

Vesa Vihriälä
är arbetslivsprofessor
vid Helsingfors universitet.



EU tar på sig en något större finanspolitisk roll

Förslag eller krav på en gemensam finanspolitik inom EU har upprepade gånger varit framme i den offentliga diskussionen under de senaste åren. Politiskt stöd har tankarna fått närmast i Sydeuropa, medan inställningen i Nordeuropa varit kritisk. Samtidigt har det under de senaste drygt tio åren i själva verket gjorts många lösningar som sakligt sett uppfyller element av en gemensam finanspolitik.

De färskaste fallen – framför allt kriget i Ukraina med alla dess konsekvenser – ökar trycket på gemensam verksamhet av många slag inom Europeiska unionen. Å andra sidan har de faktorer som bromsat utvecklingen av en gemensam finanspolitik inte försvunnit någonstans. I denna artikel går jag igenom den gemensamma finanspolitikens evolution och argumentationen som hör ihop med den, och till slut begrundar jag lösningar som är möjliga att förverkliga.

Maastricht: finanspolitiken är en nationell angelägenhet

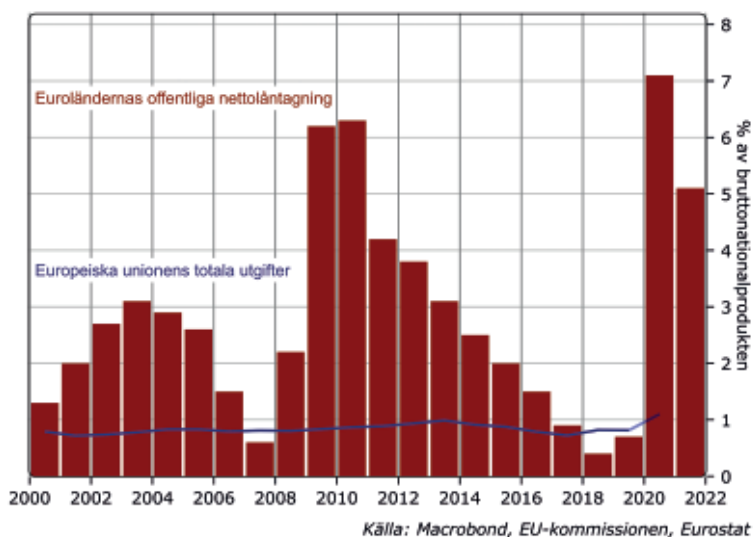
Den ekonomiska politikens verksamhetsfält brukar delas upp i tre huvudsakliga områden: konjunkturutjämning, främjande av tillväxt och omfördelning av inkomster. På alla områden finns makt och ansvar på både en nationell och en gemensam nivå.

Det gemensamma beslutsfattandet har den största betydelsen i konjunkturutjämningen. Enligt Maastricht-fördraget blev penningpolitiken en uppgift för Europeiska centralbanken, som är oberoende av medlemsländerna. De ekonomiska bördor och inkomster som hör ihop med den fördelar sig mellan medlemsländerna enligt deras storlek utifrån den så kallade kapitalnyckeln.

Finanspolitiken lämnades däremot uteslutande till medlemsländernas egen makt och eget ansvar. Ett centralt element i Maastrichtfördraget var just att hålla finanspolitiken och ansvarigheterna som hör ihop med den nationellt förankrade och förhindra att konsekvenserna av ett enskilt medlemslands dåliga finanspolitik skulle bli en börda för övriga medlemsländer, genom inkomstöverföringar som görs av tvång mellan staterna eller genom inflation.

Som medel för att garantera det tänktes å ena sidan de finanspolitiska reglerna och å andra sidan marknadsdisciplinen. De förra grundar sig på grundfördragets skrivning om att ett medlemsland bör undvika alltför stora underskott. I grundfördraget bestämdes en 3 procenta gräns för underskottet och en 60 procenta gräns för skulden. Förfarandena för att nå dessa mål specificerades i det så kallade stabilitets- och tillväxtavtalet. Fördraget förbjuder centralbanker att finansiera stater och att staterna tar på sig andra staters skulder. Dessutom skrevs i fördraget

”I själva verket är alla ärenden som påverkar den ekonomiska tillväxten och förutsätter betydande spendering i medlemsländernas egen makt och på eget ansvar. Om de offentliga satsningarna på forskning och utveckling, utbildning, hälsovård, social trygghet, fysisk infrastruktur och så vidare, beslutas inom nationalstaternas budgetar.”



