



Teija Tiilikainen

Teija Tiilikainen är direktör för Utrikespolitiska institutet. Docent vid Helsingfors universitet; politics doktor vid Åbo Akademi (1997). Tidigare direktör för Nätverket för Europaforskning vid Helsingfors universitet (2003–09) och statssekreterare vid Utrikesministeriet (2007–08). Den finska regeringens representant i EU:s framtidskonvent 2002–03.

Hur ser framtidens EMU ut? Den stora kompromissen tar form

EU:s kriser har skadat solidariteten inom unionen och framkallat politiska skiljelinjer inom de europeiska medborgarsamhällena och mellan medlemsländerna. Men kriserna har också gett upphov till ett stort antal reformplaner som avser att öka unionens krishållbarhet och ta vara på det historiska integrationsprojektet. Denna artikel analyserar de centrala förslagen med särskild fokus på dem som handlar om förnyandet av EMU.

Under de senaste åren har EU genomgått flera kriser som utmanat dess regelsystem och interna kohesion. Svårigheterna började med den globala ekonomiska krisen och finanskrisen 2008–09 som rubbade de sydeuropeiska medlemsländernas skuldållbarhet och drev hela den ekonomiska och monetära unionens (EMU) existens i kris. Denna kris var långt ifrån avklarad när Europa råkade ut för en allvarlig säkerhetspolitisk konflikt i och med Rysslands aggressiva åtgärder i Ukraina. EU beslöt om långtgående sanktioner mot Ryssland år 2014 med avsikt att säkerställa respekten för de centrala folkrättsnormerna. Den tredje krisen tog formen av en exceptionell mängd flyktingar som kom till EU-länderna under 2015. Denna kris avslöjade hur ofullbordad unionens gemensamma flykting- och asylpolitik

var trots långvariga försök att utveckla den.

EU:s kriser har skadat unionens interna solidaritet och framkallat diverse politiska skiljelinjer inom de europeiska medborgarsamhällena liksom mellan medlemsländerna. Men kriserna har också gett upphov till ett stort antal reformplaner som avser att öka unionens kris-hållbarhet och ta vara på det historiska integrationsprojektet. En del av dessa reformplaner härstammar från unionens institutioner medan andra har författats i dess medlemsländer. Ett av reformförslagen bygger på diskussioner på gräsrotsnivå mellan medborgargrupper från de olika medlemsländerna. Detta mångåriga projekt, känt under namnet *New Pact for Europe*, finansierades av flera europeiska stiftelser och ledde till reformförslag med gedigen synlighet tvärs genom EU kring år 2017 ¹⁾.

Denna artikel analyserar och jämför de centrala reformförslagen med särskild fokus på dem som handlar om förnyandet av EMU. I detta sammanhang granskas också *New Pact*-förslagen med

avsikt att analysera skillnader mellan och likheter med de övriga reformplanerna samt för att bedöma möjligheterna att förverkliga de olika planerna.

Reformprocessernas karaktär

EU:s politik har varit tudelad i alla tre kriser. Till att börja med har den bestått av omedelbara krisåtgärder som har syftat till att hantera krisens effekter och förhindra dess spridning. Den andra delen har innehållit mera grundläggande och långsiktiga reformplaner vilkas syfte har varit att

”Kriserna har också gett upphov till ett stort antal reformplaner som avser att öka unionens kris-hållbarhet och ta vara på det historiska integrationsprojektet.”

förhindra motsvarande kriser i fortsättningen och minska unionens sårbarhet för dem. Krisstämningen har lett till en betydande improvisation i unionens politiska system i och med att de regelrätta instrumenten inte alltid varit tillräckliga. De nödvändiga åtgärderna har också många gånger utmanat den rådande maktfördelningen mellan EU och dess medlemsländer. ²⁾

Under alla tre kriser har Europeiska rådet och EU-kommissionen sida vid sida ansvarat för unionens politiska ledarskap i och med att båda har engagerat sig både i skapandet av den akuta krispolitiken och i gestaltandet av de mera långsiktiga reformplanerna. De sistnämnda har många gånger varit ambitiösa i den mån att de inte erhållit tillräckligt stöd från medlemsländerna och därför bara delvis förverkligats. ³⁾ Unionens institutionella struktur har också lett till att politiken vis-à-vis de tre kriserna har skapats separat från varandra. Endast få chanser att diskutera sambanden mellan de olika kriserna har funnits på det officiella planet.

