

Magnus Jerneck*

Vad kan vi lära av eurokrisen?

Sammanfattning

Vilka är utsikterna för euron och det monetära samarbetet i Europa? Än så länge har varken pessimisten eller optimisten blivit helt sannspådd. Däremot har idén om EMU som politiskt projekt paradoxalt nog fått förnyad energi. Den värsta krisen i det moderna europaprojektets historia har lett till nya politiska och ekonomiska initiativ och banat väg för radikala överstatliga lösningar, som tidigare inte varit möjliga. Finanspakten liksom idén om striktare reglering av de europeiska bankerna, med gemensamma stödfonder och en gemensam finansinspektion, är ett steg mot mer union, inte mindre. Eurokrisen, en katalysator för eftertraktade politiska och administrativa reformer, bekräftar den gamla tesen att EU är som bäst på problemlösning när motgångarna är som svårast. De politiska konsekvenserna av krisförloppet är vittgående. Eurogruppens betydelse har stärkts samtidigt som avståndet mellan eurozonens medlemmar och övriga länder har ökat. De svåra motsättningarna i genomförandet av olika stödpaket har förändrat maktbalansen i EU och banat väg för en mer konfliktfylld förhandlingskultur, där långsiktiga lösningar ställs mot omedelbara framgångar. Även inrikespolitiken har kommit att spela allt större roll. EMU-projektet styrs inte enbart av pragmatiska, teknokratiska överväganden utan präglas av ideologiska spänningar, där besparingsåtgärder i växande omfattning ställs mot fördelnings- och tillväxtpolitiska krav.

Inledning

Är de hårda besparingskraven rätt medicin eller skadar i själva verket kuren patienten? Kommer EU att överleva ett accelererande krisförlopp eller underminerar påfrestningarna hela det europeiska integrationsprojektet? De många skeptikerna, inte minst i Sverige, säger att den utdragna Greklands krisen är EMU:s svanesång medan andra fäster större tilltro till EU:s förmåga att reda upp situationen, stabilisera ekonomin och skapa tillväxt på den europeiska kontinenten. Än så länge har dock varken pessimisten eller optimisten blivit helt sannspådd; situationen

präglas av påfallande stor osäkerhet om både den rätta behandlingen och de reella effekterna.

Vad vi däremot redan nu kan konstatera är att vad som började som en skuld kris i ett litet och perifert medlemsland nu har övergått i en djup europeisk kris som blivit alltmer komplex, långvarig och utan uppenbar vändpunkt. Akut och konkret berör den ett flertal EMU-länder, varav några tillhör Europas ledande ekonomier.¹ I dag har inte bara Grekland allvarliga problem, utan också länder som Frankrike, Italien, Spanien, Portugal, Irland och nu även Cypern

* Magnus Jerneck är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet och medlem i Sieps akademiska nätverk.

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsieb090&plugin=1>

har stora skulder och budgetunderskott. Detta beror antingen på fastighets- och bankriser, stor upplåning eller dåligt skötta statsfinanser, eller en kombination av dessa.²

Krisen har inte bara skadat enskilda euroländers kreditvärdighet och ökat spänningen i Europa, den hotar också den ekonomiska återhämtningen i den globala ekonomin. Parallellerna till 1930-talets depression är numera otaliga. Händelseutvecklingen kastar inte bara sin slagskugga över de senaste årens europeiska toppmöten utan dominerar också överläggningarna när världens ledare träffas i konstellationer som G8 eller G20.³

EU:s krishantering har kritiserats för att vara trevande och alltför försiktig i förhållande till de kolossala utmaningarna. Krisen är därmed också en kris för det europeiska ledarskapet. De stora greppen, visionerna och de radikala lösningarna har fått stå tillbaka för ad hoc-tänkande och ett avvaktande – i mångas ögon urvattnat – politiskt beslutsfattande präglad av stegvist agerande och vad som på engelska kallas ”muddling through”. Kritiker gör t.o.m. gällande att de politiska åtgärderna snarast har förvärrat sakernas tillstånd och lett till ökad skuldsättning, högre arbetslöshet och försämrade tillväxtvillkor.

De stränga besparingskraven är omtvistade också av rättviseskäl och har i växande grad kommit att förknippas med den anonyma EU-teknokratins växande och okontrollerbara inflytande. Den demokratiska förankringsprocessen har i de mer akuta skeendena hamnat på efterkälken samtidigt som de sociala missnöjesyttringarna har tilltagit. På bara ett par tre år har eurozonens finansiella kris utvecklats till såväl en politisk legitimitetskris som en existentiell europeisk kris i stor skala.

Hur kunde det gå så illa? Många anser att dagens svårigheter beror på tidigare missförhållanden, orimliga förhoppningar och mångårig politisk vanskötsel. Men samtidigt pekar man på inneboende problem i själva EMU-konstruktionen och på en orimlig optimism, där önsketänkande låg bakom de ljusa framtidsutsikterna. Ett exempel på denna ”vackert väder-politik” är att man inte föreställde sig att det skulle kunna uppstå riktigt allvarliga och söndrande konflikter inom euroområdet. I efterklokhetens namn säger man att EMU aldrig borde ha kommit till stånd och att hela projektet var i grunden feltänkt. Det ligger måhända något i detta, men samtidigt är ett sådant påstående en ohistorisk förenkling av sakernas tillstånd.

En titt i backspegeln

Vid sjösättningen av EMU på 1990-talet knöt stora delar av den politiska eliten i Europa, framför allt på kontinenten, mycket starka förhoppningar till projektet,⁴ vars förberedelseprocess pågick i mer än två decennier. Redan i Wernerplanen 1970 dras konturerna upp men i och med Delorsrapporten 1989 och de efterföljande Maastrichtförhandlingarna får idéerna om en monetär union ett mer definitivt genomslag (Magnusson & Stråth 2001). EMU sågs inte bara som ett ekonomiskt program, i den meningen att det skulle ta den inre marknaden ett steg vidare och därmed fördjupa samarbetet och homogenisera de nationella ekonomierna, utan i lika, om inte i än högre grad, som ett politiskt åtagande med starka geopolitiska undertoner. En avgörande händelse var murens fall hösten 1989.