Figur 1. EU:s budget ger inte mycket rum att idka aktiv finanspolitik jämfört med vad som gjorts på nationell nivå.

get in bestämmelser vars syfte var att förhindra unionen från att finansiera sin egen verksamhet med lån.

I de ur tillväxtfrämjandets synvinkel viktiga politiska frågorna har grundfördraget gett EU-nivån betydande befogenheter närmast i tolkningen av den inre marknaden, i konkurrens- och statsstödspolitiken samt i handelspolitiken. Dessa befogenheter berör regleringen. I själva verket är alla ärenden som påverkar den ekonomiska tillväxten och förutsätter betydande spendering i medlemsländernas egen makt och på eget ansvar. Om de offentliga satsningarna på forskning och utveckling, utbildning, hälsovård, social trygghet, fysisk infrastruktur och så vidare, beslutas inom nationalstaternas budgetar. Det samma gäller sättet på vilket dessa finansieras, det vill säga strukturen i beskattningen och olika avgifter. Likaväl är den lagstiftning som berör de för den ekonomiska utvecklingen centrala institutionerna nationellt förankrad, i synnerhet rör det arbetsmarknadens spelregler.

Utgångspunkten är att inkomstutjämnningen sker inom nationalstaterna. Den gemensamma jordbrukspolitikerna och kohesionspolitiken är undantag från detta. Rörande kohesionspolitiken är det mera en fråga om att ge fart åt de fattiga ländernas prestationsförmåga för att höja den till de rikares nivå, inte så mycket om inkomstöverfö-



ringssystem som är avsedda att vara permanenta. De fattigaste östeuropeiska länderna har årligen fått nettoinkomstöverföringar som motsvarar 3–4 procent av deras bnp. De rikaste ländernas nettoavgifter har å sin sida stannat under 0,5 procent av bnp, för Finlands del under 0,3 procent. Dessa, liksom hela EU-budgetens förhållande till EU-ländernas sammanräknade bnp, är små i jämförelse med det förhållande medlemsländernas offentliga ekonomier har i relation till bnp. Denna utgiftsrelation var innan coronakrisen, år 2019, 47 procent.

Eurokrisen: strikt villkorad krishjälp

När den globala finanskrisen slog till drev många medlemsländer till följd av olika sårbarheter in i finansieringskriser som snabbt förvärrades och som vid sidan av den privata sektorn också gällde stater. Det befarades att flera stater skulle drabbas av ett tillstånd av insolvens, vilket skulle ha stora negativa verkningar på hela euroområdets ekonomi. Lösningen blev först temporära arrangemang för finansieringsstöd och från 2013 den permanenta Europeiska stabilitetsme-

kanismen (ESM), för att hjälpa de problemdrabbade staterna med lån till låg ränta. Dessutom gav Europeiska centralbanken ECB år 2012 ett löfte om att stödja medlemsstaternas finansiering, ifall deras problem skulle hota det gemensamma valutaområdets sammanhållning. Detta löfte om så kallade direkta monetära transaktioner (OMT), som aldrig behövt aktiveras, kan ses som ett centralt medel för att stävja eurokrisen.

Arrangemangen för finansieringsstöd var sakligt sett i konflikt med de artiklar i grundfördraget som skulle säkra marknadsdisciplinen. Problemet underlättades med att finansieringsstödet gjordes ”strikt” villkorat. Med andra ord var villkoret för att få stöd åtstramningar som stärker den offentliga ekonomins balans, skattehöjningar och olika strukturella reformer som förbättrar den offentliga ekonomins hållbarhet, med tanken att så fram villkoren uppfylls kan de stater som fått stöd betala tillbaka sina lån och att risken att på nytt råka ut för ett liknande stödbehov minskar.

