

Bryssel den 3.3.2021
COM(2021) 105 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser

Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser

1. Inledning

Utbrottet av covid-19-pandemin orsakade en global folkhälsokris som saknar motstycke och i sin tur ledde till en kraftig konjunkturedgång. Medlemsstaterna har på en och samma gång behövt hantera folkhälsokrisen och samtidigt stötta ekonomin. De kraftfulla politiska insatser som har gjorts av länderna själva och på EU-nivå har mildrat krisens inverkan på Europas ekonomiska och sociala strukturer. På grund av den ekonomiska nedgången och det offentligfinansierade krisstödet har offentliga underskott och den offentliga skuldsättningen ökat kraftigt.

I detta meddelande redogör kommissionen för sina överväganden kring hur finanspolitiken bör samordnas på EU-nivå för att föra de samlade ansträngningarna att hantera pandemin in i nästa fas, stötta ekonomin och främja en hållbar återhämtning, men samtidigt slå vakt om hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. Medlemsstaterna genomför nu sina budgetar för 2021 och specialanpassar tillfälliga och riktade åtgärder som tar hänsyn till deras landspecifika omständigheter och kan vidtas vid rätt tidpunkt. I april kommer medlemsstaterna att lämna in sina stabilitets- och konvergensprogram och redogöra för sin finanspolitik på medellång sikt. Under de kommande månaderna kommer medlemsstaterna, när förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens har trätt kraft, lägga fram sina återhämtnings- och resiliensplaner, vars EU-finansierade genomförande i många fall kommer att resultera i en kraftfull finanspolitisk impuls. Meddelandet innehåller därför allmänna riktlinjer för den finanspolitik som medlemsstaterna bör bedriva framöver.

Det rådande läget är fortfarande mycket osäkert, men vissa av de utmaningar som våra ekonomier kommer att ställas inför i pandemins efterdyningar är tydliga. För att hantera dessa utmaningar krävs ett samordnat och konsekvent agerande med trovärdiga medelsiktiga finanspolitiska strategier som stöder återhämtningen men samtidigt slår vakt om hållbarheten i de offentliga finanserna.

Tack vare att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul aktiverades med anledning av covid-19-pandemin har medlemsstaterna kunnat avvika från normalt gällande budgetkrav. Eftersom klausulen inte innebär att förfarandena under pakten avbryts fortsätter Europeiska kommissionen att genomföra den årliga cykeln av övervakning av de offentliga finanserna. Detta meddelande innehåller politiska riktlinjer som ska göra det lättare att samordna finanspolitiken och utforma medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram. Meddelandet behandlar finanspolitiska åtgärders lämpliga utformning och beskaffenhet, tittar närmare på deras verkningsfullhet, på deras gradvisa omställning från krisstöd till mer riktade åtgärder, och på deras slutliga utfasning. Kommissionen redogör också för sina överväganden när det gäller om den allmänna undantagsklausulen bör avaktiveras eller vara aktiverad även framöver. Meddelandet innehåller slutligen allmänna indikationer om finanspolitikens samlade inriktning på medellång sikt, samt vilken betydelse bidragen från faciliteten för återhämtning och resiliens kan få för finanspolitiken.

Dessa överväganden kan ligga till grund för Ekofinrådets och Eurogruppens diskussioner och kommer att beskrivas närmare i den finanspolitiska vägledning som kommissionen kommer att föreslå i samband med den europeiska planeringsterminens värpaket i slutet av maj 2021.

2. Ekonomisk situation och framtidsutsikter

Ett år efter det att covid-19 drabbade EU och den globala ekonomin fortsätter pandemin att hålla Europa i ett hårt grepp. Den förnyade smittspridningen under hösten 2020 och uppkomsten av mer smittsamma varianter har förvärrat den epidemiologiska situationen och tvingat medlemsstaterna att återinföra eller skärpa smittskyddsåtgärder som påverkar den ekonomiska aktiviteten.

Samtidigt har man de senaste månaderna börjat se ljuset i slutet av tunneln. Genombrottet i utvecklingen av vacciner förra hösten och starten av massvaccinationskampanjer i alla medlemsstater gör att utsikterna på längre sikt har ljusnat och väckt förhoppningar om en återgång till ett nytt normaltillstånd. Man lyckades dessutom nå en överenskommelse om den fleråriga budgetramen och Next Generation EU. Faciliteten för återhämtning och resiliens är på plats och kommer att stötta medlemsstaterna på vägen mot en hållbar återhämtning.

Den europeiska ekonomin förväntas ha avslutat år 2020 och inlett det nya året utifrån en svag position, men enligt kommissionens vinterprognos 2021 kommer tillväxten i Europa åter komma igång under våren och takten stiga under sommaren. Den ekonomiska aktiviteten sjönk under fjärde kvartalet 2020 och enkätindikatorer pekar på en dämpad ekonomisk aktivitet i början av året. I takt med att vaccineringen av riskgrupper fortskrider förväntas den ekonomiska aktiviteten dock komma igång igen. Den externa efterfrågan förväntas ge draghjälp åt återhämtningen allteftersom utsikterna för världsekonomin förbättras. Sammantaget beräknas tillväxten återhämta sig till omkring 3¾ % år 2021 i EU och euroområdet, efter att ha sjunkit med omkring 6½ % år 2020. I takt med att återhämtningen får fäste bör den årliga tillväxttakten år 2022 ligga på omkring 4 % i EU och 3¾ % i euroområdet. I nuläget förväntas den reala tillväxten i BNP i EU och euroområdet generellt ha återgått till förkrisnivåerna andra kvartalet 2022. Produktionen förväntas dock inte ha återgått till samma trendmässiga utveckling som före krisen i slutet av 2022 (se tillägg, diagram 1)¹.

Återhämtningen ser ut att bli ojämn mellan länderna. Den förväntade takten i återhämtningen speglar skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller pandemins allvarlighetsgrad, hur stränga smittskyddsåtgärder som vidtagits och hur länge de varit i kraft, turist- och fritidsnäringarnas relativa betydelse, ekonomins motståndskraft och ekonomiska fundamenta, samt hur omfattande politiska insatser som vidtagits och vid vilken tidpunkt. I en del medlemsstater förväntas avståndet till produktionsnivåerna före krisen ha hämtats in i slutet av 2021, medan andra inte förväntas ha uppnått dessa nivåer ens i slutet av 2022.

¹ Trendmässig produktion enligt kommissionens vinterprognos 2020, dvs. före covid-19-utbrottet i EU.

Dessa prognoser omgärdas av betydande osäkerhet och förhöjda risker som i första hand beror på pandemins utveckling och på om vaccinationskampanjerna är framgångsrika (se tillägg, diagram 2). I bästa fall kan vaccinationsprocessen leda till att det blir möjligt att fasa ut smittskyddsåtgärderna snabbare och till att återhämtningen därmed kommer igång tidigare och blir starkare. Tillfrisknandet kan dessutom gå snabbare än väntat. En plötslig våg av optimism när krisen väl är över kan frigöra den uppdämda efterfrågan och leda till investeringsprojekt i ett läge med ett historiskt högt hushållssparande, låga finansieringskostnader och en stödjande politik. Å andra sidan kan pandemin visa sig bli mer långvarig eller på kort sikt mer allvarlig. Det finns bland annat en risk att nya och mer smittsamma varianter av coronaviruset kan fördröja hävandet av smittskyddsåtgärderna. Detta skulle bromsa den förväntade återhämtningen och riskera att skadeverkningarna i de europeiska ekonomiska och sociala strukturerna till följd av den utdragna krisen blir mer djupgående i form av konkurser, fler långtidsarbetslösa och ökad ojämlikhet. Om det offentligfinansiella stödet dras tillbaka för tidigt finns det en risk att återhämtningen fördröjs och de bestående skadeverkningarna förvärras i hela EU. Ökade skillnader mellan länderna kan dessutom fördjupas, störa den inre marknadens funktion, leda till effektivitetsförluster och i sista hand bli självförstärkande.