I de förberedande förhandlingarna inför Maastrichtfördraget hade Frankrike, genom att framgångsrikt driva kravet på en gemensam valuta och genom att acceptera det tyska kravet på prisstabilitet, inte bara fått kontroll över den tidigare D-markzonen, utan också skaffat sig

² Calmfors (2012) sammanfattar sakernas tillstånd: ”Räntefallen i Sydeuropa och Irland när euron infördes kan ses som en gigantisk asymmetrisk störning som stimulerade till överbelåning. I Grekland och Portugal skuldsatte sig offentlig sektor för mycket. I Irland och Spanien gjorde privat sektor det, vilket skapade en fastighetsbubbla som, när den sprack, kraftigt försämrade de offentliga finanserna. I alla de fyra länderna, liksom i Italien, steg löner och priser fram till 2008 så mycket att den internationella konkurrenskraften gick förlorad.”

³ Financial Times 21 juni 2012.

⁴ I all framgångsyra fanns det trots allt en viss osäkerhet om projektets framkomlighet. Samtidigt som politikerna i EU:s institutioner skissade på alltmer detaljerade tidtabeller för EMU:s förverkligande, satte den svaga ekonomiska utvecklingen i Europa redan då berättigade frågetecken för såväl tidtabellen som en rad länders möjligheter att klara konvergenskraven. I det senare fallet visade sig skepsisen vara berättigad.

garantier för att den tyska återföreningen 1990 inte skulle leda till stortysk dominans och revanschism. EMU-projektet var ett sätt att förhindra framväxten av ett ”förtyskat” Europa och samtidigt ett instrument att ytterligare bädda in Tyskland i de europeiska strukturerna och att stärka den franska suveräniteten (jfr Parsons 2003, Jabko 2010, Magnusson & Stråth 2001).

Projektets politiska dimension innebar dessutom ett löfte om ett vitaliserat europeiskt ledarskap, något som var starkt efterfrågat i kölvattnet av Maastricht. Enligt den rådande visionen var EMU juvelen i kronan för det större Europaprojektet och skulle fungera som katalysator för ytterligare integration inom unionen, på samma sätt som den inre marknaden tidigare stimulerat till fördjupat samarbete. Alla EU:s medlemmar förväntades sträva mot att bli fullvärdiga EMU-medlemmar, och därmed tillhöra kärnan när de väl uppfyllde konvergenskriterierna. Eftersom alla inte automatiskt kunde kvalificera sig för EMU, skulle de som kom in få karaktären av draglok och avantgarde för de övriga. Ledaruppdraget gällde särskilt tandemparet Tyskland-Frankrike, som inte bara varit gemenskapens bärande axel utan också EMU-konstruktionens arkitekter. I tidens EU-jargong ställdes idéerna om ett ”Europa à la carte” mot tanken på ett ”Europa i olika hastigheter”. Att medvetet ställa sig vid sidan av denna process mot ett gemensamt mål sågs i det rådande politiska klimatet som ett integrationspolitiskt avståndstagande och därmed också som uttryck för en politisk anomali.

Förutom de givna kandidaterna; de ursprungliga sex, anslöt sig ganska snart Finland och Österrike, liksom Spanien och Portugal, men också Grekland. Att den monetära och ekonomiska unionen med sina 330 miljoner invånare inte bara inkluderade de starkaste och största ekonomierna utan tidigt också gav plats för några av de mindre och svagare länderna var ett tecken på att den inte bara var en fransk-tysk angelägenhet utan också fullgjorde sin bredare alleuropeiska funktion. Den ursprungliga kretsen växte till sju. Till en början ville alla de nya EU-länderna in i eurozonen och flera stod på tur eller uttryckte principiella önskemål om att ansluta sig. De flesta antog att samarbetet skulle

fungera enligt ritningarna, och naturligt och självklart engagera allt fler medlemsländer.

Men hur rimlig var bilden? Och hur höll prognosen om EMU som ett robust och integrationsfrämjande system? Infriades förväntningarna på EU som ett politiskt projekt?

De grusade förhoppningarna

Både ekonomiskt och finansiellt har den gemensamma valutan flätat samman EU:s länder, även om idén om en homogenisering av de europeiska ekonomierna inte har förverkligats. EMU har också hela tiden haft ett starkt politiskt symbolvärde i den meningen att den ekonomiska integrationen efterhand skulle tvinga fram starkare politiska institutioner, men dess integrationskraft har varit svagare än man från början har trott. Varken nyfunktionalistiska spill-over-mekanismer eller den politiska viljan har varit tillräckligt starka. EMU har gett impulser till en serie konstitutionella reformer och nya beslutstrukturer, men dessa har inte kunnat åtgärda de problem och motsatsförhållanden som fanns inbyggda i den ursprungliga institutionella konstruktionen (Dyson 2008). Det finns t.o.m. de som hävdar att den ekonomiska och politiska integrationen i själva verket kopplades isär allt mer (jfr Hodson 2009). Eurozonens medlemmar har dessutom inte agerat som en enhetlig grupp när det gäller röstningsprocedurer och tillämpningen av EU:s regelverk.⁵ Prognosen om ett ”kärneuropa” har knappast besannats i en mer ideologisk och renodlat övernationell tappning – de skilda tolkningsramarna ger olika bud om vad som konstituerar det önskvärda i den europeiska visionen – och den fransk-tyska motorn har långt ifrån varit så driftsäker och dominerande som man en gång trodde.

Euron fick efterhand en stark internationell position som världens näst största reservvaluta efter dollarn och eurozonen framstod som ett ekonomiskt kraftcentrum, inte bara i Europa. EMU:s ekonomiska prestanda har emellertid varit omtvistad.⁶ Problemet bottnar i den unika obalansen i kompetenser mellan EU-institutionerna och de nationella regeringarna, men också i hur länderna skötte sina statsfinanser såväl före som under finanskrisen. Det som på 1990-talet sågs som en fungerande kompromiss mellan nationell

⁵ I de 20 % av fallen då länderna i rådet inte har följt konsensusprincipen, har Tyskland, Nederländerna och Italien lagt in sitt veto oftare än t.ex. Frankrike, Portugal, Belgien, Luxemburg och Österrike (Lane & Mattila 2001, Mattila 2004, 2009).

