



Europeiska planeringsterminen: en forskningsöversikt

Monika Hjeds Löfmark*

Sammanfattning

Den europeiska planeringsterminen inrättades av Europeiska rådet 2011 som en årligen återkommande process. Processen skapades för att motverka ekonomiska kriser; EU-länderna ska samråda innan de fastställer budget och ekonomisk politik. Inom ramen för termen lämnas årliga landsspecifika rekommendationer till medlemsländerna. De landsspecifika rekommendationerna utgör ett led i övervakningen och ska bidra till hållbar finanspolitik och realistiska budgetprognoser.

I denna analys presenteras översiktligt den europeiska planeringsterminens bakgrund samt studier som rör dess förändring och funktion. Flera forskare har visat att många rekommendationer inte följs men menar att termen ändå har en viss normerande effekt, genom att påverka det finanspolitiska tänkandet i medlemsländerna. Planeringsterminen har även utsatts för kritik vad gäller brist på sociala frågor, ensidiga rekommendationer rörande åtstramningar och legitimitetsbrist. Kritiken har medfört kontinuerliga förändringar

Nu är riskerna för en recession inom EU stora. Det kommer att innebära stora påfrestningar på finanspolitiken och framtida förändringar av det finanspolitiska ramverket. De historiska slitningarna mellan åtstramning och stöd, centralisering och decentralisering samt vikten av legitimitet kommer sannolikt att synliggöras igen.

* Monika Hjeds Löfmark är forskare i nationalekonomi vid Sieps. Hennes forskningsintressen rör främst makroekonomisk stabilitet och omvandling samt socioekonomiska frågor.

1. Introduktion

Under de senaste åren har Europa drabbats av två extraordinära händelser: covid-19 och kriget i Ukraina med efterföljande energikris. Prognoser för tillväxt de närmaste åren har reviderats nedåt, inflationen har stigit dramatiskt i flera länder och detsamma gäller budgetunderskotten. Detta medför en rad olika utmaningar och åtgärder i EU.

Kriser och åtgärder har dock förekommit under hela EU:s bildande och utveckling. Kriser, kritik och brister utgör grunden för unionens utveckling; de öppnar fönster för nya åtgärder. En sådan åtgärd är den europeiska planeringstermen, kring vilken denna Europapolitiska analys översiktligt lyfter fram studier som rör dess förändring och funktion.

I samband med eurokrisen genomfördes en rad förändringar i syfte att förbättra den ekonomiska styrningen och öka den finansiella stabiliteten inom EU. Förändringarna innebar i stora drag att finanspolitiken kom att koordineras i större utsträckning i EU men också en högre grad av övervakning och styrning, främst vad gällde euroländerna. Åtgärderna riktades både mot enskilda medlemsländers svaga ekonomier och mot att förhindra spridning av framtida ekonomiska kriser i EU.

En viktig ingrediens i det finanspolitiska åtgärds paketet var inrättandet av den europeiska planeringsterminen, formellt den europeiska planeringsterminen för stärkt samordning av den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. Det är ett ramverk som syftar till att få medlemsländerna att sträva efter mer hållbar finanspolitik och realistiska budgetprognoser samt att förbättra samordningen mellan medlemsländer och övervakningen inom EU. Ländernas finanspolitiska situation presenteras i förväg, enligt synkroniserade tidtabeller, och därefter erhåller medlemsländerna

landsspecifika rekommendationer som de har att följa. Den europeiska planeringsterminen bygger på ett antal fördragsartiklar och sekundärrättslig lagstiftning.¹

Förändringarna i det finanspolitiska ramverket upphörde dock inte med införandet av planeringsterminen 2010 (ikraftträdande år 2011). Ramverket stötte tidigt på kritik och har utvecklats sedan det inrättades, bland annat genom att sociala frågor har fått större tyngd. Det har också förekommit kritik mot åtstramningar och brist på legitimitet i medlemsländerna. För närvarande har dessutom flera av de krav som förmedlas i den europeiska planeringsterminen pausats på grund av den globala pandemin, kriget i Ukraina samt den efterföljande energikrisen.² De många tidigare förändringarna och kritiken sedan den europeiska planeringsterminens införande visar att det har funnits, och fortfarande finns, utrymme för och behov av förändring.

"De många tidigare förändringarna och kritiken sedan den europeiska planeringsterminens införande visar att det har funnits, och fortfarande finns, utrymme för och behov av förändring."

Denna Europapolitiska analys riktar sig särskilt till läsare som inte är väl förtrogna med EU:s finanspolitiska ramverk. Genom att översiktligt kartlägga studier kring den europeiska planeringsterminens förändring och funktion kan en analys av dess framtida potential introduceras. Översikten kommer förhoppningsvis också att göra det lättare att analysera kommande recessioner och de möjligheter EU har att hantera dem.

¹ Den rättsliga grunden för processen är, för det första, artiklarna 121, 136 och 148 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och, för det andra, det så kallade sexpaketet – sex rättsakter som reformerade stabilitets- och tillväxtpakten. Bland annat introducerade sexpaketet förfarandet vid makroekonomiska obalanser som en del av den europeiska planeringsterminen för att samordna den ekonomiska politiken, särskilt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1175/2011 från den 16 november 2011 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken.

² Den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från budget- och statsskuldskraven om högst 33 respektive 60 procent av BNP.

Planeringsterminen är komplex och innehåller många delar och detaljer. Det försvårar genomgången av forskningen, då flera studier inte tydligt avgränsar planeringsterminen från stabilitets- och tillväxtpakten i stort. Analysen gör inte anspråk på att vara en systematisk och vetenskaplig litteraturöversikt, ambitionen är att förmedla en översikt av de delar av planeringsterminen som rör alla medlemsstater. Att presentera forskning kring alla relevanta direktiv, förordningar och rekommendationer kräver ett annat format än en koncentrerad översikt.

Forskningen kring enskilda delar lämnas därför i huvudsak därhän, såvida de inte direkt rör planeringsterminens inledande syften och förändringarna av den. Särskilt fokus har lagts vid de studier där forskarna själva anger att de studerar planeringsterminen. Men vissa undantag görs för studier kring stabilitets- och tillväxtpakten, i de fall då de inkluderar analyser med stor relevans för planeringsterminen och dess rekommendationer. De forskningsstudier som sammanfattas hanterar åren från dess införande fram till cirka 2020. De förändringar som har gjorts därefter är ännu sparsamt beforskade och ingår därför inte här. Författaren inhämtar i första hand kunskap från nationalekonomiska studier, men kompletterar också med studier från främst statsvetenskap.

Översikten inleds med en beskrivning av den europeiska planeringsterminens bakgrund, syfte och upplägg (avsnitt 2). Därefter diskuteras förändringar (avsnitt 3): forskning kring kritik och några huvudsakliga modifieringar. I avsnitt 4 presenteras funktion: några av de studier som rör effekter av den europeiska planeringsterminen med fokus på terminens inledande syften och förändringar. Översikten avslutats i avsnitt 5 med en sammanfattning och diskussion.

2. Fakta: den europeiska planerings-terminens bakgrund och innehåll

2.1 Historik

Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1993, ledde till att Europeiska unionen bildades och banade väg för införandet av den gemensamma valutan, euron. Ett viktigt steg mot en gemensam penningpolitik och valuta togs 1997 när stabilitets- och tillväxtpakten beslutades. Syftet var bland annat att skärpa enskilda länders budgetdisciplin, skapa

sunda och hållbara finanser samt vidta åtgärder om länderna inte uppfyllde fördragets krav. Stabilitets- och tillväxtpakten ansågs vara en förutsättning för den gemensamma valutan.