Ett ambitiöst och snabbt genomförande av Next Generation EU-programmet, inklusive faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF), skulle ge EU:s ekonomi en rejäl skjuts. Efter den politiska överenskommelse som ingicks om RRF i december 2020 har arbetet med att upprätta nationella återhämtnings- och resiliensplaner intensifierats i alla medlemsstater. Merparten av utkasten till planer har inte ännu beaktats i kommissionens prognos. När åtgärderna i de kommande återhämtnings- och resiliensplanerna genomförs kan den ekonomiska återhämtningen 2021 och 2022 visa sig bli starkare än vad som nu förväntas. Parallellt med att medlemsstaterna upprättar sina återhämtnings- och resiliensplaner bör de även påskynda programplaneringen av de sammanhållningspolitiska medlen för perioden 2021–2027, så att alla instrument stöder en hållbar, grön och digital återhämtning.

Det försämrade hälsoläget och ekonomiska läget sista kvartalet 2020 och i början av 2021 ledde till att medlemsstaterna förlängde krisåtgärderna eller ökade sitt offentligfinansiella stöd. Riskpremierna på statsobligationer var samtidigt fortsatt låga, delvis tack vare en kombination av kraftfulla åtgärder från EU:s och medlemsstaternas sida. Häri ingick en nära samordning av politiska insatser och en starkt stödjande inriktning på både finanspolitiken och penningpolitiken. Ett för tidigt tillbakadragande av det offentligfinansiella stödet i EU och andra stora ekonomier (ruta 1), eller avsteg från åtagandet om hållbara offentliga finanser på medellång sikt, kan förändra stämmningsläget på finansmarknaderna.

Ruta 1: Finanspolitisk respons i omvärlden

Globalt uppgick de finanspolitiska insatser som vidtogs med anledning av covid-19-pandemin

till omkring 6 biljoner euro i direkt budgetstöd år 2020 (nästan 7½ % av världens BNP), där merparten av stödet kom från G20-länderna². Detta är mer än dubbelt så mycket som insatserna i samband med den globala finanskrisen 2008–2010. Det offentligfinansiella stödet har mildrat pandemins effekter på konsumtion och produktion³, men samtidigt lett till ökade offentliga underskott och skulder. Den globala offentliga skulden beräknas ha stigit till 98 % av världens BNP i slutet av 2020⁴, jämfört med de 84 % av BNP för detta år som förutsågs i prognoser strax före pandemins utbrott. Extra utgifter inom vårdsektorn uppgick till 800 miljarder euro, medan det direkta offentligfinansiella stödet till hushåll och företag uppgick till nästan 5 biljoner euro.

Utöver direkta finanspolitiska stimulansåtgärder vidtog regeringarna dessutom likviditetsstödåtgärder riktade till företag och hushåll till ett värde av omkring 5 biljoner euro (omkring 6 % av världens BNP) i form av bland annat kapitaltillskott, lån, tillgångsköp eller övertagande av skulder, samt garantier. Eventuella framtida effekter av dessa ansvarsförbindelser på den offentliga skulden och underskottet beror på i vilken grad dessa garantier utnyttjas av den privata sektorn och i vilken grad de sedan tas i anspråk eller aktiveras.

De enskilda ländernas finanspolitiska insatser påverkades av möjligheterna att låna upp medel till rimlig kostnad, välfärdssystemens storlek och det tillgängliga politiska manöverutrymmet. Länder med större skyddsnät utvidgade sina befintliga åtgärder och deras politiska insatser var relativt sett mer beroende av automatiska stabilisatorer. Länder med mindre skyddsnät var däremot tvungna att vidta mer omfattande diskretionära offentligfinansiella åtgärder. Under 2020 antog USA till exempel budgetåtgärder som motsvarade nästan 17 % av BNP och likviditetsstöd som motsvarade 2,4 % av BNP, och ett nytt paket värt 1,9 biljoner US-dollar (omkring 10 % av BNP) diskuteras för närvarande i den amerikanska kongressen. Ett annat lagförslag som är inriktat på åtgärder för att skapa sysselsättning, förbättra infrastrukturen, bekämpa klimatförändringarna och motverka rasdiskriminering ska enligt planerna läggas fram senare i år.

I ett läge där det penningpolitiska utrymmet var begränsat satte Japan in relativt starka finanspolitiska stimulansåtgärder på omkring 15½ % av BNP i direkt offentligfinansiellt stöd och mer än 28 % av BNP i likviditetsstöd. Kina tillhandahöll budgetstöd på omkring 4½ % av BNP och likviditetsstöd på mer än 1 % av BNP. I Storbritannien motsvarade budgetåtgärder och likviditetsåtgärder var för sig mer än 16 % av BNP. Hur stor andel som utgjordes av åtgärder inriktade på hälso- och sjukvårdssektorn berodde slutligen på den epidemiologiska situationen och utgångsläget före krisen. De totala offentliga utgifterna för hälso- och sjukvård låg på mellan 0,1 % av BNP i Kina och mer än 5 % av BNP i Storbritannien.

Utvecklade ekonomier kunde i allmänhet låna billigare än andra länder och därför finansiera större paket. I genomsnitt vidtog utvecklade ekonomier finanspolitiska åtgärder motsvarande

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic (januari 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Internationella valutafonden – IMF (2021), *World Economic Outlook*, januari 2021, uppdatering.

⁴ Internationella valutafonden – IMF (2021), *Fiscal Monitor*, januari 2021, uppdatering.

omkring 24 % av BNP, vilket stod i skarp kontrast mot siffran på 6 % på tillväxtmarknaderna och mindre än 2 % i låginkomstländer⁵. Stöd från det internationella samfundet i form av bidrag, subventionerad finansiering och skuldlättnader spelar en mycket viktig roll för att stödja de politiska insatserna i EU:s partnerländer.

3. Finanspolitiska insatser på nationell nivå: hantera pandemin, stötta ekonomin och främja en hållbar återhämtning

Medlemsstaterna vidtog snabbt finanspolitiska åtgärder av en aldrig tidigare skådad omfattning och de offentligfinansiella åtgärderna och likviditetsåtgärderna tros ha dämpat nedgången i BNP under 2020 med omkring 4,5 procentenheter⁶. Åtgärderna underlättades av att stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul aktiverades i ett tidigt skede i mars 2020 och att maximal nytta drogs av flexibilitetsutrymmet i statsstödsreglerna, framför allt genom den tillfälliga ram som även den infördes i mars 2020. Totalt sett beräknas det offentligfinansiella stödet i EU – inbegripet automatiska stabilisatorer och diskretionära åtgärder – under 2020 ha uppgått till omkring 8 % av BNP, vilket är betydligt mer än det offentligfinansiella stödet under åren 2008–2009. Medlemsstaterna vidtog diskretionära finanspolitiska krisåtgärder som motsvarade nästan 4 % av BNP år 2020 (se tillägg, tabell 1) utöver de redan betydande automatiska stabilisatorer vars effekt uppskattades till omkring 4 % av BNP. Merparten av de diskretionära åtgärderna bestod av ytterligare utgifter (3,3 % av BNP). Häri ingick extra utgifter för hälso- och sjukvård (0,6 % av BNP) för att bland annat stärka vårdsystemens kapacitet, skaffa skyddsutrustning eller inrätta test- och smittspårningssystem. Utgiftsåtgärder på andra områden (2,7 % av BNP) utgjordes av ersättningar till särskilda sektorer för förlorad inkomst samt system för korttidsarbete och andra utgiftsposter. Skattelättnadsåtgärder utgjorde ytterligare 0,4 % av BNP. Medlemsstaterna gav även betydande likviditetsstöd (omkring 19 % av BNP) i form av främst offentliga garantier. Omkring en fjärdedel av de tillgängliga garantierna har hittills utnyttjats. I många fall har dessa garantiordningar behövt prövas och godkännas av kommissionen, vilket skedde snabbt och i enlighet med EU:s regler om statligt stöd.