⁶ Rimligen borde fler länder ha blivit medlemmar med tanke på att eurozonen förväntades åstadkomma växelkursstabilitet på den inre marknaden (jfr Flam m.fl. 2009).

suveränitet, stark överstatlighet (hierarki) på delegation och långtgående ekonomiska utfästelser, visade sig tidigt vara systemets akilleshäla. Eurozonen, med den gemensamma och självständiga centralbanken som det främsta institutionella uttrycket, har verkat i ett politiskt system präglad av svag identitet och oklara institutionella befogenheter, samtidigt som den har utsatts för politiska påtryckningar men också krav från starka, men nyckfulla och svårstyrda finansiella marknader.

Eurosystemets hybridartade, asymmetriska konstruktion, med valutapolitiken på övernationell nivå och den makroekonomiska politiken på nationell nivå, förutsatte en stark samordning av finans- och strukturpolitiken i kombination med låga budgetunderskott (3 % av BNP) och ett tak för den offentliga upplåningen (60 % av BNP). Medan den monetära delen av projektet sköttes av ECB utifrån målet om låg inflation, krävde konstruktionen att länderna ovillkorligen följde stabilitets- och tillväxtpaktens strikta regelverk. Paktens disciplinerande effekter har med några undantag varit minst sagt begränsade. Den strikta, närmast automatiska regeltillämpningen underminerades snabbt av politiska hänsyn och kohandel. Syndarna var många. Redan tidigt bröt inte bara Grekland,⁷ utan såväl Tyskland som Frankrike ostraffat mot reglerna genom stor offentlig upplåning och stora budgetunderskott. Medan Finland (tillsammans med Danmark och Sverige) skötte sig väl, har framträdande EMU-länder som Österrike, Belgien, Tyskland, Nederländerna och Spanien ofta låtit inrikespolitiska hänsyn påverka graden av efterlevnad, medan Frankrike, Grekland, Luxemburg och Portugal inte sällan helt negligerat de gemensamma överenskommelserna (jfr Falkner & Treib 2008).

Den reform som genomfördes 2005 på initiativ av Frankrike och Tyskland innebar inte någon åtstramning, utan tvärtom en uppluckring av regelverket och var i verkligheten en anpassning till de regelbrott som tidigare skett, något som starkt bidrog till att minska tilltron till de nya reglerna (jfr Calmfors 2005). I princip innebar det att sätta bocken till trädgårdsmästare. I takt med att den nödvändiga politiska samordningen försvagades och allt fler euroländer misskötte sina statsfinanser, blev det alltmer uppenbart att europrojektet skulle hamna i svårigheter. Finanskrisen 2008 gav definitivt

besked. Stabilitetspakten, som skapades i en tid när tillväxten var stark, var inte anpassad till att hantera denna typ av grava skuldproblem, samtidigt som det för alla inblandade efterhand stod klart att en nationell finanspolitik i eurozonen var en fiktion.

Tilltron till eurozonens förmåga att ensam hantera sina egna problem är nu försvagad och ifrågasatt. Internationella valutafonden (IMF) har ryckt till undsättning och ett flertal tillväxtländer i Asien och Latinamerika har erbjudit nödlån men samtidigt uttryckt stark oro.⁸ Inte bara krisen utan också krishanteringen är internationaliserad. De rikare euroländernas gigantiska, men oortodoxa och stundtals improviserade stödåtgärder genom nyinrättade räddningsfonder har inte förmått övertyga marknadens aktörer fullt ut. Samtidigt ställer sig medborgarna i Europas större ekonomier skeptiska till att täcka andra länders underskott; flera av EMU-ländernas ifrågasatta kreditvärdighet skapar oro och osäkerhet bland investerare i och utanför Europa. De låga tillväxttalen i kombination med de stora budgetunderskotten och statsskulderna i de s.k. GIIPS-länderna Grekland, Irland, Italien, Portugal och Spanien har väckt farhågor om en kraftig försvagning eller t.o.m. uppsplittring i ett starkt, nordligt centrum och en svagare, sydlig periferi, med utträde och sönderfall av eurozonen som yttersta konsekvens. Det senaste årets spekulationer och politiska vankelmod, liksom risken för smittspridning till övriga medlemmar av eurozonen, har trots kraftfulla försök att upprätta brandväggar spätt på oron för irreparabla sprickor i hela EMU-projektet. I krisens kölvatten har det skett en väsentlig förskjutning i värdeskalan, från den självklara och starkt normbildande idén om ett sammanhållet och solidariskt EU till en växande acceptans för tanken att eurozonen faktiskt kan – och möjligen också bör – splittras upp och att svaga ekonomier som den grekiska helt enkelt avskiljs om det visar sig nödvändigt. Mot denna bakgrund framstår EMU snarare som en disintegrerande än en integrerande kraft.

Tysklands förbundskansler Angela Merkel, som hela tiden stått i krisens centrum, men som också har kritiserats för saktmod och för att i första hand värna tyska intressen, deklarerade senhösten 2010 att euron måste skyddas: ”Om euron misslyckas så misslyckas Europa. Eurons existens är inte förhandlingsbar”⁹. Bland

⁷ Grekland blev medlem genom att frisera sina siffror.

⁸ Ett mer udda inslag är onekligen Cypern, som hoppas på hjälp inte bara från övriga EU utan också från Ryssland.

⁹ SvD Näringsliv 11 december 2010, 10

de europeiska ledarna gäller detta axiom allttjämt. Även utanförstående länder som Sverige och Storbritannien vill till varje pris undvika en eurokollaps. Britterna har t.ex. direkt uppmanat euroländerna att driva på utvecklingen mot mer union, trots att de själva ställer sig utanför sådana planer. Det som står på spel är inte bara den gemensamma valutan utan hela det europeiska samarbetet.