Efter flyktingkrisens akuta år 2015 har behovet av en akut krispolitik stabiliserat sig men diskussionen om de långsiktiga reformplanerna pågår. Krisernas effekter på det politiska fältet och inom de europeiska medborgarsamhällena är fortfarande påtagliga i och med att de bidragit till en kraftig polarisering av den allmänna opinionen. Nationalistiska rörelser och partier har förstärkts i de flesta europeiska länder och kritiken av globaliseringen, EU-integrationen och immigrationen har fått nya och synliga former. Storbritanniens EU-folkomröstning och beslut att utträda ur EU som följde därav fungerade åtminstone till en början som en drivkraft för de EU-kritiska rörelserna. ⁴⁾

Efter valåret 2017 då de nationalistiska och populistiska krafterna utmanade de traditionella politiska partierna i Frankrike, Tyskland, Nederländerna och Österrike, har man sänkt ambitionsnivån för de långsiktiga reformerna i synnerhet inom EMU och den gemensamma flykting- och asylpolitiken. I EMU har de redan förverkligade reformerna, så som uppbyggandet av bankunionen och Europeiska centralbankens aktiva roll på penningmarknaden, åtminstone delvis minskat behovet av långtgående reformer. Situationen är allvarligare inom flyktingpolitiken där den

ojämna uppdelningen av flyktingströmmar mellan unionens medlemsstater och bristen på en effektiv gemensam flyktingpolitik upprätthåller osämjan mellan unionens medlemmar och driver dem till nationella lösningar.

Den säkerhetspolitiska krisen har inte framkallat motsvarande klyftor inom unionen som de två andra kriserna och unionen har bevarat sin enighet i förhållande till Ryssland. Rysslands förlöpande åtgärder för att rubba sammanhållningen inom unionen, till exempel genom att stödja EU-kritiska extremistpartier eller driva propagandakampanjer i EU-länderna, har varit kontraproduktiv och främjat samförståndet inom unionen under den säkerhetspolitiska krisen. ⁵⁾

Riktlinjer för reformen av EMU

Den globala finanskrisen som slog till mot Europa 2008–09 har tillsammans med den påföljande lågkonjunkturen gett bevis på betydande skillnader mellan EU-ländernas konkurrenskraft och skuldållbarhet. Sedan krisens början har det funnits en europeisk konsensus om behovet av korrigeringsåtgärder i EMU. ⁶⁾ Om åtgärdernas närmare karaktär och prioriteringsordning råder det däremot olika uppfattningar.

Reformplanerna som började se dagens ljus redan på hösten 2011 har varit indelade i planer angående EMU:s finansiella stabilitet, den ekonomiska och finanspolitiska reformen samt dess demokratiska legitimitet. ⁷⁾ En grundläggande vattendelare mellan de syd- och nordeuropeiska medlemsländerna har med den ekonomiska och finanspolitiska maktfördelningen mellan EU och dess medlemsstater att göra. I Nordeuropa har man hållit fast vid den gällande maktfördelningen där endast penningpolitiken hör till unionen (för euroområdet del), medan huvudansvaret för den ekonomiska politiken och finanspolitiken ligger hos medlemsländerna. En strikt tolkning av den så kallade *no bail-out*-klausulen, enligt vilken varje land ansvarar för sina egna skulder, hör hemma här.