Den 20 juli 2020 rekommenderade rådet medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt hantera pandemin, stötta ekonomin och främja återhämtningen. Rådet rekommenderade även medlemsstaterna att, när det ekonomiska läget så tillåter, bedriva en finanspolitik inriktad på att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna och säkerställa en hållbar skuldsättning, samtidigt som de bör öka investeringarna.

Medlemsstaternas åtgärder har visat sig vara effektiva när det gäller att skydda sysselsättningen. Nationella initiativ för att stödja korttidsarbete har skyddat omkring 20 % av sysselsättningen i EU. Medlemsstaterna utnyttjar i hög grad möjligheten att få ekonomiskt stöd i form av lån på förmånliga villkor från Sure (instrumentet för stöd för att minska risken

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Se: kommissionens uppdaterade beräkningar baserade på simuleringsanalysen i Pfeiffer, P., Roeger W. och in 't Veld, J. (2020), *The Covid-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response*, ECFIN Discussion Paper 127, juli 2020.

för arbetslöshet i en krissituation) för att finansiera system för korttidsarbete och liknande åtgärder som skyddar anställda och egenföretagare⁷. Åtgärderna omfattade ett stort antal program som bland annat var inriktade på att göra befintliga system mer flexibla för att stödja övergångar på arbetsmarknaden, kompetenshöjning och extra yrkesutbildningar som ett alternativ till arbetstidsförkortning. Dessa statligt finansierade system minskar företagens arbetskraftskostnader samtidigt som de ger arbetstagarna en bättre ersättningsinkomst jämfört med det vanliga arbetslöshetsunderstödet. De bidrar även till att värna sysselsättningen och begränsa ytterligare minskningar av antalet arbetstillfällen, hushållens disponibla inkomster och den inhemska efterfrågan. Dessa system är mycket effektiva: trots den kraftiga nedgången i den ekonomiska aktiviteten ökade arbetslösheten i EU bara marginellt under 2020. Ökningen var betydligt mindre än man kunnat vänta med tanke på det historiska förhållandet mellan arbetslöshet och BNP-tillväxt (se tillägg, diagram 3). Fluktuationerna i arbetslösheten i EU var dessutom markant mindre än i USA (se tillägg, diagram 4). Systemen för sysselsättningsstöd är effektivast i länder som redan innan hade väl etablerade nationella system. I länder som införde sådana system under pandemin kan den dämpande effekten på arbetslösheten ha varit något mindre.

Akut likviditetsstöd förhindrade att likviditetsbrist resulterade i solvensproblem. Företagssektorn drabbades hårt av krisen och många ekonomiskt bärkraftiga företag med starka affärsmodeller hamnade i trångmål. Effekterna varierade mellan olika branscher, men pressen var särskilt hård på företag inom tjänstesektorn som är mer beroende av direkta sociala kontakter. Åtgärderna omfattade kapitaltillskott, kreditlöften, offentliga lånegarantier, uppskov med räntebetalningar och uppskov med skatt, skatte- och avgiftslättnader, samt insolvensrelaterade åtgärder⁸. Kommissionens beräkningar tyder på att en fjärdedel av företagen i EU utan det statliga stödet (förutom systemen för korttidsarbete) eller nya lån skulle ha uttömt sina kapitalbuffertar och fått likviditetsproblem i slutet av 2020. Statliga kreditgarantier och moratorier för återbetalning av lån har hittills förhindrat en ökning av fallerade lån. Förseningar i handläggningen av ärenden, moratorier för återbetalning av lån och tillfälliga lättnader i konkurslagstiftningen ledde till att färre företag gick i konkurs 2020 än året innan.

Det diskretionära finanspolitiska stödet förväntas gradvis minska när krisåtgärderna dras tillbaka eller löper ut. På senare tid har många medlemsstater på grund av pandemins utveckling och de fortsatta restriktionerna när det gäller sociala kontakter tänkt om när det gäller takten i avskaffandet av krisåtgärderna, eftersom utvecklingen visat vikten av snabba nationella finanspolitiska insatser. Sammantaget förväntas effekterna av covid-19-relaterade åtgärder för närvarande motsvara omkring 2,6 % av BNP år 2021 och omkring 0,6 % av BNP år 2022. Ekonomin kommer dessutom även framöver få ytterligare stöd genom automatiska stabilisatorer.

⁷ Rådets förordning (EU) 2020/672 av den 19 maj 2020 om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av covid-19-utbrottet, genom vilken 100 miljarder euro ställs till förfogande i ekonomiskt stöd i form av lån till ansökande medlemsstater.

⁸ Till exempel uppskov när det gäller (gäldenärsers) skyldighet och (borgenärsers) möjlighet att ansöka om insolvens eller moratorier för indrivning av fordringar eller uppsägning av avtal samt avbrytande av domstolsförfaranden. En översikt över de insolvensåtgärder som vidtagits av medlemsstaterna finns på https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do

Medlemsstaternas utkast till budgetplaner för 2021 överensstämde sammantaget med den finanspolitiska rekommendationen. Under hösten 2020 bedömde kommissionen euroländernas utkast till budgetplaner för 2021 på grundval av en kvalitativ bedömning av deras finanspolitiska åtgärder, bland annat av deras riktade och tillfälliga karaktär. Merparten av åtgärderna i utkasten till budgetplaner stöder den ekonomiska aktiviteten i ett läge med betydande osäkerhet. I de flesta medlemsstater var åtgärderna mestadels tillfälliga. En del åtgärder i ett fåtal medlemsstaters utkast till budgetplaner föreföll dock inte vara tillfälliga eller matchas med uppvägande åtgärder. Sedan utkasten till budgetplaner för 2021 bedömdes har medlemsstaterna vidtagit åtgärder med en ytterligare direkt budgeteffekt på 1,0 % av EU:s BNP år 2021, varav nästan alla på utgiftssidan. Extra utgifter för hälso- och sjukvård och utgifter för system för korttidsarbete uppskattas var för sig motsvara 0,2 % av BNP. De extra utgifterna gäller även olika stödprogram för krisdrabbade företag, bland annat bidrag till branscher som drabbats särskilt hårt.