Vägen ut ur krisen

Hur ser då vägen ut ur krisen ut? Vilka är de ekonomiska och politiska förutsättningarna för framgång? Experterna pekar på behovet av en stramare finanspolitik på alla nivåer, en minskad skuldsättning, striktare budgetpolitik, export- och importledd tillväxt, reformerad arbetsmarknad, lägre löner, liksom genomgripande institutionella reformer, effektivare och snabbare beslutsfattande och striktare efterlevnad, åtgärder som ska vinna såväl marknadens gillande som världsekonomens förtroende. Röster har också höjts för inrättandet av obundna finanspolitiska råd, s.k. ”watchdogs” (Calmfors 2010).

Har vi anledning att vara optimistiska eller får olyckskorparna rätt? Drabbas Europa av ”doom and gloom”, som inte minst tidningarnas rubriker skvallrar om, eller kan vi undvika ett kollektivt sönderfall? Prognosen beror delvis på valet av historisk analogi (jfr Stenelo 1980). Experter på valutaunioner konstaterar att samtliga unioner förr eller senare har fallit sönder; experter på ekonomiska kriser drar paralleller till 1930-talets depression och de ohanterliga dominoeffekter som uppstod efter att bankkonkurser i perifera länder hade fått hela system på fall; experter på europeisk integration brukar visa på EU:s förmåga att reagera på och hantera svåra utmaningar och utnyttja dem som impulsgivare för nya lösningar.

När det gäller sönderfallande valutaunioner eller epidemisk spridning av kriser är det ännu för tidigt att uttala sig, även om inrikespolitiken i Grekland efter nyvalet i juni fortfarande är en källa till oro. Däremot är det tydligt att den nuvarande krisen, som är den värsta i det efterkrigstida Europaprojektets historia, stimulerat till nya politiska och ekonomiska initiativ och banat väg för radikala överstatliga lösningar, trots integrationströtthet och folklig skepsis mot federalistiska tankemodeller. Eurozonens länder har tvingats acceptera en avancerad makroekonomisk samordning som tidigare har varit politiskt omöjlig, samtidigt som ECB genom sina stödköp av statspapper

agerat aktivare än väntat. Eurokrisen har på det sättet blivit en katalysator för eftertraktade politiska och administrativa reformer som tidigare aldrig har ansetts ligga inom politiskt räckhåll. Agendan är öppen på ett sätt som den annars ofta inte är. Den institutionella innovationskraft och uppfinningsrikedom som nu liksom så ofta tidigare präglar unionen, tycks därmed bekräfta den omhuldade tesen att EU ofta är krisdriven, dvs. ”thrives on crises”; organisationen är som bäst på problemlösning när motgångarna är som svårast.

Idén om EMU som ett politiskt projekt har härigenom, paradoxalt nog, fått förnyad energi och legitimitet. Den nya finanspakten, liksom idén om striktare reglering av de europeiska bankerna, med gemensamma stödfonder och en gemensam finansinspektion, är ett steg mot mer union, inte mindre. Krishantering bekräftar på det sättet den gamla sanningen att EMU inte bara är en fråga om valutasamarbete och marknadsintegration utan också ett projekt med utomordentligt starka politiska förtecken; det arbete som nu pågår syftar till att skapa en fullfjädrad politisk union, där befogenheter och kontroller överförs från nationella myndigheter till EU:s institutioner. Trots oklarheterna om den reella innebörden av toppmötet i juni 2012 och om vem som i realiteten drog det längsta strået i de sena nattförhandlingarna, uppfattas besluten där som inte bara ett fall framåt, utan som ett stort steg mot mer samarbete, starkare institutionella strukturer och fördjupad och bindande integration inom euroklubben. Däremot tycks integrationssträvandena på andra områden stå stilla. Samtidigt som krisen främjar uppfinningsrikedom inom de områden krisen gäller, blockerar den möjligheterna att tänka nytt i andra avseenden (jfr Strömvik 2012). Här kan vi tala om en tydlig absorptionseffekt.

Ett allt vanligare krav på framgångsrik krishantering är kombinationen av tekniskt avancerade lösningar och strategiskt hållbara strategier. Omedelbara åtgärder i kombination med långsiktigt hållbara modeller för beslutsfattande, med andra ord. Det kräver i sin tur tre saker: hög effektivitet i beslutsfattande och implementering, folkligt stöd samt hög nationell statskapacitet. När det gäller det första har EU:s institutioner anklagats för att ”dra fötterna efter sig”. Även om t ex euroländernas snabba respons på finanskrisen akuta förlopp hösten 2008 och de nya och radikala åtgärder man vidtog våren och hösten 2010 till viss del lindrade effekterna av krisen, fanns det redan då befogad kritik av medlemsländernas passivitet och

illa arrangerade insatser (jfr Hodson & Quaglia 2009, Barber 2010). Samtidigt präglas EU:s beslutsprocess alltid av viss tröghet; förankringen av förslagen i medlemskretsen är tidskrävande och utfallen resultatet av kompromisser och samförståndssträvanden, vilket av många uppfattas leda till ineffektiva lösningar (jfr Falkner 2011).

Tidsperspektiven är dessutom långsiktiga, eftersom institutionella reformer kräver fördragsändringar som i sig är komplicerade och utdragna beslutsprocesser. Dessutom finns här ett s.k. sekvensproblem: exempelvis förutsätter en bankunion både en fiskal och politisk union som det tar minst ett par decennier att förverkliga i alla sina detaljer. Berättigad kritik har därför riktats mot att de systemändrande krisåtgärder som nu skapas inte får genomslag förrän efter mycket lång tid, samtidigt som lösningar nödvändiga för de akuta behoven blockeras av inbördes strider eller är för begränsade.

Samtidigt har förutsättningarna för alliansbildningsprocesserna ändrats pga. den radikalt nya politiska kontexten sedan euron infördes. EU har gått från 15 till 27 medlemmar, genomfört en serie tids- och kraftödande fördragsreformer, utvidgat sina kompetenser, förstärkt inslaget av majoritetsbeslut och ändrat den institutionella balansen till förmån för Europeiska unionens råd och Europaparlamentet. Den växande medlemskretsen förändrar det kollektiva handlandets logik i den meningen att de bilaterala relationerna blir allt viktigare för koalitionsbyggandet i rådet och dess kommittéer samtidigt som gemenskapsmetoden fått mindre utrymme och den ömsesidiga systemlojaliteten utmanats.

