



Roger Wessman  
är frilansskribent,  
föreläsare och konsult.

## Europeiska återhämtningsfonden – en pyttipanna av gamla önskemål

Den europeiska återhämtningsfonden har presenterats av före-  
språkare som ett sätt att lyfta  
Europas ekonomi ur krisen och  
misstänkts av sina belackare för  
att vara bara en ny hjälpaktion  
för skuldsatta EU-länder. Åter-  
hämtningsfonden fyller dock  
ingendera av dessa målsättnin-  
gar särskilt effektivt utan verkar  
vara närmast ett hopkok av olika  
projekt, som nu fått finansiering  
tack vare den politiska enighet  
den akuta krisen har skapat.

*”Målen för vår återhämtning kan sammanfattas med  
tre ord: konvergens, motståndskraft och omvandling.  
Konkret innebär detta att reparera de skador som co-  
ronapandemin har vållat, att reformera våra ekono-  
mier och att omforma våra samhällen.”<sup>1)</sup>*

*Charles Michel, ordförande i Europeiska rådet*

EU:s nya återhämtningsfond<sup>2)</sup> på 750 miljarder euro  
har motiverats framför allt av behovet att lyfta upp  
den europeiska ekonomin från den djupa grop den  
fallit i med coronapandemin. Denna motivering fram-  
går tydligt i fondens namn.

Behovet av finanspolitiska stimulansåtgärder är  
svårt att bestrida. Euroländernas bruttonationalpro-  
dukt var under andra kvartalet nästan 15 procent lä-  
gre än motsvarande tid året före. De europeiska cen-  
tralbankerna har begränsade möjligheter att stimule-  
ra ekonomin då räntorna var kring noll redan då eko-  
nomin gick in i krisen.

Det finns också starka skäl i synnerhet för euro-  
länderna att gemensamt komma överens om stimu-  
lansåtgärder. I små öppna ekonomier flödar alltid en  
betydande del av effekten av en expansiv finanspo-  
litik över till grannländerna. Även om man satsar till  
exempel på inhemska byggnadsprojekt går en del av  
pengarna till importerat material och utrustning. De



Källa: Macrobond

Figur 1. Räntan på 10-åriga statsobligationer.

sysselsatta arbetarna använder också en del av sina ökade intäkter till att köpa varor och tjänster från andra länder.

Risken är således att EU-länderna stimulerar för lite, om de bara snävt ser på effekterna av stimulansåtgärderna på den egna ekonomin. Alla länder kan vinna på en överenskommelse där de förbinder sig till starkare stimulansåtgärder.

### Stimulans-effekten sen och blygsam

Någon speciellt effektiv stimulansåtgärd är återhämtningsfonden dock inte, även om slutsumman på 750 miljarder euro motsvarar hela fem procent av EU:s årliga bruttonationalprodukt. Summan överdriver hur stort bidrag fonden kan ge till återhämtningen från den djupa kollapsen.

Stimulansen kommer för det första mycket långsamt, med tanke på hur akut den ekonomiska krisen är. De första pengarna är avsedda att delas ut 2021. Avsikten är att fonden skall bevilja medel stegvis under åren 2021 till 2023 för att finansiera olika projekt i medlemsländerna. De slutliga investeringarna skall förverkligas senast år 2027.

Av dessa 750 miljarder utgör dessutom lån till medlemsländerna nästan hälften (360 miljarder). Denna del kommer knappast att ha stor inverkan. Medlemsländerna kommer knappast att spendera betydligt mera för att återhämtningsfonden erbjuder dem lån till en lite lägre ränta.

Låneandelen skulle ha en större betydelse om länderna i annat fall skulle ha haft problem att finansiera sina utgifter genom låntagning, som läget var under eurokrisen. I dagens läge kan dock alla euroländer ta upp lån till relativt rimliga räntor. Räntan på den italienska statens 10-åriga obligationer steg i den värsta paniken i april, då hela landet var nedstängt, bara till 2 procent. Från denna nivå sjönk räntan snabbt då Europeiska centralbanken signalerade en vilighet att garantera euroländernas finansiering med ökade köp av statsobligationer – långt före Frankrike och Tyskland presenterade sina planer för en återhämtningsfond.