4. EU:s agerande: optimalt utnyttjande av den allmänna undantagsklausulen och Next Generation EU

I mars 2020 aktiverade EU stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul, vilken möjliggör tillfälliga avsteg från de normalt gällande offentligfinansiella reglerna om EU drabbas av en allvarlig konjunkturedgång. Kommissionen föreslog att den allmänna undantagsklausulen skulle aktiveras för att göra det möjligt för EU agera snabbt, kraftfullt och samordnat på den snabba krisutvecklingen. Det är enligt särskilda bestämmelser i EU:s offentligfinansiella regler möjligt för alla medlemsstater att i en allmän krissituation samordnat och under ordnade former tillfälligt avvika från normalt gällande krav. När det gäller paktens förebyggande del sägs det i artiklarna 5.1 och 9.1 i förordning (EG) nr 1466/97 att ”i perioder av allvarliga konjunkturedgångar för euroområdet eller unionen som helhet kan medlemsstaterna tillfälligt tillåtas avvika från anpassningsbanan för att nå det medelfristiga budgetmål[et], förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt”. Kommissionen slog fast att den allmänna undantagsklausulen inte upphäver paktens förfaranden, men att dess aktivering skulle göra det möjligt för kommissionen och rådet att vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för paktens och samtidigt avvika från normalt gällande budgetkrav.

I maj 2020 antog kommissionen rapporter enligt artikel 126.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt för alla medlemsstater utom Rumänien, som redan omfattades av ett underskottsförfarande. I rapporterna bedöms medlemsstaternas uppfyllande av underskottskriteriet år 2020 på grundval av deras budgetplaner eller kommissionens vårprognos 2020. För vissa medlemsstater bedömdes även uppfyllandet av skuldkriteriet år 2019. På grund av de politiska insatser som gjorts för att hantera covid-19-krisen låg medlemsstaternas planerade underskott för 2020 i regel över gränsvärdet på 3 % av BNP. Kommissionen ansåg att det i det läget inte borde fattas något beslut om huruvida de skulle bli föremål för ett underskottsförfarande. Beslutet motiverades av den exceptionellt stora osäkerhet som var ett resultat av covid-19-utbrottets makroekonomiska och offentligfinansiella effekter, bland annat när det gäller möjligheterna att staka ut en trovärdig finanspolitisk bana.

Kommissionen anser att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin som baseras på kvantitativa kriterier. På grund av de fortsatt mycket osäkra ekonomiska utsikterna är det inte möjligt att med säkerhet förutse när den allvarliga konjunkturedgången i EU och euroområdet kommer att vända. Det bör vara läget i EU:s och euroområdets ekonomi som avgör när undantagsklausulen avaktiveras och utgångspunkten vara att det kommer att ta tid för ekonomin att återgå till mer normala förhållanden. Flera mått kan användas i detta sammanhang, även om de har sina begränsningar:

- Skillnaden mellan faktisk och potentiell produktion är ett vanligt förekommande mått i EU:s offentligfinansiella regler som i nuläget dock är ytterst osäkert på grund av den allvarliga ekonomiska chocken och dess unika egenskaper.
- Den ekonomiska tillväxten på kvartalsbasis eller till och med årsbasis ger inte hela bilden av läget i ekonomin, och den starka ekonomiska tillväxten under åren 2021–2022 ger en missvisande bild av styrkan i återhämtningen med tanke på den exceptionella nedgången i BNP under 2020 och de allvarliga skadeverkningar detta har fått för ekonomin.
- Arbetsmarknadsmått, till exempel den registrerade arbetslösheten, kan ge en felaktig bild av det ekonomiska läget på grund av den omfattande användningen av system för korttidsarbete, ofrivilligt deltidsarbete och det faktum att dessa mått reagerar på den ekonomiska utvecklingen med en viss fördröjning.
- *Nivån* på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna är ett bättre mått för att mäta hur långt återhämtningen har kommit⁹.

Nivån på den ekonomiska aktiviteten i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna (slutet av 2019) skulle därför vara det viktigaste kvantitativa kriteriet när kommissionen gör sin samlade bedömning av om den allmänna undantagsklausulen bör avaktiveras eller fortsätta att gälla. Enligt kommissionens vinterprognos 2021 beräknas EU:s BNP uppgå till samma nivå som 2019 kring halvårsskiftet 2022. De nuvarande preliminära måtten talar därför för att den allmänna undantagsklausulen bör fortsätta att gälla under 2022 och avaktiveras från och med 2023. Kommissionen kommer att ta ställning till om den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla på grundval av sin vårprognos 2021 i samband med den europeiska planeringsterminens vårpaket. Även efter det att den allmänna undantagsklausulen har avaktiverats kommer hänsyn att tas till landspecifika förhållanden. Om den ekonomiska aktiviteten i en medlemsstat inte har återgått till samma nivå som före krisen kommer flexibilitetsutrymmet inom stabilitets- och tillväxtpakten att utnyttjas fullt ut och särskilt beaktas i den finanspolitiska vägledningen.

Nationella finanspolitiska insatser har understötts och kompletterats med åtgärder på EU-nivå av en omfattning som saknar motstycke. Sure-instrumentet ger medlemsstaterna billiga lån så att de kan stödja arbetstagarna. Under 2020 godkände rådet totalt 90 miljarder euro i Sure-stöd till 18 medlemsstater, och ytterligare en medlemsstat ansökte om stöd i februari 2021. Europeiska investeringsbanken har skapat ett skyddsnät för företag, medan

⁹ Denna strategi föreslogs även av Europeiska finanspolitiska nämnden. Se: Europeiska finanspolitiska nämnden, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021*, juli 2020.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

Europeiska stabilitetsmekanismens instrument för pandemikrisstöd utgör ett skyddsnät för medlemsstaterna när det gäller att finansiera hälso- och sjukvård samt täcka kostnader för att bota och förebygga covid-19. Next Generation EU, däribland RRF, ska säkerställa en hållbar, jämn, inkluderande och rättvis återhämtning. De sammanhållningspolitiska medlen omdirigerades slutligen dit de bäst behövs genom investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset plus¹⁰. En annan åtgärd på EU-nivå var antagandet av en tillfällig ram för att göra det möjligt för medlemsstaterna att dra maximal nytta av flexibilitetsutrymmet i statsstödsreglerna för att stötta ekonomin i samband med covid-19-utbrottet. Ramen ändrades senare för att skapa fler möjligheter att ge statligt stöd till forskning, testning och produktion av produkter som är relevanta för att bekämpa pandemin, skydda sysselsättningen och fortsatt stötta ekonomin. Den utvidgades senare för att möjliggöra rekapitalisering och förlagslån i syfte att ge ytterligare stöd till små företag och uppmuntra privata investeringar. Mer nyligen har den tillfälliga ramen förlängts till slutet av 2021, samtidigt som vissa stödtak har höjts och tillstånd getts att omvandla vissa återbetalningspliktiga instrument till direkta bidrag. Pandemins effekter på ekonomin ledde till att ECB vidtog en rad penningpolitiska åtgärder, framför allt stödköpsprogrammet PEPP, och även sköt till ytterligare likviditet genom riktade långfristiga refinansieringstransaktioner. Dessa åtgärder bidrar till att bevara gynnsamma finansieringsvillkor under pandemin för alla sektorer av ekonomin, vilket stöttar den ekonomiska aktiviteten och skyddar prisstabiliteten på medellång sikt.

RRF-faciliteten kommer att stödja medlemsstaternas insatser att öka tillväxtpotentialen genom strukturreformer och investeringar, samtidigt som den bidrar till den gröna och den digitala omställningen. Faciliteten ska erbjuda 312,5 miljarder euro i icke-återbetalningspliktigt stöd och upp till 360 miljarder euro i lån till medlemsstaterna, samt vara inriktad på de ekonomier som drabbats hårdast av pandemins följdverkningar för ekonomin. Faciliteten ska minska risken för skillnader i både ekonomiska och sociala förhållanden inom euroområdet och EU. Dess totala storlek är möjlig genom att EU emitterar obligationer i en aldrig skådad omfattning. Fortsatt tillgång till den förmånliga finansieringen från Next Generation EU kommer även att villkoras av utgifternas beskaffenhet och EU-medlemsstaternas förmåga att verkligen genomföra sina planer genom att bland annat inrätta effektiva strukturer för att absorbera ett omfattande och tidigarelagt EU-stöd. Överensstämmelse mellan medlemsstaternas medelsiktiga budgetplanering och deras investeringar och reformer under RRF är också en viktig förutsättning för att EU-stödet under Next Generation EU ska utnyttjas på bästa sätt.