I Sydeuropa har man däremot förespråkade ett större politiskt och ekonomiskt ansvar för EU beträffande den makroekonomiska utvecklingen. Detta har inneburit att man krävt mer omfattande budgetresurser för unionen för att jämna ut skillnader som följer av konjunkturväxling eller all-



Tysk-fransk axel. Förbundskansler Angela Merkel och president Emmanuel Macron talar för en gemensam budget i euroområdet.

varliga ekonomiska chocker. En annan klar skiljelinje berör innehållet i den gemensamma ekonomiska politiken i allmänhet. Medan de nordeuropeiska länderna betonar de gemensamma reglerna för budgetunderskott och skuldsättning för den offentliga sektorn, sätter sydeuropeerna stort värde på den politiska bedömningen och rörelseutrymmet.

En ytterligare skillnad mellan dem som vill förmå EU att ta ett större ansvar för den makroekonomiska utvecklingen och dem som vill hålla fast vid den nuvarande maktfördelningen har med EMU:s egna institutionella strukturer att göra. Ju fler nya befogenheter EU får inom den ekonomiska politiken och finanspolitiken, desto större blir behovet av separata beslutsstrukturer för euroområdet som dessa behörigheter först och främst berör. Ett finansministerium har föreslagits samt nya parlamentariska kontrollmekanismer av olika slag. De som skulle föredra mindre förändringar har sett detta som en oönskad institutionalisering av det nuvarande informella samarbetet inom eurogruppen, vilket riskerar att rubba unionens interna enighet ⁸⁾.

Kommissionen driver reformer

Medan unionens medlemsländer och det politiska fältet varit tudelade beträffande fördjupningen av EMU, har i synnerhet EU-kommissionen drivit reformerna aktivt framåt. Europeiska rådet, som strax efter finanskrisens utbrott kom med ambitiösa reformförslag, har under de senaste åren tagit ett pragmatiskt förhållningssätt med fokus på det pågående projektet med bankunionen och kapitalmarknadsunionen. Kommissionen presenterade i maj 2017 en vitbok om fördjupningen av EMU i samband med att motsvarande framtidsvisioner lades fram om unionens allmänna utveckling samt om den sociala dimensionen och unionens globaliseringspolitik. ⁹⁾ I december 2017 togs följande steg i form av ett omfattande lagstiftningspaket som bland annat innehöll initiativ till en europeisk valutafond och meddelandena om nya budgetinstrument för euroområdet och om funktionerna för en ekonomi- och finansminister för euroområdet. ¹⁰⁾

Kommissionens förslag väckte motstridiga känslor i medlemsländerna och under våren 2018 såg man fram emot en fransk-tysk kompro-

miss om EMU-frågor som skulle visa vägen för en lösning för hela unionen. Mot denna bakgrund är det intressant att *New Pact*-projektet i slutet av 2017 – på basis av europeiska medborgardiskussioner – föreslog en paketslösning för unionen som beträffande EMU följde den blivande kompromissens huvudlinjer¹¹). Nyckeltanken i hela *New Pact*-förslaget var att man borde granska reformåtgärderna i alla tre kriser som ett paket och försöka formulera en helhetslösning så att den representerar en balanserad kompromiss på EU-nivå. Kompromissen borde tillåta att medlemsstaterna framskrider i olika takt i integrationen, dock så att en mer bestående splittring av unionen undviks.

Beträffande EMU skulle kompromissen enligt *New Pact*-projektet för det första byggas kring ett starkt och välfungerande normsystem med en trovärdig *no bail-out*-klausul. Detta skulle kompletteras med moderata gemensamma finansieringsinstrument (arbetslöshetsförsäkring och en fond för extrema ekonomiska chocker). Medlemsstaternas strukturella reformer skulle stödjas med medel ur en ny budgetlinje och offentliga investeringar tryggas under lågkonjunkturer. Medborgardiskussionerna gav upphov till relativt anspråkslösa reformförslag för euroområdet institutioner, vilket återspeglar viljan att undvika permanenta skiljelinjer inom unionen. Grundandet av egna finansiella instrument för euroområdet, något som berörs i förslaget, är inte heller oproblematiskt ur denna synvinkel.