Eurokrisen skapade således på euroområdet en begränsad finanspolitisk kapacitet, som in-

te ingick i Maast-richts EU. Det finanspolitiska gemensamma ansvaret är dock inskränkt på så sätt att det berör enbart situationer som hotar hela euroområdet finansiella stabilitet och eurons enhet, inte konjunkturutmattning under mer normala förhållanden. För

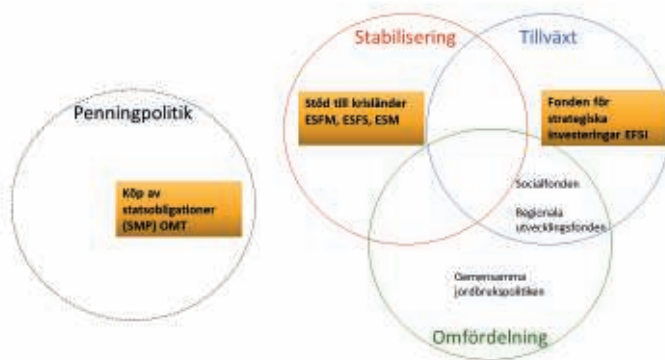
det andra håller den strikta villkorligheten tillbaka den befarade moraliska risken och får stödet att åtminstone formellt hålla sig inom grundfördragets ramar. Dessutom behöll medlemsländerna beslutsmakten och deras enhällighet är (i regel) en förutsättning för ESM-stöd.

Förutom att skapa finansieringsstöd ledde eurokrisen till strävanden att stärka de mekanismer som visat sig vara för svaga för att hindra medlemsländer från att driva till sårbara finansieringsstrukturer. En följd var en skärpning av de finanspolitiska reglerna på många sätt.

Coronakrisen: inkomstöverföringar med gemensam skuld

De reformer som i och med eurokrisen förverkligades och sattes i gång för att stävja överskuld-sättning och andra risker för makrostabiliteten, hann trots allt inte minska många EU-länders sårbarhet innan coronachocken. Det var dålig tur att coronan på grund av näringsstrukturen drabbade hårdast just de högt skuldsatta sydeuropeiska länderna.

De mest drabbade ländernas totala ovilja att underkasta sig de anpassningsprogram som ESM-krediter förutsätter samt chockens natur (den berodde inte på medlemsländernas dåliga skötsel av ekonomin i sig) ledde till en ny gemensam finanspolitisk lösning, återhämtningsfonden. Genom den kanaliseras gemensamt förvärvade resurser till att finansiera medlemsländernas finanspolitiska åtgärder till ett anmärkningsvärt stort belopp, högst 750 miljarder euro



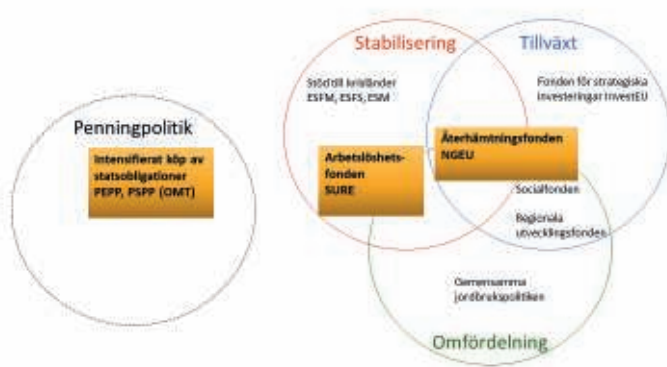
Figur 2. Finans- och eurokrisen ledde till flera nya finanspolitiska åtgärder på EU-nivå för att stabilisera ekonomin och främja tillväxten.

enligt priserna år 2018. Det är mer än 5 procent av EU-länderna årliga bnp eller cirka 5 gånger EU:s normala årsbudget.

Återhämtningsfonden påminner om karaktären i ESM och de tidigare temporära arrangemangen i att finansieringen fördelar sig mycket asymmetriskt trots att den numera dirigeras till alla medlemsländer. I förhållande till ekonomins storlek får de fattiga ”nya medlemsländerna” och de högt skuldsatta ”gamla medlemsländerna” det största stödet. Den absolut sett största mängden medel riktas till Italien. För de gamla medlemsländernas del finns det bland dem som får stort stöd i huvudsak samma länder som befann sig i finansieringssvårigheter under eurokrisen.

Fonden avviker från ESM på så sätt att över hälften av det finansieringsstöd som fonden kanaliserar till medlemsländerna är direkta inkomstöverföringar, medan ESM:s finansieringsstöd uteslutande består av lån. Dessutom är stödets villkorlighet lindrigt då det närmast berör finansieringens ändamål samt uppföljningen av de landsvisa politikrekommendationer som redan getts. För att finansiera fondens verksamhet lånar unionen för första gången en betydande mängd medel på marknaden i eget namn. Tidigare uppfattades en sådan skuldsättning stå i strid med grundfördraget.