Modellbaserade simuleringar visar att Next Generation EU har haft en betydande inverkan på tillväxten. EU:s BNP beräknas bli nästan 2 % högre på kort och medellång sikt och 1 % högre på lång sikt, förutsatt att alla bidrag och hälften av lånen används för att öka produktiva offentliga investeringar¹¹. Större investeringar förväntas öka efterfrågan på kort sikt och den potentiella tillväxten på medellång sikt. Med styrräntor nära en undre gräns är risken att de finanspolitiska stimulansåtgärderna tränger undan privata investeringar begränsad. Högre BNP kommer även ha en gynnsam inverkan på skuldkvoten, framför allt i

¹⁰ EUT L 99, 31.3.2020, s. 5.

¹¹ Se: Kommissionens ekonomiska höstprognos 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Uppdatering av de ursprungliga modellsimuleringar som presenterades i Europeiska kommissionens *Identifying Europe's recovery needs*, SWD (2020) 98 final.

medlemsstater med hög skuldsättning, vilket kommer att sänka riskpremierna och stimulera privat konsumtion och privata investeringar. Samordningen av de finanspolitiska stimulansåtgärderna får slutligen positiva följeffekter för tillväxten på grund av de ökade möjligheterna att exportera internt inom EU.

Utrullningen av RRF är av stor betydelse för finanspolitiken på nationell nivå. Utgifter som finansieras genom faciliteten kommer att ge en stark finanspolitisk impuls de kommande åren. De utgifter som finansieras av RRF med icke-återbetalningspliktigt stöd kommer att göra det möjligt att finansiera investeringsprojekt av hög kvalitet och täcka kostnader för produktivitetshöjande reformer utan att leda till högre underskott och skuldsättning. Finansieringen från RRF kommer alltså att bidra till medlemsstaternas ekonomiska återhämtning, främja en högre potentiell tillväxt och gradvis förbättra det underliggande läget i deras offentliga finanser. Denna möjlighet är särskilt betydelsefull för medlemsstater med mindre offentligfinansiellt utrymme eller hög offentlig skuldsättning som bör bedriva en försiktig finanspolitik. Förutsatt att RRF-medlen kan absorberas på ett bra sätt kommer de ytterligare utgifter som finansieras genom RRF att ge en betydande finanspolitisk impuls de kommande åren, vilken kommer att avta efter de första åren av tidigarelagda RRF-investeringar. När medlemsstaterna utformar sina medelsiktiga finanspolitiska strategier bör de ta hänsyn till detta samspel mellan RRF och nationellt finansierade utgifter så att kan dra nytta av denna möjlighet (se även avsnitt 5). Godkännandet av beslutet om egna medel är en förutsättning för att RRF ska kunna finansieras via Next Generation EU. Medlemsstaterna bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa ett snabbt godkännande i enlighet med sina nationella krav.

RRF är avsett att uppmuntra medlemsstaterna att göra de offentliga utgifterna och inkomsterna mer tillväxtvänliga. För att detta ska ske bör de offentliga investeringar som finansieras genom RRF:s icke-återbetalningspliktiga stöd komma utöver redan befintliga investeringar. RRF-stödet kan bara bidra till återhämtningen och höja den potentiella tillväxten om det används för att finansiera ytterligare produktiva investeringar av hög kvalitet och i synnerhet om det kombineras med strukturreformer. Om RRF-stödet däremot inte leder till ökade investeringar kommer det bara tillfälligt att minska underskott och skuldkvoter och inte ha någon positiv inverkan på den potentiella tillväxten på medellång till lång sikt samt riskera att de offentliga utgifternas sammansättning försämras. Det ytterligare offentligfinansiella utrymme som skapas tack vare RRF är dessutom tillfälligt och inte avsett att användas för att finansiera ytterligare utgifter som är återkommande. I stället bör nya permanenta åtgärder matchas med nationella finansieringskällor som kan finnas kvar över tid.

Medlemsstaterna bör se till att deras återhämtnings- och resiliensplaner omfattar reformer och investeringar som stöttar återhämtningen och stärker ekonomins och samhällets motståndskraft. Enligt den förordning som överenskommits med Europaparlamentet och rådet måste medlemsstaterna konkret ta itu med alla eller en betydande del av de utmaningar som identifieras i de landspecifika rekommendationerna, bland annat de som bidrar till hållbara offentliga finanser på medellång sikt¹². Ett genomförande av de landspecifika rekommendationerna skulle dessutom främja återhämtningen och stärka motståndskraften. På inkomstsidan kan det handla om åtgärder för

¹² EUT L 57, 18.2.2021, s. 17.

att stärka skatteuppbörden och kontrollen av att skattereglerna efterlevs, att bredda skattebaserna och genomföra tillväxtvänliga skatteväxlingar som bland annat minskar skattebördan på arbete och främjar miljö- och klimatmål. På utgiftssidan kan det handla om åtgärder för att stärka offentlig finansförvaltning och genomföra utgiftsöversyner som leder till en meningsfull omdirigering av utgifterna till mer produktiva ändamål. Det kan även handla om åtgärder för att säkerställa att de sociala välfärdssystemen är hållbara, till exempel reformer som ökar sysselsättningsgraden och minskar risken att covid-19-krisen leder till högre långtidsarbetslöshet eller ett minskat arbetskraftsdeltagande, inte minst med tanke på att befolkningen blir allt äldre. Åtgärder som undanröjer onödiga hinder för investeringar och affärsverksamhet är slutligen viktiga för att bevara sunda offentliga finanser genom att skapa högre ekonomisk tillväxt, men medför ofta inga budgetkostnader.

5. Riktlinjer för samordning av finanspolitiken

Att länderna samordnar sin finanspolitik är mycket viktigt för att stötta återhämtningen i ett osäkert läge där det penningpolitiska utrymmet är begränsat. I rekommendationen om den ekonomiska politiken i euroområdet var rådet enigt om att finanspolitiken bör vara fortsatt stödjande i alla medlemsstater i euroområdet under hela 2021¹³. Politiska åtgärder bör anpassas till landspecifika omständigheter, vidtas vid rätt tidpunkt samt vara tillfälliga och riktade. Medlemsstaterna bör fortsätta att samordna sitt agerande för att effektivt hantera pandemin, stötta ekonomin och främja en hållbar återhämtning. När de epidemiologiska och ekonomiska förhållandena så tillåter bör krisåtgärderna fasas ut, samtidigt som krisens sociala och arbetsmarknadsrelaterade följdverkningar måste motverkas. I rådets slutsatser om rapporten om förvarningsmekanismen, som antogs i januari 2021, efterlystes dessutom ytterligare riktade och tillfälliga åtgärder för att stödja återhämtningen som beaktar befintliga och nya risker för den makroekonomiska stabiliteten. Argumenten för en samordnad finanspolitisk inriktning på medlemsstats- och EU-nivå är fortfarande fullt giltiga.