Euron infördes 1999, men den kom att vila på ojämn grund. Detta eftersom penningpolitiken blev överstatlig medan finanspolitiken i huvudsak fortsatte att vara en nationell befogenhet. Exempelvis skriver Bénassy-Quéré et al. (2018) att euroområdet utmärks av en institutionell obalans: den finanspolitiska och makroekonomiska styrningen är decentraliserad, komplex och otydlig medan penningpolitiken är helt centraliserad. Ett skäl till denna uppbyggnad var att intresset för att centralisera finanspolitiken var lågt vid tidpunkten för EMU:s grundande. Forskare som Baldwin och Wyplosz (2009) påpekar att redan kol- och stålunionen från 1952 präglades av skilda utgångspunkter vad gäller centralisering, beroende på om ett land varit mer eller mindre utsatt under andra världskriget. De länder som hade drabbats hårdare önskade en tätare sammanknytning, vilket anges vara *ett* skäl till att vi än idag ser olika stort intresse för centralisering i skilda EU-länder.

"Pakten urvattnades emellertid relativt snabbt, bland annat eftersom flera medlemsstater bröt mot regelverket utan att några åtgärder vidtogs."

Stabilitets- och tillväxtpakten föreskriver bland annat att medlemsländernas budgetunderskott inte får överstiga 3 procent av BNP under ett enskilt år. Ett annat krav rör medlemsstaternas statsskulder, vilka inte får överstiga 60 procent av BNP. Pakten urvattnades emellertid relativt snabbt, bland annat eftersom flera medlemsstater bröt mot regelverket utan att några åtgärder vidtogs. Dessutom förekom slarv och fusk med statistiken. De ursprungliga reglerna i stabilitets- och tillväxtpakten kritiserades också för att vara för stela och svårgenomförbara, vilket lade grunden för en reform 2005. De *medelfristiga budgetmål* som reglerna ålägger länderna att respektera differentierades, samtidigt som det stipulerades att länder som ännu inte har nått sina medelfristiga mål ska sträva efter en årlig förbättring på 0,5 procent av BNP, helst mer i goda tider. Det lades också fram att medlemsstater som genomför stora strukturella reformer kan tillåtas att

tillfälligt avvika från det medelfristiga målet eller anpassningsvägen mot det. Stabilitetspakten gäller även de medlemsländer som står utanför EU:s valutaunion, såsom Sverige. Dessa länder kan dock inte bötfällas.

2.2 Bakgrund

Den finanskris som startade 2007/8 utvecklade sig 2010 till en kris för euroområdet. Till en början uppstod statsfinansiella kriser i Grekland, Irland, Portugal och Spanien, vilka så småningom ledde till bank-, konjunktur-, arbetslöshets- och konkurrenskraftskriser. I och med det genomfördes på nytt en rad olika förändringar i syfte att förbättra den ekonomiska styrningen och öka den finansiella stabiliteten inom EU, framför allt i euroländerna. Finanskrisen visade (bland annat) att länder som ingår i den gemensamma valutan inte kan använda växelkursen för att korrigera obalanser och att en kris sprids lättare mellan länder med gemensam valuta.

Det allvarliga läget gav utrymme för stora förändringar. Den europeiska planeringsterminen inrättades av Europeiska rådet 2011 som en årligen återkommande process och innebär att EU-länderna samråder med varandra innan de fastställer sina budgetar och ekonomiska politik. Att undgå liknande kriser och spridning av kriser framöver var huvudorsaken bakom införandet av planeringsterminen och en rad samtidiga förändringar. Nedan listas tre av terminens mer specifika syften vid införandet:

- Hållbar finanspolitik
- Realistiska budgetprognoser
- Bättre samordning och övervakning av finanspolitik och regelverk

Med planeringsterminen skapades ett årligt schema för att föreslå, diskutera och genomföra ekonomiska och finanspolitiska reformer. Finanspolitiken kom därmed att koordineras och övervakas av EU i större utsträckning, samtidigt som den också centraliserades i högre grad,

främst i euroländerna. Ett centralt verktyg för att genomföra de olika syftena är de landsspecifika rekommendationer som kommissionen utformar i samarbete med medlemsstaterna. Till planeringsterminen är flera olika typer av regleringar knutna, vilka nämns nedan.

2.3 Innehåll

Planeringsterminen består av ett årligt schema som involverar ett antal regleringar, främst stabilitets- och tillväxtpakten³ och stabilitetsfördraget men har sedermera även kommit att inkludera aspekter av sociala Europa (se nedan). Nedan beskrivs termen översiktligt och huvuddragen lyfts fram. Den europeiska planeringsterminen gäller hela EU, men flera åtgärder som är knutna till termen rör i första hand, eller bara, euroländerna. För en mer grundlig genomgång av de andra åtgärderna som introducerades i samband med den globala finanskrisen och hur de sitter samman, se exempelvis Eriksson och Hjets Löfmark (2013).

Planeringsterminen inleds mot slutet av ett kalenderår med att kommissionen publicerar den årliga tillväxtöversikten, där EU:s prioriteringar för det följande dryga året presenteras. Det bör dock noteras att kommissionen nyligen har presenterat förslag på förändringar av den ekonomiska styrningen (Europeiska kommissionen, 2022). Om förslagen genomförs kommer det att påverka schemat i planeringsterminen. Figur 1 nedan visar vem som gör vad enligt det årliga schemat i sin nuvarande form.

2.3.1 Landsspecifika rekommendationer

Efter att den årliga tillväxtöversikten har presenterats samverkar kommissionen, ministerrådet, Europaparlamentet, Europeiska rådet och medlemsstaterna för att kommissionen ska kunna ge *landsspecifika rekommendationer*. Rekommendationerna baseras bland annat på kommissionens tillväxtstrategi, medlemsstaternas nationella reformprogram och återhämtningsplaner samt indikatorer som ingår i olika så kallade resultattavlor.⁴ Inledningsvis ingick främst (men inte enbart) ekonomiska indikatorer och arbetsmarknadsindikatorer i resultattavlorna

³ Förfarandet vid alltför stora budgetunderskott och förfarandet vid alltför stora makroekonomiska obalanser hanteras således inom ramen för planeringsterminen.

⁴ Det nya förslaget kring ekonomisk styrning (Europeiska kommissionen, 2022) kan, om det genomförs, även komma att påverka indikatorerna.

Figur 1. Den europeiska planeringsterminen under ett år

	Nov.	Dec.	Jan.	Feb.	Mars	April	Maj	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.
	Höstprognos för ekonomin			Vinterprognos för ekonomin				Vårprognos för ekonomin				
Europeiska kommissionen	Den årliga tillväxtöversikten och tillhörande dokument	Undersökningsuppdrag i medlemsstaterna		Landsrapport för varje medlemsstat (reformagenda och obalanser)	Bilaterala möten med medlemsstaterna		Kommissionen föreslår landsspecifika rekommendationer för budgetpolitik, ekonomisk politik och socialpolitik					
Europeiska rådet/rådet	Rådet diskuterar yttranden om utkastet till budgetplaner*	Rådet antar rekommendationer om euroområdet och slutsatser om den årliga tillväxtöversikten och rapporten om förvarningsmekanismen			Europeiska rådet antar ekonomiska prioriteringar med ledning av den årliga tillväxtöversikten				Rådet diskuterar landsspecifika rekommendationer	Europeiska rådet godkänner slutliga landsspecifika rekommendationer		
Medlemsstaterna		Medlemsstaterna antar budgetar*				Medlemsstaterna lägger fram sina nationella reformprogram (för den ekonomiska politiken) och stabilitets- eller konvergensprogram (för budgetpolitiken)						Medlemsstaterna lägger fram sina budgetplaner*
Europa-parlamentet	Dialog om den årliga tillväxtöversikten						Dialog om förslag till landsspecifika rekommendationer				Debatt/resolution om den europeiska planeringsterminen och de landsspecifika rekommendationerna	Dialog om den årliga tillväxtöversikten

* Gäller euroområdet.
Källa: Europeiska kommissionen

(efterhand tillkom bland annat sociala och indikatorer). Rekommendationerna innehåller de åtgärder och reformer som kommissionen menar att ett land bör utföra under de närmaste 12–18 månaderna.⁵ Rådet godkänner – och om det anses nödvändigt, modifierar – rekommendationerna. De enskilda länderna ska sedan implementera dem. Rekommendationerna är således ett

huvudinstrument i terminen för att samordna och styra in medlemsländerna mot stabil finanspolitik samt förhindra och korrigera makroekonomiska obalanser.