Sitt namn till trots är återhämtningsfonden bara till en begränsad del ett egentligt konjunkturutmattninginstrument. Huvuddelen av medlen används åren 2022–2026, då den ursprung-



Figur 3. Pandemin intensifierade den gemensamma finanspolitiken med program som även innebar en ökad omfördelning av inkomsterna inom EU.

liga coronarecessionen redan är förbi. Med fondens finansiering strävas efter att öka investeringarna i den gröna omställningen och digitaliseringen, och över huvud taget efter att modernisera ekonomierna. I det avseendet är den mera en förlängning av Europeiska fonden för strategiska investeringar och kohesionspolitiken i allmänhet.

Återhämtningsfonden är formellt av engångsnatur. Skulden som föds i samband med den är dock långfristig och det föds ett uppenbart tryck att förnya skulden som alternativ till högre medlemsavgifter. Minst lika viktigt är det att när EU:s skuldtabu brutits, så är det mycket lättare att ty sig till en liknande procedur då nya stimulansbehov dyker upp.

Behovet av och svårigheten med en finanspolitisk kapacitet

För finanspolitiska åtgärder på EU-nivå finns i princip två konjunkturpolitiska grunder. Den första rör utjämningen av medlemsländernas inkomster mellan olika, asymmetriska chocker (Kenen 1969). På den gemensamma valutans område kan penningpolitiken inte göra det, eftersom politiken är likadan på hela området. Därför behövs finanspolitik på nationell nivå som är olika i olika länder.

Förmågan till stimulerande politik i ett enskilt land förutsätter finanspolitiskt spelrum. Ett försäkringsarrangemang där ländernas gemensamma resurser används till stimulans i det land som för tillfället behöver ökning av efterfrågan, är ett effektivare sätt att skapa nödigt

spelrum än vart och ett lands egen beredskap. Om ett medlemsland är högt skuldsatt kan dess förmåga att skuldsätta sig på marknaden vara helt otillräcklig för att finansiera den behövliga stimulansen, vilket observerades i eurokrisen. På samma gång försvagar den offentliga ekonomins snäva spelrum även tillväxtpolitikens förutsätt-

ningar, eftersom nedskärning av utgifter i allmänhet är lättast att göra från investeringar som ger nytta först på lång sikt.

“Om ett medlemsland är högt skuldsatt kan dess förmåga att skuldsätta sig på marknaden vara helt otillräcklig för att finansiera den behövliga stimulansen, vilket observerades i eurokrisen.”

Konstellationen med nollräntor har lyft fram även en annan grund för gemensamma finanspolitiska åtgärder. När räntenivån inte kan sjunka, kan penningpolitiken inte stödja efterfrågan ens på EU:s nivå. I det fallet kan stimulansen grunda sig enbart i en finanspolitik som verkar på hela området. Detta motiverar EU:s egen finanspolitiska handlingskraft, utifrån ett antagande om att finanspolitikens koordinering inte lika effektivt kan skapa en inriktning som är vettig ur helhetens synvinkel. I samband med både eurokrisen och coronakrisen har bägge dessa grunder för gemensamma finanspolitiska åtgärder rätt.

Behovet av en finanspolitisk kapacitet på EU-nivå har funnits länge på politikens agenda (MacDougall 1977). Från och med eurokrisen har intresset för att skapa en sådan emellertid klart vuxit. Längs med åren har det sålunda gjorts många förslag om att skapa en permanent

och institutionaliserad finanspolitisk kapacitet inom EU eller euroområdet. Förslag har framtagts av många politiska aktörer och organ samt sakkunniginstanser [se t.ex. European Commission (2012), Juncker et al. (2015), Arnold et al. (2017)].

En del av förslagen har rört fonder som skapar buffertar mot olika asymmetriska störningar (en arbetslöshetsförsäkringsfond, en allmän "fond för dåliga tider"). I de fallen har det närmast varit fråga om inkomstöverföringssystem som finansierar eller kompletterar medlemsländernas egna åtgärder utifrån vissa villkor för hur de aktiveras.

I de längre gående tankarna har det talats om en allmän finanspolitisk kapacitet på EU- eller euroområdets nivå, medräknat möjligheten till låntagning och ett "EU:s finansministerium". I det fallet skulle det på EU-nivå göras prövningsgrundade finanspolitiska beslut i likhet med medlemsländernas finanspolitik. I dessa förslag går det att tala om en mer genuin fiskal union, vilken som begrepp visserligen är rätt svävande [se t.ex. Dabrowski (2015) och Thirion (2017)].