I ljuset av detta bör finanspolitiken framöver utgå från ett antal grundläggande överväganden. Det är för det första viktigt att budgetpolitiken fortsätter att samordnas i medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram samt återhämtnings- och resiliensplaner. Finanspolitiken bör för det andra snabbt kunna anpassas till lägesutvecklingen. För det tredje är det viktigt att det offentligfinansiella stödet inte dras tillbaka för tidigt. Finanspolitiken är inte minst i ett osäkert klimat ett effektivt verktyg. Riskerna om stödåtgärderna dras tillbaka för tidigt är större än om de blir kvar för länge. Dras de tillbaka i förtid kan det dessutom leda till en obalans i den samlade policymixen i ett läge där penningpolitiken under en längre tid sannolikt kommer att bedrivas vid eller nära styrräntans undre gräns. För det fjärde bör de offentligfinansiella åtgärderna så snart hälsoriskerna minskar efterhand ställas om till mer riktade åtgärder som främjar en motståndskraftig och hållbar återhämtning. För det femte bör finanspolitiken ta hänsyn till effekterna av RRF. Finanspolitiken bör slutligen ta hänsyn till styrkan i återhämtningen och

¹³ (kommande) Rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet. Den överenskomna texten kan laddas ned från: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/sv/pdf>

de offentliga finansernas hållbarhet. Medlemsstaterna bör som ett led i ett väl planlagt och gradvis tillbakadragande av policyn stödja, och vid rätt tidpunkt, bedriva en finanspolitik som syftar till att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna, men som även ökar investeringarna.

Dessa överväganden får implikationer för finanspolitiken den närmaste tiden, inte minst vad gäller utformningen av åtgärder, den samlade finanspolitiska impulsen och vikten av att ta hänsyn till skillnader när det gäller läget i olika medlemsstater. Dessa kommer att beskrivas närmare i den vägledning som ges i samband med den europeiska planeringsterminens vårpaket.

Offentligfinansiella stödåtgärders utformning

Stödåtgärderna bör vidtas vid rätt tidpunkt samt vara tillfälliga och riktade. Offentligfinansiella åtgärder bör maximera stödet till återhämtningen, men inte föregripa de offentliga finansernas utveckling. Åtgärderna bör därför inte utvecklas till en permanent börda på de offentliga finanserna. När medlemsstaterna inför permanenta åtgärder bör de finansiera dem på ett sätt som säkerställer budgetneutralitet på medellång sikt.

Så snart hälsoriskerna minskar bör stödåtgärderna ställas om från krisstöd till mer riktade åtgärder som främjar en motståndskraftig och hållbar återhämtning. Det är mycket viktigt att åtgärderna behåller sin effektivitet över tid och att de dras tillbaka gradvis. För att effektivt stödja ekonomin med begränsade skattemedel är åtgärdernas beskaffenhet avgörande. I takt med att smittskyddsåtgärderna hävs och den ekonomiska aktiviteten normaliseras bör det fortsatta offentligfinansiella stödet inriktas på att minimera de långsiktiga ekonomiska skadeverkningarna och säkerställa en snabb omfördelning av resurser. Regeringarna måste samtidigt börja ta itu med krisens följdverkningar, såsom höga offentliga och privata skuldnivåer samt sociala och arbetsmarknadsrelaterade effekter.

I takt med att ekonomin och enskilda sektorer kommer längre i sin återhämtning bör myndigheterna öka sysselsättningsincitamenten för arbetstagare. Politiken bör övergå från att skydda befintliga anställningsförhållanden mellan arbetstagare och företag till att skapa fler arbetstillfällen för arbetslösa och personer som står utanför arbetskraften. Den bör även underlätta övergångar från arbetslöshet eller korttidsarbete som är en följd av krisen till andra sysselsättningsmöjligheter inom framtidssäkrade sektorer. Åtgärder som minskar risken för högre strukturell arbetslöshet är till exempel statliga program för utbildning, kompetenshöjning, omskolning, riktade förlängningar av system för korttidsarbete för att underlätta övergångar på arbetsmarknaden, samt väl utformade och tillfälliga anställningsincitament.

Riktade stödåtgärder bör hjälpa bärkraftiga men fortsatt sårbara företag att åter öppna upp och anpassa sina affärsmodeller. Likviditetsstödet bör dras tillbaka gradvis så att de ackumulerade skulderna inte leder till solvensproblem. För företag som är solventa men har likviditetsproblem och för vilka covid-19-krisens effekter förväntas bli tillfälliga är fortsatt stöd nödvändigt för att förhindra insolvensproblem. Riktade och tillfälliga bolagsskattesänkningar eller lönebidrag kan i särskilda fall vara motiverade även framöver. Stödet till bärkraftiga företag bör bli mer diversifierat och i högre grad inriktas mot eget kapital och annat kapital (hybridlösningar). Incitament för att få den privata sektorn att

tillhandahålla kapital (t.ex. skatteavdrag för att stärka kapitalet i bärkraftiga företag med solvensproblem) eller för att uppmuntra en blandning av privat och offentligt solvensstöd kan övervägas.

I takt med att återhämtningen får fäste bör finanspolitiken prioritera högre offentliga och privata investeringar och stödja omställningen till en grön och digital ekonomi. Investeringarna bör vara genomtänkta och kombineras med reformer för att få maximal effekt. Betydande ytterligare investeringar bör inriktas på strategiska mål som att stärka produktiviteten, uppnå det nya klimatmålet för 2030 och målen med den europeiska gröna given, uppgradera den digitala kapaciteten och andra investeringar som kan få betydande positiva spridningseffekter. En framgångsrik återhämtningsstrategi måste dessutom omfatta investeringar som främjar social inkludering och jämställdhetsinkludering genom i synnerhet utbildning och kompetenshöjning, samt även regional sammanhållning. Medel som erhålls genom RRF för reformer och investeringar kommer också att bidra till dessa mål.

Hänsyn till den samlade finanspolitiska impulsen

Den samlade finanspolitiska impulsen – från nationella budgetar och RRF – måste vara fortsatt stödjande 2021 och 2022. Det är viktigt att den finanspolitiska impuls som ges genom RRF uttryckligen beaktas i den nationella budgetplaneringen, eftersom den inte beaktas i de mått som normalt används för att bedöma den finanspolitiska inriktningen. När RRF börjar utnyttjas kommer de mått som normalt används inom den finanspolitiska övervakningen att underskatta den finanspolitiska impulsen till ekonomin. Utgifter som finansieras genom bidrag från RRF utgör en finanspolitisk impuls som inte kommer att öka underskott eller skuldsättning. Denna ytterligare finanspolitiska impuls kommer att vara särskilt betydelsefull i de medlemsstater där RRF-finansieringen är störst i förhållande till BNP eller totala offentliga investeringar.

RRF erbjuder en unik möjlighet att förbättra det underliggande läget i de offentliga finanserna utan att strypa tillväxten. Den finanspolitiska impuls och högre potentiella tillväxt som RRF-åtgärderna leder till kommer att vara ömsesidigt förstärkande. I takt med att hälsoriskerna minskar och krisåtgärderna fasas ut kommer utrullningen av RRF-stödda investeringar och reformer att ge medlemsstaterna möjlighet att förbättra det underliggande läget i sina offentliga finanser på medellång sikt men samtidigt stödja tillväxt och skapande av sysselsättning. Det är därför mycket viktigt att medlemsstaterna tar hänsyn till hela bilden i sina nationella utgifts- och inkomsthöjande beslut genom att göra RRF till en integrerad del av sina medelfristiga budgetstrategier.