Implementeringen av EU:s regelverk har alltid varit ett problematiskt område, liksom den interna förmågan att hantera och straffa regelbrytarna. I diskussionen om att inrätta räddningsfonder och att låta ECB köpa statspapper ligger dessutom hela tiden oron för att stödländerna skall förslappas och hemfalla åt fripassagerarbeteende och s.k. moralisk risk, något både ekonomer och politiker ser stora faror med. En framgångsrik krishantering förutsätter också att de drabbade länderna har hög statskapacitet. Utan välfungerande byråkratier, effektiv skatteuppbörd och reell reformvilja blir insatserna meningslösa.

Spännvidden inom EU/EMU är enorm i det avseendet, med Grekland som en extrem variant vars mycket omfattande korruption, politiska belöningsystem och svaga statsapparat sätter landet i en ytterst besvärande särställning. Men även för Italiens del finns det oro för att reformprocessen stannar upp och att den politiska klassen blockerar de strukturförändringar i välfärdsstaten som anses nödvändiga. Samtidigt har teknokratregeringar kort livslängd och bräcklig politisk legitimitet, även om de just nu är populära hos både väljare, investerare och långivare. I Spanien har det också rests frågetecken för möjligheterna att genomföra besparingar i ett semifederalt politiskt system uppbyggt av starka autonoma och hårt skuldsatta provinser.

Slutligen till frågan om det folkliga stödet. Flera ledande europeiska regeringar har till följd av hårda åtgärdsprogram och tilltagande socialt missnöje avgått eller lidit svåra valnederlag¹⁰ samtidigt som både höger- och vänsterpopulistiska strömningar vunnit terräng, krafter som dessutom är öppet EU-kritiska. Eurokrisen har därför inneburit en allvarlig och ytterst svårhanterlig legitimitetskris för hela det europeiska politiska systemet. Väljarnas dom över besparingspolitiken är hård och kravet på tillväxtskapande insatser växer nu över hela kontinenten. Det som till en början sågs som tekniska lösningar på i huvudsak tekniska problem har nu övergått i en ideologisk kraftmätning om hur krisen skall hanteras. En sådan politisering av diskussionen är välkommen ur demokratisynpunkt, eftersom alternativet då klargörs. Samtidigt är kravet bland EU:s ledare på samförstånd stort när det gäller de långsiktiga, institutionella ändringarna av den politiska arkitekturen. Men mer union är kanske inte vad befolkningarna önskar sig. Här träder återigen den klassiska spänningen mellan folket och eliterna fram.

Mer juridik – och mer politik

Om man ska sammanfatta utvecklingen kan man lyfta fram tre sammankopplade fenomen som har präglat den europeiska integrationens historia, har fått ett tydligt genomslag i kölvattnet av eurokrisen samt på sikt syftar till att begränsa krisens centrifugala effekter: federalisering, konstitutionalisering och legalisering. När det gäller federaliseringen är frågan var den kvarvarande makten skall ligga, men också huruvida kompetenserna är sammanflätade eller åtskilda. Den klassiska bilden av EU är att det rör

¹⁰ Några belysande exempel är Irlands premiärminister Bertie Ahern och dennes portugisiska kollega José Socrates som båda föll i nyval 2011. Såväl Greklands premiärminister Giorgos Papandreou som den italienske regeringschefen Silvio Berlusconi avgick hösten 2011 efter politiska påtryckningar.

sig om en federalisering av typen "coming together" snarare än "holding together", med en successiv överföring av beslutsmakt till institutionerna i Bryssel genom delegering eller genom förhandlad suveränitet ("pooled sovereignty"). Samtidigt kvarstår i viss mån den nationella beslutskapaciteten och utgör därmed en komponent i ett system av överlappande kompetenser. Även om federalisering i EMU-sammanhang i regel innebär mer av övernationell kontroll och styrning, och även om unionstankarna nu har bred uppbackning, verkar det inte troligt att den nationella bestämmanderätten över den ekonomiska politiken helt och hållet överges till förmån för en oinskränkt överstat. Snarare kan man tänka sig en utveckling där vi får uppleva ständiga kompetensavvägningar och -tvister både på det politiska och juridiska planet.

Samtidigt kan vi förutsätta att finanspakten inte utgör slutpunkten, utan tvärtom är ett steg i riktning mot mer union. Därmed kommer vi inom det makroekonomiska fältet att få uppleva en serie nya reformförslag som syftar till att öka samstämmigheten mellan de olika ekonomiska regimerna i EU. Reformerna vilka i sin tur kräver regelbundna fördragsändringar, i linje med resonemanget om att en bankunion kräver en fiskal union, som i sin tur förutsätter en politisk union osv. Efter en period av primärrättslig stiltje och trötthet pga. svårigheterna med det konstitutionella fördraget och det efterföljande Lissabonfördraget kommer EU att återigen uppleva en period av konstitutionalisering, dvs. upprepade fördragsändringar som syftar till att rättsligt stärka integrationen ytterligare.

