grön, digital och resilient omställning. Tyngdpunkten bör läggas vid att investeringarna ska hålla en hög kvalitet, i linje med de investeringar som finansieras genom faciliteten. Finanspolitiken bör omorienteras mot att stödja den gröna och den digitala omställningen i syfte att skapa en långsiktig och hållbar tillväxt. När så är nödvändigt, till exempel på grund av ett minskat ekonomiskt bidrag från faciliteten kan en medlemsstat öka sina nationellt finansierade investeringar, särskilt för den gröna och den digitala omställningen. Den finanspolitiska anpassningen hos högt skuldsatta medlemsstater ska inte dämpa investeringarna utan i stället genomföras i form av en begränsning av tillväxten i de nationellt finansierade löpande utgifterna.

Kommissionen anser att man i de medelfristiga finanspolitiska planerna bör främja och skydda nationellt finansierade högkvalitativa offentliga investeringar, eftersom

⁽⁸⁾ Europeiska kommissionen (2022) ”*En framtidssäkrad europeisk tillväxtmodell: mot en grön, digital och resilient ekonomi*”.

⁽⁹⁾ Till dags dato uppgår de 22 återhämtnings- och resiliensplaner som godkänts av rådet till 291 miljarder euro i icke-återbetalningspliktig finansiering och 154 miljarder euro i lån. Sex medlemsstater har antagit en plan som omfattar ett lån (Cypern, Grekland, Italien, Portugal, Rumänien och Slovenien). Såsom föreskrivs i artikel 18 i förordning om faciliteten för återhämtning och resiliens ((EU) 2021/241) ska beräkningen av det högsta ekonomiska bidraget vad gäller icke återbetalningspliktigt ekonomiskt stöd inom faciliteten uppdateras senast den 30 juni 2022. Se Europeiska kommissionen (2022) ”*Årsrapport om faciliteten för återhämtning och resiliens*”.

främjandet av en resilient ekonomi och genomförandet av den gröna och den digitala omställningen är viktiga gemensamma politiska mål för perioden från och med 2023 och framåt.

Princip #4: Främja finanspolitiska strategier som är förenliga med en strategi på medellång sikt för den finanspolitiska anpassningen, med beaktande av faciliteten.

Den finanspolitiska anpassningen i de medlemsstater som har en hög skuldsättning ska genomföras gradvis och inte leda till en alltför restriktiv finanspolitisk inriktning samt underbyggas med investeringar och reformer som kan få igång tillväxten, för att på så sätt göra det lättare att uppnå en trovärdig nedåtgående trend i skuldsättningen. Den gradvisa och ihållande finanspolitiska anpassningen ska åtföljas av en förbättring av de offentliga finansernas sammansättning i syfte att minska skuldsättningen på medellång sikt. De medelfristiga planerna måste vara förenliga med medlemsstaternas skuldållbarhetsanalyser.⁽¹⁰⁾ Planerna måste dessutom underbyggas med konkreta hänvisningar till deras planerade investeringar och reformer och bör redovisa den förväntade tidsplanen för utbetalningarna av EU-medel (inklusive bidrag från faciliteten). När det gäller perioden efter 2023 ska dessa medelfristiga planer fokusera på en konsolidering av de offentliga finanserna för att uppnå en sund offentligfinansiell ställning på medellång sikt på ett gradvis, långsiktigt och tillväxtfrämjande sätt. Planerna bör i detalj ange de underliggande åtgärderna och de åtföljande reformerna och investeringarna.

Den finanspolitiska anpassningsbanan bör ta hänsyn till de effekter som stödet från faciliteten har på den ekonomiska verksamheten. Bidragen från faciliteten kommer att fortsätta att ge ett betydande finanspolitiskt stöd till tillväxten i den aggregerade efterfrågan fram till dess att betalningsprofilen för varje medlemsstats plan nått sin topp, varefter de kommer att minskas. Detta bör beaktas i de medelfristiga finanspolitiska planerna.

Konsolideringen ska inte fördröjas i onödan. Om det behövs en finanspolitisk anpassning kommer en fördröjning av denna framåt i tiden att öka genomföranderiskerna och i många fall att göra det svårt att uppnå de medelfristiga budgetmål som anges i medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Om den finanspolitiska strategin senareläggs skulle detta dessutom kunna få regeringarna att använda positiva överraskningar vad gäller tillväxten och oförutsedda budgetintäkter till att öka sina löpande utgifter eller till att sänka skatterna i stället för att påskynda skuldminskningen. Det innebär ofta att de ekonomiska buffertarna inte återupbyggs när de ekonomiska omständigheterna så medger.