Det ansedda oberoende prognosinstitutet Oxford Economics uppskattar till exempel av ovanstående skäl att fonden bara ger ett tillskott till

den ekonomiska aktiviteten på cirka en procent av bruttonationalprodukten nästa år. Det är en relativt blygsam siffra i förhållande till den djupa ekonomiska kollapsen.

Även Oxford Economics <sup>3)</sup> prognos kan vara överdrivet optimistisk. Tankesmedjan Bruegel uppskattar att bara en fjärdedel av pengarna kommer att användas före utgången av år 2022.<sup>4)</sup> Orsaken till detta är den tidskrävande ansökningsprocessen. Medlemsländerna skall först göra upp planer för användning av pengarna och därefter skall dessa behandlas och godkännas.

Att stimulansen blir fördröjd innebär inte bara att de positiva effekterna kommer senare. Vad konjunkturläget kommer att vara år 2027 då de sista pengarna spenderas är omöjligt att säga. Kanske vi då befinner oss i en högkonjunktur då stimulansåtgärder inte är önskvärda. De sätter då bara press på centralbankerna att höja räntorna.

Bruegels rapport påminner även om risken att alla reserverade medel inte nödvändigtvis kommer att utnyttjas. Inget land lyckades till exempel fullt ut utnyttja de medel som reserverats för dem i EU:s struktur- och kohesionsfonder åren 2007–2013 enligt EU-parlamentets utredning<sup>5)</sup>. Bäst lyckades Estland och Portugal som skrapade in 95 procent av de för dem utlovade medlen. Finland lyckades också väl och tog hem 93 procent av sin lilla andel. Kroatien lyckades inte utnyttja ens hälften av sina tilldelade medel och för Italiens del blev över en fjärdedel outnyttjad.

*”Grundproblemet med att försöka vidta finanspolitiska stimulansåtgärder på EU-nivå är att stimulansbehovet i den nuvarande ekonomiska krisen är mycket större än de penningssummor EU-maskineriet är dimensionerat att behandla.”*

Problemen att få projekten godkända i snabb takt minskas knappast av att mängden pengar

som EU nu skall fördela är klart större än någonsin tidigare.

Grundproblemet med att försöka vidta finanspolitiska stimulansåtgärder på EU-nivå är att stimulansbehovet i den nuvarande ekonomiska krisen är mycket större än de penningssummor EU-maskineriet är dimensionerat att behandla. Stimulansåtgärderna blir därmed ofrånkomligt blygsamma och långsamma.

EU:s maskineri skulle nog väl räckta till att ta upp lån och förmedla pengar till medlemsländerna om den politiska viljan till detta skulle finnas. Då man även vill övervaka hur pengarna används blir dock processen långsam.

Kapaciteten att stimulera ekonomin ligger inom EU hos de enskilda staterna. Deras sammanlagda budget och personalstyrka är tiotals gånger större än unionens.

### **Inte ett nytt stödpaket**

I den finländska debatten har återhämtningsfonden främst setts som ett nytt stödpaket av den typ som sattes ihop under eurokrisen för att hjälpa de skuldsatta krisländerna.