2.3.2 Makroekonomiska obalanser

Utgångspunkten för att kunna identifiera eventuella obalanser är kommissionens årliga *rapport om*

⁵ De länder som står under ett ekonomiskt anpassningsprogram får inte landsspecifika rekommendationer eftersom de redan är under övervakning och granskning, exempelvis Grekland.

förvarningsmekanismen. Den publiceras mot slutet av kalenderåret och innehåller en tidig identifiering av eventuella interna och externa obalanser i de enskilda medlemsstaterna.

Om en medlemsstat bedöms ha problem med makroekonomiska obalanser, såsom ett stort bytesbalansunderskott eller en fastighetsbubbla, inleder kommissionen en fördjupad granskning inom ramen för förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Medlemsstaten kan då behöva lämna in en åtgärdsplan. Kommissionen klassificerar länder i tre olika grupper: balans, obalans och stor obalans. De länder som placeras i de två sistnämnda kategorierna placeras också i förfarandet vid makroekonomiska obalanser. Euroländer som inte implementerar åtgärder riskerar sanktioner.⁶ Den fördjupade granskningen av makroekonomiska obalanser kan sägas vara huvudinstrumentet för att korrigera stater i obalans eller i stor obalans.⁷

Kommissionen har sedan introduktionen av planeringsterminen bedömt att Sverige befinner sig i makroekonomisk obalans. Det handlar om flera aspekter av den svenska bostadsmarknaden och att Sverige har en av de högsta nivåerna av privat skuldsättning i EU.

3. Förändringar: kritik och justeringar

Den europeiska planeringsterminen tycks ständigt stå inför små och stora förändringar. Zetlin och Vanhercke (2018) betonar att kunskap om terminens utvecklingsstadier är central för att förstå dess funktion och framtida utveckling. Det finns många studier om under vilka förhållanden förändringar i EU sker (se exempelvis Drazen och Grill, 1993; Drazen och Easterly, 2001). Kriser är en startpunkt för förändring, de medför att resurser minskar och omfördelas och kan även förenkla genomförandet av obekväma politiska beslut. Men förändringar sker också för att brister upptäcks och verkligheten ändras. Exempelvis menar Bofinger (2016) i sin analys av planeringsterminen att euroområdet inte bara karaktäriseras av småbrister utan att det saknas stora delar, och att det därför

behövs både ökad koordinering och politisk integration samt att rekommendationerna i den europeiska planeringsterminen bör bli tydligare och mer konkreta. Stevenson (2019) påpekar att planeringsterminen har modifierats sedan den introducerades. Ofta rör det små, tekniska korrigeringar men det har också handlat om större revideringar. Nedan lyfts följande kritik av den europeiska planeringsterminen och efterföljande förändringar fram:

- Sociala Europa: för lite fokus på välfärd och sociala frågor
- Finanspolitiken: för lite ekonomisk stimulans och för mycket åtstramning
- Legitimitet: komplex och teknokratisk utformning med otydliga ansvarsförhållanden

3.1 Sociala Europa

En av de stora förändringarna vad gäller planeringsterminen är ett ökat fokus på sociala frågor, främst inom ramen för det som kallas sociala Europa (Crespy och Schmidt, 2017). Till exempel noterar Zeitlin och Venhercke (2018), baserat på en systematisk genomgång av EU-dokument och intervjuer med politiska nyckelaktörer, att även om terminen till stor del påverkades av ekonomiska överväganden när den utformades, har det därefter skett en socialisering av terminen, både vad gäller innehåll och procedurer.

Vid tiden för planeringsterminens införande fanns det inte någon större aptit för ytterligare integration vad gällde sociala utmaningar (Haas, 2020). De påtryckningar som fanns kring sociala frågor byggdes på *mjuk styrning*, vilket kortfattat innebär att EU inte har befogenhet att fatta bindande beslut på området.⁸ Att sociala frågor inte inkluderades i terminen i större utsträckning inledningsvis berodde alltså inte bara på att ekonomiska frågor dominerade agendan efter finanskrisen, utan också på att det i flera länder inte fanns tillräckligt intresse för att EU skulle få utökade befogenheter. Liksom det tidigare inte

⁶ Claeys et al. (2016) sammanfattar reglerna tydligt för den som vill läsa mer.

⁷ Som noterats ovan avgränsas dock forskningsöversikten, av utrymmesskal, till de studier som rör hela EU eller hela euroområdet, inte länder i obalans.

⁸ Hård styrning inom EU drivs genom regler som härrör från fördrag, direktiv och förordningar, medan mjuk styrning innebär användning av icke-bindande regler som ändå förväntas ge effekter i praktiken.

fanns tillräckligt starkt intresse för gemensam finanspolitik, fanns det under denna period inte tillräckligt starkt intresse för att centralisera socialpolitiska aspekter.

Det ökade fokuset på sociala frågor föranleddes av en rad analyser och även kritik. Exempelvis pekar Costamagna (2013) på att planeringsterminen var ett sätt att möta finanskrisen genom budgetdisciplin, effektivitet och privatiseringar, och att sociala frågor och välfärd därmed hamnade i skymundan. Casagrande (2021) menar att sociala frågor har underordnats de ekonomiska. Även om det också inledningsvis fanns sociala mål och indikatorer, inkluderades de enligt flera forskare främst i ett marknadsstödjande perspektiv, inte för att de på egen hand ansågs vara av stor vikt (Copeland och Daly, 2018). Därutöver började den finanspolitiska åtstramningen att få sociala konsekvenser. Sammantaget påverkade dessa faktorer legitimiteten för det finanspolitiska ramverket: att stärka den sociala sidan av EU blev även ett led i att stärka planeringsterminens – och i förlängningen EU:s – legitimitet (Crespy och Schmidt, 2017).

I takt med att det riktades kritik mot vad som uppfattades som ett för stramt ekonomiskt fokus introducerades först resultattavlor som rörde lag och ordning (2013) och därefter sociala frågor. År 2017 proklamerade Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen den europeiska pelaren för sociala rättigheter, vilken anger 20 principer för ett starkt socialt Europa inom områdena lika möjligheter, tillgång till arbetsmarknaden, rättvisa arbetsvillkor, socialt skydd och integration. Dessa frågor inkluderades i planeringsterminen och ingår nu i de landsspecifika rekommendationerna. Samtidigt bör det upprepas att det fortfarande främst förekommer *mjuk styrning* på det sociala området, det vill säga icke-bindande regler.