Kommissionen anser att stabilitets- och konvergensprogrammen bör visa hur medlemsstaternas medelfristiga finanspolitiska planer ska säkerställa en gradvis minskning av den offentliga skuldsättningen till sunda nivåer samt en hållbar tillväxt genom en gradvis konsolidering och investeringar och reformer.

⁽¹⁰⁾ Stabilitets- och tillväxtpaktens uppförandekod (2017) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

Princip #5: Differentiera de finanspolitiska strategierna och ta hänsyn till dimensionen euroområdet

Från och med 2023 måste de medlemsstater som har en hög skuldsättning inleda en finanspolitisk anpassning i syfte att stabilisera och därefter minska sin skuldkvot. Det är viktigt att man när de ekonomiska omständigheterna så medger återuppbygger de finanspolitiska buffertarna och återigen börjar minska skuldkvoten i förhållande till BNP i syfte att öka resiliensen inför framtida chocker, bibehålla gynnsamma finansieringsvillkor och säkerställa att euroområdet fungerar smidigt med tanke på eventuella spridningseffekter. På grundval av kommissionens vinterprognos 2022 bör de medlemsstater som har en hög skuldsättning kunna börja förbättra sin underliggande offentligfinansiella ställning från och med 2023. För att uppnå detta bör de nationellt finansierade löpande utgifterna (ej inräknat diskretionära åtgärder på intäktssidan) öka långsammare än den medelfristiga potentiella produktionen (mätt i förhållande till utgiftsriktmärket). Högt skuldsatta medlemsstater bör fortsätta att främja de investeringar som behövs för den gröna och den digitala omställningen samt genomföra den finanspolitiska anpassningen vad gäller de nationellt finansierade löpande utgifterna. Denna strategi bör åtföljas av att återhämtnings- och resiliensplanerna samtidigt genomförs i tid. Alla eventuella oförutsedda intäkter, inbegripet från positiva överraskningar vad gäller tillväxten, bör användas till skuldminskningen.

Medlemsstater med en låg/medelhög skuldsättning bör prioritera investeringar i den gröna och den digitala omställningen. Medlemsstater med låg/medelhög skuldsättning har generellt sett sunda offentliga finanser. ⁽¹⁾ Ökade offentliga investeringar i den gröna och den digitala omställningen bör prioriteras när så är nödvändigt (till exempel på grund av minskade ekonomiska bidrag från faciliteten) genom nationellt finansierade investeringar som växer fortare än den medelfristiga potentiella produktionen. De löpande utgifterna bör utvecklas på ett sätt som gör att man bevarar en neutral inriktning på politiken, och således inte genomför någon finanspolitisk anpassning 2023, såvida inte tecken på en alltför stor efterfrågan gör att det krävs en flexibel politik för att kontrollera deras tillväxt eller, omvänt, försämrade ekonomiska utsikter gör att det krävs ytterligare utgifter. Detta kommer att göra det lättare att bibehålla en lämplig inriktning på politiken i euroområdet i dess helhet, eftersom spridningseffekter från en alltför tidigt finanspolitisk åtstramning i medlemsstater med låg/medelhög skuldsättning skulle kunna minska den aggregerade efterfrågan i euroområdet alltför mycket och göra det svårare för högt skuldsatta medlemsstater att genomföra en finanspolitisk anpassning.

Kommissionen anser att de finanspolitiska rekommendationerna till medlemsstaterna även i fortsättningen bör vara differentierade och att hänsyn bör tas till eventuella spridningseffekter över gränserna. Nationella finanspolitiska anpassningar - om sådana krävs – ska genomföras på ett sätt som förbättrar utgifternas sammansättning och skyddar investeringarna totalt sett.

⁽¹⁾ Även en mycket ringa anpassning skulle mycket snabbt leda till budgetöverskott i vissa av dessa medlemsstater enligt kommissionens simuleringar.

Konsekvenser för förfarandet vid alltför stora underskott

Kommissionen kommer inte att föreslå inledandet av några nya förfaranden vid alltför stora underskott under våren 2022. Covid-19-pandemin fortsätter att ha en extraordinär makroekonomisk och finanspolitisk inverkan som tillsammans med den rådande geopolitiska situationen har skapat en exceptionell osäkerhet, även när det gäller den detaljerade utformningen av finanspolitiken. Mot denna bakgrund anser kommissionen att det inte bör fattas några beslut under våren 2022 om huruvida en medlemsstat ska göras till föremål för förfarandet vid alltför stora underskott eller ej.