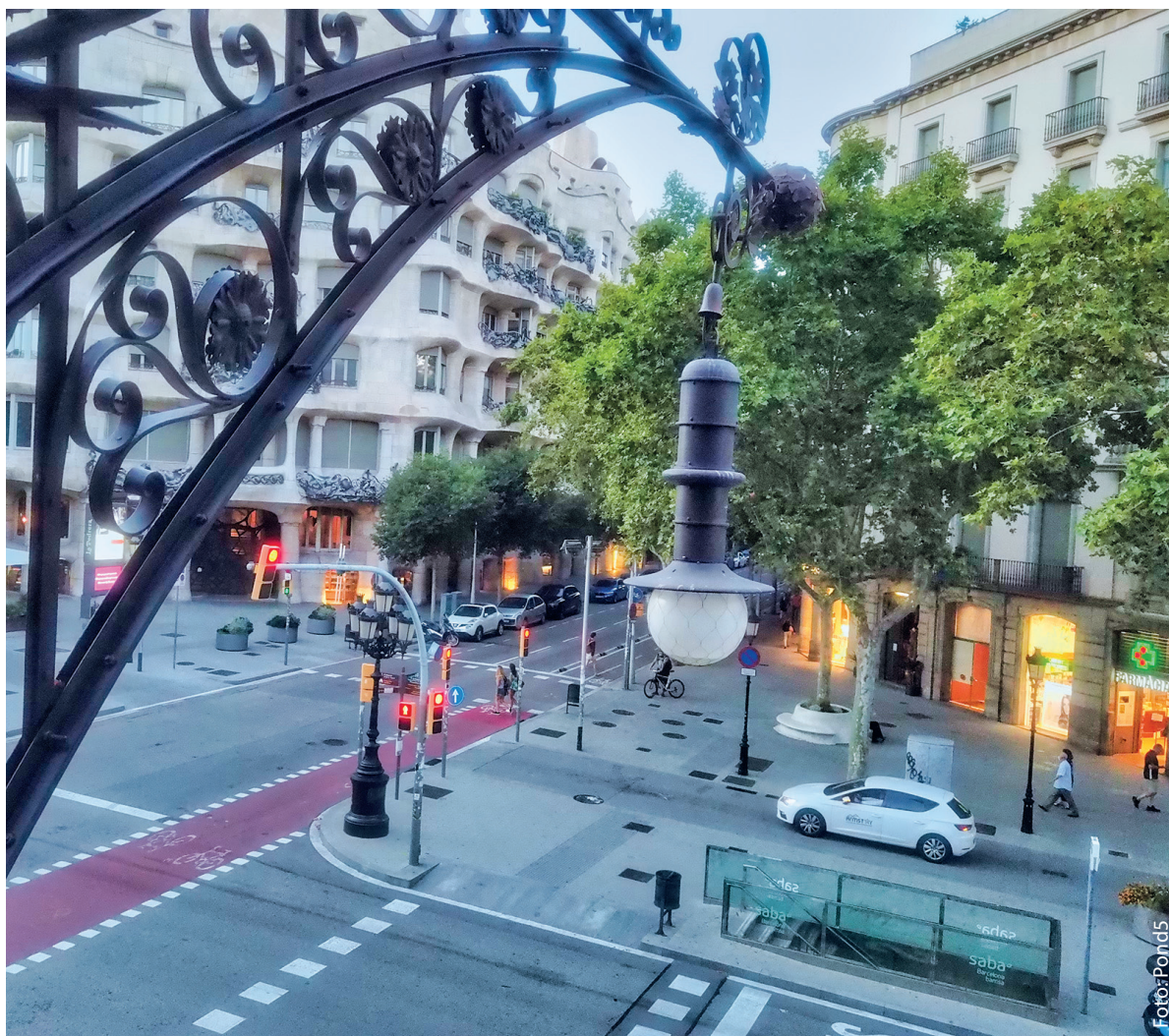
Finlands banks chefsdirektör Olli Rehn drog till exempel denna parallell, när han argumenterade för att finländarna skulle godkänna fonden.<sup>6)</sup> Stödpaketet under eurokrisen hjälpte att stabilisera euroområdet ekonomi och stödde därmed Finland export – utan att det förorsakat finländarna några kostnader, konstaterade Rehn.