Ändringsförslagen har dock inte lett till inrättandet av en gemensam finanspolitisk kapacitet, vilken i någon bemärkelse kunde beskrivas som en fiskal union. Det beror både på problem med ekonomiska fundament och framför allt av politiska orsaker.

Argumentet att det lönar sig att upprätta buffertar mot asymmetriska störningar med gemensamma försäkringsarrangemang är i sig oomstritt. Däremot går det att ifrågasätta hur viktig just en finanspolitisk utjämning mellan valutaområdets olika delar kvantitativt är.

Den finanspolitiska utjämningen mellan Förnta staternas delstater är i själva verket rätt liten, kanske utjämnas en aning över 10 procent av de asymmetriska inkomstchockerna på finanspolitiska grunder. Den privata sektorns utjämning genom kapital- och kreditmarknader jämnar ut större delen av skillnaderna (Alcidi et al. 2017). Således kan det argumenteras att minst lika stor nytta i konjunktur stabiliteten på euroområdet skulle nås genom bättre integration av kapitalmarknaden och kreditmarknaden, än genom gemensamma finanspolitiska arrangemang.

På samma sätt kan det frågas hur nödvändig EU:s egen finanspolitiska kapacitet, skuldsättningsmöjligheten medräknad, är för den finanspolitiska stimulansen på hela EU-området i en miljö med nollräntor. När den globala finanskrisen slog till 2008 kunde EU-länderna komma överens om en koordinerad stimulans på 2 procent av EU:s bnp. Under coronakrisen var samstämmigheten om behovet av finanspolitisk stimulans åter stor och stimulansen byggde i krisens djupaste skede 2020 och 2021 till övervägande del på nationella åtgärder, vilka möjliggjordes av ECB:s massiva köp av värdepapper. Återhämtningsfondens i sig relativt stora satsning fördelar sig över flera år.

Den avgörande orsaken till att den finanspolitiska integrationen inte framskridit längre än vad den gjort, är emellertid de nordeuropeiska ländernas ovilja att utvidga och institutionalisera det gemensamma ansvaret för finanspolitiken. I bakgrunden finns en rädsla för att det gemensamma ansvaret leder till växande enkelrikade inkomstöverföringar från dessa länder till de sydeuropeiska länderna, på grund av de senares höga skuldsättning och låga tillväxtpotential, och den tidigare nämnda moraliska risken (Bilbiie et al. 2021). På ett djupare plan ligger olika grundläggande uppfattningar och preferenser om ekonomisk politik (Spolaore 2015).

Behovet av ett enhetligt och brett stöd för vilken som helst utvidgning av EU:s finanspolitiska mandat understryks av att de arrangemang som fötts av eurokrisen och coronakrisen tänjt på tolkningen av grundfördraget till det yttersta (se t.ex. Maduro 2021). Förutsättningen för att gå längre är att ändra grundfördraget, vilket kräver medlemsländernas enstämmighet (och i vissa av dem en folkomröstning). Det är tydligen så att EU:s finanspolitiska verksamhet, såsom återhämtningsfonden, går att förena med det rådande grundfördraget enbart i undantagstillstånd.

Nytt tryck av kriget i Ukraina

Rysslands anfall mot Ukraina har skapat nya behov av offentlig spending. Från EU-ländernas sida finns ett intresse av att stärka sin egen säkerhet och stödja Ukrainas försvar och återuppbyggnad. På samma gång förutsätter behovet av att lösgöra sig från Rysslands fossila energi en

snabbare grön omställning än vad som tidigare uppskattats. Upptrappningen av den gröna omställningen trycks även på av de allt mer uppenbara skadorna av klimatförändringen. Den allt snabbare inflationen har tvingat fram en åtstramning av penningpolitiken, vilket för sin del aktualiserar frågan om de högt skuldsatta ländernas skuldhanteringsförmåga på nytt.