3.2 För lite ekonomisk stimulans, för mycket åtstramning

EU:s åtgärds paket kritiserades tidigt för att de fokuserade för mycket på åtstramning och för lite på ekonomiska stimulanser, vilket flera forskare ansåg riskera den ekonomiska utvecklingen (se exempelvis Blanchard, 2013). I kritiken betonas att åtstramningar riskerar att leda till sämre ekonomiska utfall: länder bör även investera sig ur kriser och upprätthålla efterfrågan med hjälp av ekonomiska stimulanser. Exempelvis påpekade Krugman (2013) tidigt att åtstramningar leder till lägre skattebas och högre skuldkvoter, vilket i sin tur kräver ännu fler åtstramningar.⁹ Samtidigt menade många, både forskare och politiker, att åtstramningarna var helt nödvändiga för komma till rätta med de svagheter i EU:s och EMU:s strukturer som krisen synliggjort.

"I kritiken betonas att åtstramningar riskerar att leda till sämre ekonomiska utfall: länder bör även investera sig ur kriser och upprätthålla efterfrågan med hjälp av ekonomiska stimulanser."

De här två synsätten – investeringar/stimulans kontra åtstramning – vad gäller att motverka en recession eller kris, har länge existerat parallellt; de är olika framträdande i skilda länder och över tid. Under senare år diskuteras exempelvis flexibilitet och stimulans i EU i långt större utsträckning än efter finanskrisen.

Under perioden 2015–2017 introducerades nya meddelanden och överenskommelser rörande stabilitets- och tillväxtpakten, vilka även kom att påverka planeringsterminen. Syftet var att de befintliga reglerna skulle kunna tillämpas mer flexibelt, exempelvis i de landsspecifika rekommendationerna, utan att ändra i regelverket. Exempelvis utfärdade kommissionen år 2015 ett meddelande om att undersöka möjligheterna

⁹ För ytterligare läsning: De Grauw och Ji (2013) finner en stark negativ korrelation mellan storleken på finanspolitiska åtstramningar och tillväxt: ju kraftigare åtstramningar desto mindre tillväxt. Blanchard och Leigh (2013) visade att den finanspolitiska multiplikatorn var över 1, vilket betyder att när statsskulden reduceras med en procent, reduceras tillväxten med över en procent. Det här har ifrågasatts av bland andra Alesina et al. (2015) som ser mer moderata effekter av konsolidering.

att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler.¹⁰ Rådet godkände sedan påföljande år en gemensam skrivelse som kom att ligga till grund för en uppdatering av uppförandekoden.¹¹

Utan att ändra befintliga regler i stabilitets- och tillväxtpakten kom alltså genomförande och tolkning av paktens regler att justeras.¹² De huvudsakliga korrigeringarna var utökade möjligheter att göra temporära avsteg från de medelfristiga målen (se exempelvis Alcidi et al., 2022). Avstegen skulle exempelvis kunna bero på ”gröna” investeringar (investeringsklausul), tillfälliga avvikelser för strukturella reformer (strukturell reformklausul) samt en större flexibilitet för cykliska fluktuationer (cyklisk villkorsklausul). Kommissionen utfärdade också ett meddelande i vilket man eftersträvade en mer expansiv finanspolitik för att öka den aggregerade efterfrågan.¹³

”Förändringarna visar att nuvarande kris har medfört ett ökat fokus på ekonomisk återhämtning jämfört med reformerna i samband med den globala finanskrisen 2008.”

Som noterades i inledningen ligger fokus i denna genomgång på tiden fram till 2020, eftersom senare förändringar inte är lika väl beforskade.¹⁴ Det bör ändå lyftas fram att EU i hanteringen av de ekonomiska konsekvenserna av pandemin har pausat flera finanspolitiska regler som ingår i planeringsterminen, samt infört en ny fond, Faciliteten för återhämtning och resiliens, vilket är den senaste modifieringen av terminens utveckling.¹⁵ Förändringarna visar att nuvarande

kris har medfört ett ökat fokus på ekonomisk återhämtning jämfört med reformerna i samband med den globala finanskrisen 2008. Kommissionen (2021) lyfter fram att finanspolitiken bör vara fortsatt expansiv under åren 2021 och 2022. Men när förhållandena sedan tillåter, ska medlemsstaterna säkerställa finanspolitisk hållbarhet på medellång sikt. Skrivelsen tydliggör att finanspolitiken fortsatt bör vara stabil på sikt och belyser att avvägningen mellan åtstramning och investering/stimulans kommer att diskuteras även framledes. Detsamma gäller avvägningen mellan centralisering och decentralisering som nämndes ovan.

3.3 Legitimitet, komplexitet och ansvarstagande

Centralt för implementering av åtgärder är att de uppfattas som legitima. Coman (2017) lyfter fram att forskare har identifierat en rad legitimitetsbrister i den europeiska planeringsterminen.

Zeitlin och Vanhercke (2018) pekar på att delar av terminen är en hierarkisk struktur som medlemsstaterna ofta upplever som påtvingade uppifrån. Även Sandberg och Losada Fraga (2020) menar att styrning ”ovanifrån” minskar legitimiteten för genomförande av de åtgärder som lyfts fram i de landsspecifika rekommendationerna, trots att dessa skulle gagna många medborgare på sikt. De lyfter fram att legitimiteten kan stärkas om ramverket blir mindre hierarkiskt och om medlemsländerna själva tillåts att prioritera bland olika insatser. De pekar också på att besluten fattas av tjänstepersoner även inom medlemsländerna, och att det är svårt för medborgarna att ställa någon till svars för finanspolitiska beslut. Även Leino-Sandberg och Losada Fraga (2020) lyfter fram att regelverket bör förenklas.

¹⁰ Europeiska kommissionen (2015).

¹¹ Europeiska rådet (2017). Lagstiftningen kompletteras av uppförandekoder som förtydligar tillämpningen av lagen.

¹² Specifications for the implementation of the Stability and Growth Pact (2016).

¹³ Towards a positive fiscal stand for the Euro Area (2016).

¹⁴ Det finns dock preliminära studier, se exempelvis Watzka och Watt (2020).

¹⁵ Faciliteten för återhämtning och resiliens (RRF) integrerades i terminen. RRF består av en fond på upp till 723,8 miljarder euro som medlemsstaterna har tillgång till, antingen i form av lån (385,8 miljarder euro) eller bidrag (338 miljarder euro). För att kunna dra nytta av dessa resurser måste nationella regeringar lämna in nationella reformprogram och återhämtningsplaner som beskriver de investeringar och strategiska reformer som de ska genomföra.

Verdun och Zeitlin (2017) betonar också att ansvar har skjutits över från nationella parlament, som kan ställas till svars, till tjänstemän i EU, vilka är svåra att identifiera. Alcidi och Gros (2017) menar att den europeiska planeringsterminen bör få ett starkare nationellt ägande. Coman (2017) diskuterar terminen och dess legitimitet och finner att det krävs större möjlighet till ansvarsutkrävande men också ökad förståelse för vem som bestämmer vad, varför och hur.

De Angelis et al. (2022) lyfter fram liknande kritik:

The European Semester's top-down process is considered to have failed to engender strong national political ownership of fiscal and economic objectives.

Även Benassy-Quere et al. (2018) pekar på att EU:s ekonomiska ramverk (i stort) är förenat med brist på legitimitet, särskilt på grund av dess komplexitet. Terminen innehåller komplexa, tekniska instruktioner och processer som är svåra att förstå och inte heller är tillräckliga för att möta kriser, vilket riskerar att underblåsa populism och splittring. Europeiska kommissionen pekar på att transparensen bör öka och reglerna förenklas (von der Leyen, 2022).