Det för oss över till den tredje punkten, nämligen det vi kan kalla legalisering dvs. en process som innebär att de politiska institutionerna får en tydlig och för beslut styrande rättslig inramning.¹¹ Den utdragna krishanteringen och de förslag till krisprogram som har lagts fram bär alla prägel av denna legaliseringsambition. Den bottenar inte bara i det funktionella, instrumentella argumentet att tydliga regler reducerar osäkerhet, ökar förutsägbarheten och minskar transaktionskostnaderna, utan återspeglar också viljan att "surra sig vid masten". Att skapa bindande rättsliga strukturer är en väletablerad EU-praxis för att säkra de positiva landvinningarna och förhindra återfall och bakslag. Sist men inte minst är

legaliseringen uttryck för en normativ tro på att rättsligt inramade institutioner bättre tar tillvara rättigheter och frågor om oväld, men också bättre löser problem och hanterar motsättningar. Återigen rör det sig om en välutvecklad och typisk EU-norm, så tillvida att de politiska besluten måste initieras och förankras i en juridisk ordning som inte är ständigt förhandlingsbar. Vad vi möjligen kan se i eurokrisens spår är ett ökat intresse för mer bindande reglering efter en lång period av icke-bindande lagstiftning ("soft law") och stärkt nationellt handlingsutrymme. Däremot bör denna EU-princip om legalism inte övertolkas i meningen att den politiska ordningen härrör ur den rättsliga. Även om det råder en symbios mellan juridik och politik i ett utpräglat rättstyr system som EU:s speglar det primär- och sekundärrättsliga regelverket nästan alltid rådande maktförhållanden och intressekoalitioner. Så är det i vanliga EU-sammanhang och så är det i hanteringen av eurokrisen. Den politiska makten har inte abdikerat och är fullt synlig. Men hur ska vi se på de rådande maktstrukturerna? Och vilka blir de långsiktiga effekterna av krisen för hur policyprocesser och de politiska överläggningarna går till?

Slutsatser: krisens konsekvenser

Krisförloppet har för det första accentuerat oklarheten om vad som ligger i den klassiska tudelningen innanförskap–utanförskap; de formella strukturerna överskrids eller ersätts av informella institutionella lösningar och rutiner. Det illustreras bl.a. av att praktiskt taget alla EU-länder har varit välkomna och ställt sig villiga att ansluta sig till finanspakten, trots att de inte tillhör eurozonen. Det har till och med diskuterats att de utanförstående länderna skulle ha ett inflytande över paktens utformning och tillämpning, trots att de inte är bundna av det monetära samarbetet fullt ut.¹² Detta ligger i linje med den tidigare observationen att EMU är ett område där delaktighet i policyprocessen i växande omfattning blivit en fråga om gradskillnader snarare än om art och formell tillhörighet. Den avgörande faktorn är naturligtvis att ekonomierna i EU är tätt sammankopplade, oavsett om man är EMU-medlem eller ej. Denna överskridande eller "transversiva" integration är särskilt tydlig inom det makroekonomiska området, där ett antal EU-institutioner med delvis olika, delvis överlappande medlemsuppställning som Europeiska

¹¹ Jfr. Keohane 2012, som just påpekar att det kraftigt växande inslaget av legalisering (legalisation) i internationell politik "is a property of institutions" (s. 128).

¹² Samtidigt som flera av de utanförstående länderna, däribland Sverige, de facto sedan länge har synkroniserat sin ekonomiska politik med eurozonens, har det fördragsfästa kravet på att ansluta sig till EMU enligt en på förhand given tidtabell luckrats upp betydligt (jfr Dyson 2009).

rådet, Ekofinrådet, Eurogruppen, ECB, Europeiska kommissionen samt en uppsättning kommittéer alla – men i varierande grad – är inblandade i beredningen av de viktiga ekonomiska frågorna (Dyson & Marcussen 2010).

Krisen har för det andra samtidigt stärkt en motgående trend. Den viktiga och inflytelserika eurogruppen som fransmännen, i enlighet med tankarna om ett politiskt organ för "gouvernement économique", länge förordat (Howarth 2005), tar nu mera plats. I och med Lissabonfördraget har dess medlemmar förbundet sig att samarbeta ännu tätare när det gäller den ekonomiska politiken (Jabko 2010). Gruppens (för)möten är nu klart avgörande för hur krisen hanteras i dess mer konkreta detaljer, men också på principiell nivå. Där görs det mesta upp innan man sammanträder i det större Ekofinrådet som i regel ställs inför fullbordat faktum (jfr Dyson & Marcussen 2010).¹³

Vad vi ser här är, för det tredje, ett genomslag för principen om "flexibel integration" eller "closer cooperation", en idé som efter Amsterdamfördraget fått ytterligare konstitutionell legitimering och som bygger på tanken att enhetlighet inte är det enda saliggörande. Den europeiska integrationen kan helt enkelt rymma olika samarbetsformer och engagera olika medlemskonstellationer utan att för den skull falla isär. Idéerna om en djupare och mer avancerad union, som i krisens spår har fått ökad aktualitet, är emellertid också ett starkt uttryck för denna syn. Mycket talar för att de institutionella lösningar som nu diskuteras leder till ett Europa i två olika hastigheter, med euroländerna i frontlinjen och de övriga i släptåg. Den nygamla tanken på eurozonen som en kärngrupp, under fransk-tysk ledning, får på det sättet förnyad relevans även om det fransk-tyska tandemparet inte drar lika jämnt efter skiftet på den franska presidentposten.

En intressant hypotes i sammanhanget är, för det fjärde, att stormakterna tar över när kriser står för dörren, inte minst av effektivitets- och ledarskapsskäl. Men hur stark är egentligen stormaktsdominansen? Flera av EU:s gamla småstater är nu mellanstora aktörer samtidigt som begreppet "småstat" har fått en ny innebörd. 20 av de 27

medlemsländerna har färre än 20 miljoner invånare. Att ignorera de många mindre och medelstora nationerna i EU går helt enkelt inte av rent strategiska skäl. Men trots att de två gamla stormakternas krishantering kritiserats av de övriga medlemsländerna för slutenhet – och trots att den föreslagna finanspakten fick sin mer definitiva utformning först när alla berörda parter hade tagit ställning – kan det knappast råda något tvivel om att samspelet i detta fransk-tyska maktpar hittills har varit avgörande för hur krisen hanterats. De är bägge, i synnerhet Tyskland, de centrala noderna i de flesta politiska nätverken av betydelse (Naurin & Lindhal 2010). Tysklands roll har dessutom stärkts av krisen: de ekonomiska räddningsaktionerna har hittills skett till priset av ökad tysk dominans.¹⁴ Hur det europeiska ledarskapet gestaltar sig framöver är dock fortfarande oklart; det styre som hittills har rått utmanas av att stora länder som Spanien och Italien nu träder fram och spelar en allt viktigare roll inför och under Europeiska rådets möten.

