



The Greens | European Free Alliance
in the European Parliament

Euroländernas permanenta majoritet

**En analys av hur ”de fem presidenternas rapport” påverkar
icke-euroländernas makt, inflytande och rättigheter**

Max Andersson

This edition is supported by the Greens/EFA group of the European Parliament.

1. Inledning.....	2
2. De fem presidenternas rapport.....	5
2.1 Mot en djupare ekonomisk union.....	5
2.1.1 Införande av konkurrenskraftsmyndigheter.....	5
2.1.2 Ett förstärkt förfarande vid makroekonomiska obalanser.....	6
2.1.3 Reform av arbetsmarknader och välfärdsystem.....	6
2.1.4 Reformering av den Europeiska planeringsterminen.....	6
2.1.5 Formalisering av konvergensprocessen.....	7
2.2 Mot en finansiell union.....	7
2.2.1 Bankunion.....	7
2.2.2 Kapitalmarknadsunion.....	8
2.3 Mot en finanspolitisk union.....	8
2.4 Mot ett förstärkt demokratiskt ansvarsutkrävande.....	9
2.4.1 Förstärkning av Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll.....	9
2.4.2 Valutaunionens extern representation.....	9
2.4.3 Konsolidering av EU:s rättsordning.....	9
2.4.4 Förstärkt roll för eurogruppen.....	10
2.4.5 Ett finansdepartement för eurozonen.....	10
3. Valutaunionens påverkan på makt och inflytande.....	11
3.1 Historiska konflikter om omröstningsregler och röstviktning.....	11
3.1.1 Den tomma stolens politik.....	11
3.1.2 Den första Ioannina-kompromissen.....	12
3.1.3 Andra Ioannina-kompromissen.....	12
3.2 Lissabonfördragets omröstningsregler och röstviktning.....	13
3.3 Lissabonfördragets inneboende maktpolitiska motsättning.....	14
3.4 Analys av de fem presidenternas rapport.....	15
4. Valutaunionens ekonomiska dimension.....	17
4.1 Valutaunionens inneboende ekonomiska motsättningar.....	17
4.1.1 Valutaunionens fördelar.....	17
4.1.2 Otillräckliga anpassningsmekanismer.....	18
4.1.3 Valutaunionens fundamentala obalanser.....	19
4.2 Analys av de fem presidenternas förslag.....	23
4.2.1 Förslag om en djupare ekonomisk union.....	23
4.2.3 Mot en finansiell union.....	24
4.2.4 Mot en finanspolitisk union.....	25
4.2.5 Mot ett förstärkt demokratisk ansvarsutkrävande.....	26
5. Hur värnas icke-euroländernas makt, inflytande och rättigheter?.....	27
5.1 Förändringar av valutasamarbetets antaganden.....	27
5.1.1 EU måste erkännas som en union med flera valutor.....	27

5.1.2 Valutasamarbetet måste bli en möjlighet och inte ett tvång	28
5.2 Förändringar av omröstningsregler	28
5.2.1 Observatörer utan rösträtt	28
5.2.2 En ny Luxemburgkompromiss	29
5.2.3 Förstärkt Ioannina mekanismen	29
5.2.4 Djävulens advokat	29
5.3 Storbritanniens överenskommelse inför Brexit-omröstningen.....	30

1. Inledning

Ofta är dokument som ligger till grund för avgörande förändringar av det europeiska samarbetet korta, otydliga och tråkiga att läsa. Det gäller i allra högsta grad för rapporten "Completing Europe's Economic and Monetary Union". Rapporten, som beställdes av eurozonens stats- och regeringschefer i oktober 2014, författades av Europeiska kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker i samarbete med ordförandena för Europeiska rådet, Eurogruppen, Europeiska centralbanken och Europaparlamentet. Syftet med det som vanligtvis kallas "De fem presidenternas rapport" är att föreslå åtgärder för att förbättra valutaunionens funktionssätt. Rapporten presenterades på Europeiska rådets möte i juni 2015.

De fem presidenternas rapport erkänner implicit att den ekonomiska och monetära unionen inte fungerar och att dess konstruktion har förvärrat och fördjupat den ekonomiska krisen. Valutaunionen i dess nuvarande form fungerar inte och dess institutioner behöver reformeras. Med den nuvarande institutionella sammansättningen har ländernas politiska ledningar incitament till beteenden som på längre sikt skapar ekonomiska obalanser och i fördragen saknas redskap att korrigera dessa incitamentsstrukturer. Som ett resultat av dessa incitament har valutaunionen utvecklat ett antal överlappande och ömsesidigt förstärkande inre motsättningar. Den centrala frågan i de fem presidenternas rapport är hur valutasamarbetet kan reformeras för att undvika de ekonomiska problem som idag finns inbyggda i dess institutioner. Rapporten föreslår en fördjupad ekonomisk-politisk samordning som på längre sikt kräver att EU frångår dagens mellanstatliga regelbaserade system och anammar än mer överstatligt beslutsfattande och fler gemensamma institutioner.

Som traditionen bjuder i det europeiska samarbetet, fann de fem presidenterna att den gemensamma valutans mångåriga ekonomiska kris endast kan övervinnas genom ytterligare fördjupad ekonomisk union och ökat överstatligt beslutsfattande. Bland euroländernas ledare verkar detta vara det dominerande perspektivet. I debatten som föregick rapporten krävde exempelvis Frankrikes president François Hollande en regering för euroområdet med en särskild budget och ett separat parlament och Tysklands finansminister Wolfgang Schäuble förordade en finansminister för euroområdet. Rapportförfattarna diskuterar inte möjligheten att vissa länder skulle kunna tvingas lämna valutasamarbetet och har ej heller analyserat om en återgång till nationellt beslutsfattande på det penningpolitiska området och nationella valutor, skulle kunna vara överlägset ökad överstatlighet. Med tanke på hur euroområdet klarat den ekonomiska krisen och den växande eurokritiken i många EU-länder, är detta en klar brist i rapporten.

Vid första anblick kan det tyckas att kraven på ökad integration riktar sig mot euroländerna, men för många av förslagen som läggs i rapporten är det inte tydligt om de bara skall gälla för euroländer eller om de skall införas i hela EU. Vidare kommer många åtgärder – även om de formellt bara gäller för euroområdet – påverka även icke-euroländer.

Institutionella reformer av valutasamarbetet kommer att påverka förutsättningarna för det svenska EU-medlemskapet. Från svenskt perspektiv har rapporten grundläggande brister då den inte

reflekterar över vilken roll som icke-euroländer skall ha i det nya europasamarbete som förordas eller på de potentiella konflikter om omröstningsregler och röstviktning som kan uppkomma mellan euroländer och icke-euroländer. De fem presidenterna vidhåller den föråldrade uppfattningen att alla EU-länder så småningom kommer att ansluta sig till valutasamarbetet. Skall Sverige bevara sitt inflytande blir det nödvändigt att delta i debatt om eurosamarbetets framtid och de fördragsförändringar som är under uppsegling. Unionen behöver finna metoder att organisera ett öppnare och mer flexibelt europeiskt samarbete som tar hänsyn till både euroländer och icke-euroländer.

Eurozonen lider av en legitimitetskris. I de fem presidenternas rapport finns en tydlig känsla att regeringarna och EU-institutioner efter många år av kris måste visa eurozonens medborgare att den gemensamma valutan inte bara kommer överleva utan även att de deltagande länderna kommer att växa och frodas ekonomiskt. Rapporten har ett starkt fokus på "output"-legitimitet som det försöker stärka med ganska urvattnade förslag om större samarbete mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Rapporten tar sin utgångspunkt i två övergripande frågekomplex:

- Inbyggt i valutaunionen institutioner finns ett antal inneboende ekonomiska motsättningar som inte balanserats av tillräckliga anpassningsmekanismer. Dessa institutionella förutsättningar har gett resultatet att euroländernas ekonomier divergerat och valutasamarbetet hamnat i obalans. Med utgångspunkt i teorin om optimala valutaområden analyseras om förslagen i de fem presidenternas rapport kan lösa dessa ekonomiska motsättningar eller generera tillräckliga anpassningsmekanismer.
- Kan Lissabonfördragets omröstningsregler rörande kvalificerad majoritetsbeslutande och röstviktning i ministerrådet tillgodose både euroländernas rätt att forma sitt valutasamarbete och icke-euroländers intressen i den bredare unionen när dessa båda intressen står i konflikt? Med utgångspunkt i denna frågeställning analyseras den påverkan som förslagen i de fem presidenternas rapport kan komma att få på maktbalansen inom unionen. Vi lägger även fram ett antal förslag hur omröstningsregler och röstviktning skulle kunna reformeras och/eller begränsas för att balansera både euroländernas och icke-euroländers intressen.

Det som följer kommer indelas i fyra kapitel. I kapitel två beskrivs "De fem presidenternas rapport" i detalj. I kapitel tre diskuteras hur EU löst historiska fördragskonflikter och en beskrivning av hur Lissabonfördragets omröstningsregler och röstviktning påverkar maktbalansen mellan euroländer och icke-euroländer. I kapitel fyra beskrivs valutasamarbetet inneboende ekonomiska motsättningar och hur dessa tagit sig uttryck i realiteten. Därefter görs en analys av om förslagen i "de fem presidenternas rapport" kommer ha en positiv påverkan på valutaunionen. I kapitel fem diskuteras slutligen olika förslag på hur icke-euroländers inflytande på unionen kan bevaras samtidigt som euroländerna får möjlighet att forma sitt valutasamarbete.

2. De fem presidenternas rapport

Rådet har förkastat EU-kommissionens mest långtgående förslag om "stärkt samordning" av den ekonomisk-politiska beslutsfattandet, men samtidigt beslutat (vid rådsmötet i oktober 2014) att ge de fem ordförandena för EU-kommissionen, Europeiska rådet, Eurogruppen, ECB och talmannen för Europaparlamentet i uppdrag att undersöka hur den ekonomisk-politiska samordningen i valutaunionen skulle kunna reformeras.

Rapporten "Completing Europe's Economic and Monetary Union" som presenterades på Europeiska rådets möte i juni 2015 beskriver valutaunionen som ett oavslutat projekt. De föreslår att valutaunionen skall "färdigställas" i två steg. I det första steget läggs förslag som ryms inom gällande fördrag, och benämns som en praktisk fördjupning. Det andra steget, som kallas färdigställandet av den ekonomiska och monetära unionen, omfattar långtgående förslag om bindande ekonomisk-politisk samordning som kräver fördragsändringar. Förslagen kan inordnas i fyra områden: (1) fördjupad ekonomisk union; (2) skapandet av en finansiell union; (3) skapandet av en finanspolitisk union; (4) förstärkt demokratiskt ansvarsutkrävande och starkare institutioner.

Rapportförfattarna menar att det på längre sikt krävs att man går från ett regelbaserat system till ett mer överstatligt beslutsfattande med gemensamma institutioner för att den ekonomiska och monetära unionen skall fullbordas. Detta kräver i sin tur att demokratin i unionen främjas och att beslutsfattandet blir mer transparent.

2.1 Mot en djupare ekonomisk union

I rapporten förespråkas att den ekonomiska unionen fördjupas genom mellanstatliga åtaganden. Konkreta steg skall tas mot en ökad konvergens mellan euroländerna genom reformer på fyra områden: konkurrenskraft, makroekonomiska obalanser, arbetsmarknader och välfärdsystem samt samordningen av ländernas budgetarbete. I det andra steget föreslås att mycket av den mellanstatliga samordningen blir överstatlig och bindande.

2.1.1 Införande av konkurrenskraftsmyndigheter

Presidenterna föreslår att alla euroländer skall inrätta oberoende nationella organ med uppgift att bevaka ländernas konkurrenskraft. Dessa "konkurrenskraftsmyndigheter" skall förhindra att systematiska skillnader uppstår mellan länderna i eurozonen genom att exempelvis övervaka så att löneutvecklingen följer produktivitetens utvecklingen. Myndigheterna skall inte ha makt att ingripa i löneförhandlingar, men parterna på arbetsmarknaden uppmanas att använda konkurrenskraftsmyndigheternas yttranden som vägledning i sina förhandlingar för att undvika att löneförhandlingarna skapar konkurrenskraftsobalanser.