Paketets motståndare ser fonden som ett nytt förtäckt stöd till krisländerna. Detta framförs till exempel i sannfinländarnas avvikande åsikt till riksdagens ekonomiutskotts utlåtande<sup>7)</sup>.

Jämförelsen mellan stödpaketet under eurokrisen och återhämtningsfonden haltar dock av många orsaker.

*”Alla EU-länder har nu möjlighet att ta upp lån till rimlig ränta så något behov att ge stödlån finns inte.”*

Den första märkbara skillnaden är att stödpaketet under eurokrisen bestod av lån till de kris-



Ett stängt Barcelona. Spanien hör till de länder som drabbats värst av coronapandemin och är i störst behov av stöd.

drabbade länderna. Merparten av pengarna delas nu ut i form av stöd. Som ovan redan konstaterades har alla EU-länder nu möjlighet att ta upp lån till rimlig ränta så något behov att ge stödlån finns inte.

Att ge lån till sina kunder kan vara lönsam affärsverksamhet. Lånet blir en kostnad för långivaren enbart om låntagaren inte klarar av att betala sina skulder.

Som Rehn mycket riktigt påpekar har det åtminstone inte ännu realiserats några kreditförluster för den finska staten av stödåtgärderna under eurokrisen. Till och med en liten ökning av Finlands export räcker därmed till, för att stödåtgärderna skall ha varit en lönsam affär för Finland.

Att skänka pengar till kunderna för att de skall kunna köpa ens produkter är sällan en vet-

tig affärsstrategi, ens om alla pengar används till att köpa gåvogivarens produkter. Gåvogivaren får då tillbaka sina pengar, men gör en förlust motsvarande produktionskostnaderna.

En gåva blir en lönsam affär för givaren endast om försäljningen ökar mångfalt tack vare gåvan. En enstaka gåva kan förstås vara motiverad för att skapa eller upprätthålla en kundrelation. I det här fallet blir då frågan om återhämtningsfonden var nödvändig i det här krisläget för att bevara Europeiska unionen som ett fungerande handelsområde.

Den årliga nyttan för Finland av EU har uppskattats till och med till fyra procent av brutonationalprodukten.<sup>8)</sup> Det är mångfalt större än nettokostnaden av återhämtningsfonden för Finlands del. Skillnaden mellan Finlands betalningsandel och de bidrag som reserverats för

Finland är en engångskostnad på ungefär 3 miljarder – vilket är bara drygt en procent av den årliga bruttonationalprodukten.

Fonden kan således nog bedömas vara en lönsam affär för Finland, om deltagande i dess finansiering är en förutsättning för att vi skall fortsätta kunna dra nytta av EU.

### Transferering till fattiga länder med hög arbetslöshet

Det är också missvisande att presentera återhämtningsfonden som en stödåtgärd för att rädda de skuldsatta länderna – speciellt Italien – eftersom medlen ingalunda riktas enbart till krisländerna.

Fonden innehåller ett betydande element av omfördelning av inkomst mellan EU-länderna. Denna omfördelning är dock inte bunden till ländernas skuldsättning, utan i första hand till bruttonationalprodukten.<sup>9)</sup> Fattigare länder tilldelas mera stöd från fonden än rikare.