Samtidigt finns tecken på att geopolitiken i fortsättningen i allt högre grad bestämmer de ekonomiska relationerna. Av politiska orsaker tar globaliseringen ett steg bakåt, trots att den teknologiska utvecklingen även i fortsättningen gör allt tätare internationella nätverk möjliga. Europa har behov av att utveckla sin egen teknologiska förmåga. Det förutsätter ökade satsningar på många sätt, även av den offentliga sektorn.

full än medlemsländernas egna separata åtgärder. Till exempel i forsknings- och utvecklingsverksamheten skulle det vara naturligt att rikta resurser till de projekt som har de bästa förutsättningarna oberoende av var de är lokaliserade. Det gäller särskilt den teknologi som behövs i den gröna omställningen och även den mycket dyra utvecklingen av vapentechnologin.

För de investeringars del som den gröna omställningen förutsätter hör ett gemensamt, gränsöverskridande intresse ihop med att investeringar som leder till utsläppsminskningar skulle göras i länder där utsläppsminskningarna uppstår på det förmånligaste sättet. Det förenhetligade pris som utsläppshandeln skapar uppmuntrar till det. Olika länder har dock olika förutsättningar att finansiera de nödvändiga investeringarna.

”Ju allmännare de stora chockerna är, desto sannolikare är det att några EU-länder driver in i en djup recession som de inte med egna krafter effektivt kan lindra med finanspolitiken, och i värsta fall finns fara för att en situation liknande eurokrisen upprepar sig.”

För dessa nya trångmåls del går det att på något olika grunder argumentera för att en gemensam finanspolitisk verksamhet på EU-nivå eller en delning av riskerna kunde vara vettigare än vart lands egna åtgärder. Rörande de allt mer allmänna stora chockerna är motiveringen klar: Ju allmännare de stora chockerna är, desto sannolikare är det att några EU-länder driver in i en djup recession som de inte med egna krafter effektivt kan lindra med finanspolitiken, och i värsta fall finns fara för att en situation liknande eurokrisen upprepar sig.

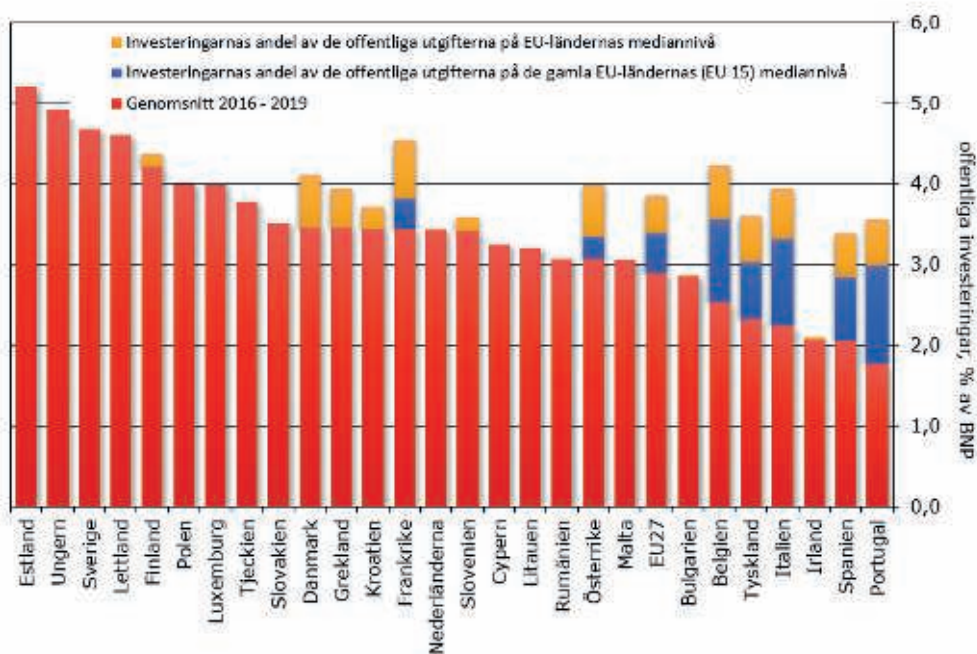
På samma sätt går det att tänka sig att främjandet av Europas teknologiska konkurrenskraft, beredskapen mot säkerhetshot, stödet till Ukraina och den gröna omställningen har delar där gemensam handling skulle vara mer verkning-

”Till exempel i forsknings- och utvecklingsverksamheten skulle det vara naturligt att rikta resurser till de projekt som har de bästa förutsättningarna oberoende av var de är lokaliserade. Det gäller särskilt den teknologi som behövs i den gröna omställningen och även den mycket dyra utvecklingen av vapentechnologin.”