Konkurrenskraftsmyndigheterna skall även utvärdera arbetet med ekonomiska strukturreformer av betydelse för konkurrenskraften och samarbeta med EU för att ge en samlad bild att beakta för Europeiska planeringsterminen (så att makroekonomiska obalanser kan undvikas). De nationella konkurrenskraftsmyndigheterna skall bygga på en gemensam modell, men då det är ett mellanstatligt samarbete skall varje medlemsstat utforma reglerna för de nationella myndigheterna på ett för det landet passande sätt.

2.1.2 Ett förstärkt förfarande vid makroekonomiska obalanser

Under krisen skapades ett förfarande¹ vars syfte var att identifiera, förhindra och åtgärda makroekonomiska obalanser som – något förenklat – består av två delar. Första delen är en årlig ”Alert Mechanism Report (AMR)” som förbereds av EU-kommissionen som använder ett antal indikatorer för att identifiera obalanser som exempelvis fastighetsbubblor, konkurrenskraftsproblem, ohållbara ökningar av offentlig eller privat skuldsättning eller för låga investeringsnivåer i de enskilda länderna. Detta förfarande är en del i den överstatliga Europeiska planeringsterminen. Den andra delen är ”Excessive Imbalance Procedure (EIP)” som sätts in när ett eller flera länder anses ha makroekonomiska obalanser de själva inte kan eller vill vidta tillräckliga åtgärder för att förändra. I detta fall kan Kommissionen som yttersta steg kräva sanktioner upp till 0,1 procent av BNP.

I rapporten föreslås att detta AMR-förfarande ska utnyttjas mer aktivt – inte bara för att identifiera obalanser utan även för att främja strukturreformer. Vidare bör EIP-förfarandet tas i anspråk så snart en större obalans har identifierats. MIP bör förändras för att identifiera obalanser i euroområdet som helhet (inte bara de enskilda länderna), och särskilt främja reformer i länder med stora och ihållande under- eller överskott i bytesbalansen.

2.1.3 Reform av arbetsmarknader och välfärdsystem

Rapporten betonar att arbetsmarknader och välfärdsfrågor måste prioriteras i Europeiska planeringsterminen. Den betonar att de stora sociala skillnader som förekommer i unionen skapar problem, även om den inte förklarar vilken påverkan det har på valutaunionens funktionssätt annat än att betona att den största källan till sociala skillnader är arbetslöshet. Vikten av att öka sysselsättningsgraden i allmänhet och bland långtidsarbetslösa i synnerhet framhävs. För att få fler medborgare i arbete krävs att länderna gör en korrekt avvägning mellan flexibla anställningskontrakt och trygga anställningar, samt skapar arbetsmarknader som förmår att hantera ekonomiska chocker utan att arbetslösheten ökar. Andra frågor som berörs är att diversifiera bort från arbete som skattebas, ökade satsningar på arbetsmarknadsåtgärder, utbildning och livslångt lärande samt att se till att det finns tillräckliga sociala skyddsnet och långsiktighet i pensionssystemen och hälsovården.

De åtgärder som föreslås i denna del av rapporten är något vaga, men rapportförfattarna skriver att ”vi” bör ta ytterligare ett steg för att integrera de nationella arbetsmarknaderna genom att underlätta geografisk och yrkesmässig rörlighet samt validering av utbildningar.

2.1.4 Reformering av den Europeiska planeringsterminen

Under finanskrisen tillkom ett stort antal processer och rapporteringskrav. Detta har ökat komplexiteten i koordinationen av eurozonens ekonomier och försvagat Europeiska planeringsterminen. I rapporten föreslås att alla processer strömlinjeformas och att Europeiska planeringsterminen reformeras.

- a) Rekommendationerna till medlemsländerna skall vara landspecifika, konkreta och ambitiösa. Fokus måste ligga på att klargöra det förväntade utfallet och tidsperioden länderna har att

¹ EU övervakar medlemsländerna budgetar och makroekonomiska genom den s.k. Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP) infördes som trädde i kraft den 13 december 2011. MIP är en del av EU: s så kallade ”sex-pack” lagstiftning, som syftar till att stärka kontroll och övervakning av den makroekonomiska politiken i EU och euroområdet samt att korrigera potentiellt skadliga makroekonomiska obalanser och risker som skulle kunna hindra en väl fungerande ekonomisk och monetär union. Den förverkligas genom två rättsakter: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1174/2011 av den 16 november 2011 om verkställighetsåtgärder för att korrigera alltför stora makroekonomiska obalanser i euroområdet. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1176/2011 av den 16 november 2011 om förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser.

genomföra åtgärderna. Medlemsstaterna bör dock även fortsatt själva få avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att nå målet.

- b) Medlemsstaterna måste i högre utsträckning hållas ansvariga för sina åtaganden. Därför bör rapporteringen om och granskningen av genomförandet av rekommendationer bli mer systematisk samt den kollegiala granskningen och utvärderingen i Eurogruppen stärkas så att länder antingen tvingas leva upp till sina åtaganden, eller tvingas förklara varför de inte kan detta på ett trovärdigt sätt. Eurogruppen bör även på kort sikt öka samordningen och stärka fokus på jämförelser och bästa praxis.
- c) Den Europeiska planeringsterminen har både en nationell och en europeisk dimension. För att stärka processen bör terminen tydligt struktureras som två på varandra följande steg. I det första steget diskuteras de gemensamma utmaningarna för euroområdet som helhet med utgångspunkt i de olika nationella konkurrenskraftsmyndigheternas rapporter. Detta utmynnar i landspecifika rekommendationer. I det andra steget bör de landspecifika rekommendationerna diskuteras på nationell nivå och omvandlas till reformprogram där de gemensamma utmaningarna tydligare återspeglas i de budgetar som läggs.
- d) Eftersom alla nödvändiga strukturreformer inte kan genomföras på ett år bör den årliga europeiska terminen ha ett tydligt långsiktsperspektiv.

2.1.5 Formalisering av konvergensprocessen

I rapporten föreslås att samordningen i det andra steget skall göras mer bindande. Genom överenskommelser skall euroländernas ekonomier harmoniseras genom rättsligt bindande gemensamma riktmärken på områden som arbetsmarknad, konkurrenskraft, företagsklimat och offentlig förvaltning. Men även vissa aspekter av skattepolitiken, t.ex. bolagsskattebasen, skall inkluderas. Dessa riktmärken skall fastställas genom överstatlig EU-lagstiftning. De landspecifika rekommendationerna och det makroekonomiska obalansförfarandet omnämns i rapporten som verktyg för att påskynda euroländerna konvergensprocess. I denna vision måste länderna varje år kunna påvisa framsteg i harmoniseringen för att få tillgång till en tänkt framtida makroekonomisk stabiliseringsfunktion.

2.2 Mot en finansiell union

I rapporten betonas att ett integrerat finansiellt system är en förutsättning för att penningpolitiken ska få enhetligt genomslag i valutaunionen. I ett första steg föreslås en finansiell union som skall bestå av en bankunion och en kapitalmarknadsunion.

2.2.1 Bankunion

Argumentet som ges för att skapa en bankunion är att undvika att medlemsstaterna tvingas undsätta banker när de gör stora kreditförluster. Ett annat argument som anförs är att alla banker i bankunionen ska omfattas av samma regler. Mycket av det som bankunionen skall omfatta har redan beslutats – exempelvis den gemensamma tillsynsmekanismen och den gemensamma resolutionsfonden. Finansieringen av den gemensamma resolutionsfonden skall ske genom avgifter för de banker som kan komma att undsättas. Då det beräknas ta åtta år att ansamla tillräckliga resurser krävs en bryggfinansiering. Denna bryggfinansiering kan exempelvis ske genom en kredit från den Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM).

I det andra steget förespråkas att bankunionen skall omfatta även ett europeiskt insättningsgarantisystem. Som ett förstadium till ett sådant insättningssystem kan de nationella insättningsgarantierna återförsäkras på europeisk nivå av de medlemsstater som deltar i bankunionen redan i det första steget.

2.2.2 Kapitalmarknadsunion

Kapitalmarknadsunionen är tänkt som ett komplement till bankunionen. Förhoppningen är att tillblivelsen av kapitalmarknadsunionen skall bidra till mer diversifierade finansieringskällor för små och medelstora företag och att riskspridningen över gränserna skall öka genom en djupare integration av obligations- och aktiemarknaderna. En djupare integration av kapitalmarknader framhålls som ett sätt att öka den privata riskspridningen vilket anses skydda mot systemstörningar i finanssektorn.

Inledningsvis kommer samarbetet inom EU behöva stärkas för att stävja de nya systemriskerna som den ökade integrationen av kapitalmarknaderna kan medföra. På längre sikt menar rapportförfattarna att en gemensam europeisk kapitalmarknadstillsyn bör inrättas. Vidare nämns behovet av en förbättrad reglering och neutral behandling av olika men jämförbara verksamheter och investeringar i olika länder. De nationella regleringar som påverkar riskhantering, beskattning, insolvensrätt, bolagsrätt, bokföringsregler och det förmögenhetsrättsliga området utgör ett hinder mot en ökad integration av kapitalmarknaden och kan därför behövas regleras gemensamt.

2.3 Mot en finanspolitisk union

Mot bakgrund av finanskrisen är det naturligt att rapporten betonar den nationella finanspolitiken som ett viktigt gemensamt intresse. Ohållbara nationella finanspolitiska underskott kan leda till ökade räntenivåer som smittar från ett land till ett annat och äventyrar hela valutaunionen. Omvänt kommer en ansvarsfull finanspolitik garantera att de offentliga skuldnivåerna är långsiktigt hållbara och att de automatiska stabilisatorerna har tillräckliga marginaler för att finnas tillgängliga för att dämpa landspecifika ekonomiska störningar.

Rapporten betonar den lagstiftning som införts de senaste åren för att förstärka ekonomisk-politisk samordning och ekonomisk styrning i euroområdet samt fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom valutaunionen. Dessa rättsakter har bidragit till att förstärka de finanspolitiska ramarna men har även gjort regelverket mer komplext. Författarna framhäver vikten av att de existerande regelverken följs och respekteras men menar även att den översyn av dessa regler som redan beslutats är en möjlighet att göra föreskrifterna enklare och tydligare.

I första steget föreslås att det finanspolitiska ramverket bör stärkas genom inrättandet av ett europeiskt finanspolitiskt råd. Detta råd skall ha till uppgift att samordna de nationella finanspolitiska råden och förse allmänheten med oberoende granskningar av hur budgetprognoser och budgetutfall förhåller sig till stabilitetspaktens regler och därigenom bidra till en bättre efterlevnad av paktens regler.

I det andra steget föreslås inrättandet av en gemensam makroekonomisk stabiliseringsfunktion. Tanken är att en sådan funktion – som skall ha formen av en automatisk stabilisator – ska användas för att dämpa stora makroekonomiska störningar som inte kan hanteras på nationell nivå. En sådan stabiliseringsfunktion förutsätter ökad överstatlighet och kan först bli verklighet när euroområdet har betydligt högre grad av konvergens. Hur denna stabilisator skulle kunna utformas diskuteras egentligen inte i rapporten, istället föreslås att en expertgrupp ska utarbeta ett förslag. Däremot diskuteras möjligheten att den Europeiska fonden för strategiska investeringar skulle kunna fylla en

stabiliseringsfunktion genom att identifiera möjliga investeringsprojekt och alternativ finansiering som skulle kunna aktualiseras vid rätt tidpunkt i konjunkturcykeln. Stabiliseringsfunktionen skall dock inte medföra permanenta transfereringar mellan medlemsstater och avses ej heller att användas för att utjämna inkomstskillnader mellan medlemsstaterna.

2.4 Mot ett förstärkt demokratiskt ansvarsutkrävande

Rapportförfattarna betonar att det demokratiska ansvarsutkrävandet måste förstärkas när det överstatliga beslutsfattandet ökar. Det är både en naturlig konsekvens av ökat kollektivt beslutsfattande och en förutsättning för detsamma, menar de. De lyfter sedan fram ett antal förslag för att stärka institutionernas demokratiska legitimitet.

2.4.1 Förstärkning av Europaparlamentets och de nationella parlamentens roll

Rapporten betonar att Europaparlamentet redan påbörjat ansvarsutkrävande som del i Europeiska planeringsterminen. Det åsiktsutbyte som sker mellan Europaparlamentet, Europeiska rådet och EU-kommissionen kan formaliseras till ett ansvarsutkrävande om särskilda tider reserveras för denna debatt i parlamentet under den reformerade Europeiska planeringsterminen som föreslås i rapporten. De föreslår bl.a. en plenardebatt i Europaparlamentet när den årliga tillväxtöversikten skall beslutas och i samband med presentationen av de landspecifika rekommendationerna.