Kompromissen om EMU tar form

Den officiella kompromissen om EMU-reformen bekräftades vid eurotoppmötet i juni 2018 och representerar en kombination av pragmatism och en öppning i riktning mot ett förstärkande av euroområdets egen finansiella kapacitet¹²).

Man enades för det första om att stegvis utveckla den europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) i riktning mot en europeisk valutafond. I det långa loppet betyder detta en utvidgning av ESM:s funktion som krisfond i strikt mening samt en förflyttning av densamma in i unionens institutionella system. ESM fungerar som bäst som en mellanstatlig finansiell institution utanför EU-fördragen och leds av euroländernas finansministrar.

Den första etappen innebär att ESM förstärks och kommer att tjäna som gemensam säkerhetsmekanism för den gemensamma resolutionsfonden i bankunionen. Samtidigt börjar man förbereda en utvidgning av ESM:s övriga uppgifter, bland annat som stöd för medlemsländernas finansiella stabilitet och bankernas rekapitalisering. I beslutsdokumentet understryks dock att villkorligheten bevaras som utgångspunkt för bruket av stabilitetsmekanismen liksom medlemsstaternas nyckelposition i dess beslutsfattande.

Frankrike och Tyskland har redan länge förespråkat en gemensam budget för euroområdet trots att det uppenbarligen rått meningsskiljaktigheter mellan dem om budgetens storlek, finansiering och mål. Kommissionens nyaste förslag om att grunda en egen budgetlinje för euroområdet inom ramen för unionens budget återspeglar projektets politiska känslighet och är därför särskilt moderat till sitt innehåll. Kommissionen har i sitt förslag till unionens mångåriga budgetram inkluderat två nya instrument för euroområdet av vilka det första (25 miljarder euro) skulle stödja reformer i medlemsländerna samt möjliggöra stöd för länder som håller på att ansluta sig till valutaunionen och det senare (30 miljarder euro) skulle vara investeringsstöd i form av lån.¹³) Beslutet om dessa nya finansieringsinstrument kommer att fattas i samband med den mångåriga budgetramen under de närmaste åren.

Medlemsländernas svar till kommissionens förslag om upprättandet av en särskild mekanism för konjunkturutjämning eller ett europeiskt arbetslöshetsförsäkringssystem blev denna sommar återigen oenhetliga liksom åsikterna om sättet att finansiera dem. Frankrike och Tyskland kommer dock att bereda konkreta förslag om dem för Europeiska rådets möte i december 2018. Frågan är kontroversiell i och med att uppkomsten av dylika mekanismer, enligt den ledande opinionen i de nordeuropeiska länderna, skulle öppna vägen för solidaritetsmekanismer av ett nytt slag och för en '*transfer union*', en överföringsunion, som väckt starkt politiskt motstånd.

Medlemsländerna har inte heller kunnat enas om hur de förhåller sig till kommissionens förslag om att grunda en finansministerfunktion för EU med uppgift att leda eurogruppen. Enligt för-

slaget skulle ministern också vara viceordförande i kommissionen. Motståndet mot detta förslag grundar sig på rädslan för att det skulle förstärka kommissionens roll på bekostnad av medlemsländerna och ytterligare institutionalisera eurogruppen separat från den övriga unionen.

Den europeiska medborgardiskussionens möjligheter

Trots alla politiska svårigheter har EU:s uppgifter och roll förstärkts som resultat av de tre kriserna. EU har fått ett tyngre mandat inom den ekonomiska politiken, flyktingpolitiken och säkerhets- och försvarspolitiken, dock utan att unionens grundfördrag har behövt öppnas för komplicerade förhandlingar. Denna process kan berättigas i och med att tidsbristen har varit uppenbar i skapandet av krispolitiken.