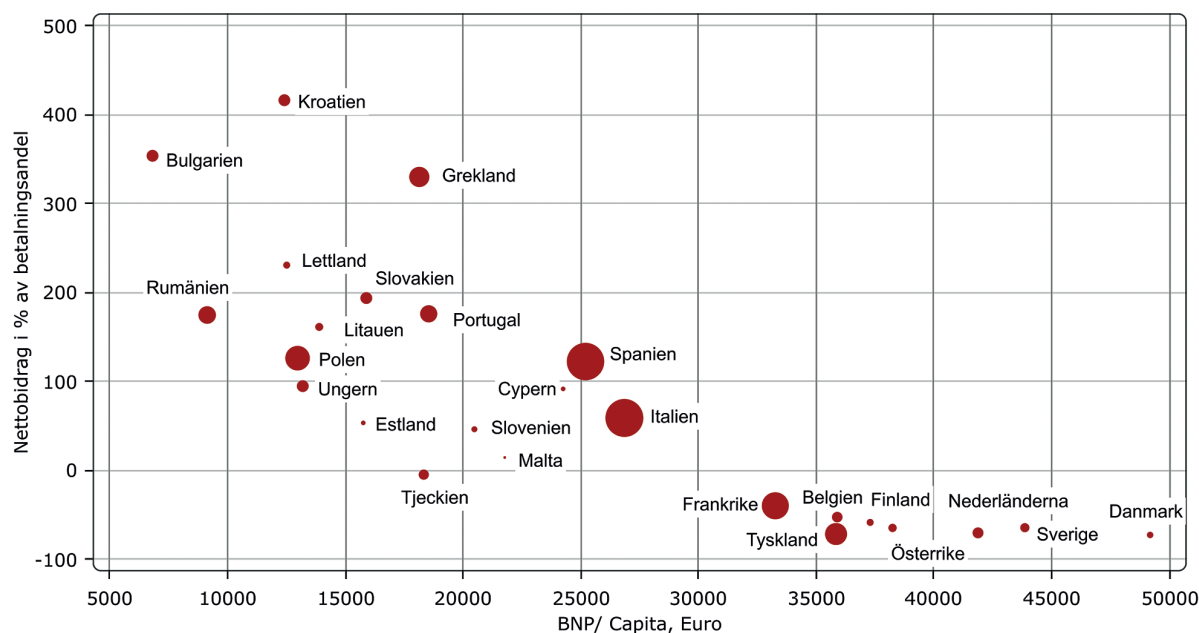
Alla bidrar i princip till fonden i förhållande till landets bruttonationalprodukt, enligt vilket landets medlemsavgifter fastställs. Även EU:s övriga intäkter, såsom EU:s andel av momsintäkterna, är starkt korrelerad med ländernas inkomstnivå. De rabatter vissa rikare länder lyck-

ats förhandla sig till gör visserligen att dessa länder betalar en något mindre andel i proportion till sina inkomster än övriga länder. I denna mån är EU:s finansiering något regressiv.

Det är för övrigt anmärkningsvärt att socialdemokratiskt ledda nordiska regeringar hörde till de minst villiga att stöda fonden, där idén är att de med större inkomster betalar mer och de med mindre inkomster får en större andel av stöden. Detta borde ju stå väl i samklang med socialdemokratins idéer. Man får lätt intrycket att partiernas politik inte så mycket drivs av verklig solidaritet för de fattiga, utan mer av att driva sina väljares intressen.