I rapporten betonas ett antal möjligheter för att involvera de nationella parlamenten i större utsträckning. Detta är särskilt viktigt när de nationella strukturreformprogrammen och stabilitetsprogrammen skall antas. Genom en reformering av Europeiska planeringsterminen skulle de parlamentariska överläggningarna förbättras genom att stärka det interparlamentariska samarbetet och att de nationella parlamenten inbjuds att delta i diskussioner på europeisk nivå. Inrättandet av en europeisk parlamentsdebatt där politiska prioriteringar diskuteras och där även företrädare för kommissionen och rådet deltar skulle stärka det folkliga inflytandet, menar rapporten. En möjlighet att involvera de nationella parlamenten som lyfts är regler om att nationella parlament kan inkalla kommissionärer för att klargöra kommissionens uppfattning om de stabilitetsprogram som återfinns i förordningarna om förstärkt ekonomisk styrning.

2.4.2 Valutaunionens extern representation

I rapporten föreslås att, under det första steget, skall valutaunionens externa representation gradvis göras mer enhetlig genom att EU "talar med en röst" istället för att framföra 28 olika åsikter i internationella finansiella institutioner, t.ex. Internationella valutafonden. Förhoppningen är att detta skall bidra till att öka EU:s inflytande i världsekonomin. Det innebär dock en ökad överstatlighet och att ländernas unika tonfall tystnar.

2.4.3 Konsolidering av EU:s rättsordning

I det andra steget föreslås att många av de mellanstatliga åtgärder och särlösningar som antogs under krisen upptas i EU-rätten. För fördragen om stabilitet, samordning och styrning finns redan en sådan plan. Andra möjliga mellanstatliga fördrag som kan komma i fråga är euro-pluspakten, den Europeiska stabilitetsmekanismen och den gemensamma resolutionsfonden.

2.4.4 Förstärkt roll för eurogruppen

Eurogruppen föreslås få ökat inflytande. På kort sikt föreslås att Eurogruppens ordförandeskap skall ges ökade resurser och att den ska spela en större roll i den reformerade Europeiska planeringsterminen. På längre sikt, i det andra steget, föreslås att ordförandeposten skall gå från en bisyssla för en av finansministrarna till att bli en egen heltidsposition.

2.4.5 Ett finansdepartement för eurozonen

Rapporten föreslår i det andra steget – när euroområdet utvecklats till en faktisk ekonomisk och monetär union – att delar av finanspolitiken skall bli överstatlig. Skatter och utgifter skall dock även fortsatt beslutas på nationell nivå och det framgår inte klart vilka frågor skall vara överstatliga.

3. Valutaunionens påverkan på makt och inflytande

I alla politiska organ är den centrala frågan vilka som har rösträtt, hur omröstningsreglerna är utformade samt vilka befogenheter som faller inom det politiska organets beslutskompetens. Det är dessa tre faktorer som slutligen avgör vilka beslut som fattas. Även när ingen omröstning sker är det rösträtt och omröstningsregler som avgör olika förhandlingars utfall då spelarnas möjligheter beror på deras inflytande i en möjlig omröstning.

Den institutionella utformningen av omröstningsregler och röstviktning kommer alltså påverka vilka allianser, intressekonstellationer och samarbetsmönster som uppstår. Det finns många exempel på möjliga koalitioner mellan medlemsstaterna vid omröstningar i rådet: stora kontra små medlemsstater; norr kontra syd; nettobidragsgivare kontra nettomottagare; EU-federalister kontra EU-skeptiker; frihandelsvänlighet kontra protektionism; rika kontra fattiga; gamla kontra nya; medlemsstater med vänster- respektive högerregeringar.

Även om allianser i rådet är komplexa och överlappande finns det etablerade mönster. Efter östutvidgningen har de nya medlemsländerna påfallande ofta hellre samarbetat med de nordliga medlemsländerna än med de södra. Frankrike, Tyskland och Storbritannien fortsätter vara de centrala staterna i de olika intessekoalitionerna.² Storbritannien, Sverige, Danmark och Nederländerna tenderar att samarbeta mer med varandra och mindre med Frankrike, Spanien och Italien.³ Vad som orsakar dessa samarbetsmönster har inte slutligen klarlagts. Vissa forskare hävdar att nord-sydkonflikt-dimensionen speglar divergerande intressen hos nettobidragsgivare och nettomottagare medan andra forskare pekar på skilda intressen när det gäller nivån på reglering inom unionen.⁴

3.1 Historiska konflikter om omröstningsregler och röstviktning

Förslag om att förändra fördragets avgränsningar av beslutskompetens, omröstningsregler och röstviktning har ofta varit en källa till konflikt. Nedan belysas tre sådana tillfällen.

3.1.1 Den tomma stolens politik

År 1965 uppstod en kris som mellan Frankrike och de andra medlemmarna i den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen (EEG). General de Gaulle motsatte sig två institutionella reformer, som han betraktade som oacceptabla suveränitetsavgivelser. Den primära konflikten rörde rösträttsreglerna i ministerrådet som skulle förändras från enhällighet till kvalificerad majoritet. Frankrike befarade att en koalition av medlemsstater, på grundval av ett majoritetsbeslut, skulle försöka avskaffa den gemensamma jordbrukspolitik.

Under krisen återkallade den franska regeringen sin ständige representant och meddelade sin avsikt att inte delta i ministerrådsmöten. Detta kallades "den tomma stolens politik" och varade i sex månader. Så småningom återupptogs förhandlingarna och vid ett möte i Luxemburg i januari 1966 ingicks "Luxemburgkompromissen".

² "Actor Alignments in the Council of the European Union: On Stability and Determinants", 17 June 2010 (Paper prepared for fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010).

³ Resolving Controversy in the European Union: Inputs, Processes and Outputs in Legislative Decision-Making before and after Enlargement, Robert Thomson, Trinity College Dublin, January 2011

⁴ The Council Working Groups – Advisors or de facto Decision Makers? June 2010

Luxemburgkompromissen är en informell politisk överenskommelse som föreskriver att om en medlemsstat anser att dess vitala intressen är hotade skall förhandlingar fortsätta tills en för alla parter godtagbar kompromiss har nåtts. Vad som menas med "vitalt nationellt intresse" definieras inte och lämnades till medlemsstaterna att avgöra.

Under åren som följde åberopades ofta "Luxemburgkompromissen" av medlemsstaterna för att undvika nederlag i det normala beslutsförfarandet. Det hände att medlemsstaterna åberopade kompromissen i frågor som knappast skulle kunna falla inom definitionen för "vitalt nationellt intresse" och kompromissen blev allt mer opraktisk när antalet medlemsstater ökade. Kompromissens tillämplighet justerades, reellt om än inte formellt, genom att den Europeiska enhetsakten avsevärt breddade antalet beslut som skulle kunna antas med kvalificerad majoritet.

3.1.2 Den första loannina-kompromissen

I samband med EU:s utvidgning från 12 till 15 medlemsländer, när Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar, krävdes ett beslut om röstviktningen för kvalificerad majoritet. Beslutet blev att öka antalet röster som krävdes för kvalificerad majoritet från 54 av 76 röster till 62 av 87 röster. Därmed ökade antalet som krävdes för en blockerande minoritet i rådet från 23 till 26 röster. För att göra detta mer acceptabelt för Spanien, nåddes en kompromiss under ett informellt möte mellan EU:s utrikesministrar i den grekiska staden Ioannina i slutet av mars 1994.

Ioannina-kompromissen, som alltså har fått sitt namn efter staden, innebär att om det i ministerrådet finns tillräckligt med medlemsländer för att den gamla blockerande minoriteten skulle vara tillräcklig för att blockera ett beslut, men inte tillräckligt med röster för att forma en blockerande minoritet med den nya röstviktningen – och minoriteten motsätter sig beslut i rådet som kräver kvalificerad majoritet – skall rådet göra allt i dess makt för att, inom en skälig tid, nå en tillfredsställande lösning som kan antas under de äldre reglerna (dvs. där den blockerande minoriteten är 23 och antalet röster som således skulle krävas var 65 av 87 röster).

Då rådet i normalfallet försöker fatta konsensusbeslut, har Ioannina-kompromissen endast formellt åberopats, dock utan att lyckas, i ett beslut rörande portugisiska sardiner. Därmed inte sagt att Ioannina-kompromissen (som avskaffades i och med Nicefördraget ikraftträdande och de nya omröstningsregler som infördes inför östutvidgning 2004) inte hade effekt då alla förhandlingar fördes under hotet att kompromissen skulle åberopas.

3.1.3 Andra Ioannina-kompromissen

Under förhandlingarna om Lissabonfördraget i Bryssel 2007 hotade Polen att lägga in sitt veto då de ansåg att de nya omröstningsreglernas definition av kvalificerad majoritet och röstviktning minskade landets inflytande inom EU. För att tillmötesgå det polska kravet ingick man en ny Ioannina-kompromiss som möjliggör för en "betydande minoritet" i ministerrådet att fördröja och kräva omprövning av ett beslut. En "betydande minoritet" definieras i förhållande till en blockerande minoritet.

För att den nya Ioannina mekanismen skall aktiveras krävs att det föreligger en "betydande minoritet". Fram till den 31 mars 2017 definieras en "betydande minoritet" som 75 procent av det antal som skulle krävs för en blockerande minoritet. För att aktivera Ioannina mekanismen och kunna fördröja ett beslut och ställa krav på att det omprövas krävs således antingen nio länder eller länder som representerar 26,25 procent av EU:s befolkning. Efter den 1 april 2017 sänks kraven för att aktivera mekanismen. Från det datum definieras "betydande minoritet" som 55 procent av det antal som skulle

krävts för en blockerande minoritet. För att aktivera loannina mekanismen krävs antingen sju länder eller länder som företräder minst 19,25% av EU: s befolkning. Detta innebär alltså att det blir något enklare att fördröja och kräva omprövning av ett beslut.

Andra loannina-kompromissen finns inskriven i ett rådsbeslut som bifogats i ett protokoll till Lissabonfördraget och det krävs enhällighet för att förändra eller avskaffa denna mekanism.

3.2 Lissabonfördragets omröstningsregler och röstviktning

Beslut om omröstningsregler och röstviktning ger ofta upphov till de största låsningarna i olika samarbetsorgan och EU är inget undantag när fördragen skall förhandlas. Medlemslänternas inställning om förändringar av omröstningsregler och röstviktning i fördragsförhandlingar tenderar att spegla det egna landets långsiktiga inflytande. Utgångspunkten är att åstadkomma förändringar eller slå vakt om system som har en tendens att gynna det egna landet på längre sikt. I EU innebär detta allt oftare att ett medlemsland – eftersom det sällan kan agera på egen hand – försöker skapa omröstningsregler och röstviktning som gynnar medlemslandets traditionella konstellationer av allierade. Fördragets utformning kan i sig ge incitament till samverkan mellan länder som annars kanske inte varit allierade.

Sedan beslutet att skapa en gemensam valuta togs för två decennier sedan har EU-fördragen ändrats tre gånger (Amsterdamfördraget, Nicefördraget, och Lissabonfördraget). Fördragsförändringar har ändrat beslutsprocesserna och ökat användningen av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (givit parlamentet mer makt) och förändrat och förenklat omröstningsreglerna i rådet (större användning av kvalificerad majoritet).

I Lissabonfördraget beskrivs det ordinarie lagstiftningsförfarande, som används för att anta ca 80 procent av all EU-lagstiftning, och som gäller från den 1 november 2014. Enligt de omröstningsregler som gäller för det ordinarie lagstiftningsförfarandet krävs för kvalificerad majoritet i ministerrådet,⁵ för ett lagförslag från EU-kommissionen, stöd av minst 55 procent av medlemsländerna (vilket idag är detsamma som 16 av 28 länder) som tillsammans representerar minst 65 procent av hela befolkningen i EU.⁶ För en blockerande minoritet krävs minst fyra länder som representerar minst 35 procent av den totala befolkningen.⁷ Givetvis kan medlemsländerna vid omröstningar i rådet även använda sig av loannina mekanismen som diskuterats ovan.