Leino-Sandberg och Losada Fraga (2020) lyfter fram att legitimiteten kan stärkas genom att öka medlemsstaternas mandat, medan Bennassy-Quere (2018) alltså menar att legitimiteten bland annat bör stärkas genom mer kunskap samt ett förenklat och mer transparent (men fortfarande centraliserat) regelverk. Då EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen också nämnde transparens och tydlighet i sitt linjetal (von der Leyen, 2022) är det sannolikt att det bland annat är inom detta område som förändringar kommer att ske framöver inom det finanspolitiska ramverket i stort, och därmed också inom planeringsterminen.

Att stärka legitimiteten synes inte ha varit huvudorsaken bakom förändringar i terminen, däremot har det setts som ett partiellt skäl med god bieffekt, exempelvis vid införandet av sociala Europa och genomförande av stabilitets- och

tillväxtpakten. Senare uttalanden och studier pekar på att just frågan om legitimitet och minskad komplexitet kommer att lyftas fram än kraftigare i framtida korrigeringar, vilket också kommer att spilla över på planeringsterminen.

4. Funktion: effekter av den europeiska planeringsterminen

Ovan diskuterades fakta kring den europeiska planeringsterminen och därefter några studier som rör förändringar. Nedan presenteras översiktligt forskning som rör funktionen, närmare bestämt hur väl terminen fungerar inom de tre områden som redan nämnts ovan 1) terminens inledande syften 2) huvudverktyget för att genomföra syftena, det vill säga de landsspecifika rekommendationerna 3) förändringar på det sociala området.¹⁶

4.1 Inledande syften

De inledande syftena med planeringsterminen (baserat på inkluderade källor i analysen samt kommissionen och parlamentet) delas upp i:

- Hållbar finanspolitik
- Realistiska budgetprognoser
- Bättre samordning och övervakning.

Det ska framhållas att dessa faktorer överlappar och påverkar varandra. Realistiska budgetprognoser kräver exempelvis god övervakning och kan leda till mer hållbar finanspolitik.

4.1.1 Hållbar finanspolitik

Redan från början framhölls den europeiska planeringsterminen som ett ramverk för hållbar finanspolitik och hantering av makroekonomiska obalanser. Hållbar finanspolitik är ett generöst använt samlingsbegrepp för faktorer som långsiktigt påverkar de offentliga finanserna. Det rör förmågan att driva nuvarande utgifts- och skattepolitik och annan närliggande politik under längre tid, exempelvis genom att hålla statsskulden under kontroll och ha såväl demografisk utveckling som utvecklingen på arbetsmarknaden under uppsikt. Hållbarheten mäts på kort sikt, på medellång sikt och på lång sikt.

¹⁶ Som redan noterats ovan avgränsas texten till de delar av terminen som rör alla medlemsstater, och därmed väljs exempelvis forskning kring makroekonomiska obalanser bort. Området kräver enligt författarens bedömning dessutom en egen genomgång.

Bokhorst (2021) menar att planeringsterminen först och främst har haft effekt genom att påverka det ekonomiska *tänkandet* i medlemsländerna och att detta i sin tur kan utöva ett tryck på de offentliga finanserna. Terminen kan på så vis *indirekt* medföra ökad uppmärksamhet kring långsiktigt hållbar finanspolitik. Den här typen av påverkanseffekter är svåra att mäta. Analyser som fokuserar på graden av procyklikalitet och styrkan på finanspolitiska multiplikatorer är exempel på forskning som rör finanspolitikens stabiliserande effekter och som är lättare att följa över tid.

Med procyklikalitet avses att finanspolitiken stärker den konjunktur och de trender som råder. Finanspolitik som medför procyklikalitet riskerar att generera instabilitet (Darvas et al., 2018). Cronin och McQuinn (2021) analyserar därför offentliga utgifter efter planeringsterminens införande. De finner att offentliga utgifter fortsatt tenderar att vara procykliska, vilket motverkar syftet om hållbar finanspolitik.

"Finanspolitiska stimulanser fick med andra ord mindre effekt på tillväxten än vad som antogs innan de genomfördes."

Beräkningarna kring de finanspolitiska multiplikatorerna rör effekten av finanspolitiska åtgärder på tillväxt, typiskt vilken effekt dagens åtstramningar eller stimulanser har för tillväxten framöver. Blanchard och Leigh (2013, 2014) visar att de finanspolitiska multiplikatorerna 2010/2011 underskattades i EU:s medlemsstater och att åtstramningarna i samband med finanskrisen fick större negativa effekter än vad som hade prognosticerats. Cronin och McQuinn (2021) baserar sin studie på den analys som Blanchard och Leigh genomfört, fast för åren 2013–2018, och finner att de finanspolitiska multiplikatorerna överskattades i förväg (*ex ante*) under denna period. Finanspolitiska stimulanser fick med andra ord mindre effekt på tillväxten än vad som antogs innan de genomfördes. De lyfter fram att kunskapen kring stimulanser och tillväxt är särskilt viktig att ta hänsyn till i tider då finanspolitiska stimulanser har fått en förstärkt roll.

Sammanfattningsvis tyder dessa studier på att procyklikaliteten är fortsatt stark och att effekter

av finanspolitiken överskattas i förväg (*ex ante*), vilket tyder på kortsiktighet snarare än hållbarhet. Däremot kan mer svårsmåbara påverkanseffekter i försiktig takt ändra på hur enskilda länder tänker kring långsiktighet och hållbarhet.

4.1.2 Realistiska prognoser

Hållbar finanspolitik är nära sammankopplad med realistiska prognoser. Att budgetera generöst kan generera väljarsympatier och ge kortsiktigt goda effekter för enskilda grupper och även ekonomin i stort. Prognoser får dessutom ofta stor uppmärksamhet medan implementering generellt är svårare att övervaka. Optimistiska budgetprognoser leder lätt till större offentliga utgifter, och som noterats ovan var ett skäl till införandet av planeringsterminen att ländernas prognoser skulle bli realistiska och leda till mer hållbar finanspolitik. Planeringsterminen ska ge en integrerad ram för utvärdering och bedömning av medlemsstaternas budgetprognoser. Nedan redovisas forskning både om medlemsstaterna och om kommissionen.

Innan planeringsterminen infördes fann Jonung och Larch (2006) felaktigt optimistiska prognoser i form av överdrivna tillväxtprognoser i flera medlemsstater. Även kommissionens prognoser befanns vara felaktiga, delvis eftersom prognoserna i stor utsträckning baserades på information från enskilda medlemsstater.

Gilbert och de Jong (2017) menar att kommissionens prognoser är fortsatt överoptimistiska. Även de påpekar att det delvis beror på att kommissionen bygger sina prognoser på den information som medlemsstaterna ger, vilken tenderar att vara för optimistisk. En senare studie av Chabin et al. (2020) pekar dock på att kommissionens prognoser har förbättrats under senare år och att de nu kan jämföras med prognoser från andra internationella organisationer och institutioner.

Cronin och McNerney (2022) undersöker empiriskt prognoser i 22 medlemsländer (år 2013 till 2019) och de finner en rad prognosfel. Särskilt medlemsstater som är kraftigt skuldsatta presterar felaktigt optimistiska prognoser. I studien lyfts även fram att i länder där det finns oberoende finanspolitiska råd är budgetprognoserna mer realistiska.

Rybacki (2020) analyserar och *jämför* kommissionens och medlemsländernas prognoser vad gäller budgetunderskott, samt offentliga inkomster och utgifter för de då 28 EU-länderna under åren 2014–2019. För nästkommande år är EU:s inkomst- och utgiftsprognoser ungefär desamma som i medlemsländerna, medan EU:s prognoser för budgetunderskott är sämre än medlemsstaternas. Det råder dock stora skillnader mellan enskilda länder; vissa svaga ekonomier har presenterat särskilt dåliga prognoser. Författarna drar slutsatsen att stabilitets- och tillväxtpakten tillgängliggör prognosdata och därmed gör jämförelser lätta samt pekar också på att terminen sammantaget bidrar till att minska risken för överoptimistiska prognoser.