Möjliga lösningar

Det betraktade trycket på att öka den gemensamma finanspolitiska kapaciteten ändrar inte de tidigare konstaterade ekonomiska, politiska och fördragsjuridiska begränsningarna rörande en tätare finanspolitisk integration. Det är inte troligt att en ny situation heller skulle leda till ett radikalt hopp i EU:s ekonomiskpolitiska ram under de närmaste åren.

De mest troliga förändringarna kan ske på sådant håll där ökning av de enkelriktade inkomstöverföringarna kan antas förbli begränsade, så att det inte behövs stora förändringar i grundfördraget, åtminstone inte sådana som



Figur 4. De offentliga investeringarna i EU-länderna om alla länder använde minst en lika stor andel av sina offentliga utgifter till investeringar som medianen av övriga länder.

förutsätter att konventet sammankallas. På den grunden går det att gestalta flera möjliga steg mot en något större gemensam finanspolitisk aktivitet.

Stabiliseringen: ge ESM en klarare roll

Det enklaste sättet att förbättra medlemsländernas förmåga att svara mot de finansieringsbehov som exceptionellt stora chocker orsakar, utan stort bekymmer om att de enkelriktade inkomstöverföringarna ökar, skulle vara att stärka ESM:s kapacitet. ESM:s stöd är till sin natur lån och det kan fördes med olika slags villkor enligt behov, så att problemen med den moraliska risken rätt väl kan lösas. Misch och Rey (2022) framför ett exakt förslag på hur ett stabiliseringssystem som bygger på ESM kan utvecklas.

ESM:s resurser borde dock ökas på ett betydande sätt för att mekanismen skulle ha kapacitet till tillräckligt stora stödåtgärder. Det betyder i praktiken att det kapital som kan krävas tillåts växa. Det skulle även vara logiskt att ge ESM en klarare roll i faciliteringen av staternas

skuldsanering i situationer där det inte går att vara säker på skuldtåligheten hos den stat som är föremål för stödet. Ett förstärkt ESM kunde kallas för Europeiska valutafonden.

Investeringar: det nationella ansvaret

De satsningar på offentliga investeringar som den gröna omställningen förutsätter, incitamenten till privata investeringar medräknade, är till sitt belopp stora i jämförelse med EU-budgeten. Darvas och Wolff (2021) uppskattar de behövliga insatserna till 0,5–1 procent av bnp för åtminstone ett årtionde. Å andra sidan är investeringarnas positiva ekonomiska verkningar på kort och medellång sikt till nytta närmast för de länders ekonomi som förverkligar dem. Av den anledningen är det naturligt att utgå från att varje medlemsland sörjer för dem i huvudsak med egna krafter.

För de flesta EU-länder är den behövliga tilläggsinsatsen inte övermäktig. Även de flesta "gamla" medlemsstater med hög skuldsättning – Italien, Portugal, Spanien, Belgien – ser ut att ha en betydande möjlighet att öka offent-

”För att finansiera tilläggsutgifterna är det motiverat att överväga nya egna medel, det vill säga EU-skatter.”

liga investeringar genom att förbättra strukturen i de offentliga utgifterna. Med det syftar jag på en finansiering av de ökade investeringsutgifterna genom nedskärningar i de löpande konsumtionsutgifterna och inkomstöverföringarna. En sådan strukturförändring i utgifterna utan att de totala utgifterna ökar kunde i själva verket täcka huvuddelen av de behövliga offentliga tilläggsinvesteringarna. Det förutsätter att länderna med låga investeringsandelar ökar sina investeringar på bekostnad av de löpande utgifterna, så att de offentliga investeringarnas andel av de offentliga utgifterna motsvarar samtliga EU-länders median.

I reformen av stabilitets- och tillväxtpakten, till vilken det finns många grunder, måste detta behov att öka de offentliga investeringarna tas i betraktande. Det betyder inte en ”gyllene regel” som lätt skulle skrota målet med hela regleringen, så att investeringarna eller någon del av dem helt skulle lämnas utanför de finanspolitiska begränsningarna. Däremot kunde det till exempel i utgiftsregeln finnas en något rymligare behandling av klart definierade utgifter av investeringsnatur, med andra ord kunde den redan existerande milda särbehandlingen av investeringar stärkas.