I de fall när inte alla rådsmedlemmar deltar i en omröstning, exempelvis då ett land inte deltar eftersom det åtnjuter undantag från unionsrättens tillämplighet på ett politikområde, antas ett beslut om minst 55 procent av de deltagande rådsmedlemmarna företräder minst 65 procent av de deltagande medlemsstaternas befolkning röstar för. I de fall när rådet röstar om förslag som inte lagts fram av EU-kommissionen eller Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och

⁵ Fram till och med den 31 mars 2017 kan medlemsstater begära att den tidigare röstviktningen och omröstningsreglerna med kvalificerad majoritet skall appliceras. Under denna regel fanns 352 röster fördelade som följer: Frankrike, Tyskland, Italien Storbritannien (29 röster); Spanien, Polen (27 röster); Rumänien (14 röster); Nederländerna (13 röster); Belgien, Tjeckien, Grekland, Ungern, Portugal (12 röster); Österrike, Bulgarien, Sverige (10 röster); Kroatien, Danmark, Irland, Litauen, Slovakien, Finland (7 röster); Cypern, Estland, Lettland, Luxemburg, Slovenien (4 röster); Malta (3 röster). Kvalificerad majoritet i rådet nås om en majoritet av medlemsstaterna - 15 medlemsstater - och minst 260 röster av de totalt 352 rösterna är för förslaget. Vidare kan varje medlemsstat begära en kontroll av att rösterna för ett förslag motsvarar minst 62 % av EU:s totala befolkning (om inte faller förslaget).

⁶ Dessa omröstningsregler om kvalificerad majoritet gäller fullt ut från den 1 april 2017. Mellan 1 november 2014 och den 31 mars 2017 är det möjligt för varje EU-land att kräva den tidigare definitionen av kvalificerad majoritet skall tillämpas på ett beslut.

⁷ Medlemsländer kan även lägga ner sina röster. I frågor som kräver enhällighet i råd hindrar inte en nedlagd röst enhällighet, och har således samma effekt som en ja-röst; medan vid beslut med kvalificerad majoritet har en nedlagd röst samma effekt som en nej-röst då den inte räknas till majoriteten.

säkerhetspolitik är kravet för kvalificerad majoritet högre. Då antas ett beslut om minst 72 procent av rådsmedlemmarna (21 av 28 länder) som företräder minst 65 procent av EU:s befolkning röstar för förslaget.

3.3 Lissabonfördragets inneboende maktpolitiska motsättning

När de nuvarande övergångsreglerna rörande omröstningsregler (som redovisas i fotnot 5) upphör den 1 april 2017, blir det svårare för icke-euroländer att uppbåda en blockerande minoritet. I tabellen nedan ser vi att det finns 19 euroländer med sammanlagt 66,7 procent av befolkningen. Med det ordinarie lagstiftningsförfarandets omröstningsregler kan euroländerna åsidosätta icke-euroländerna intressen och alltså kommer euroländerna ha en permanent inbyggd kvalificerad majoritet i ministerrådet om de agerar tillsammans. Att denna risk inte endast är hypotetisk kan illustreras av förhandlingarna om ett tredje krispaket till Grekland.

Land	Andel av befolkning	Valuta	Land	Andel av befolkning	Valuta
Austria	1,68%	EUR	Bulgaria	1,43%	BNG
Belgium	2,21%	EUR	Croatia	0,84%	HRK
Cyprus	0,17%	EUR	Czech Republic	2,05%	CZK
Estonia	0,26%	EUR	Denmark	1,11%	DKK
Finland	1,07%	EUR	Hungary	1,95%	HUF
France	13,02%	EUR	Poland	7,49%	PLN
Germany	15,91%	EUR	Romania	3,93%	RON
Greece	2,17%	EUR	Sweden	1,90%	SEK
Ireland	0,91%	EUR	United Kingdom	12,63%	GBP
Italy	12,05%	EUR		33,33%	
Latvia	0,39%	EUR			
Lithuania	0,58%	EUR			
Luxembourg	0,11%	EUR			
Malta	0,08%	EUR			
Netherlands	3,37%	EUR			
Portugal	2,06%	EUR			
Slovakia	1,06%	EUR			
Slovenia	0,41%	EUR			
Spain	9,17%	EUR			
	66,68%				

Sommaren 2015, skulle det framförhandlade krispaketet inte hinna ratificerats av alla euroländers parlament och skulle därför av formella skäl inte kunna utnyttjas. Grekland hade inte tillräckliga medel för att återbetala lån till ECB och IMF och behövde ett överbrygningslån för att undvika statsbankrutt. EU-kommissionens förslag för att ta sig ur knipen var att använda den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM). EFSM var ett finansieringsprogram som lånade medel på finansmarknaderna med EU-budgeten som säkerhet och som hade skapats för att lösa den akuta finansieringen av krislån till Irland och Portugal. Det fanns sedan tidigare en politisk överenskommelse mellan stats- och regeringscheferna att EFSM inte skulle användas för vidare utlåning till krisländer eftersom EFSM garanteras av EU-budgeten och påförde risk för alla EU-medlemmar. Icke-euroländer motsatte sig denna lösning men de nya omröstningsreglerna innebar att euroländerna kunde besluta om att använda EFSM det politiska avtalet till trots. Detta visar att det kan uppstå konflikter mellan euroländer och icke-euroländer, och att EU:s gemensamma resurser kan komma att användas för de snävare behoven av eurozonen. Efter många turer fick icke-euroländerna gehör för sina krav och fick ett politiskt avtal som innebar att de skulle hållas skadeslösa om Grekland fallerade att återbetala på sina lån och säkerheten utlöstes.

3.4 Analys av de fem presidenternas rapport

Rapporten är i många delar både mångtydig och otydlig. Detta kan antas vara ett strategiskt val från rapportförfattarnas sida eftersom det ger dem flera strategiska fördelar. Mångtydighet förenklar för stats- och regeringschefer att godta dokumentet då var och en kan ha en tolkning av vad förslagen faktiskt avser och hur de kommer att implementeras. Vidare försvåras kritik av dokumentets innehåll eftersom det är svårt att anmärka på vaga förslag utan att själv anklagas för övertolkning. Slutligen har EU-kommissionen större nytta av otydliga strategidokument – när de väl antagits – eftersom förslagen då kan "tolkas" i den för dem lämpliga riktningen när de skall omvandlas till faktiska direktiv. Det blir då svårare för medlemsstaterna att motsätta sig direktiven då de redan godkännt det strategidokumentet ur vilket direktivet är sprunget. Det finns dock flera delar av rapporten att peka på eftersom de är av särskild betydelse i det maktpolitiska perspektivet.

Om förslagen i rapporten genomförs innebär det en kraftigt ökad överstatlighet. Det är dock inte alltid klart vilken kompetensgrund EU:s institutioner skulle använda för att anta de olika instrument och organ som föreslås. Det kan vara så att rapportens förslag vilar på det implicita antagandet att EU-fördragen kommer att ändras före eller under etapp två av den här processen, då åtminstone en del av de föreslagna reformerna tycks kräva ändringar i EUF-fördraget. Eftersom sådana förändringar kräver enhällighet finns möjligheten för Storbritannien (eller Sverige) att omförhandla sitt förhållande med EU och förankra dessa förändringar i primärrätten.

Det kan också vara så att EU:s institutioner har för avsikt att i möjligaste mån använda sig av artiklarna 136, 153 och 352 i EUF-fördraget samt fördragets bestämmelser om fördjupat samarbete. Skulle detta vara fallet kommer många av förslagen att röstas igenom med kvalificerad majoritet. I sådana fall kan euroländerna tvinga igenom direktiven om de agerar som en allians och icke-euroländernas enda svar skulle bli att fördröja förslagen genom att aktivera loannina-mekanismen.

Enligt rapporten gäller troligen för många av förslagen att makten flyttas från nationell nivå till EU:s institutioner och organ (eller i vissa fall till eurozonens institutioner och organ) i två steg. I det första steget upprättas ett mellanstatligt samarbete som i ett andra steg omvandlas till en överstatlig institution eller ett överstatligt organ. Fördelen med detta agerande är att stats- och regeringscheferna i det första steget kan argumentera för att det inte sker någon formell maktöverföring från medlemsstaterna till EU, medan de i det andra steget kan argumentera för att den marköverföring som sker endast är formell och att inget reellt förändras då de institutioner eller organ som maktöverföringen gäller redan finns och att inget ändras i den faktiska maktutövningen. Om makten flyttas i två steg gäller för en del av förslagen att den första etappen kan ske med det ordinarie beslutsförfarandet medan den andra etappen kräver en fördragsändring.

Rapportförfattarna hävdar att alla fyra unioner (den ekonomiska-, finansiella-, finanspolitiska-, och politiska unionen) är beroende av varandra och därför måste dessa utvecklas parallellt.⁸ Författarna förklarar dock inte varför eller hur unionerna är beroende av varandra utan slår bara fast det som ett faktum, och eftersom det föreligger på det sättet hävdar de sen att alla euroländer därför måste delta i alla unioner. Om detta accepteras kommer det tvinga fram en enhetlighet i valutasamarbetet som kanske inte hade varit nödvändig och det omöjliggör en eurozon i flera hastigheter. Deltagandet i dessa unioner kommer ge euroländer mer likformiga intressen medan icke-euroländer kommer få divergerande intressen om några väljer att stå utanför dessa samarbeten. På lång sikt genererar denna

⁸ Completing Europe's Economic and Monetary Union, s.5

regel en än större intressegemenskap mellan euroländerna som kan ta sig uttryck i en fastare eurokoalition även när man röstar om andra frågor i rådet.

Rapporten föreslår att ett antal mellanstatliga samarbeten införlivas i EU-fördragen så att de därmed kommer att omfattas av det överstatliga beslutsfattandet. Exempel som ges visar att det redan nu förutsätts att det mellanstatliga Fördraget om stabilitet, samordning och styrning⁹ skall integreras och rapportförfattarna menar att samma sak även bör gälla för Europluspakten¹⁰ och den gemensamma resolutionsmekanismen¹¹. Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM) är en fond med en utlåningskapacitet på minst 500 miljarder euro med syftet att trygga stabiliteten i euroområdet. För att ESM skulle kunna upprättas krävdes en fördragsändring (i Artikel 136) med ett tillägg som explicit legaliserade fonden då andra delar av EUF-fördraget förbjuder mellanstatliga lån och lån från institutionerna till enskilda länder. Trots detta är ESM i sig självt en separat mellanstatlig organisation där beslut om lån kräver enhällighet. Rapporten föreslår att ESM i den andra etappen införlivas i EU-fördragen och sekundärrätten, och att ledningsstrukturen för ESM skall vara "helt integrerade i EU-fördragen".¹² På samma sätt som ovan skulle dessa förändringar generera en än större intressegemenskap mellan euroländerna vilket skulle kunna ta sig uttryck i en intressekoalition som röstar gemensamt på olika områden.

Rapporten föreslår även att ordförandeskapet i Eurogruppen genomgår samma utveckling som ordförandeskapet i rådet, och att det omvandlas till en heltidsarvoderad politisk tjänst. Skulle en sådan tjänst inrättas kommer det bli en mycket inflytelserik position – möjligen på samma sätt som Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor – om en duglig person tillsätts. Denna befattnings framgång kommer delvis bedömas utifrån hur samspelt Eurozonen agerar. Därför är det sannolikt att personen som tillsätts kommer försöka skapa en intressekoalition mellan euroländerna. Förslaget om ett gemensamt finansdepartement för Eurozonen skulle även det få till effekt att stärka eurozonen som en intressekoalition.

Flera av de ekonomiska reformer som föreslagits i rapporten och som behandlas i nästa kapitel har en faktisk påverkan på institutionernas funktionssätt. Med undantag för förslag om en bättre strukturerad parlamentarisk debatt under Europeiska planeringsterminen, är det dock svårt att se hur förslagen i rapporten ökar valutaunionens eller EU:s demokratiska legitimitet utöver de förändringar som redan finns i de delar av Six-pack¹³ och Two-pack som rör institutionell dialog.