Cronin och McInerney (2022) menar att EU:s finanspolitiska regler genererar stor tonvikt på prognoser, vilket i sig kan medföra felaktigt stor optimism och leda till att medlemsstater inte genomför de budgetjusteringar som krävs för att uppfylla framtida mål. Medlemsstaterna vill gärna ange att deras strukturella budgetsaldon rör sig mot det medelfristiga målet – om detta mål inte har uppnåtts, medan de som befinner sig i ett *förfarande vid alltför stora underskott* måste visa att deras totala budgetsaldo håller på att förbättras.

"Kommissionen producerar nu bättre prognoser, medan enstaka medlemsländer fortfarande har stor förbättringspotential, särskilt medlemsstater med svaga ekonomier."

Sammanfattningsvis talar forskningen för att prognoser har förbättrats efter införandet av planeringsterminen. Kommissionen producerar nu bättre prognoser, medan enstaka medlemsländer fortfarande har stor förbättringspotential, särskilt medlemsstater med svaga ekonomier.¹⁷ Den europeiska planeringsterminen har bidragit till mer data och information, vilket förenklar jämförelser.

4.1.3 Samordning och övervakning

Det tredje syftet med planeringsterminen är kanske det som ramverket särskilt inbjuder till med sin återkommande grund i form av kommunikation, kontroll och (potentiella) konsekvenser för länder som inte uppfyller målen i stabilitets- och tillväxtpakten. Särskilt har frågan kring övervakning och maktförskjutning studerats. Zeitlin och Vanhercke (2015) menar att planeringsterminen har gett EU:s institutioner en mer synlig och ingripande roll vad gäller såväl ekonomiska och finanspolitiska som sociala frågor. Även Delivorias och Sceninert (2019) pekar på att EU:s institutioner har fått en tyngre roll genom planeringsterminen, särskilt inom euroområdet. Verdun och Zeitlin (2018) understryker att kommissionen har utökat dialogen med medlemsstaterna och andra aktörer inom ramen för planeringsterminen samt att kommunikationen har förbättrats. De pekar också på att även om terminen inte inneburit någon juridisk överföring av suveränitet från medlemsländerna till EU-nivå, har den gett EU-institutionerna en mer synlig och auktoritär roll än tidigare.

Även Leino-Sandberg och Losada Fraga (2020) påpekar att EU fått en större roll inom flera olika områden med hjälp av den europeiska planeringsterminen – EU har både ökat sin kommunikation med, och styrning av, medlemsstaterna. Darvas och Leandro (2015, 2016) menar dock att planeringsterminen endast har spelat en liten roll för att förbättra samordningen; medlemsstaterna sätter fortfarande nationella intressen främst. Samtidigt lyfter de fram att dialogen som terminen erbjuder är nödvändig, särskilt med tanke på euroområdets uppbyggnad med gemensam valuta och nationell finanspolitik.

Det finns sammanfattningsvis flera studier som stärker uppfattningen om att terminen bidrar till mer kommunikation inom EU samt att EU har fått en starkare roll visavi medlemsstaterna.

4.2 Implementering av rekommendationer

De landsspecifika rekommendationerna är huvudredskapet i terminen. Här föreligger också fler studier, men med liknande

¹⁷ Merola och Perez (2013) samt Frankel och Schreger (2013) finner att medlemsländer som befinner sig i förfarandet vid alltför stora underskott producerar mer optimistiska prognoser.

resultat. I en studie av Darvas et al. (2015) observerades att medlemsländerna genomförde rekommendationerna i begränsad utsträckning och att genomförandet dessutom minskade årligen mellan 2011 och 2014. Efstathiou et al. (2018) lyfter fram att det skedde en nedgång i medlemsländernas genomförande av rekommendationerna mellan 2013 och 2017.

"[...] rekommendationer som rör en bredare skattebas, arbetslöshetsbidrag och pensioner införs endast i begränsad utsträckning, medan rekommendationer som rör den finansiella sektorn realiserar i större utsträckning."

Även Haas et al. (2019) analyserar hur rekommendationerna har utvecklats över tid.¹⁸ De finner att EU:s medlemsstater mellan 2013 och 2018 överlag inte var särskilt benägna att genomföra de förändringar som stipulerades i rekommendationerna och att benägenheten minskar över tid. Här återfinns inga belägg för att det spelar någon roll för genomförande av rekommendationen om detta kan leda till sanktioner eller ej. Implementeringsgraden skiljer sig dock åt mellan länder, där vissa länder genomför fler rekommendationer än andra. Implementeringsgraden skiljer sig också åt inom olika områden: rekommendationer som rör en bredare skattebas, arbetslöshetsbidrag och pensioner införs endast i begränsad utsträckning, medan rekommendationer som rör den finansiella sektorn realiserar i större utsträckning. Därutöver genomför länder med högre skulder rekommendationer i större utsträckning. Länder med god finanspolitisk styrning inför fler åtgärder än länder med sämre. Avslutningsvis pekas det i studien på att implementering främst sker när det är politiskt möjligt eller när riskerna i omvärlden är stora.

Även Leino-Sandberg och Losada Fraga (2020) lyfter fram att rekommendationerna inte följs i särskilt stor utsträckning, trots att förslagen skulle kunna leda till bättre ekonomisk politik och

därmed ett högre välstånd för medborgarna på sikt. De konstaterar att rekommendationer ofta rör åtgärder som är politiskt svåra att genomföra och påminner om ett välkänt citat av tidigare kommissionsordföranden Jean-Claude Juncker (2007):

We all know what to do, but we don't know how to get re-elected once we have done it.

Avslutningsvis försöker Casagrande och Dallago (2021) undersöka effekter av terminen genom att mäta avståndet mellan EU:s värderingar och mål (distance-to-frontier-metod) såsom de uttalas i EU:s fördrag och enskilda länders faktiska situation. De finner att sambandet är svagt mellan de landsspecifika rekommendationerna och enskilda länders uppfyllande av EU:s mål.

Sammanfattningsvis tyder de ovan redovisade studierna på att det brister i implementeringar av de landsspecifika rekommendationerna. Implementeringen varierar i skilda medlemsländer beroende på styrningens kvalitet, typ av rekommendation samt politisk och ekonomisk omgivning.

4.3 Förändringar

Ovan nämndes förändringar inom tre områden: legitimitet, sociala Europa och åtstramningar/stimulanser. Nedan lyfts bara studier kring sociala Europa fram eftersom det är främst inom detta område som det finns forskning utöver de studier som redan nämnts ovan och som direkt anknyter till den europeiska planeringsterminen. Att de landsspecifika rekommendationerna utökades till att omfatta sociala frågor (2017) har gjort det möjligt för forskare att följa dessa och notera vilka rekommendationer kommissionen ger till enskilda länder över åren (Zeitlin och Vanhercke, 2018).

4.3.1 Sociala Europa

2017 inkluderas den sociala pelaren i den europeiska planeringsterminen, genom att de landsspecifika rekommendationerna också kom att baseras på sociala indikatorer. Genom denna åtgärd skulle kommissionen vikta sociala faktorer mer och därmed förändra balansen mellan ekonomiska och sociala faktorer.

¹⁸ De länder som genomgår en fördjupad granskning får inga landsspecifika rekommendationer, varför dessa exkluderas från delar av undersökningen.