Hänsyn till skillnader när det gäller läget i olika medlemsstater

Utifrån perspektivet att den ekonomiska aktiviteten gradvis kommer att normaliseras under andra halvåret 2021 bör medlemsstaternas finanspolitik under 2022 bli mer differentierad. Medlemsstaternas finanspolitik bör ta hänsyn till hur långt återhämtningen har kommit, riskerna för de offentliga finansernas hållbarhet och behovet av att minska ekonomiska, sociala och geografiska skillnader:

- Den finanspolitiska vägledningen till medlemsstaterna bör bli mer differentierad samtidigt som den samlade finanspolitiska inriktningen under 2022 bör vara stödjande och ett för tidigt tillbakadragande av det offentligfinansiella stödet undvikas. Att dra tillbaka det för tidigt skulle vara ett politiskt misstag och få negativa effekter för den ekonomiska aktiviteten (både inom landet och i andra medlemsstater) och marknadsförtroendet. Risken är att detta skulle leda till bestående skadeverkningar på de sociala och ekonomiska strukturerna och göra det svårare att genomföra de reformprioriteringar som ska stärka EU:s ekonomiska och sociala motståndskraft samt den regionala sammanhållningen. Med tanke på vikten av att stödja en hållbar återhämtning inom EU bör medlemsstater med låga hållbarhetsrisker rikta in sina budgetar mot en fortsatt stödjande finanspolitik under 2022 på ett sätt som tar hänsyn till effekterna av RRF.
- Hållbarhetsriskerna har ökat på grund av krisens allvarliga konsekvenser. Betydligt högre skuldkvoter och negativa effekter på den trendmässiga tillväxten som en följd av krisen kommer sannolikt att leda till mindre gynnsamma utvecklingsbanor på medellång sikt¹⁴. De låga räntorna skapar ett gynnsamt finansieringsläge för alla medlemsstater som gör att de kan bära utgifter som kan stimulera den potentiella tillväxten och undvika fällan med låg tillväxt–hög skuldsättning. Det krävs trovärdiga finanspolitiska strategier på medellång sikt för att förankra förväntningarna. Medlemsstater med höga skuldnivåer bör sammantaget bedriva en försiktig finanspolitik, men samtidigt skydda nationellt finansierade investeringar och använda RRF-bidrag för att finansiera ökade investeringar av hög kvalitet.
- Alla medlemsstater bör fokusera på de offentliga finansernas sammansättning och kvalitet på såväl inkomst- som utgiftssidan. De bör även prioritera finanspolitiska strukturreformer som bidrar till finansieringen av politiska prioriteringar och till långsiktigt hållbara offentliga finanser.

Även efter 2022 bör finanspolitiken ta hänsyn till styrkan i återhämtningen, graden av ekonomisk osäkerhet och hållbarheten i de offentliga finanserna. En omläggning av finanspolitiken vid rätt tidpunkt, så att den inriktas på att på medellång sikt uppnå ett betryggande läge i de offentliga finanserna, genom att bland annat stödåtgärderna fasas ut, kommer att bidra till hållbara offentliga finanser på medellång sikt. Detta bör göras på ett sätt som mildrar krisens sociala och arbetsmarknadsrelaterade effekter och bidrar till social hållbarhet.

6. Slutsatser och nästa steg

Medlemsstaterna förväntas lägga fram stabilitets- och konvergensprogram som beaktar de landspecifika rekommendationerna för 2020, den årliga strategin för hållbar tillväxt, rådets rekommendation om den ekonomiska politiken i euroområdet och de politiska riktlinjer som

¹⁴ Se: Europeiska kommissionen (2020), *Debt Sustainability Monitor 2020*, februari 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

ingår i detta meddelande. Medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensplaner bör vara helt förenliga med dessa politiska riktlinjer.

Eftersom den allmänna undantagsklausulen inte innebär något avbrott i stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden kommer kommissionen att bedöma stabilitets- och konvergensprogrammen och ge landspecifik finanspolitisk vägledning i samband med den europeiska planeringsterminens vårpaket. Den finanspolitiska vägledningen kommer att respektera stabilitets- och tillväxtpakten, men dra maximal nytta av flexibilitetsutrymmet i pakten för att se till att samordningen av finanspolitiken tar hänsyn till den exceptionella situation som pandemin har gett upphov till. Av de skäl som beskrivs i det föregående kommer kommissionens finanspolitiska vägledning även framöver främst vara av kvalitativ karaktär men även innehålla en differentierad, kvantifierad komponent i vägledningen på medellång sikt. Den finanspolitiska impulsen från RRF, en förbättring av det underliggande läget i de offentliga finanserna och genomförandet av reformer och investeringar som stimulerar den potentiella tillväxten är ömsesidigt förstärkande. Detta kommer att beaktas i den finanspolitiska vägledningen.

I maj 2020 drog kommissionen slutsatsen att det vid den tidpunkten inte borde fattas något beslut om huruvida medlemsstaterna ska omfattas av ett underskottsförfarande. Precis som våren 2020 planerar kommissionen upprätta rapporter enligt artikel 126.3. Kommissionen tar i detta sammanhang hänsyn till den stora osäkerhet som råder, finanspolitiska insatser som har överenskommits för att hantera covid-19-krisen och rådets rekommendationer för 2021. Kommissionens strategi kommer att bekräftas i den europeiska planeringsterminens vårpaket baserat på utfallsdata för 2020 och medlemsstaternas stabilitets- och konvergensprogram.

Som en del av den europeiska planeringsterminens vårpaket och efter en dialog mellan rådet och kommissionen kommer kommissionen även ta ställning till om stabilitets- och tillväxtpaktens allmänna undantagsklausul bör avaktiveras eller fortsätta att gälla. Kommissionen anser att beslutet om huruvida den allmänna undantagsklausulen ska avaktiveras eller fortsätta att gälla 2022 bör fattas efter en samlad bedömning av läget i ekonomin som baseras på kvantitativa kriterier. Det viktigaste kvantitativa kriteriet kommer att vara produktionsnivån i EU eller euroområdet jämfört med förkrisnivåerna. I dagsläget pekar de preliminära indikationerna på att den allmänna undantagsklausulen bör fortsätta att gälla under 2022 och avaktiveras från och med 2023.

När återhämtningen får fäste tänker kommissionen återuppta den offentliga debatten om ramverket för ekonomisk styrning. I sin översyn i februari 2020 tog kommissionen upp välkända problem med det finanspolitiska ramverket och dess genomförande¹⁵. Även om de samlade underskotten och skuldnivåerna minskade hade en del medlemsstater fortfarande en mycket hög statsskuld före den nuvarande krisen. Finanspolitikens inriktning på medlemsstatsnivå hade ofta varit konjunkturförstärkande, när tiderna var såväl goda som dåliga, genom att tillräckliga buffertar inte byggts upp under vissa perioder och det offentligfinansiella finanspolitiska utrymmet inte utnyttjats i tillräcklig grad under andra. De

¹⁵ Se: Europeiska kommissionen, *Economic governance review*, februari 2020.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

offentliga finansernas sammansättning hade dessutom inte blivit mer tillväxt- och investeringsvänlig. I händelse av stora ekonomiska chocker hade möjligheterna att styra den finanspolitiska inriktningen i euroområdet försvårats av att den politik som bedrevs när tiderna var goda inte var förutseende och varit fortsatt begränsade så länge de uteslutande vilade på samordning av ländernas finanspolitik, utan någon central kapacitet att stabilisera de offentliga finanserna. Ramverket har dessutom blivit alltmer komplicerat.