Eurogruppen är det organ som aktivt söker främja ekonomisk konvergens mellan länderna i euroområdet. Eurogruppens möten kommer vara den naturliga platsen för förhandlingar mellan euroländerna om de bildar en permanent intressekoalition. Trots detta finns inga förslag i rapporten

⁹ Fördraget om stabilitet, samordning och styrning är ett mellanstatligt fördrag mellan alla EU:s medlemsstater (utom Kroatien, Storbritannien och Tjeckien) om fördjupat finanspolitiska samarbete och kan ses som en fortsättning av stabilitets- och tillväxtpakten. Storbritannien tvingade fram ett mellanstatligt fördrag genom att vägra att en fördragsändring antogs som skulle innebära att paktens bestämmelser fogades in i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹⁰ Europluspakten är en mellanstatlig överenskommelse vars syfte är att stärka euroområdets ekonomi och konkurrenskraft, genom att inrätta en mekanism för samordning av den ekonomiska politiken. Med den nya mekanismen kan euroområdets medlemsstater fastställa gemensamma mål för enskilda politikområden med syfte att stärka ekonomin. Storbritannien, Sverige, Tjeckien och Ungern har valt att stå utanför denna överenskommelse.

¹¹ Den gemensamma resolutionsmekanismen är ett mellanstatligt avtal för att säkerställa ordnade bankkonkurser som alla EU-länder utom Storbritannien och Sverige skrivit under.

¹² Completing Europe's Economic and Monetary Union, s.18

¹³ Six-pack och Two-pack är två olika paket bestående av integrerade EU-förordningar och direktiv som berör hur EU och valutaunionen skall hantera makroekonomiska obalanser. En viktig skillnad mellan de två paketen är att Six-pack berör alla EU länder medan Two-pack endast berör euroområdets medlemsstater och måste godtas av varje medlemsstat som inför euron som valuta.

om hur Eurogruppens arbete ska reformeras för att öka transparensen och den demokratiska legitimiteten.

4. Valutaunionens ekonomiska dimension

Det formella beslutet att införa en gemensam valuta togs vid ett rådsmöte i Madrid den 16 december 1995. Från detta beslut tog det sedan drygt tre år att lansera valutan i icke-fysisk form vilket skedde den 1 januari 1999. På nyårsnatten tre år senare kunde den fysiska valutan användas för första gången när borgmästare Rene-Paul Victoria i Saint-Denis, huvudort på den franska ön Réunion i Indiska oceanen, med tv-kameror i släptåg, handlade ett kilo litchifrukt. Med detta började åtta goda år för valutasamarbetet, som kommit att följas av lika många magra år. Alla bedömare är nu överens om att den ekonomiska och monetära unionens konstruktion drev på överhettningen under de goda åren och sedan försvårat och förlängt den ekonomiska krisen.

Valutaunionen omfattade elva länder när den gemensamma valutan lanserades på valutamarknaden den 1 januari 1999 trots att de flesta av dessa stater inte uppfyllde kraven som uppställts för deltagande. Alla länder som ansökt fick delta, utom Grekland. Grekland befanns ha för dåliga statsfinanser och deras deltagande försenades till 2001. Samtliga tolv länder kunde vara med den 1 januari 2002 när mynt och sedlar utgivna av ECB ersatte de nationella betalningsmedlen.

Den symboliska början på eurokrisen kan bestämmas till oktober 2009 då den nyligen tillträdde grekiska regeringen tillkännagav en drastiska upprevidering av prognosen för det årets budgetunderskott. De grekiska kreditröntorna steg initialt ganska långsamt men i april 2010 var det uppenbart för alla att landet blivit oförmögen att låna på marknaderna och Grekland begärde ett lån på 45 miljarder euro från EU och Internationella valutafonden (IMF) för att täcka budgetunderskottet för 2010. Några dagar senare sänkt Standard & Poors Greklands kreditbetyg till "skräp"-status.

4.1 Valutaunionens inneboende ekonomiska motsättningar

Flera av valutaunionens mål var inkompatibla med den politiska incitamentsstruktur som fanns i flera euroländer. De ekonomiska motsättningarna som vi idag ser mellan euroländer byggdes in från början då valutasamarbetet både hade otillräckliga verktyg för att förändra incitamentsstrukturerna och otillräckliga anpassningsmekanismer för att hantera effekterna av det nationella agerandet. I det som följer kommer de ekonomiska motsättningar som byggdes in i valutasamarbetet att analyseras, hur obalanserna skapades, samt hur euroländernas utveckling divergerat till följd av dessa obalanser. Men först kommer valutaunionens fördelar och delar av teorin om optimala valutaområden diskuteras.

4.1.1 Valutaunionens fördelar

Under de första tio åren medförde valutaunionen betydande fördelar för de deltagande länderna. Den gemensamma valutan bidrog till ökad tillväxt genom fyra mekanismer. Med den gemensamma valutan fanns ingen växelkursrisk vilket sänkte transaktionskostnader som valutasäkring och valutaväxling. De lägre kostnaderna resulterade i antingen högre vinster eller lägre priser. För privatpersoner minskade resekostnader genom att valutaväxlingsavgifter för resor i eurozonen försvann och att pristransparensen förbättrade möjligheten att genomföra inköp från andra länder (även om internetns utveckling – som skede parallellt – troligen haft en än större betydelse).

De sänkta transaktionskostnaderna ökade handeln. Ökad handel ger i allmänhet ökat välstånd genom att länder kan specialisera sina produktionsprocesser så att de passar landets naturliga förutsättningar,

institutioner och styrkor. För den gränsöverskridande handeln fungerar växelkursosäkerhet och valutasäkringskostnader som en tull. När valutasäkringskostnader och växelkursosäkerhet bortföll och pristransparensen ökade blev handeln inom valutaunionen relativt mer lönsam. Detta ökade handelsutbyte och investeringar mellan länderna växte. En del av handelsökningen kan tillskrivas globalisering, östutvidgningen och den fortsatta utvecklingen av den inre marknaden, men studier pekar på att den gemensamma valutan resulterade i en betydande ökning av handeln. Det ökade utbytet av varor och tjänster som valutaunionen bidrog till gav ökat välbefinnande.

Den gemensamma valutan resulterade i lägre produktionskostnader och förbättrad konkurrenskraft. I synnerhet i Nordeuropa förändrade många företag sina värdekedjor för att dra nytta av stordriftsfördelar. Detta krävde ofta investeringar i andra euroländer. Tillgången till en större marknad medförde att även mindre företag och högt specialiserade verksamheter kunde öka sin export.

Parallellt med förverkligandet av den gemensamma valutan sjönk räntorna på tioåriga statsobligationer i alla euroländer. Mest föll räntorna i de länder som hade haft lägst kreditvärdighet (och därför hade haft högst riskpåslag). Riskpåslagen reflekterade valutakursrisker, förväntade skillnader i inflationstakt och olikheter i kreditvärdighet. De lägre räntorna var delvis en återspeglning av en allmän trend mot lägre inflation, men de största minskningarna berodde på minskade riskpremier för de traditionellt mindre kreditvärdiga euroländerna.

Under 1990-talet, när det blev allt mer sannolikt att en gemensam valuta skulle införas, krympte ränteskillnaderna på statsobligationer till nästan noll. Eurozonens olika statsobligationer behandlades som nästintill perfekta substitut. Marknadens bedömning var att en statsbankrutt i ett euroland skulle vålla en existentiell kris för valutasamarbetet och att det därför var extremt osannolikt att en statsbankrutt skulle tillåtas inträffa. Att ett euroland skulle bli oförmöget att betala sina skulder ansågs som orealistiskt.

Lägre transaktionskostnader och ökad handel, den första och andra faktorn ovan, är naturliga konsekvenser av en valutaunion. Förbättrad konkurrenskraft och lägre räntor, den tredje och fjärde faktorn, är beroende av förtroende för de politiska institutionerna och valutaunionens beständighet. Dessa fördelar varade därför bara så länge länderna förmådde att bibehålla förtroendet för valutan. När den goda spiralen vände förvandlas fördelar till nackdelar, vilket var precis vad som hände när finanskrisen drabbade euroområdet.

4.1.2 Otillräckliga anpassningsmekanismer

När euroländerna hade egna valutor kunde de parera konkurrenskraftsförsämringar genom sporadiska devalveringar. Genom att periodvis sänka värdet på landets valuta kunde den relativa arbetskostnaden anpassas till industrins konkurrenskraft. Detta instrument förlorades när den gemensamma valutan infördes. Utan förmåga att kompensera för skillnader i den landspecifika kostnadsutvecklingen genom justeringar av den nominella växelkursen, tvingades länderna i valutaunionen förlita sig på tre andra anpassningsmekanismer som finns beskrivna i teorin om optimala valutaområden: flexibla reallöner, arbetskraftsrörlighet och interregionala transfereringar. Ingen av dessa anpassningsmekanismer visade sig vara tillräckliga för att den gemensamma valutan skulle fungera i praktiken.

Om lönerna i eurozonen hade varit helt flexibla, skulle de bestämts av den relativa produktiviteten i varje land. I lågproduktiva länder skulle konkurrenskraften upprätthållits genom att de relativa reallönerna varit lägre än i mer produktiva länder. Men i realiteten bestäms löner i eurozonen på kort- och medellång sikt främst av andra faktorer än produktivitetens utvecklingen. Under det ekonomiska uppsving som många euroländer upplevde under det första decenniet tilläts löneutvecklingen

divergera från produktivitetstillväxten. De kumulativa skillnader i löneökningar som uppkom under denna period resulterade i skillnader i konkurrenskraft. Enhetsarbetskostnaden är ett användbart mått på konkurrenskraft. Mellan 2000 och 2010 ökade enhetsarbetskostnaderna i Grekland med 35 procent medan de i Tyskland endast ökade med 2 procent. När högkonjunkturen tog slut var detta en avgörande nackdel för Grekland, särskilt som landets export är koncentrerat till priskänsliga branscher som skeppsbyggnad och textilier. Många andra länder i eurozonen upplevde en liknande utveckling.

Om arbetstagare varit helt rörliga inom valutaunionen hade arbetslösa migrerat från regioner i kris till regioner som blomstrar. Genom en ständig arbetskraftsmigration hade arbetslösheten sjunkit i krisregioner och löneinflationen blivit lägre i de välfungerande regionerna. Dock är arbetskraftsrörligheten inte särskilt hög inom Europa – nationella och regionala skillnader i språk, kultur och institutioner medför att endast en mycket liten andel av den arbetsföra befolkningen har både förmåga och vilja att flytta från en medlemsstat till en annan för att skaffa arbete. Eftersom den gränsöverskridande rörligheten av arbetskraft är låg har den inte heller någon större påverkan på arbetslöshet eller löneinflation och därför är arbetskraftsrörlighetens bidrag till att minska snedvridningar av konkurrenskraften ytterst begränsad.

I teorin bör obalanser inte uppstå i en valutaunion om arbetskraftsrörligheten är hög och löneutvecklingen följer produktivitetstillväxten. Monetär historia visar dock att alla varaktiga valutaunioner har tvingats till någon form av skattefinansierade interregionala transfereringar för att kompensera för regionala skillnader och tillfälliga obalanser. EU-budgeten är dock för liten och kan bara i begränsad omfattning omfördelas mellan utgiftsområden och länder. Den kan därför inte fungera som en anpassningsmekanism. Vidare är det politiska motståndet i Nordeuropa mot transfereringar mellan länderna för stort för att budgeten enkelt skall kunna omvandlas till en anpassningsmekanism.

4.1.3 Valutaunionens fundamentala obalanser

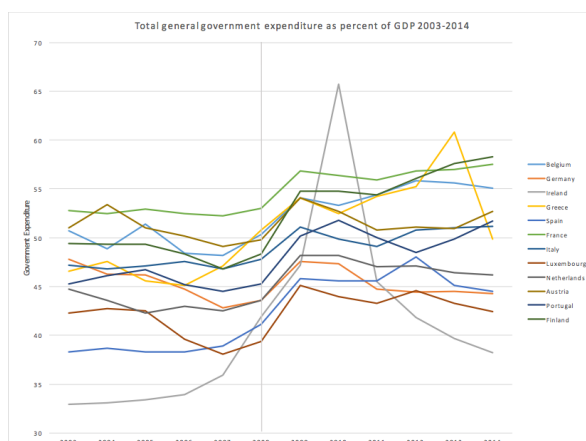
Som vi beskrivit ovan, kännetecknades valutaunionens första decennium av sjunkande kostnader, ökad handel, lägre räntor och hög tillväxt. Att nästan inga länder i euroområdet uppfyllde stabilitetspaktens skuld- och underskottskriterier ignorerades av marknaden. Allt detta förändrades när Grekland medgav att de hade lämnat felaktiga uppgifter om storleken på deras budgetunderskott och statsskuld. Greklands medgivande utlöste en statsskuldskris som kom att förändra både marknadens bedömning av Greklands kreditvärdighet men även förtroendet för valutaunionen som helhet. När fokus skiftade blev den ekonomiska och monetära unionens fundamentala obalanser påtagliga och avsaknaden av fungerande anpassningsmekanismer uppenbara.