Haas et al. (2020) analyserar landsspecifika rekommendationer och fokuserar särskilt på om de rör interventioner på statlig nivå (inom euroområdet). Med statlig intervention avses reformer som rör offentliga utgifter, skydd för arbetstagare, socialt skydd, regleringar och offentligt ägande. De undersöker vilken typ av rekommendationer som getts under åren 2012–2018. De ser inte att EU specifikt rekommenderar allt färre statliga interventioner under åren, utan snarare att de rekommenderar mer skydd för utsatta grupper och mindre skydd för dem som har ett arbete. Det ser alltså olika ut på skilda områden. I artikeln lyfts det också fram att det finns tecken på att rekommendationerna ändrat sig över tid, men att socialt skydd för de mest utsatta har rekommenderats under hela perioden. Därutöver har exempelvis Estland fått den återkommande rekommendationen att åtgärda lönegapet mellan könen.

Haas et al. (2020) pekar på att ungefär en tredjedel av de sociala frågor som lyfts fram i euroländernas landsspecifika rekommendationer backas upp av sanktioner. För rekommendationer som rör offentliga utgifter är det däremot två tredjedelar som backas upp av sanktioner. Crespy och Vanheuverzwijn (2019) pekar på att det kan vara kontraproduktivt att rekommendera sådant som länderna lätt kan ignorera helt eftersom det inte får några konsekvenser.

Carella och Graziano (2021) analyserar den sociala pelaren med hjälp av en innehållsanalys av cirka 60 policydokument samt intervjuer med policyaktörer. De finner exempelvis att även om olika civila organisationer numera inkluderas i den europeiska terminen i större utsträckning är de sociala frågorna fortsatt en nationell befogenhet, och även om frågorna fått mer fokus konstateras få praktiska skillnader som beror på rekommendationer i terminen.

Sammanfattningsvis och som redan noterats ovan präglas det sociala området främst av icke-bindande, så kallad mjuk styrning. Forskningen pekar på att sociala frågor och rekommendationer om statliga interventioner de facto har inkluderats från planeringsterminens start, men att olika områden har fokuserats över tid.

5. Sammanfattning och diskussion

Den europeiska planeringsterminen är ett resultat av en gemensam valuta, kriser samt behov av samordning och tidig information. Den påverkas av dragkamper inom flera områden: centralisering gentemot decentralisering, stimulanser i förhållande till åtstramning samt legitimitet visavi ett strängare regelverk som också innefattar sanktioner. Det finns också en dragkamp mellan ståndpunkten att de sociala frågorna bidrar till ökad legitimitet, å ena sidan, och åsikten att varken EU:s legitimitet eller befogenheter är tillräckliga för att sociala frågor ska beslutas av EU, å andra sidan.

”[Planeringsterminen] påverkas av dragkamper inom flera områden: centralisering gentemot decentralisering, stimulanser i förhållande till åtstramning samt legitimitet visavi ett strängare regelverk som också innefattar sanktioner.”

Särskilt tre olika kritik- och analysområden har framkommit vad gäller den europeiska planeringsterminen. De rörde brist på sociala indikatorer, brist på ekonomiska stimulanser och brist på legitimitet. Tidigare har den uttalade bristen på legitimitet inte fått någon direkt motsvarighet i korrigeringar av terminen, samtidigt som frågan har påverkat (exempelvis) framväxten av den sociala pelaren (med ett utökat fokus på sociala frågor kan legitimiteten för terminen som helhet stärkas).

Det är svårt att belägga orsakssamband mellan terminen och förändringar/händelser. Planeringsterminen är bara en del av finanspolitiken och medlemsländerna är påverkade av andra faktorer, exempelvis formella och informella institutioner. Planeringsterminen har dessutom förändrats under åren och den inkluderar även en rad regleringar och åtgärder som kan påverka finanspolitiken på skilda vis. Samma beslut och åtgärder kan påverka enskilda medlemsländer olika. Forskningsöversikten tyder på att budgetprognoserna har blivit något mer träffsäkra, men de länder som ligger sämst till

presenterar fortsatt överoptimistiska prognoser, och den finanspolitiska multiplikatorn överskattas. Den ekonomiska politiken är fortfarande procyklisk. Även om de landsspecifika rekommendationerna inte följs i någon stor utsträckning och sanktioner inte döms ut, menar vissa forskare att terminen ändå påverkar det ekonomiska tänkandet i medlemsländerna. Planeringsterminen genererar siffror och översikter som gör det lättare att följa, jämföra och upptäcka ländernas utveckling. Det finns också forskning som tyder på att planeringsterminen har bidragit till en centralisering och att EU:s finanspolitiska roll har förstärkts.

Sannolikt påverkar den tidigare kritiken och efterföljande åtgärder som lyfts fram i pappret de insatser som genomförs och diskuteras i samband med dagens svårigheter. För närvarande är det otydligt om terminen rör sig mot centralisering eller decentralisering. Forskare pekar åt olika håll, men generellt tycks terminen gå mer i riktning mot offentliga investeringar, legitimitet och tydlighet. Den nuvarande krisen tycks också ge upphov till en mer försiktig inställning vad gäller implementering av villkoren i stabilitets- och tillväxtpakten, då budgetunderskotts- och statsskuldskriterierna har suspenderats fram till 2024.

Åtgärderna skiljer sig åt mellan länder och över tid, men det är tydligt att kriser och brister ger upphov till utveckling och förändring. För närvarande tycks kunskaper om enskilda länders ekonomier vara större än vid den tidigare globala finanskrisen, tack vare att den europeiska terminen genererar överblick, mer data och (eventuellt) ett bredare ekonomiskt tänkande. Prognoserna ser dystra ut i flera EU-länder inför de kommande åren: inflationen är den högsta sedan 1980-talet, Tyskland och Italien förväntas ha negativ tillväxt under 2023, skulderna ökar och flera olika kriser ger upphov till stor osäkerhet, såväl ekonomiskt som säkerhethetsmässigt. Huruvida den europeiska planeringsterminen kan bidra till mer stabilitet

och motverka krisspridningen återstår att se, men den nuvarande bristande implementeringen, överoptimistiska prognoser och en haltande legitimitetsgrund för EU:s finanspolitiska regelverk gör att det finns anledning till oro.

Om trenden med finanspolitiska stimulanser och fokus på EU:s legitimitet kommer att bestå under en längre period är ännu för tidigt att bedöma. I november 2022 presenterade kommissionen ett förslag på förändringar av den ekonomiska styrningen i EU (European Commission, 2022). Förslaget innehåller bland annat viss decentralisering, större hänsyn till enskilda ländernas förutsättningar, fokus på offentliga investeringar samt tydligare (och mer långsiktiga) mått, vilket tillsammans kan bidra till ökad legitimitet och stabilitet. En av de viktigaste förutsättningarna för framgång vid en förändring av den ekonomiska styrningen är att de enskilda länderna de facto följer reglerna. För det krävs i sin tur att åtgärderna uppfattas som möjliga att påverka samt att regelverket upplevs vara rimligt och legitimt. Det är dock för tidigt att bedöma om och i vilken utsträckning de olika förslagen i meddelandet kommer att genomföras.

"I denna kris tycks det finnas en djupare insikt om vikten av tillväxtskapande investeringar och sociala frågors roll för ekonomin i stort."

I denna kris tycks det finnas en djupare insikt om vikten av tillväxtskapande investeringar och sociala frågors roll för ekonomin i stort. Den senare aspekten gäller inte minst skyddet av de svagaste hushållen. Finanspolitiska stimulanser är kotsamma och balansgången mellan att skydda ekonomier och befolkningar från ekonomisk kraftgång är ständigt aktuell och kanske svårare än på länge.