Pandemin har lett till högre skuldsättning och underskott, betydande produktionsförluster, ökade investeringsbehov och till införandet av nya politiska verktyg på EU-nivå. Det betyder den offentliga debatten måste föras i ett helt nytt läge. Den allmänna undantagsklausulen användes dessutom för första gången vid genomförandet av den finanspolitiska övervakningen. Krisen har därför riktat strålkastarljuset mot hur relevanta och viktiga många av de utmaningar är som kommissionen försökt diskutera och ta upp i den offentliga debatten. Ett återupptagande av det offentliga samrådet om ramverket för ekonomisk styrning kommer att göra det möjligt för kommissionen att ta ställning till dessa utmaningar och inhämta erfarenheter. På grund av covid-19-krisen och vikten av att fokusera på RRF och omedelbara politiska insatser har detta dock skjutits upp.

Tillägg

Tabell 1: Översikt över nationella finanspolitiska insatser med anledning av covid-19-pandemin

EU-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mdr EUR	% av GDP	mdr EUR	% av GDP	mdr EUR	% av GDP
Initiativ av medlemsstaterna¹						
A. Åtgärder med direkt budgeteffekt²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Utgifter	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Hälso- och sjukvård	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Annat	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Inkomster	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatiska stabilisatorer³	± 4					
C. Likviditetsåtgärder utan direkt budgeteffekt	2505,9	18,9				
1. Uppskov med skatt	206,5	1,6				
2. Offentliga garantier (tillgänglig ram)⁴	1877,0	14,2				
varav hittills utnyttjade (faktiska ansvarsförbindelser)	456,0	3,4				
3. Andra	422,4	3,2				

¹ Inkluderade belopp omfattar effekten av nationellt finansierade åtgärder, men inte finansiering från t.ex. EU-initiativ.

² Effekten av åtgärderna anges periodiserat i omgångar jämfört med 2019 (ENS 2010). BNP-prognoserna baseras på kommissionens vinterprognos 2021.

³ Effekten av automatiska stabilisatorer beräknas som en restpost sedan den beräknade effekten av de offentligfinansiella åtgärderna dragits av från förändringen i primärsaldot.

⁴ Siffrorna avser de maximala belopp som det gäller om alla tillgängliga garantier utnyttjas. Garantier till EU-instrument och internationella instrument ingår inte. För Tyskland ingår storleken på tillgängliga garantiordningar, medan den samlade garantiramen i själva verket är obegränsad.

EA-19	2020		2020-2021		2020-2022	
	mdr EUR	% av GDP	mdr EUR	% av GDP	mdr EUR	% av GDP
Initiativ av medlemsstaterna¹						
A. Åtgärder med direkt budgeteffekt²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Utgifter	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Hälso- och sjukvård	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Annat	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Inkomster	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
C. Likviditetsåtgärder utan direkt budgeteffekt	2164,8	19,2				
1. Uppskov med skatt	112,3	1,0				
2. Offentliga garantier (tillgänglig ram)⁴	1790,9	15,9				
varav hittills utnyttjade (faktiska ansvarsförbindelser)	448,4	4,0				
3. Andra	261,5	2,3				

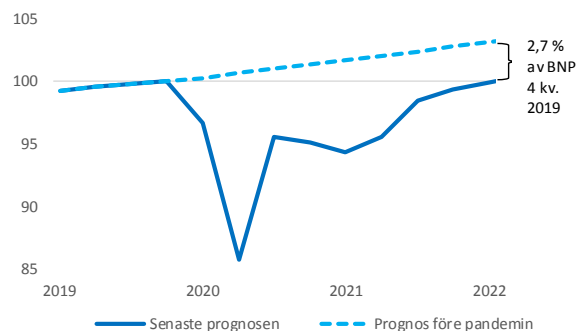
¹ Inkluderade belopp omfattar effekten av nationellt finansierade åtgärder, men inte finansiering från t.ex. EU-initiativ.

² In line with the established principles for recording fiscal policy measures under the no-policy-change assumption, the impact of the measures is given in increments compared to year t-1 in accrual terms (ESA2010). GDP projections are based on the Commission 2020 autumn forecast.

⁴ Siffrorna avser de maximala belopp som det gäller om alla tillgängliga garantier utnyttjas. Garantier till EU-instrument och internationella instrument ingår inte. För Tyskland ingår storleken på tillgängliga garantiordningar, medan den samlade garantiramen i själva verket är obegränsad.

Källa: Europeiska kommissionens vinterprognos 2021.

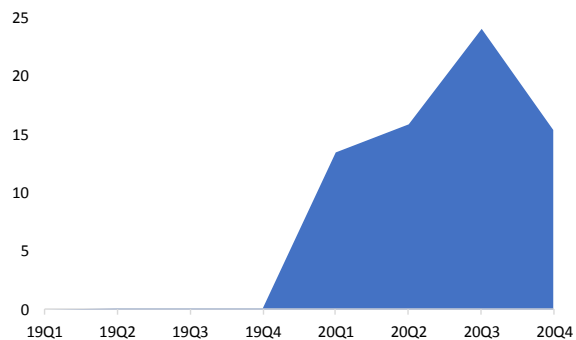
Diagram 1 **Real tillväxt i BNP i EU, 2019–2022 (index, 4 kv. 2019 = 100)**



Anm. Prognosen före pandemin för 2022 tas fram genom extrapolering av kvartalstillväxten 2021.

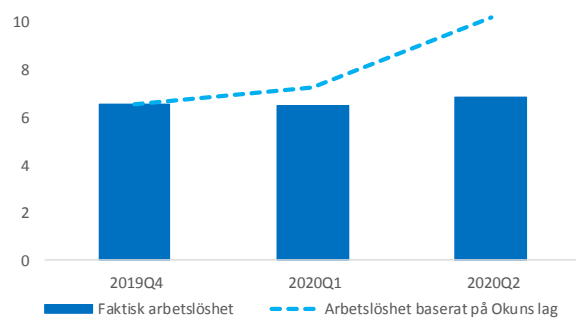
Källa: Europeiska kommissionens vinterprognoser 2020 och 2021.

Diagram 2 **Globalt pandemirelaterat osäkerhetsindex, 1 kv. 2010–4 kv. 2020**



Källa: Ahir, Bloom och Furceri, *World Uncertainty Index*, mimeo.

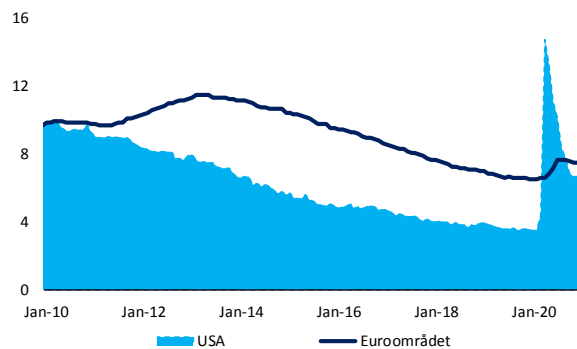
Diagram 3 **Faktisk arbetslöshet och förutsägelse baserat på Okuns lag i EU, 4 kv. 2019–2 kv. 2020 (%)**



Anm. Okuns lag är ett empiriskt observerat samband mellan arbetslöshet och real tillväxt i BNP.

Källa: Europeiska kommissionen på grundval av Eurostats arbetskraftsstatistik och nationalräkenskaper.

Diagram 4 **Arbetslöshet i EU och USA, januari 2010–december 2020 (%)**



Källa: Eurostat.