Divergerande kreditvärdighet

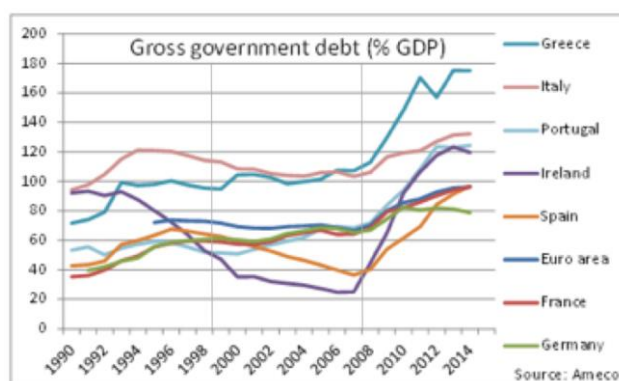
De strukturella, historiska och kulturella ekonomiska skillnader som finns mellan länderna inom eurozonen som renderade sydeuropeiska länder lägre kreditvärdighet hade tidigare reglerats genom att obligationsmarknader krävde högre ränta på sydeuropeiska skulder. Detta minskade dessa länders möjlighet att lånefinansiera sina budgetunderskott och begränsade även den privata upplåningen. Valutasamarbetet förändrade marknadens perspektiv på dessa länders kreditvärdighet.

Den förbättrade kreditvärdigheten resulterade i ett flöde av privat kapital från norr till söder. Med dessa flöden utjämnades de nominella räntorna mellan euroländerna nästan helt. De sänkta upplåningskostnaderna i Sydeuropa resulterade i att vissa länder – exempelvis Grekland och Portugal – skaffade sig högre offentlig konsumtion och högre skuldnivåer. I dessa länder använde politiker av skiftande kulörer den besparing som kom av sänkta lånekostnader för att öka den offentliga

konsumtionen istället för att betala av skulderna. De kunde samtidigt undvika att genomföra politiskt svåra reformer. I grafen nedan visas den totala statsbudgetens utveckling för ett antal stater.



De lägre räntorna medförde att det blev lättare och billigare för staterna att finansiera sina skulder. Några länder – Spanien, Irland och Italien – återbetalade tidigare utställda obligationer medan exempelvis Grekland och Portugal ökade sina skuldnivåer. I grafen nedan visas hur statskulden utvecklats som andel av BNP i ett antal länder över tid. I Spanien och Irland resulterade de sänkta räntorna till att bankerna kraftigt ökade den privata utlåningen. Det mesta av denna utlåning gick till fastighetsinvesteringar. Resultatet blev att mycket stora fastighetsbubblor blåstes upp. Även i många andra länder ökade den privata skuldsättning mycket kraftigt under de goda åren – dock inte lika mycket som i Spanien och Irland.



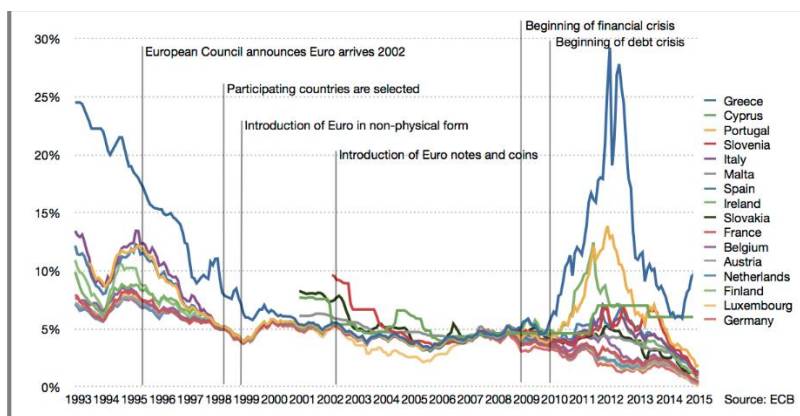
När det stod klart att flera euroländer hade en ohållbar skuldnivå (offentlig eller privat) och skulle kunna hamna på obestånd ökade räntorna kraftigt. Skillnaden mellan offentlig och privat skuldsättning blev under finanskrisen i det närmaste irrelevant i många länder. I de länder där det var den privata skuldsättningen som var ohållbar – exempelvis Irland – tvingades det offentliga att rädda de finansiella institutioner som utställt lånen eftersom bankerna var systemkritiska. Statskuldsnivåer, som varit relativt stabila före krisen, ökade kraftigt. Irland drabbades hårdast och tvingades till en storskalig räddningsaktion av finanssektorn vilket ökade statskulden från mindre än 30 procent till mer än 90 procent av BNP. Det blev svårt, och i enstaka fall omöjligt, för euroländer att refinansiera sina skuldåtaganden på kapitalmarknaden vilket tvingade dem att finansiera sina lån via stödprogram som finansierades av EU, IMF och övriga euroländer.

Divergerande nominella räntor

För många euroländer var konvergensen av statsobligationernas räntenivåer en positiv effekt i inledningsskedet av valutasamarbetet. Räntan på 10-åriga statsobligationer sänktes och

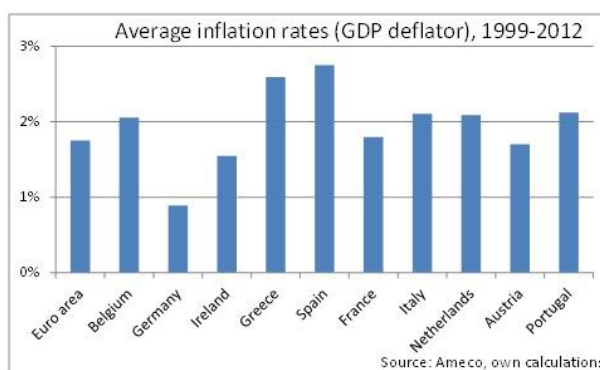
ränteskillnaderna mellan euroländer minskade dramatiskt. För de medlemsstater som tidigare hade haft höga statslåneräntor blev det inledningsvis betydligt billigare att låna och tillgången på kapital ökade.

När finansmarknaderna skiftade fokus och åter började ta hänsyn till ländernas kreditvärdighet steg räntorna för Grekland, Irland och Portugal. Grekiska obligationer som innan euron handlats med 17 procentenheter högre ränta än tyska obligationer men under de goda åren handlades för samma ränta, steg åter till mycket höga nivåer. Tysklands räntor fortsatte att sjunka och blev t.o.m. under en tid negativa. (Se grafen nedan.)



Divergerande inflation och realränta

Ett fundamentalt problem för valutasamarbetet är att inflationskulturen lever kvar i södra Europa. I grafen nedan visas den genomsnittliga inflationstakten i olika euroländer. En effekt när nominella räntor i olika länder är snarlika medan inflationen skiljer sig åt är att realräntan blir en viktig faktor. Eftersom realränta definieras som nominell ränta minus inflation kommer länder med låg inflation få en hög realränta medan länder med hög inflation kommer få en låg realränta. Då räntorna i valutaunionen konvergerade snabbare än de nationella olikheterna i inflationstakt uppstod systematiska och betydelsefulla skillnader i realräntor mellan euroländer. I de länder som hade låga realräntor stimulerades ekonomierna relativt mer än i ekonomierna med högre realräntor.

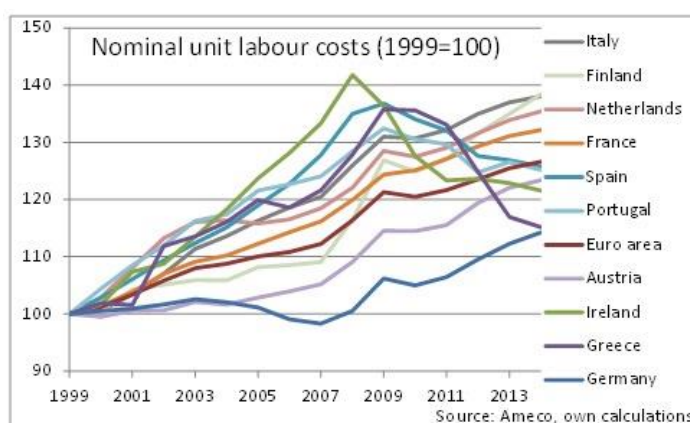


Divergerande lönekostnader och konkurrenskraft

En annan effekt av varaktiga och systematiska skillnader i inflationstakt är att i länder med högre inflation (och därför högre löneökningar än produktivitetsutveckling) kommer industrins produktionskostnader öka mer än i länder med lägre inflation. Exportvaror blir relativt dyrare samtidigt som importvaror bli relativt billigare. Den del av industrin som verkar internationellt kommer bli mindre konkurrenskraftig. Den relativt högre sydeuropeiska inflationens urholkning av konkurrenskraften hade tidigare korrigerats med regelbundna devalveringar. De sydeuropeiska

ländernas konkurrenskraft stärkes inledningsvis då kostnadsänkningen till följd av fallande räntor var större än kostnadsökningen till följd av ökande löner, men efter ett tag nåde räntorna en jämviktsnivå medan lönerna fortsatte att öka och urholka konkurrenskraften.

Kärnländerna (i synnerhet Tyskland) hade under decenniet före krisen motsatt utveckling. Dessa länder hade en hög produktivitetstillväxt och samtidigt låga löneökningar. Kärnländer blev därför med tiden mycket konkurrenskraftiga. Men eftersom alla länder i euroområdet använder samma valuta kan inte konkurrenskraften återställas genom att starka länders valutor skrivs upp eller svaga länders valutor devalveras. I grafen nedan illustreras den kumulativa effekten av små årliga skillnader i lönekostnadsutveckling i olika euroländer. Grafen visar hur Irland, Spanien, Grekland, Portugal och Italien ökar kraftigt fram till krisen för att därefter, i flera fall, falla tillbaka något.

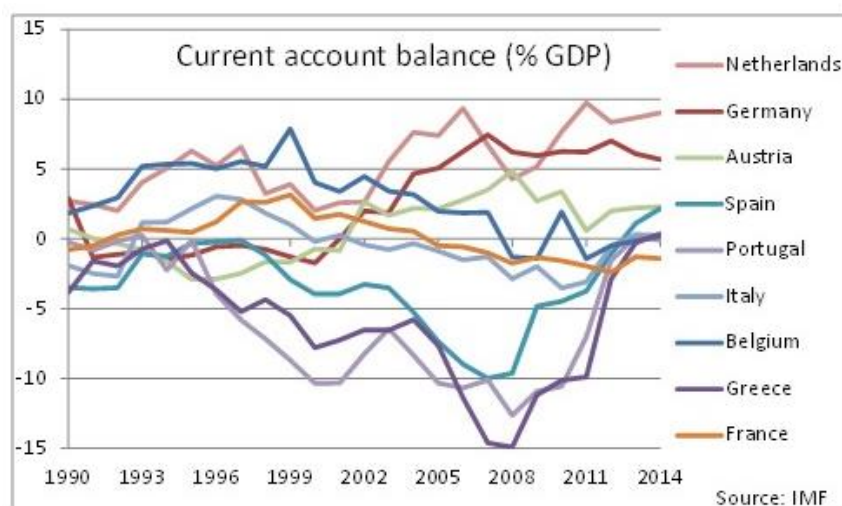


Divergerande konkurrenskraft och bytesbalansproblem

För att en valutaunion skall fungera på sikt är det av yttersta vikt att den relativa konkurrenskraften mellan olika delar av valutaområdet upprätthålls. De konkurrenskraftsskillnader som uppkommit mellan euroländerna har framkallat systematiska bytesbalansproblem inom unionen – Nordeuropa har stora permanenta bytesbalansöverskott medan Sydeuropa har motsvarande bytesbalansunderskott.