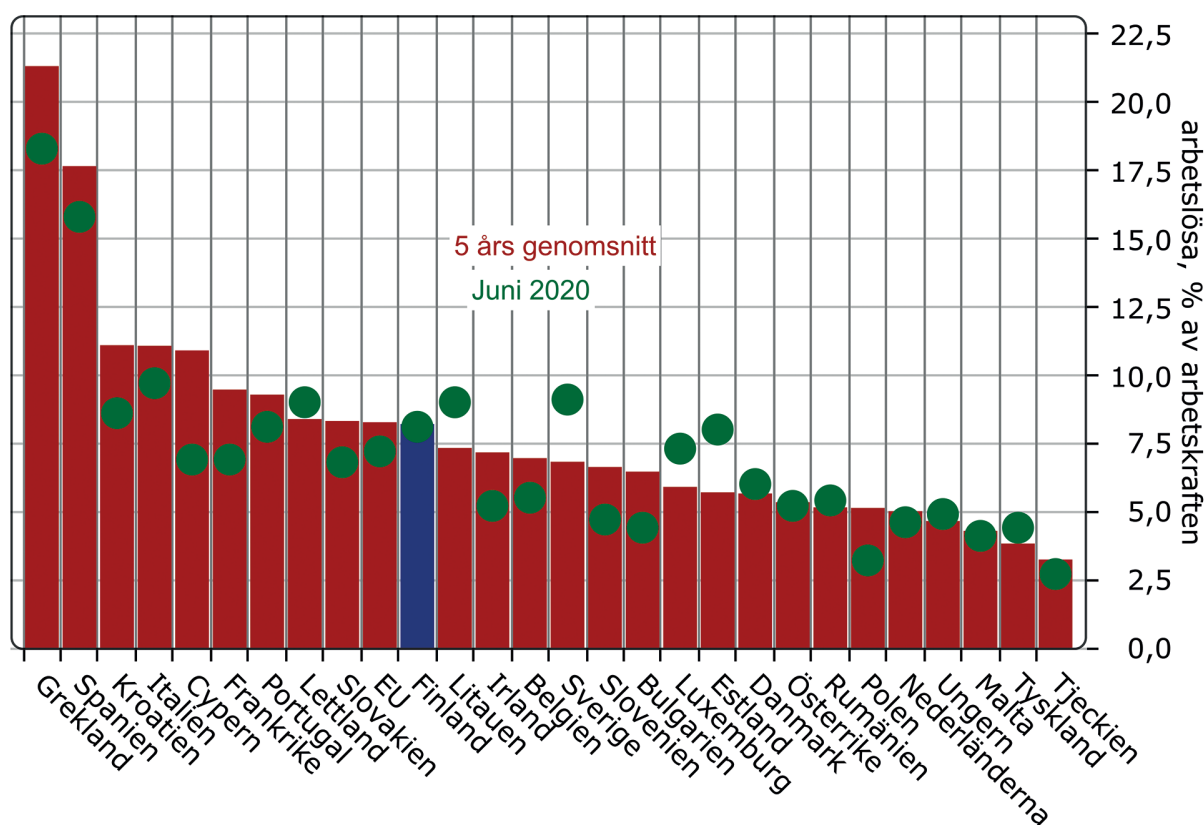
Italiens och Spaniens andelar av bidragen är störst (ungefär 20 procent för vardera) men som stora ekonomier betalar de också en betydande del av kostnaderna. Italiens andel av EU:s finansiering är drygt 12 procent, så Italiens nettointäkter från fonden blir cirka 30 miljarder euro. Summan är knappt en och en halv procent av landets bruttonationalprodukt.

Någon lösning på den italienska statens stora skuldproblem är fonden därmed knappast. Det nettobidrag Italien får bleknar i förhållande till en statsskuld som i år uppskattas stiga till väl över 150 procent av bruttonationalprodukten.



Källa: Eurostat, EU kommissionen, egna beräkningar

Figur 2. EU-ländernas bruttonationalprodukt per capita och deras nettobidrag till EU:s återhämtningsfond.



Figur 3. EU-ländernas arbetslöshet.

Källa: Macrobond, Eurostat

De länder som får mest stöd i förhållande till sin andel av betalningarna är i första hand fattiga forna socialistländer.

Hur mycket ett land gynnas bestäms dock inte enbart av landets välstånd. Tjeckien är nettobetalare, fastän landet är mycket fattigare än till exempel Spanien. Italien får lika mycket bidrag i förhållande till vad landet betalar som det mycket fattigare Estland. Grekerna gynnas lika mycket som deras mycket fattigare grannar i Bulgarien.

Den andra faktorn i nyckeln för hur mycket ett land tilldelas är den genomsnittliga arbetslösheten under de senaste fem åren. Detta gynnar de länder vars ekonomi drabbades hårt av euronrådetets kris och därför brottats med stor arbetslöshet. Speciellt Grekland och Spanien drar nytta av arbetslöshetskriteriet.