Referenser

- Alcidi C., Corti F. och Gros D. (2022). A Golden Rule for Social Investments: How to Do It. *Intereconomics* 2022 (1).
- Alcidi C. och Gros D. (2017). How to further strengthen the European Semester? In depth analysis European Parliament.
- Alesina A., Favero C. och Giavazzi F. (2015). The output effect of fiscal consolidation plans. *Journal of International Economics* 96.
- Baldwin R. och Wyplosz C. (2009). *The Economics of European Integration*. McGraw-Hill Higher Education.
- Bénassy-Quéré A., Brunnermeier M., Enderlein H., Farhi E., Fratzscher M., Fuest C., Gourinchas P., Martin P., Pisani-Ferry J., Rey H., Schnabel I., Véron N., Weder di Mauro B. och Zettelmeyer J. (2018). Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. CEPR Policy Insight 91.
- Bénassy-Quéré A. och Wolff G. (2020). How has the macro-economic imbalances procedure worked in practice to improve the resilience of the euro area? Economic Governance Support Unit (EGOV) (PE 645.710).
- Blanchard O. och Leigh D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper.
- Bofinger P. (2016). The way forward: Coping with the insolvency risk of member states and giving teeth to the European Semester. *VoxEU* februari 2016.
- Bokhorst D. (2021). The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for its Post-Pandemic Transformation. *Journal of common market studies* 60(1).
- Carella B. och Graziano P. (2021). Back to the Future in EU Social Policy? Endogenous Critical Junctures and the Case of the European Pillar of Social Rights. *Journal of Common Market Studies* 60(2).
- Casagrande S. (2021). Understanding EMU Asymmetries and their Economic and Political Implications. *Journal of European Economy* 20(1).
- Casagrande S. och Dallago B. (2021). Socio-Economic and Political Challenges of EU Member Countries: Grasping the Policy Direction of the European Semester. *Comparative Economic Studies*.
- Chabin A., Lamproye S. och Vy`skrabka M. (2020). Are We More Accurate? Revisiting the European Commission's Macroeconomic Forecasts. DG ECFIN Discussion Paper 128. European Commission.
- Claeys G., Darvas Z. och Leandro A. (2016). A proposal to revive the European fiscal framework. Bruegel policy contribution 2016/07.
- Coman R. (2017). The legitimacy gaps of the European Semester: who decides, what and how. *L'Europe en Formation* 2017/2-3.
- Copeland P. och Daly M. (2018). The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 56(5).
- Costamagna F. (2013). The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination While Weakening the Social Dimension? LPF-WEL Working Paper 5.
- Crespy A. och Schmidt V. (2017). The EU's economic governance in 2016: beyond austerity. Social policy in the European Union: state of play 2017. European Social Observatory.
- Crespy A. och Vanheuverzwijn P. (2019). What "Brussels" means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity? *Comparative European Politics* 17(1).
- Cronin D. och McQuinn K. (2021). The (pro-) cyclical of government consumption in the EU and official expectations of future output growth: new evidence. *International Economics and Economic Policy* 18(2).

- Cronin D. och McNerney N. (2022). Official fiscal forecasts in EU member states under the European Semester and Fiscal Compact – An empirical assessment. *European Journal of Political Economy*.
- Csehi R. och Schulz D. F. (2022). The EU's New Economic Governance Framework and Budgetary Decision-Making in the Member States: Boon or Bane for Throughput Legitimacy? *Journal of Common Market Studies* 60(1).
- Darvas Z. och Leandro A. (2015). The Limitations of Policy Coordination in the Euro Area under the European Semester. Policy Contribution 2015/19 Bruegel.
- Darvas Z. och Anderson J. (2020). New life for an old framework: redesigning the European Union's expenditure and golden fiscal rules. European Parliament. Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies.
- De Angelis F., Mollet M. och Rayner L. (2022). Rethinking EU economic governance: The foundation for an inclusive, green and digital transition. European Policy Center.
- Delivorias A. och Scheinert C. (2019). Introduction to the European Semester: Coordinating and monitoring economic and fiscal policies in the EU. European Parliament: European Parliamentary Research Service.
- Drazen A. och Grilli V. (1993). The Benefit of Crises for Economic Reforms. *American Economic Review* 83(3).
- De Grauwe P. och Ji Y. (2013). Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications. *Voxeu* februari 2013.
- Drazen A. och Easterly W. (2001). Do crises induce reform? Simple empirical tests of conventional wisdom. *Economics and Politics* 13(2).
- Efstathiou K. och Wolff G.B. (2022). What drives implementation of the European Union's policy recommendations to its member countries? *Journal of Economic Policy Reform*.
- Efstathiou K. och Wolff G.B. (2018). Is the European Semester effective and useful? Bruegel Policy Contribution 2018 (09).
- Eriksson J. och Hjeds Löfmark M. (2013). EU som krishanterare: Ekonomisk styrning och finansiell stabilitet. Sieps Rapport 2013:3.
- Europeiska kommissionen (2015). Meddelande om att på bästa sätt utnyttja flexibiliteten inom stabilitets- och tillväxtpaktens befintliga regler. COM(2015) 12.
- Europeiska kommissionen (2022). Meddelande om inriktningen för en reform av EU:s ekonomiska styrning. COM(2022) 583.
- European Commission (2021). European Semester Spring Package: Paving the way for a strong and sustainable recovery. Nyhetsartikel på kommissionens hemsida.
- European Council (2017). Revised Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes (Code of Conduct of the Stability and Growth Pact) ECOFIN 423 UEM 170.
- Frankel J., och Schreger J. (2013). Over-optimistic official forecasts and fiscal rules in the Eurozone, *Review of World Economics* 149.
- Jonung L. och Larch M. (2006). Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. *Economic Policy* 21(47).
- Gilbert N.D och Jong J.F.M. (2017). Do European fiscal rules induce a bias in fiscal forecasts? Evidence from the Stability and Growth Pact. *Public Choice* 170(1).
- Haas J.S., D'Erman V.J., Schulz D.F. och Verdun A. (2020). Economic and fiscal policy coordination after the crisis: is the European Semester promoting more or less state intervention? *Journal of European Integration* 42(3).
- von Hagen J. (2010). Sticking to fiscal plans: the role of institutions. *Public Choice* 144(3/4).

- Koll W. och Watt A. (2022). The Macroeconomic Imbalance Procedure at the Heart of EU Economic Governance Reform. *Intereconomics Review of European Economic Policy* 57.
- Krugman P. (2012). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. W.W. Norton Company Limited.
- Leino-Sandberg P. och Losada F. (2020). How to make the European Semester more effective and legitimate? Working Paper. University of Helsinki.
- von der Leyen U. (2022). Tal om tillståndet i unionen 2022.
- Merola R. och Pérez J. (2013). Fiscal forecast errors: governments versus independent agencies? *European Journal of Political Economy* 32.
- Rybacki J. (2020). Are the European Commission's forecasts of public finances better than those of national governments? *Central European Economic Journal* 7(54).
- Stevenson H. (2019). The European Semester: A literature review. University of Nottingham and European Social Observatory.
- Verdun A. och Zeitlin J. (2018). Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy* 25(2).
- Watzka S. och Watt, A. (2020). The macroeconomic effects of the EU recovery and resilience facility: A preliminary assessment, IMK Policy Brief, No. 98, Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK).
- Zeitlin J. och Vanhercke B. (2018). Socializing the European Semester: EU social and economic policy co-ordination in crisis and beyond. *Journal of European Public Policy* 25(2).
- Vanhercke B., Zeitlin J. och Zwinkels A. (2015). Further socializing the European Semester: Moving forward for the Social Triple A? Report for the Luxembourg Parliament and Presidency of the European Union, Brussels: European Social Observatory.