Bytesbalansen (current account balance) är ett mått på skillnaden mellan vad som produceras och vad som förbrukas. När bytesbalansen är positiv ökar fordringar på utlandet och när den är negativ har utlandets fordringar på det egna landet ökat. Euron förvärrade bytesbalansen mellan norra och södra Europa. Genom att valutariskerna minskade gavs investerare incitament att ignorera landspecifika investeringsrisker och gavs orealistiska förväntningar om ekonomisk konvergens mellan i grunden starka och svaga ekonomier. De inledningsvis konstgjort låga räntorna i de svagare ekonomierna lockade kapitalrörelser från de ekonomiskt starkare länderna och resulterade i bytesbalansunderskott tillsammans med snabbt stigande priser vilket undergrävde de sydeuropeiska ländernas konkurrenskraft.

I nästan ett decennium, fram till 2008, ackumulerade Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien stora utländska nettoskulder gentemot ekonomiskt starkare länder såsom Österrike, Finland och Tyskland, som förbättrade sina tillgångspositioner. I grafen nedan återfinns de årliga bytesbalansunderskotten respektive överskotten för flera euroländer. Den visar hur framför allt Tyskland och Holland ökade sina fordringar på länder som Grekland och Portugal.



När de utländska kapitalflödena upphörde och räntorna steg visade det sig att bankerna inte hade tillräckligt med kapital för att täcka kreditförluster. Risker hade underskattats, fastighetsmarknaden kollapsade och Irland och Spanien fick en bankkris. Bankskulder i förhållande till staternas ekonomier gjorde det mycket dyrt (och i flera fall omöjligt) för de skuldyngda staterna att garantera skulderna. Irland och Spanien tvingades ta nödlån från EU, IMF och övriga medlemsländer för att rädda sina banker.

För att länderna skulle kunna förbättra sin konkurrenskraft utan att lämna valutasamarbetet tvingades de genomgå en s.k. interndevalvering (eftersom det inte fanns möjlighet att genomföra en vanlig devalvering av en egen valuta). Genom att driva en deflationistisk makroekonomisk politik tvingades de ner priser och löner vilket förbättrade konkurrenskraften och bytesbalansen. Bieffekten av en sådan ekonomisk politik är att den vanligtvis leder till en långdragen och smärtsam lågkonjunktur med hög arbetslöshet och social oro som följd.

4.2 Analys av de fem presidenternas förslag

Rapporten är i många delar mycket vag och ger i många delar bara vaga indikationer hur de föreslagna reformerna skall ge de utfall som önskas. Flera av förslagen som återfinns i rapporten har till syfte att förbättra konkurrenskraften, eller minska skillnader i konkurrenskraft, mellan medlemsländerna. Andra förslag syftar till att öka löneflexibiliteten eller lönernas följsamhet med produktivitetens utvecklingen, eller förbättra arbetskraftens rörlighet. Rapportens beskrivning av valutaunionen som ett oavslutat projekt står i bjärt kontrast till de översvallande skildringarna av den framgångsrika gemensamma valutan som hördes från samma personer för bara några år sedan.

4.2.1 Förslag om en djupare ekonomisk union

Förslagen om en djupare ekonomisk union fördelas på fyra områden: konkurrenskraft, makroekonomiska obalanser, arbetsmarknader och välfärdsystem samt samordning av ländernas budgetarbete.

- Införande av konkurrenskraftsmyndigheter – Logiken med förslaget om konkurrenskraftsmyndigheter är dels att de förväntas förbättra ekonomisk konvergens inom euroområdet och dels att de "skulle öka ägandet av de nödvändiga reformerna på nationell nivå".

De nationella konkurrenskraftsmyndigheterna, skulle få behörighet att agera även på politikområden som faller utanför EU:s behörighet. Exempelvis skulle dessa organ ha mandat att "bedöma om lönerna utvecklas i linje med produktiviteten och jämföra med utvecklingen i andra länder i euroområdet och viktigaste jämförbara handelspartner". Dessutom skulle dessa organ "få i uppdrag att bedöma de framsteg som gjorts med ekonomiska reformer för att öka konkurrenskraften i allmänhet".

Rapporten syftar till att länka samman den föreslagna tekniken för politisk samordning med redan existerande former av regelbaserad styrning i euroområdet. Medlemsstaterna i euroområdet är och förblir således i princip fria att välja om de vill följa det EU-kommissionen anser vara bästa praxis. Men om de väljer att inte följa den, och de makroekonomiska obalanserna inte korrigeras, kan kommissionen och rådet svara med att kräva sanktioner av den berörda medlemsstaten genom att använda EIP-förfarandet (beskrivet ovan i 2.1.2).

Det explicita syftet är att bevaka ländernas konkurrenskraft för att förhindra att systematiska skillnader uppstår mellan länderna i eurozonen. Arbetsmarknadens parter uppmanas att använda konkurrenskraftsmyndigheternas yttranden som vägledning vid löneförhandlingar för att inte skapa konkurrenskraftsobalanser. Konkurrenskraftsmyndigheterna skall alltså övervaka att löneutvecklingen följer produktivitetsutvecklingen och utvärdera arbetet med ekonomiska strukturreformer (läs: ökad löneflexibilitet).

- Förstärkt förfarande vid makroekonomiska obalanser – detta är också en åtgärd för att minska att det uppstår skillnader i konkurrenskraft. Det förstärkta förfarandet skall förhindra överhettning i enskilda ekonomier och se till att medlemsländerna vidtar åtgärder. Därför övervakas fastighetsbubblor, konkurrenskraftsproblem, ohållbara ökningar av offentlig eller privat skuldsättning – vilka alla kan ge upphov till en tillfällig överhettning. Förslaget går även ut på att förfarandet skall användas för att främja strukturreformer (läs: löneflexibilitet och konkurrensutsättning av skyddade marknader).
- Reformer av arbetsmarknader och välfärdsystem – I denna del betonas åtgärder för att göra anställningskontrakt flexibla och skapa arbetsmarknader som förmår att hantera ekonomiska chocker utan att arbetslösheten ökar. Detta innebär bl.a. ökade satsningar på arbetsmarknadsåtgärder, utbildning och livslångt lärande samt underlättande av geografisk och yrkesmässig rörlighet samt validering av utbildningar.
- Formalisering av konvergensprocessen – de åtgärder som föreslagits rörande harmonisering av euroländernas ekonomier görs rättsligt bindande på områden som arbetsmarknad, konkurrenskraft, företagsklimat och offentlig förvaltning. Länderna måste varje år kunna påvisa framsteg i harmoniseringen för att få tillgång till en tänkt framtida makroekonomisk stabiliseringsfunktion.

4.2.3 Mot en finansiell union

Ett integrerat finansiellt system lyfts fram som en förutsättning för att penningpolitiken ska få ett enhetligt genomslag i valutasamarbetet och därför föreslås en bankunion och en kapitalmarknadsunion.

- Bankunion – För att undvika att euroländer får för stora budgetunderskott när de tvingas till massiva räddningsaktioner för att undsätta banker vill man införa en gemensam resolutionsfond. Ett argument är att bankkriser då inte kommer få samma asymmetriska effekt på eurozonen som de fick i exempelvis Irland och Spanien. Men för att detta skall fungera

måste alla banker i bankunionen omfattas av samma regler och en gemensam tillsynsmekanism.

Bankunionen skall även omfatta ett europeiskt insättningsgarantisystem som syftar till att minska risken för att asymmetriska ekonomiska effekter när ett land drabbas av en bankkris.

- Kapitalmarknadsunion – Det primära målet med en kapitalmarknadsunion är stärka riskspridningen över gränserna. Om ett lands banker har en stor andel statsobligation från sitt eget land blir landet beroende av att bankerna reinvesterar medan bankerna samtidigt blir beroende av statens kreditvärdighet. Fall en så faller båda och en djup kris förvärras. Genom riskspridning skyddas dels staterna mot systemstörningar i finanssektorn och dels bankerna mot politiska risker.

4.2.4 Mot en finanspolitisk union

Redan när valutaunionen skapades insåg man att den nationella finanspolitiken var ett viktigt gemensamt intresse och därför infördes konvergenskriterierna och stabilitets- och tillväxtpakten. Under åren som följde upphävdes i realiteten konvergenskriterierna och stabilitets- och tillväxtpakten, men finanskrisen visar tydligt att de enskilda euroländernas nationella finanspolitik kan påverka stabiliteten i hela valutaunionen. Därför önskar man stärka dessa inslag med förslaget om en finanspolitisk union. Ny lagstiftning har införts de senaste åren för att förstärka den ekonomiska styrningen i valutaunionen. För att garantera att den offentliga skuldnivån hålls på en hållbar nivå framhäver rapportförfattarna vikten av att de existerande regelverken respekteras. Eftersom det var regeringarna som ignorerade riskerna med ekonomisk överhettning (t.ex. Irland och Spanien) eller lämnade vilseledande statistik (Grekland, och i viss mån Italien) föreslås att det finanspolitiska ramverket stärks genom ett oberoende finanspolitiskt råd för att förse allmänheten med oberoende granskningar av budgetprognoser och budgetutfall. Det kommer därför bli svårare för regeringar att ignorera stabilitetspaktens regler utan att väljare blir varse detta.

Krisen har visat på vikten av automatiska stabilisatorer för att motverka ekonomiska störningar. När skatter och sociala välfärdssystem är rätt konstruerade kan konjunktursvängningar dämpas utan att det krävs politiska beslut. Genom att köpkraft dras in under en högkonjunktur och stimulerar ekonomin i en lågkonjunktur fungerar dessa system som stötdämpare i ekonomin. Ett väldesignat skattesystem drar in köpkraft i tider av inflation och överhettning medan skatteintäkterna automatiskt sjunker och de offentliga utgifterna ökar när arbetslöshetsersättningen stiger i en konjunkturedgång. De automatiska stabilisatorerna gör att det uppstår ett budgetunderskott i en lågkonjunktur utan att politikerna fattar beslut om detta, vilket bidrar till att motverka konjunkturedgången. Automatiska stabilisatorer fungerar väl då åtgärderna bli vältajmade och är tillfälliga. Genom att trygghetssystemen håller hushållens inkomster relativt stabila även i regioner med lågkonjunktur kan konsumtionen hållas uppe och konjunkturedgången dämpas. I flera länder var dock de landspecifika ekonomiska störningarna så stora att de automatiska stabilisatorerna bidrog till att öka underskotten så mycket att räntorna ökade. Därför föreslås att länderna måste förbättra sina automatiska stabilisatorer.

I det andra steget föreslås att en gemensam makroekonomisk stabiliseringsfunktion införs. Då utformningen av denna inte diskuteras närmare i rapporten är det svårt att dra några slutsatser hur den skulle fungera i praktiken. Men det är svårt att tänka sig att det skulle fungera som de automatiska stabilisatorerna då man samtidigt avsvär sig transfereringar mellan länder. Exemplet som ges – att använda strategiska investeringar som aktualiseras vid rätt tidpunkt i konjunkturcykeln – låter som diskretionära stimulansåtgärder. Erfarenheten säger att denna typ av åtgärd ofta kommer för sent och dessutom är svåra att avveckla när konjunkturen vänder.

4.2.5 Mot ett förstärkt demokratisk ansvarsutkrävande

Rapportens förslag om demokratiskt ansvarsutkrävande behandlas till största delen i nästa kapitel. Det är egentligen endast två förslag på detta område som uppgivits medföra ekonomiska fördelar.

- Valutaunionens externa representation – Rapporten föreslår att den externa representationen skall "tala med en röst" för att öka EU:s inflytande över internationella finansiella institutioner som IMF och därmed världsekonomin. Argumentationen till trots är det svårt att se att detta skulle ha några omedelbara positiva ekonomiska effekter på valutaunionens funktionssätt.
- Ett finansdepartement för eurozonen – Rapportens förslag om gemensamt beslutsfattandet i vissa delar av finanspolitiken kräver ökad överstatlighet. Ett sådant europeiskt finansdepartement kan bara motverka obalanser i proportion till den makt den ges att förändra skatter och utgifter i enskilda medlemsländer och i den mån det ges beslutsrätt om transfereringar mellan medlemsländerna. I denna del motsäger rapporten sig själv genom att framhäva att alla beslut inte skall centraliseras, samt att skatter och utgifter även fortsatt skall beslutas på nationell nivå i enligt nationella preferenser. Vilka frågor som skulle beslutas i ett överstatligt finansdepartement och vilka som skulle förbli nationella klargörs alltså inte av rapporten.