För det femte kan vi konstatera att EU:s ledande institutioner successivt har fått en alltmer framträdande position i processen, vilket i sin tur är ett uttryck för en ökad europeisering av den ekonomiska politiken. Kommissionen, liksom det permanenta ordförandeskapet, bereder, tolkar och finslipar de riktningssvande principbeslut som Europeiska unionens råd fattar vid sina toppmöten. På sikt kan kommissionen också komma att fungera som en blivande europeisk ekonomisk regering. Dessutom har ECB:s kraftigt ökade utlåning till de europeiska storbankerna¹⁵ och dess avgörande roll som policyutformare, bl.a. vid utformandet av planerna för en ny bank- och fiskal union,¹⁶ inneburit att den hittillsvarande gränsen mellan en teknokratisk centralbank och den politiska sfären blivit mer diffus. Den ordning som nu tonar fram verkar ge ECB en position i det europeiska monetära systemet liknande den riksbanker har i nationella system. Den fiskala pakten och på sikt unionen innebär också att den nationella budgetpolitiken blir alltmer gemensam och europeisk. Även om vi inte får ett Europas Förenta Stater, ser vi konturerna av ett Europas Förenta Ekonomier.

¹³ I eurogruppens regi sammanträder även regelbundet tjänstemän från euroländernas finansdepartement.

¹⁴ Den tyska exportindustrin anses också av många bedömare ha gynnats av den lågt värderade euron.

¹⁵ ECB lånade ut ca 7 500 miljarder kronor till en ränta på ca 1 % för att stimulera ekonomin i medlemsländerna.

¹⁶ De fyra gången, dvs. ECB:s direktör, italienaren Mario Draghi, kommissionsordföranden José Manuel Barroso, rådsordförande Herman Van Rompuy och Jean-Claude Juncker, eurogruppens ledare, hade uppdraget att inför toppmötet i juni 2012 utforma en generalplan. Financial Times 25 juni 2012.

En vanlig tes i EU-sammanhang är, för det sjätte, att ingångna kompromisser inte bryts upp och att avtal inte omförhandlas. Mycket talar emellertid för att EU:s stödpaket framöver kommer att förhandlas – och just omförhandlas – i flera omgångar, även efter att de har börjat sjösättas. Greklandskrisen visar tydligt hur täta och känsliga de ömsesidiga beroendena är på alla plan, och hur svårt det är att entydigt ta ställning i ansvarsfrågan. Krisen har av det skälet också inneburit att förhandlingsrelationen mellan den starke och den till synes svage måste omtolkas. Skuldyngda länder har i kraft av just sina problem och höga riskbeteende en viss tyngd i förhandlingarna. De är, liksom stora banker, för ”värdefulla” för att lämnas därhän. I själva verket har t ex de olika grekiska regeringarna kunnat ägna sig åt en i EU-sammanhang annars sällan förekommande ”chicken race” – i den relativt säkra förvisningen om att omsorgen om unionens sammanhållning varit viktigare för motparten än kortsiktiga prestigeförluster. I EU:s nuvarande förhandlingskultur ser vi därför en intressant blandning av klassisk, diffus ömsesidighet – präglad av idén om att det över tid bara finns vinnare – och en mer konfrontativ, distributiv förhandlingsstil, där det ställs ultimatum och där ambitionen är att säkra så stora tillfälliga framgångar som möjligt. Detta har att göra med krisens allvarliga och genomgripande karaktär, men också med det faktum att de inrikespolitiska arenorna har blivit indragna i processen och därför också är alltmer avgörande för såväl förhandlingsutfallen som förhandlingsramarna. De snabbt på varandra följande grekiska valen skapade inte bara ett maktvakuum i Grekland utan också en stor osäkerhet bland förhandlare om vilka politiska villkor som skulle gälla för samtalen samt tvivel om den långsiktiga hållbarheten i de redan ingångna överenskommelserna.

Generellt är förhandlingar utan folklig förankring numera riskabla i ett EU som plågas av svag legitimitet, hårt trängda regeringar och ständiga anklagelser om demokratiskt underskott. Varken det grekiska parlamentet eller den tyska förbundsdagen kan därför ställas utanför de avgörande besluten, som mer och mer får karaktären av avancerade tvånivåspel. Samtidigt accentueras den problematik som ligger i att inhemska opinioner är ovilliga att göra kortsiktiga uppoffringar för vad de uppfattar som långsiktiga – och osäkra – vinster.

Intressant är att spänningen mellan höger och vänster har ökat i krisens spår, och att tekniskt orienterade lösningar inte ensamma bär i ett alltmer ideologiskt polariserat Europa, varken på EU-nivå eller i den inrikespolitiska debatten. Överhuvudtaget har konkurrensen om de vinnande idéerna och visionerna fått genomslag. EMU-projektets pragmatiska, till synes avkönade och icke-ideologiska framtoning har nu fått ge vika för en alternativ, högpolitiserad doktrin där fördelningspolitiska aspekter sätts i förgrunden, tillsammans med idéer om offensiva statliga åtgärder. Ett annat tecken på ideologiernas styrka är det faktum att den nyvalde franske presidenten först tog kontakt med det tyska socialdemokratiska systerpartiet SPD innan han formellt bjöd in Tysklands kristdemokratiska förbundskansler.

Eurokrisen handlar i extremt hög grad om kärnan i den nationella suveräniteten. Den har därför extra stor bäring på den eviga frågan om hur medlemsländerna ska hantera det integrationsdilemma som ligger i skärningspunkten mellan den egna handlingsfriheten och det resurstillskott som ökad integration förväntas ge medlemsstaterna. Att grekerna trotsar trojkans¹⁷ besparingskrav och ändå väljer euron framför drachman illustrerar väl komplexiteten i den nuvarande europeiska krisen och hur svåra avvägningarna är. Dilemmat kan också uttryckas på ett annat sätt: samtidigt som många av medlemsländerna alltmer tänker och agerar i klassiska realpolitiska termer och sätter det nationella intresset i främsta rummet, kräver en lösning på krisen förnyad och förstärkt politisk sammanhållning, lojalitet och uppoffring samt en närmast självklar vilja att både fördjupa och bredda integrationen.