Å andra sidan är de fattiga östeuropeiska ländernas förmåga att öka de offentliga investeringarna mycket mer begränsad. De använder redan som det är en större del än genomsnittet av de offentliga utgifterna till investeringar. Därutöver drabbas de mest av alla länder av konsekvenserna av Rysslands anfallskrig, både genom omedelbara ekonomiska förluster och tilläggsåtgärder som behövs i försvaret. Då minskningen av utsläppen av växthusgaser på grund av stor utsläppsintensitet förmodligen är billigare än genomsnittet i just dessa länder, är det motiverat för EU att stödja den gröna omställningen i dem med gemensamma medel.

Budgeten: en måttlig ökning av storleken

Även om det är möjligt att klara av konjunktur-utjämningen med hjälp av en förstärkt stödmekanism av ESM-typ och huvuddelen av de offentliga insatser som den gröna övergången förutsätter på nationell nivå, måste EU-budgeten bedömas på nytt.

Utän en ökning av budgeten är det svårt att föreställa sig att EU kunde svara mot behovet att öka gemensamma forsknings- och utvecklingsinsatser, förbättra gränsöverskridande energinät, stärka säkerheten i olika dimensioner (hälsa, gränskontroll, cyber osv.) och finansiera tidigare nämnda stöd till fattigare, utsläppsintensiva länder och också återuppbyggnaden av Ukraina.

Den nuvarande perioden för finansieringsramen sträcker sig till år 2027. Det skulle dock betyda att viktiga satsningar fördröjs på ett ytterst problematiskt sätt att vänta till 2028. Av den anledningen är det svårt att se alternativ till att öppna ramen, hur svårt det än är att komma överens om en ändring som förutsätter enhällighet.

För att finansiera tilläggsutgifterna är det motiverat att överväga nya egna medel, det vill säga EU-skatter. Oförmågan att komma överens om sådant kan emellertid inte vara en grund för att lämna budgeten oförändrad. Härvid måste finansieringen ordnas genom att höja de nationella avgifterna.

Översättning från finska: Mikael Kosk

Litteratur

- Alcidi, C. and D'Imperio, P. ja Thirion, G. (2017) Risk-sharing and Consumption-smoothing Patterns in the US and the Euro Area: A comprehensive comparison. CEPS Working Document No 2017/04, May 2017. [Working Paper]
- Bilbiie F., Monacelli T. ja Perotti R. (2021), Fiscal Policy in Europe: Controversies over Rules, Mutual Insurance, and Centralization. *Journal of Economic Perspectives* vo. 35, no. 2.
- Arnold, M. N. G., Barkbu, M. B. B., Ture, H. E., et al. (2018). A central fiscal stabilisation capacity for the euro area. *International Monetary Fund Staff Discussion Note* 18/03.
- Dabrowski, M. (2015), "Monetary Union and Fiscal and Macroeconomic Governance", *European Economy paper*, European Commission, Fellowship initiative 2014-2015, Discussion paper 013, September.
- Darvas, Z. ja Wolff G. (2021) 'A green fiscal pact: climate investment in times of budget consolidation', *Policy Contribution* 18/2021, Bruegel
- European Commission (2012), "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union, launching a European Debate", Brussels.
- Juncker, J-C, Tusk D., Dijsselblom J., Draghi M., ja Schulz M. (2015), "Completing Europe's Economic and Monetary Union", *Five President Report*, June.
- Kenen, P. 1969. "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View." In *Monetary Problems of the International Economy*, edited by Robert A. Mundell and Alexander K. Swoboda. Chicago: University of Chicago Press.
- MacDougall, D. (1977). Report of the Study Group on the role of public finance in European integration. EUR OP. Available at Report of the study group on the role of public finance in European integration –Publications Office of the EU (europa.eu).
- Maduro, M., Martin, P., Piris, J.-C., Pisani-Ferry, J., Reichlin, L., Steinbach, A., Weder di Mauro, B., (2021). Revisiting the EU framework: Economic necessities and legal options. *CEPR Policy Insight* No 114.
- Misch F. ja M. Rey (2022), The case for a loan-based euro area stability fund. *ESM Discussion paper* 20.
- Spolaore, E. (2015), *The Political Economy of European Integration*, teoksessa Badinger, H. ja Nitsch, V. (toim.), *Routledge Handbook of the Economics of European Integration*, <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315796918.ch26>.
- Thirion, G. (2017), *European Fiscal Union: Economic rationale and design challenges*. CEPS Working Document 2017/01, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/01/WD2017-01GT%20>