Hösten 2022 kommer kommissionen att på nytt bedöma om det är lämpligt att föreslå inledandet av några nya förfarande vid alltför stora underskott. De medlemsstater som planerar att överträda underskottsgränsen från och med 2023 bör beskriva sina planerade strategier för att få ner underskottet under referensvärdet så att hänsyn tas till detta vid bedömningen av relevanta faktorer såsom lämpligt.⁽¹²⁾ När det gäller de medlemsstater vars skuldkvot överstiger referensvärdet på 60 % av BNP kommer kommissionen att, vid sin bedömning av alla relevanta faktorer, överväga om efterlevnaden av riktmärket för skuldminskning skulle medföra en alltför krävande tidigarelagd finanspolitisk insats som riskerar att äventyra tillväxten. Kommissionen anser därför att det med hänsyn till de rådande exceptionella ekonomiska omständigheterna inte är berättigat att kräva efterlevnad av riktmärket för skuldminskning. Samtidigt kommer övervakningen av skuld- och underskottsutvecklingen att fortsätta och kommissionen kommer under hösten 2022 att på nytt bedöma om det är lämpligt att föreslå inledandet av några nya förfarande vid alltför stora underskott.

4. Läget vad gäller översynen av den ekonomiska styrningen

I oktober 2021 återupptog kommissionen den offentliga debatten om översynen av EU:s ram för ekonomisk styrning, varvid övriga institutioner och alla viktiga aktörer uppmanades att delta. Denna debatt pågår fortfarande och grundar sig både på kommissionens syn på ändamålsenligheten i ramen för ekonomisk övervakning som presenterades i februari 2020 och på lärdomarna från covid-19-krisen. Den offentliga debatten om EU:s finanspolitiska ram är inriktad på åstadkommandet av en gradvis, varaktig och tillväxtvänlig minskning ner till sunda nivåer; behovet av att bibehålla de offentliga investeringarna på en hög nivå under de kommande åren, bl.a. dem till den gröna och den digitala omställningen och för att förstärka resiliensen; vikten av att se till att de offentliga finanserna har en god sammansättning och håller hög kvalitet samt behovet av en kontracyklisk finanspolitik och av att skapa utrymme i de offentliga finanserna för en stabilisering; Vikten av en nära samordning mellan de olika politiska verktygen och mellan EU-nivån och de nationella nivåerna samt behovet av att förenkla EU:s ram och säkerställa efterlevnad av EU:s finanspolitiska ram. Debatten äger rum i olika forum, bland annat genom särskilda möten, workshoppar och en webbenkät. Denna inkluderande diskussion omfattar

⁽¹²⁾ De lämpliga relevanta faktorerna anges i artikel 2 i förordning 1467/97. I princip kan ett underskottsbaserat förfarande vid alltför stora underskott endast undvikas om det alltför stora underskottet ligger nära referensvärdet och bara övergående och undantagsvis överskrider detta.

både allmänheten och många olika berörda aktörer, bland annat arbetsmarknadens parter, den akademiska världen, andra EU-institutioner och EU-organ samt nationella regeringar och parlament. Webbenkäten stängdes den 31 december 2021. Kommissionen håller för närvarande på att analysera de inkomna svaren och kommer att lägga fram en sammanfattande rapport i mars 2022. Samarbetet med berörda aktörer om hur man kan göra ramen för ekonomisk styrning mer ändamålsenlig fortsätter i syfte att skapa ett samförstånd kring dess framtida utveckling.

