

### Sammanfattning av rapporten

## EU som krishanterare: Ekonomisk styrning och finansiell stabilitet

Jonas Eriksson och Monika Hjeds Löfmark

Den globala finansiella och ekonomiska krisen har påvisat svagheter i EU:s och EMU:s strukturer. EU:s åtgärder för att strama upp regelverken och minska osäkerheten har introducerats i snabb takt. Rapporten fyller tre syften. Det första syftet är att presentera de åtgärder som statsskuldskrisen har provocerat fram. De kan delas in i två kategorier: att skärpa den ekonomiska styrningen och att stärka den finansiella stabiliteten. Det andra syftet är att diskutera åtgärderna och analysera vilka problem de kan föra med sig. Det tredje syftet är att diskutera vilka effekter de olika initiativen kan få för Sverige.

#### *Översikt av åtgärder för ekonomisk styrning och finansiell stabilitet*

De åtgärder som ska strama upp den ekonomiska styrningen är den *europiska planeringsterminen*, de så kallade *sex- och tvåpacken*, *europuspakten* samt *Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen (stabilitetsfördraget, ofta kallat finanspakten)*. De åtgärder och initiativ som fokuserar på ökad finansiell stabilitet är den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) och de olika åtgärder som ryms inom en framtida bankunion.

Den europeiska planeringsterminen är en årligen återkommande sexmånadersprocess som syftar till att bättre koordinera medlemsstaternas finanspolitik. De närmast efterföljande åtgärderna, sexpaketet och europuspakten, relaterar direkt till planeringsterminen genom att de tillsammans med tvåpaketet för in mer tvingande inslag för euroländerna. Sexpaketet är ett lagstiftningsspaket som ska åtgärda svagheter i stabilitets- och tillväxtpakten (SGP). Det fyller fyra syften. För det första förstärks SGP – bland annat när det gäller det medelfristiga budgetmålet – och förfarandet vid alltför stora underskott förtydligas. För det andra är syftet att stärka efterlevnaden genom att det införs gradvisa sanktioner i förfarandet vid alltför stora budgetunderskott/statsskulder samt böter vid statistikmanipulering. Röstning ska fortsättningsvis ske med *omvänd kvalificerad majoritet*, där Europeiska kommissionens rekommendation till beslut antas om inte ministerrådet förkastar den med kvalificerad majoritet. För det tredje införs ett nytt förfarande vid alltför stora obalanser.

Förfarandet bygger på en så kallad förvarningsmekanism som i sin tur baseras på en resultattavla med makroekonomiska indikatorer. För det fjärde förstärks medlemsstaternas budgetramverk i sexpackets enda direktiv. Den nationella budgetpolitiken ska föras enligt vissa villkor vad gäller exempelvis redovisningssystem och statistik. Det ska också finnas ett flerårsperspektiv i budgetpolitiken.

Europuspakten är ett mellanstatligt initiativ som har undertecknats av 23 av EU:s 27 medlemsstater (ej Sverige). Pakten inbegriper fyra mål: 1. Att öka medlemsstaternas konkurrenskraft; 2. att öka sysselsättningen; 3. Att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna; samt 4. att införa åtgärder för att förbättra den finansiella stabiliteten. Överstatliga instrument saknas men medlemsstaterna åtar sig att införa SGP:s regler på nationell nivå. Europuspakten har sedermera förts in i planeringsterminen.

Även Fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom ekonomiska och monetära unionen är ett mellanstatligt initiativ. Det innebär att regler för det strukturella budgetunderskottet ska föras in i de nationella lagstiftningarna. Det strukturella budgetunderskottet får vara högst 0,5 procent (1 procent för länder med små statsskulder), i annat fall ska en automatisk korrigeringsmekanism ("skuldbroms") utlösas.

Tvåpaketet, som består av två förordningar, innehåller ett tidigt rapporterings- och varningssystem för euroländernas budgetar. Det innebär även en förstärkt övervakning av de offentliga finanserna i euroländer som har drabbats, eller hotar att drabbas, av finansiell instabilitet. Tvåpaketet ska motverka att för stora underskott uppkommer genom att euroländernas budgetplaner förhandsgranskas av kommissionen och övriga euroländer. Det syftar också till att de länder som får finansiellt stöd åter ska kunna finansiera sina skulder på egen hand.

När det gäller de initiativ som ska förstärka den finansiella stabiliteten kommer de så kallade stabilitetsmekanismerna först. De omfattar endast euroländerna och består av bland annat lån och förbyggande finansiell hjälp. Den permanenta ESM har en

*Rapporten kan laddas ned från [www.sieps.se](http://www.sieps.se)*

maximal utlåningsvolym på 500 miljarder euro och ska, när en gemensam finansiell tillsynsmekanism är på plats, kunna ge stöd till såväl banker som statlig sektor.