Tyskland är det land som just nu starkast upplever integrationsdilemmat. Å ena sidan en inhemska opinion som är skeptisk till det växande tyska ekonomiska och moraliska ansvaret, å andra sidan de åtaganden som följer med rollen som EU:s kassaförvaltare och ledande medlemsland. Trots att Europeiska unionens råd vid sitt möte i december 2010 enades om att inrätta en ny och permanent krisfond (ESM),¹⁸ är det tyska motståndet mot bildandet av det som skulle kunna likna en transferunion, med t.ex. en gemensamt garanterad statsskuld och på sikt gemensamma euroobligationer, mycket starka. Risken för moralisk risk uppfattas som stor, liksom rädslan för inflation;

¹⁷ EU-kommissionen, Europeiska centralbanken, ECB och Internationella valutafonden, IMF.

¹⁸ Beslut om ESM uteblev i juli.

1920-talets hyperinflation framkallar alltså skräck hos varje tysk politiker. Här bidrar också den kännbara ekonomiska bördan av återföreningen. Samtidigt kräver realpolitiken att man accepterar omförhandlingar av

överenskomna stödpaket och agerar efter de villkor som en tillväxtagenda sätter, men som också avgörs av maktstrukturen i EU och det vertikala system av komplext flernivåstyre som är så typiskt för EU.

Litteratur

- Barber, Tony, 2010. Artikelserie i *Financial Times* 11, 12 och 13 oktober.
- Calmfors, Lars, 2005. *What Remains of the Stability Pact and What Next?* Sieps report no. 8.
- Calmfors, Lars, 2010. *Fiscal Policy Coordination in Europe*. Note IP/A/ECON(IC/2010_104. European Parliament.
- Calmfors, Lars, 2012. "Eurokrisen gick att förutse", Kolumn i *Dagens Nyheter* 13 mars 2012.
- Dyson, Kenneth, 2008. "The First Decade: Credibility, Identity, and Institutional 'Fuzziness'", Dyson, K. (red) *The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press, 1-34.
- Dyson, Kenneth, 2009. "The evolving timescapes of European economic governance contesting and using time", *Journal of European Public Policy* 16:2, 286-306.
- Dyson, Kenneth & Marcussen, Martin, 2010. "Transverse Integration in European Economic Governance – Between Unitary and Differentiated Integration", *European Integration* 32:1, 17-39.
- Falkner, Gerda & Treib, Oliver, 2008. "Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to New Member States", *Journal of Common Market Studies* 46:2, 293-313.
- Falkner, Gerda (ed), 2011. *The EU's Decision Traps. Comparing Policies*. Oxford: Oxford University Press.
- Flam, Harry, m.fl., 2009. *EMU efter 10 år. Ska Danmark, Sverige och Storbritannien ansluta sig?* Konjunkturrådets rapport. Stockholm: SNS.
- Hodson, Dermot, 2009. "EMU and political union: what, if anything, have we learned from the euro's first decade?", *Journal of European Public Policy* 16:4, 508-526.
- Hodson, Dermot & Quaglia, Lucia, 2009. "European Perspectives on the Global Financial Crisis: Introduction", *Journal of Common Market Studies* 47:5, 939-953.
- Howarth, David J., 2005. "Making and Breaking the Rules: French policy on EU's 'gouvernement économique' and the Stability and Growth Pact", *European Integration online Papers* 9:15.
- Jabko, Nicolas, 2010. "The hidden face of the euro", *Journal of European Public Policy* 17:2, 318-334.
- Keohane, Robert O., 2012. "Twenty Years of Institutional Liberalism", *International Relations*, 26:2, ss.125-138.
- Lane, Jan-Erik & Mattila, Mikko, 2001. "Why Unanimity in the Council?: A Roll Call Analysis of Voting", *European Union Politics* 2, 31-52.
- Magnusson, Lars & Stråth, Bo, 2001. *From the Werner Plan to the EMU. In Search of a Political Economy for Europe*. Saltsa. Bruxelles: Peter Lang.
- Mattila, Mikko, 2004. "Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers", *European Journal of Political Research* 43, 29-50.
- Mattila, Mikko, 2009. "Roll call analysis of voting in the European Union Council of Ministers after the 2004 enlargement", *European Journal of Political Research* 48, 840-857.
- Naurin, Daniel & Lindahl, Rutger, 2010. "Out in the cold? Flexible integration and the political status of Euro opt-outs", *European Union Politics* 11:4, 1-25.
- Parsons, Craig, 2003. *A Certain Idea of Europe*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Schück, Johan, 2012. "Oklart varför Sverige agerar bromskloss på toppmötet", *Dagens Nyheter* 29 juni 2012.
- Stenelo, Lars-Göran, 1980. *Foreign Policy Predictions*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömvik, Maria, 2012. "EU moget för gemensamt försvar?". Aktuella frågor, *Sydsvenska Dagbladet*, 10 juli 2012.

Europapolitisk analys

2012

2012:8epa

The Commission's Posting Package

Författare: Jonas Malmberg och Caroline Johansson

2012:7epa

The Greek Elections of 2012 and Greece's Future in the Eurozone

Författare: Dionyssi G. Dimitrakopoulos

2012:6epa

Common Fisheries Policy Reform and Sustainability

Författare: Jill Wakefield

2012:5epa

Försvagat opinionsstöd för EU

Författare: Sören Holmberg

2012:4epa

Eurobonds, Flight to Quality, and TARGET2 Imbalances

Författare: Erik Jones

2012:3epa

The Hungarian Constitution of 2012 and its Protection of Fundamental Rights

Författare: Joakim Nergelius

2012:2epa

The EU and Climate Treaty Negotiations after the Durban Conference

Författare: Katak Malla

2012:1epa

The EU's Cooperation and Verification Mechanism: Fighting Corruption in Bulgaria and Romania after EU Accession

Författare: Milada Anna Vachudova och Aneta Spendzharova

För en fullständig publikationslista, se www.sieps.se