5. Hur värnas icke-euroländernas makt, inflytande och rättigheter?

Alla länder som deltar i valutasamarbetet kan antas vilja förbättra dess funktionssätt, men det finns utan tvivel stora skillnader i vilka reformer länderna tror är eftersträvansvärda. Många euroländer önskar ytterligare politisk och ekonomisk integration såväl inom valutasamarbetet som inom den vidare unionen. Men några euroländer förhåller sig tveksamma till förslag om ytterligare suveränitetsavträdelser och ekonomisk integration. Bland icke-euroländer finns det både de som önskar delta i valutasamarbetet och som gärna ser ytterligare överstatlighet, samt länder som inte vill någotdera.

Som tidigare diskuterats i kapitel 3 finns det ett antal faktorer som talar för att Eurozonen kommer utvecklas mot en inflytandekoalition. För att värna de länder som inte deltar i valutasamarbetet krävs någon form av skyddsmekanism – minoritetsskydd – som förhindrar att euroländerna använder sin permanenta kvalificerade majoritet i ministerrådet för att åsidosätta icke-euroländernas intressen. Samtidigt krävs ett majoritetsskydd som förhindrar att icke-euroländer blockerar den legitima önskan om mer överstatlighet som många länder hyser.

5.1 Förändringar av valutasamarbetets antaganden

5.1.1 EU måste erkännas som en union med flera valutor

Storbritannien och Danmark har permanenta undantag från fördragets krav på deltagande i valutasamarbetet. Övriga länder som står utanför valutaunionen omfattas av ett fördragsmässigt krav på deltagande när de ekonomiska förutsättningarna för deltagande är uppfyllda. I vissa länder – exempelvis Sverige, där väljarna avvisade euromedlemskap i en folkomröstning 2003 – visar opinionsundersökningar att stödet för deltagande är på en historiskt låg nivå. Frågan om medlemskap i valutasamarbetet har därför helt avförts från den politiska dagordningen. För att undvika ett formellt fördragsbrott har Sverige därför valt att inte delta i ERM-II och uppfyller därför tekniskt sätt inte ett av kraven för deltagande. Även i Polen är opinionsstödet för euron på en historiskt låg nivå. För att Polen skall ansluta sig till valutasamarbetet krävs en ändring av konstitutionen vilket fodrar två tredjedelars majoritet i parlamentet. Det är osannolikt att det skulle gå att uppbringa parlamentariskt stöd för en sådan konstitutionell förändring inom överskådlig tid. Situationen är annorlunda i exempelvis Rumänien och Ungern där opinionen är positiv till ett deltagande men förutsättningar för att uppfylla de ekonomiska kraven för deltagande i valutaunionen saknas.

Antagandet att alla EU-länder kommer att ansluta sig till den gemensamma valutan är föråldrat. Eurokrisen och inte minst de räddningslån som valutaunionens medlemsländer tvingats utställa har reducerat den politiska viljan att utvidga eurozonen med nya stater om dessa inte kan förväntas bli mönstermedlemmar. Främst tar detta sig uttryck i en ovilja att göra en flexibel tolkning av kraven för medlemskap. Det är även tydligt att den tidigare starka önskan att delta i valutasamarbetet som tidigare funnits i många länder minskat då många återupptäckt fördelarna för ett land att ha sin egen valuta och förfoga över sina penningpolitiska instrument. Det kommer därför under överskådlig tid finnas ett betydande antal EU-länder som inte önskar delta i valutasamarbetet.

Fördragets krav på att alla länder skall delta i valutasamarbetet (utom för Danmark och Storbritannien) en regel som leder tanken fel. Ett avskaffande av fördragets krav på deltagande i valutaunionen skulle dels vara ett erkännande av verkligheten sådan som den är, men även öppna upp för en diskussion om hur EU kan organiseras om det finns flera valutor. Om fördragets krav på deltagande i valutaunionen

skulle avskaffas skulle det möjliggöra för en bredare diskussion om valutasamarbetets ekonomiska och politiska för- och nackdelar både vad gäller deltagande för enskilda länder och för unionen i sin helhet.

För de nuvarande icke-euroländerna och de länder som kan komma att ansluta sig till EU i framtiden bör deltagande i valutaunionen vara en möjlighet och inte ett fördragsmässigt tvång.

5.1.2 Valutasamarbetet måste bli en möjlighet och inte ett tvång

På längre sikt måste det även bli möjligt för euroländer att lämna eurosamarbetet och återinföra sina egna valutor. Om deltagande var frivilligt och det vore möjligt för länder att lämna euron skulle valutasamarbetet kunna omvandlas till ett fördjupat samarbete inom Europeiska unionen i linje med Artikel 20 i EUF-fördraget. Ett fördjupat samarbete innebär att om minst nio av EU:s medlemsstater önskar ytterligare integration inom ett politikområde kan de göra det utan att övriga medlemsstater måste delta. Eftersom ett fördjupat samarbete inte utgör en integrerad del av unionsrätten måste den således inte godtas av varje medlemsstat men samtliga medlemsstater har dock rätt att ansluta sig till det fördjupade samarbetet om de uppfyller de villkor som krävs för att få delta.¹⁴

Om valutaunionen var ett fördjupat samarbete inom Europeiska unionen utan krav på deltagande skulle länderna i samarbetet tvingas ta större hänsyn till icke-euroländer då de inte längre kan hävda att dessa länder – förr eller senare – skall bli medlemmar. Om det dessutom var möjligt för länder att lämna valutaunionen skulle euroländerna tvingas tänka sig in i hur sådana situationer uppkommer och därför ha en benägenhet att ta större hänsyn till icke-euroländers önskemål.

För att ändra på fördragets krav på deltagande i valutaunionen krävs alltså en ändring av EU-fördragen. EU:s stats- och regeringschefer skulle kunna nå en politisk överenskommelse med innebörden att en anslutning till euroområdet är en möjlighet och inte ett tvång, med målet att införliva denna ändring i fördragen när nästa regeringskonferens sammankallas för att diskutera och enas om ändringar i fördragen. Förändringen införlivas sedan som ett protokoll när EU-fördragen ändras eller ett nytt medlemsland inträder.

5.2 Förändringar av omröstningsregler

5.2.1 Observatörer utan rösträtt

För att mildra potentiella konflikter mellan euroländer och icke-euroländer när det gäller omröstningar i rådet skulle det vara möjligt att ändra Eurogruppens regler rörande vilka som får delta i deras möten. Om även icke-euroländer fick närvara med observatörer utan rösträtt, och fick talarrett i de frågor som kan beröra hela unionen, skulle det bli svårare att använda Eurogruppen som en plattform för att skapa en intressekoalition mellan euroländerna som utestänger de andra medlemsstaterna. Det skulle även möjliggöra för de länder som avser att delta i valutaunionen på sikt att vara delaktiga i den pågående diskussionen om en framtida utformning av valutasamarbetet.

En sådan observatörsrätt finns med i den uppgörelse som Storbritanniens premiärminister David Cameron förhandlade fram med statscheferna i EU inför den brittiska folkomröstningen. Enligt uppgörelsen ska alla rådsmedlemmar få delta i överläggningarna men utan rösträtt, men den träder endast i kraft om Storbritannien kvarstår som EU-medlem.

¹⁴ Detta förfarande används redan för ett samarbete mellan olika länder rörande skilsmässolagstiftning och patenträtt och dessutom har ett sådant samarbete gällande skatt på finansiella transaktioner godkänts.

5.2.2 En ny Luxemburgkompromiss

Som beskrivits ovan var Luxemburgkompromissen en informell politisk överenskommelse som föreskrev att om en medlemsstat ansåg att dess vitala intressen var hotat skulle förhandlingar fortsätta tills en för alla parter godtagbar kompromiss hade nåtts. Kompromissen var en informell överenskommelse och hade som sådan ingen rättslig grund i EU-fördragen. Den kunde därför åberopas, dock utan någon garanti för att dess användning faktiskt skulle förhindra ett beslut.

Luxemburgkompromissen hade betydande svagheter. Kompromissens nyckelbegrepp "vitalt nationellt intresse" definierades inte utan detta lämnades åt medlemsstaternas godtycke. Därför kunde kompromissen åberopas av medlemsstaterna för att undvika nederlag i frågor som knappast skulle kunna falla inom definitionen för "vitalt nationellt intresse". I sin ursprungliga form gav Luxemburgkompromissen således i praktiken enskilda medlemsstater vetorätt.

Man skulle idag kunna tänka sig en uppdaterad Luxemburgkompromiss där det krävs att ett antal länder – exempelvis tre – tillsammans åberopade att en fråga var ett "vitalt nationellt intresse" för att hindra en omröstning. Att kräva en gräns på tre icke-euroländerna för att utlösa skyddet ger ett visst majoritetsskydd men garanterar samtidigt att mekanismen finns kvar på lång sikt (då man kan förmoda att minst så många EU-länder fortsatt väljer att stå utanför valutaunionen i många år).

5.2.3 Förstärkt Ioannina mekanismen

Den nya Ioannina-mekanismen (som beskrivits ovan i 3.1.3) är gällande rätt. För att den skall aktiveras krävs att det föreligger en "betydande minoritet". Om sådan minoritet föreligger kommer beslutet fördröjas och krav kan resas på att lagstiftningsförslaget under skälig tid omprövas för att försöka nå större enighet. Efter den 1 april 2017 krävs antingen sju länder eller länder som företräder minst 19,25% av EU:s befolkning för att aktivera mekanismen. Problemet med denna mekanism är att den inte förhindrar att euroländerna använder sin permanenta kvalificerade majoritet i ministerrådet för att åsidosätta icke-euroländerna intressen. Om euroländerna önskar genomdriva sin vilja kan detta utfall kan bara fördröjas en tid.

Open Europe har föreslagit en förstärkt Ioannina-mekanism i två steg. Om länderna som utgör den "betydande minoriteten" motsätter sig lagstiftningsförslaget på grundval av att det utgör ett hot mot den gemensamma marknaden eller EU:s fundamentala principer så skall omröstningen skjutas upp och rådet försöka nå enhällighet. Om tvisten inte lösts efter sex månader skall kommissionen dra tillbaka lagstiftningsförslaget och istället kan de medlemsländer som önskar gå vidare med ett fördjupat samarbete inom Europeiska unionen.¹⁵

5.2.4 Djävulens advokat

Djävulens advokat är ett begrepp som används inom romersk-katolska kyrkan vid disputation om kanonisering för att framhålla det föreslagna helgonets brister och därmed eventuellt förhindra att någon blir helgonförklarad som egentligen inte borde anses värdig upphöjelsen.

Om Eurogruppen får ökat inflytande och Eurogruppens ordförande ges ökade resurser att spela en större roll i Europeiska planeringsterminen – t.ex. genom att ordförandeskapet går från att vara en bisyssla till att bli en heltidsposition – bör en tjänst även viga för att representera icke-euroländer, med andra ord en sorts Djävulens advokat. Exempelvis skulle man kunna tänka sig att en av vice-

¹⁵ "Safeguarding the rights of non-Eurozone states in a multi-currency EU"; Open Europe Briefing 09/2015.

ordförandena i Eurogruppen utses från ett icke-euroland, eller att en post i EU-kommissionen vigs åt ändamålet.

5.3 Storbritanniens överenskommelse inför Brexit-omröstningen

Den 23 juni 2016 röstar britterna om de ska stanna kvar i EU eller lämna unionen – ett Brexit eller ej. Innan folkomröstningen förhandlade Storbritanniens premiärminister David Cameron fram en överenskommelse med EU:s statschefer som gjorde det möjligt för honom att kunna rekommendera de brittiska väljarna att stanna i EU, men de förslagen är inte tillräckligt långtgående för att lösa problemen.

Överenskommelsen innehåller några bra delar, såsom stärkta möjligheter för nationella parlament att protestera mot ny EU-lagstiftning och vissa säkerhetsmekanismer för icke-euroländer, men den går inte tillräckligt långt och den kommer bara att träda i kraft om Storbritannien röstar för att stanna kvar i unionen.

Oavsett hur det går den 23 juni så kommer vi att bli tvungna att ta itu både med eurozonens problem och EU:s demokratiska brister. Ska Sverige bevara sitt inflytande i utvecklingen av EU är det nödvändigt att delta i debatten om eurozonens framtid och de fördragsändringar som är under uppsegling.