Det andra initiativet för att förbättra den finansiella stabiliteten är utvecklingen mot en bankunion. Den ska tillhandahålla fyra funktioner för banker och finansiella institut: gemensamma regler, gemensam tillsyn (*single supervisory mechanism*, SSM), gemensam hantering av insättningsgarantier samt gemensam reglering av avveckling och rekonstruktion av banker. Det första steget mot en bankunion innebär att man inrättar en europeisk banktillsyn under ECB:s ansvar och reformerar den Europeiska bankmyndigheten (EBA) så att den passar in i den nya tillsynsstrukturen. I framtiden har man för avsikt att även upprätta gemensamma krislösningsmekanismer och krislösningsfonder.

*Analys av åtgärder för ekonomisk styrning och finansiell stabilitet*  
Krisreageringen ska avhjälpa de brister som har uppdragats i valutaunionens funktionssätt och förbättra krisberedskapen. Det räcker dock inte med att stifta gemensamma lagar. En åtgärd kan lyckas olika väl i olika länder, exempelvis beroende på så kallat stigberoende (*path dependency*). Det finns också en fara i att eurozonens koncentration på åtstramning kan få så negativa ekonomiska konsekvenser att legitimiteten för åtgärderna, och därmed hela det nya systemet, hotas.

Det är för tidigt att utvärdera flertalet av åtgärderna. När det gäller planeringsterminen finns dock ett antal rapporter från kommissionen att falla tillbaka på. I skrivande stund har tre årliga tillväxtstrategier och två rapporter om förvarningsmekanismen publicerats. I den första årliga tillväxtstrategin från 2011 bedömde kommissionen att det krävdes ytterligare budgetåtstramningar, korrigeringar av makroekonomiska obalanser och stabilisering av finansmarknaderna. Den andra tillväxtstrategin noterade kvarvarande problem med arbetsmarknadsreformer. Den tredje strategin andades en försiktig optimism. Den första rapporten om förvarningsmekanismen från 2012 pekade ut tolv medlemsstater som bedömdes ha skadliga makroekonomiska obalanser (till exempel höga skulder). I den andra rapporten om förvarningsmekanismen pekade kommissionen på makroekonomiska obalanser i ytterligare två länder. Mer än hälften av EU-länderna ska med andra ord nu genomgå fördjupade utvärderingar.

Den sammantagna effekten av sexpaketet, stabilitetsfördraget och tvåpaketet är svårare att utvärdera. En högre grad av automatisk sanktionsförfarandet syftar till en högre grad av efterlevnad. Samtidigt är sanktionerna fortfarande ekonomiska, vilket

kan leda till problem för ett land som redan lider av stora budgetunderskott. Frågan är också om regelverket håller om och när svårigheter uppstår i exempelvis Frankrike och Tyskland.

När det gäller åtgärder för att säkra den finansiella stabiliteten, det vill säga ESM och bankunionen, kan vi konstatera att de har varit välmotiverade. I synnerhet bankunionen kan ge en förbättrad banktillsyn och det finansiella regelverket kan stramas upp och bli mer enhetligt. Övervakningssystemet kan också bli mer oberoende och reducera risken för klientelism. Stabiliseringsmekanismen kan å sin sida skydda länder från spridningseffekter av såväl intern som extern natur. Det finns dock särskilt starkt fokus på eurozonen i dessa sammanhang, vilket riskerar att förstärka klyftan mellan länder inom och utanför valutaunionen.

#### *Konsekvenser för Sverige*

Eftersom Sverige står utanför euron är den direkta påverkan från lagstiftningen mycket liten när det gäller den ekonomiska styrningen. Den slutsatsen gäller även för ESM. Sverige påverkas dock på kort sikt av arbetet med att skapa en bankunion när det gäller direktiven och förordningarna för insättningsgarantier, kapitaltäckning och återhämtning (avveckling) samt rekonstruktion av banker (när dessa väl är på plats). Det är svårt att avgöra i vilken utsträckning Sverige kommer att påverkas direkt av det långsiktiga arbetet mot en allt djupare integration av euroländerna, vilket inte minst beror på i vilken utsträckning icke-euroländer kommer att omfattas.

Den indirekta påverkan är oklar. Att döma av slutsatserna från planeringsterminerna tycks effekten hittills ha varit svagt positiv. Samtidigt kan åtstramningspolitiken vara negativ för euroländerna, såväl ekonomiskt som i termer av ett urholkat förtroende för EU:s framtid som helhet. I den mån bankunionen och de olika undsättningsinitiativen leder till att minska osäkerheten kring euron gynnar detta även Sverige.

\* \* \*

Vi har vid vår genomgång och i diskussionen om de olika insatserna sett både positiva och negativa tecken. Till det positiva hör uppstramningen av regelverken i syfte att göra det svårare att bryta mot stabilitets- och tillväxtpakten. Till det mer negativa hör bristen på tillväxtskapande åtgärder och att klyftan mellan länder inom och utanför valutaunionen riskerar att fördjupas. Vi skjuter samtidigt på ett rörligt mål, då flera av förordningarna endast har varit i kraft en kort tid. Frågan är om eurozonens medlemsstater kan vända på den mycket negativa utvecklingen innan de ekonomiska, politiska och sociala konsekvenserna blir så allvarliga att de hotar inte bara eurons utan även integrationsprocessens legitimitet.