Den pågående debatten ger även medlemsstaterna möjlighet att reflektera över de viktigaste målen för styrningsramen, hur denna bör fungera och vilka nya utmaningar som bör tas med. Diskussionerna sker huvudsakligen i ekonomiska och finansiella kommittén och kommittén för ekonomisk politik, men även på ministernivå i rådet (Ekofin) och bland medlemmarna i euroområdet i Eurogruppen när det gäller de aspekter som är specifika för euroområdet. Diskussionerna organiseras runt ett begränsat antal huvudteman i linje med de utmaningar som identifierats i meddelandet från oktober 2021 och de huvudsakliga frågorna i den offentliga debatten. Det rör sig bland annat om en hållbar offentlig skuldsättning och en tillväxtvänlig skuldminskning; skydd av offentliga investeringar och den finanspolitiska ramens roll när det gäller att främja offentliga investeringar och reformer i ljuset av den gröna och den digitala omställningen och en resilient EU-ekonomi; reflektioner kring lärdomarna från insatserna vid covid-19-krisen (inbegripet faciliteten för återhämtning och resiliens); kontracyklisk finanspolitik och skapandet av utrymme i de offentliga finanserna för en stabilisering på kort sikt; samt hur man kan förenkla de finanspolitiska ramarna, öka det nationella egenansvaret och förbättra efterlevnaden. De potentiella långsiktiga konsekvenserna av invasionen av Ukraina för resiliensen och säkerheten har också tagits upp. Dessutom förs det diskussioner mellan medlemmarna i euroområdet om aspekter som är specifika för euroområdet. Under de kommande månaderna planeras ytterligare diskussioner äga rum med viktiga aktörer (t.ex. den europeiska finanspolitiska nämnden och akademiker/expertter). För närvarande planeras avslutande diskussioner äga rum i juli, både på ministernivå i rådet (Ekofin) och mellan euroområdets medlemmar i Eurogruppen.

Med utgångspunkt i den pågående offentliga debatten och diskussionerna med medlemsstaterna kommer kommissionen att ge riktlinjer för möjliga ändringar av ramen för ekonomisk styrning i syfte att åstadkomma ett brett samförstånd kring vägen framåt i god tid före 2023. Kommissionen anser att det nuvarande läget i diskussionerna pekar mot ett antal huvudfrågor där ytterligare och mer konkreta insatser kan bana väg för ett framväxande samförstånd kring den framtida utvecklingen av EU:s finanspolitiska ram.

- **För att EU:s finanspolitiska ram ska bli framgångsrik är det viktigt att säkerställa en hållbar skuldsättning och främja hållbar tillväxt genom investeringar och reformer.** Det är av avgörande betydelse att man lyckas säkerställa finanspolitisk hållbarhet genom en minskning av de höga offentliga skuldkvoterna på ett realistiskt, gradvis och varaktigt sätt. EU:s finanspolitiska ram bör ge incitament till välfungerande strategier för skuldminskning på medellång sikt som är fokuserade på konsolidering av de offentliga finanserna, de offentliga

finansernas kvalitet och sammansättning och främjande av tillväxt. Ramen bör vara utformad för att möta aktuella och kommande utmaningar, vilket inbegriper en lämplig roll när det gäller att främja upprätthållandet av tillräckliga investeringsnivåer. De offentliga investeringarna kommer att behöva ligga kvar på höga nivåer under de kommande åren, vilket understryker vikten av att främja en god sammansättning och kvalitet på de offentliga finanserna i syfte att säkerställa en hållbar och inkluderande tillväxt. EU:s finanspolitiska ram bör spela en lämplig roll när det gäller att ge incitament till nationella investeringar och reformer, varvid särskild vikt bör läggas vid att säkerställa samstämmighet mellan investeringarna och reformpolitiken i medlemsstaterna och mellan nationella mål och EU-mål.

- **En ökad vikt vid det medelfristiga perspektivet i EU:s budgetövervakning förefaller vara en lovande väg framåt.** Den årliga övervakningen av medlemsstaternas finanspolitiska resultat bör fortsätta, varvid de positiva aspekterna av en multilateral finanspolitisk samordning bör behållas. Samtidigt bör det dock, under förutsättning att det finns en tydlig vägledning på EU-nivå, ges ökat utrymme för medlemsstaterna att fastställa och genomföra sina finanspolitiska anpassningsplaner på medellång sikt, varvid medlemsstaterna kan stärka sitt egenansvar och därmed också efterlevnaden genom att införliva sina investerings- och reformagendor i sina finanspolitiska strategier.
- **Det bör föras vidare diskussioner om vilka erfarenheter som kan dras av utformningen, styrningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens.** Tyngdpunkten bör ligga på vilka lärdomar som kan dras när det gäller förstärkt egenansvar, ömsesidigt förtroende, efterlevnad och samspelet mellan den ekonomiska och den finanspolitiska dimensionen, och EU- dimensionen och de nationella dimensionerna. Facilitetens åtagandebaserade strategi för politisk samordning, med starkt nationellt egenansvar för politikens utformning och resultat, och som grundar sig på förhandsvägledning till medlemsstaterna vad gäller investerings- och reformprioriteringar, förtjänar att uppmärksammas. Den europeiska planeringsterminen bör förbli referensramen för den integrerade övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken i EU.
- **De viktigaste målen är förenkling, förstärkt nationellt egenansvar och ökad efterlevnad.** Den nuvarande ramen bygger på icke- observerbara variabler som är känsliga för förändringar och påverkas av konjunkturläget. Den innehåller även en komplex uppsättning tolkningsbestämmelser, bland annat flexibilitetsklausuler, som gör att tillämpningen av ramen blir komplicerad och till att transparensen minskar. Detta betyder att det krävs enklare finanspolitiska regler som har en enda operativ regel på EU-nivå med observerbara indikatorer, såsom de aggregerade nettoutgifterna, för att bedöma efterlevnaden. Dessutom bör det övervägas om en tydlig fokusering på allvarliga politiska fel, enligt vad som fastställs i fördraget, kan bidra till en mer effektiv tillämpning av ramen. Dessa mål är sammanlänkade. En förenklad ram skulle framför allt göra EU:s budgetövervakning mer transparent och därmed bidra till en tydligare kommunikation, stärkt egenansvar, bättre genomförande och ökad