Den europeiska offentligheten och medborgardiskussionen har denna gång inte lidit alltför mycket av beslutsmekanismen i och med att unionens krispolitik stått i centrum för medlemsländernas politiska debatt. Denna debatt bygger dock på nationella politiska prioriteringar och konstellationer. Behovet av en gränsöverskridande medborgardiskussion om sätten att utveckla och förnya EU är uppenbar. Man kan därför varmt välkomna projekt som *New Pact* som avser att fylla denna funktion och som möjliggör en debatt tvärs över medlemsstaternas gränser om en högaktuell europeisk agenda.

EU:s aktuella reformer är en naturlig fortsättning på den historiska mekanism där Europaintegrationen utvecklas stegvis. Mekanismen har inneburit att unionens uppgifter har utvidgats och beslutsmekanismer fördjupats som en reaktion på registrerade förändringar i den politiska omgivningen. Småstegsutvecklingen är lättare att förverkliga och förankra i medlemsländer med olika syn på EU-politiken. Den bristande helhetssynen hör till mekanismens främsta avigsidor. En politisk union som ständigt repareras utifrån invecklade politiska kompromisser förblir svår att gestalta för medborgarsamhället. Slutresultatet lider också vad gäller klarheten i de politiska strukturerna och de demokratiska ansvarsförhållandena. Trots allt är det bättre att unionen förmår förnya sig genom kriser och med små steg än att den står stilla.

Fotnoter och referenser:

- 1) Re-energising Europe. A package deal for the EU27. New Pact for Europe; third report, November 2017. New pact-projektet finansierades huvudsakligen av King Baudouin Foundation, Bertelsmann Stiftung, Open Society Initiative och the European Policy Centre.
- 2) För en utförlig analys av EU:s krispolitik, se The EU's Choice; Perspectives on deepening and differentiation. FIIA Report 50; Utrikespolitiska institutet, 2017.
- 3) Den första rapporten från EU-kommissionen om EMU:s utveckling var allra mest långtgående; se Communication from the Commission – A Blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. 30.11.2012. Något senare utkom en motsvarande framtidsvision från de fyra presidenterna för unionens institutioner (Van Rompuy, Barroso, Juncker och Draghi: Towards a genuine economic and monetary union, 5.12.2012).
- 4) För en analys av krisernas effekter på EU-opinionen, se Antonina Engelbrekt, Anna Michalski och Lars Oxenheim (red): Tilliten i EU vid ett vägsval. Europaperspektiv 2017. Santérus förlag, 2017.
- 5) Om Rysslands propagandakampanjer i samband med Ukraina-krisen, se Katri Pynnöniemi & András Racz: Fog of Falsehood; Russian strategy of the deception and the crisis in Ukraine. FIIA report 45. Utrikespolitiska institutet, 2016.
- 6) För en utförlig analys av dessa åtgärder, se Juha Jokela, Markku Kotilainen, Teija Tiilikainen och Vesa Vihriälä: EU:n suunta; Kuinka tiivis liitto?. Taloustieto Oy, 2014.
- 7) Se rapporterna i slutnot 3.
- 8) För Finlands politik och positioner beträffande förslagen, se Arvio talous- ja rahaliiton kehittämistarpeista. Finansministeriets publikationer 37a/2014.
- 9) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank; New budgetary instruments for a stable euro area within the union framework. COM (2017) 822. 6.12.2017. Se också European Commission; Reflection paper on the social dimension of Europe. COM (2017) 206, 26.4.2017 och European Commission; reflection paper on harnessing globalization. COM (2017) 240.10.5.2017.
- 10) COM (2017) 823-827.
- 11) Se slutnot 1.
- 12) Eurotoppmötet (29 juni 2018), uttalande. Euro 502/18.
- 13) COM (2018) 321.