Att speciellt rikta in stimulansåtgärder till de länder som har högst arbetslöshet kunde väl motiveras med att dessa är i störst behov av stimulans. Att stimulera efterfrågan i ett land som Tjeckien där arbetslösheten är nästan obefintlig kan knappast öka på den ekonomiska produktio-

nen, då tillgången på arbetskraft inte ger möjlighet att öka sysselsättningen.

Svårare är att hitta något vettigt motiv till att stödet har knutits till den genomsnittliga arbetslösheten de fem senaste åren. Det är ju läget nu, eller snarare läget de närmaste åren då återhämtningsfondens medel skall användas, som har betydelse för hur väl pengarna lyckas öka på den ekonomiska aktiviteten.

Misstanken kvarstår därmed, att motivet för att fördela medlen i proportion med arbetslösheten uttryckligen är att man vill rikta stödet till de mest skuldsatta länderna, då dessa också har hög arbetslöshet.

*"Argumentet att återhämtningsfonden skulle vara ett uttryck för solidaritet med de länder som drabbats värst av krisen är svagt."*

## Kopplingen till coronapandemins effekter svag

Över huvud taget är det anmärkningsvärt att pengarna i mycket liten grad är knutna till hur illa de olika länderna drabbats av coronapandemin. Det enda sättet krisläget inverkar är att för den knappa tredjedel av medlen som delas ut 2023 byts arbetslöshetskriteriet ut mot bnp-tillväxten åren 2020 och 2021.

Argumentet att återhämningsfonden skulle vara ett uttryck för solidaritet med de länder som drabbats värst av krisen är därmed också svagt. Därför är det också svårt att motivera Finlands nettobidrag till stimulansfonden som en försäkring som eventuellt betalar sig tillbaka den dagen någon kris drabbar Finland speciellt hårt.

Det är oklart varför de ekonomiska effekterna av pandemin tas i beaktande först 2023. Redan nästa år, då de första stöden är avsedda att delas ut, borde vi ha en relativt god uppfattning om hur ekonomin i de olika länderna utvecklats efter pandemins utbrott.

För Finlands del kan det förvisso vara fördelaktigt att pandemin inte spelar någon större roll, då Finland hör till de länder som klarat sig bäst. Spaniens bruttonationalprodukt kollapsade 22 procent från föregående år under andra kvartalet, medan Finlands sjönk med bara 6 procent.

Att knyta stöden starkare till nedgången i bruttonationalprodukten skulle förstås ha lett till en större osäkerhet om hur pengarna fördelas mellan länderna. Redan nu vet vi inte med säkerhet hur mycket olika länder får, då vi inte vet exakt hur tredje årets bidrag kommer att fördelas innan vi vet hur ekonomierna utvecklats detta och nästa år.

Osäkerheten om vem som är nettovinnare och nettoförlorare är dock inte nödvändigtvis en dålig sak då besluten fattas. Osäkerheten är förmodligen en fördel, om vi vill att förhandlarna tänker mera på vilka principer som är bra för helheten än vad som råkar gynna det egna landet. Det är svårt att dra hemåt då man inte vet om ett beslut gynnar eller missgynnar ens eget land.

## Pengar till kommissionens kępphęstar

Återhämningsfonden är således varken ett effektivt sätt att lyfta EU-ländernas ekonomi ur

den ekonomiska svackan, att lätta på de skuldsatta ländernas skuldbörda eller att rikta stöd till länder som drabbats speciellt hårt av coronakrisen. I stället är det en stor kompromiss i vilken många skilda målsättningar byggts in.

I paketet kan man se såväl kommissionens gamla målsättning om att utveckla EU till en digitaliserad ekonomi som kommissionsordförande Ursula von der Leyens vision<sup>10)</sup> om en grön deal. Medlemsländerna får inte pengarna villkorslöst utan till exempel 30 procent av medlen skall satsas på investeringar som befrämjar klimatmålet. Att stöda utvecklingen i EU:s fattigare medlemsländer har också länge varit på kommissionens agenda.