efterlevnad. Om medlemsstaterna ges ökat utrymme att utforma sina finanspolitiska strategier bör detta dock uppvägas av ett kraftfullare säkerställande av efterlevnaden av ramen från kommissionens och rådets sida vid bristande efterlevnad.

5. Nästa steg

I detta meddelande fastställs en preliminär finanspolitisk vägledning för 2023, vilken kommer att uppdateras såsom lämpligt, dock senast i den europeiska planeringsterminens vårpaket i maj 2022. Den framtida vägledningen kommer att ta hänsyn till den globala ekonomiska situationen, den specifika situationen i varje medlemsstat och diskussionen om ramen för ekonomisk styrning. Utvecklingen av de ekonomiska utsikterna kommer att noga övervakas och beaktas såsom lämpligt. Medlemsstaterna uppmanas att återspegla denna vägledning i sina stabilitets- och konvergensprogram.

Tillägg

Förteckning över de ytterligare tabeller som ska tillhandahållas i medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Obligatoriska uppgifter har markerats med fetstil.

Tabell över den inverkan som faciliteten för återhämtning och resiliens har på programmens prognoser - LÅN

Kassaflöden från facilitets-lån som prognosticeras i programmen (i % av BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Utbetalningar av facilitets-lån från EU							
Återbetalningar av facilitets-lån till EU							
Utgifter finansierade med facilitets-lån (i % av BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ersättningar till anställda (D.1)							
Insatsförbrukning (P.2)							
Sociala betalningar (D.62+D.632)							
Ränteutgifter (D.41)							
Subventioner, förfallna till betalning (D.3)							
Löpande transfereringar (D.7)							
TOTALA LÖPANDE UTGIFTER							
Fast bruttoinvestering (P.51g)							
Kapitaltransfereringar (D.9)							
TOTALA KAPITALUTGIFTER							
Andra kostnader finansierade med facilitets-lån (i % av BNP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Minskade skatteinkomster							
Andra kostnader som inverkar på inkomsterna							
Finansiella transaktioner							

Tabell över den inverkan som faciliteten för återhämtning och resiliens har på programmens prognoser - BIDRAG

Inkomster från facilitets-bidrag (i % av BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Facilitets-bidrag i enlighet med inkomstprognoserna							
Kontantutbetalningar av facilitets-bidrag från EU							
Utgifter finansierade med facilitets-bidrag (i % av BNP)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Ersättningar till anställda (D.1)							
Insatsförbrukning (P.2)							
Sociala betalningar (D.62+D.632)							
Ränteutgifter (D.41)							
Subventioner, förfallna till betalning (D.3)							
Löpande transfereringar (D.7)							
TOTALA LÖPANDE UTGIFTER							
Fast bruttoinvestering (P.51g)							
Kapitaltransfereringar (D.9)							
TOTALA KAPITALUTGIFTER							
Andra kostnader finansierade med facilitets-bidrag (i % av BNP) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Minskade skatteinkomster							
Andra kostnader som inverkar på inkomsterna							
Finansiella transaktioner							

Tabell över den garantistock som antagits/aviserats enligt programmet

	Åtgärder	Datum för antagande	Högsta belopp för ansvarsförbindelser (i % av BNP)	Beräknat utnyttjande (i % av BNP)
Åtgärder pga. covid-19				
	Delsumma			
Andra				
	Delsumma			
	Totalt			

Anmärkning: Denna tabell ersätter tabell 7 i stabilitets- och tillväxtpaktens uppförandekod.