I och med coronakrisen lyckades kommissionen äntligen få medlemsländerna att bevilja betydligt mera pengar till förverkligande av dessa målsättningar. Den gröna dealen har klätts om till en återhämningsfond.

Att motverka klimatförändringen är onekligen en fråga som naturligt hör hemma på EU:s bord. Klimatförändringen är ett gemensamt problem. Det ligger i alla länders intresse att alla andra länder investerar i att minska sina växthusgasutsläpp – även om inget enskilt lands insats är avgörande.

Mindre klart är varför det bästa sättet att minska växthusgasutsläppen skulle vara EU-finansierade investeringar i grön teknologi. EU har redan ett system för handel med utsläppsrätter, som begränsar utsläppen från industrin och energiproduktionen. Länderna har också förbundit sig att minska på utsläppen i andra sektorer.

*”Mindre klart är varför det bästa sättet att minska växthusgasutsläppen skulle vara EU-finansierade investeringar i grön teknologi.”*

Om man upplever att minskningen av utsläppen framskrider alltför långsamt skulle den rätlinjiga lösningen vara att förhandla fram striktare utsläppsgränser och minska på antalet beviljade utsläppsrätter.

Varför skulle EU vara bäst på att utvärdera vilka investeringar i medlemsländerna som bäst bidrar till klimatmålet? Kan man inte lita på att de enskilda länderna själva kan besluta på vilket sätt de minskar sina utsläpp. Vad finns det för mervärde i att pengarna till offentliga investeringar cirkulerar via EU? Knappast snabbar det i alla fall upp beslutsprocessen.

Samma frågor kan ställas även beträffande investeringar för att befrämja den digitala ekonomin. Vad har kommissionen för speciell kompetens att avgöra vilka investeringar ett enskilt land bäst behöver?

Det är förstås naturligt att EU finansierar sådana forskningsprojekt och experiment som producerar information som alla EU-länder kan dra nytta av. Dyliga finns det dock knappast i sådan utsträckning att EU kunde vettigt spendera hundratals – eller ens tiotals – miljarder på under de närmaste åren.

## Fotnoter

- 1) Europeiska rådet (2020) En återhämtningsplan för EU. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/eu-recovery-plan/>
- 2) Europainformationen (2020) Vad är EU:s återhämtningspaket? <https://eurooppatiedotus.fi/sv/2020/08/18/vad-ar-eus-aterhamtningspaket/>
- 3) Talavera, Angel & Rakau. Oliver (2020) EU agrees a historic deal to speed recovery. Oxford Economics. 21.7.2020.
- 4) Darvas Z. (2020) Next Generation EU: 75% of grants will have to wait until 2023, Bruegel Blog, 10.6.2020, <https://www.bruegel.org/2020/06/three-quarters-of-next-generation-eu-payments-will-have-to-wait-until-2023/>
- 5) Dietrich, Christian & Ionescu; Sorina and (2015) Cohesion Policy implementation in the EU28. European parliament research service. <https://epthinktank.eu/2015/09/02/cohesion-policy-implementation-in-the-eu28/>
- 6) Rehn, Olli: Kävisikö kokonaisarvio elpymisrahastosta? Suomen Pankki, Euro ja Talous. 29.5.2020 <https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2020/kavisiko-kokonaisarvio-elpymisrahastosta/> Ref 16.9.2020
- 7) Valiokunnan lausunto TaVL 15/2020 vp E 64/2020 vp [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TaVL\\_15+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/TaVL_15+2020.aspx)
- 8) Campos N., F. Coricelli and L. Moretti (2019): Institutional integration and economic growth in Europe. *Journal of Monetary Economics* 103, 88–104
- 9) European Commission (2020): Identifying Europe's recovery needs. Brussels. 27.5.2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment\\_of\\_economic\\_and\\_investment\\_needs.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf)
- 10) Leyen, Ursula von der (2019) A Union that strives for more My agenda for Europe. European Commission. [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf)