

S

ULF BERNITZ, LARS OXELHEIM
& THOMAS PERSSON (REDAKTÖRER)

ÖVERLEVER EMU UTAN FISKAL UNION?

EUROPAPERSPEKTIV 2011

ÅRSBOK FÖR EUROPAFORSKNING INOM
EKONOMI, JURIDIK OCH STATSKUNSKAP

SANTÉRUS
FÖRLAG

NÄTVERK FÖR EUROPAFORSKNING

De svenska universitetens institutioner för juridik, statskunskap och ekonomiska ämnen samarbetar i tre nätverk för Europaforskning. Dessa arrangerar gemensamma arbetsmöten för behandling av pågående forskning. Samarbetet syftar till att bättre utnyttja nationella resurser och internationella kontakter. Härtill kommer uppgiften att göra viktiga forskningsresultat tillgängliga på svenska för en bredare allmänhet. Publiceringen av Europaperspektiv är ett led i denna senare strävan.

Ordförande för Nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen är Lars Oxelheim vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Ordinarie ordförande för Nätverket för Europarättsforskning är Lars Pehrson vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet, och tillförordnad ordförande är Ulf Bernitz vid samma institution. Ordförande i styrelsen för Nätverket för Europaforskning i statskunskap är Thomas Persson vid Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet. Närmare information om verksamheten finns på nätadressen <http://europaperspektiv.se>, från vilken det även finns länkar till respektive nätverks hemsida:

Juridik – <http://www.juridicum.su.se/nef/>

Statskunskap – <http://www.snes.se/>

Ekonomi – <http://www.snee.org/>

Varning! All kopiering ur denna bok är enligt upphovsrättslagen förbjuden utan skriftligt tillstånd från förlaget. Detta förbud gäller även för undervisningsbruk.

ISSN 978-91-7359-044-0

ISBN 1408-3879

© 2011 Respektive författare/Santérus Förlag

Omslagsidé: Sven Bylander, London, England

Inlaga: Harnäs Text

Santérus Förlag ger också ut böcker under förlagsnamnet

Santérus Academic Press Sweden

info@santerus.se

www.santerus.se

Tryck: Tallinna Raamatutrükikoda, Estland 2011

Innehåll

Förord • 7

Inledning • 9

Sverker Gustavsson • 25

Myntunion utan fiskal union –
hur är en sådan politiskt möjlig?

Michael Bergman och Lars Jonung • 57

Den statsfinansiella krisen i EU – orsaker och botemedel

Sideek M Seyad • 87

En rättslig analys av EU:s stabilitetspakt och
möjligheten att inrätta en fiskal union

Linda Berg • 115

Den monetära unionen och välfärdsopinioner i Europa

Mats Persson • 141

Pensionerna – en brandfackla i EMU-samarbetet?

Åsa Hansson • 167

Vilken typ av fiskal union krävs för att rädda EMU?

Mattias Dahlberg • 197

Behovet av begränsad integration inom skatteområdet

Martin Berglund • 219

Förhållandet mellan EU-länderna i fråga om dubbel-
beskattning av inkomster – koordinering och autonomi

Hans Agné • 247

Fiskal union för en starkare demokrati?

Presentation av författare och redaktörer • 271

Förord

Europeiska unionen befinner sig i en ”överlevnadskris”. Så drastiskt uttryckte sig under senhösten 2010 den annars så lågmälda ordföranden för Europeiska rådet Herman van Rompuy. Blott tolv år efter att den gemensamma valutan introducerades är euron utsatt för sin hittills värsta kris. De statsfinansiella problem som drabbat Europa utgör ett allvarligt hot inte bara mot den Ekonomiska och monetära unionen, EMU, utan mot hela den europeiska integrationen.

Europas ledare, med Tysklands Angela Merkel och Frankrikes Nicolas Sarkozy i spetsen, förefaller fast beslutna att undsätta de länder som hamnar i nöd. Enorma räddningspaket har redan sjuöatts för Grekland och Irland och beredskap finns för att hjälpa fler som drabbas av skuldskrisen. En statsbankrutt skulle kunna få oöverstiggliga konsekvenser för andra länder i eurozonen.

Allt detta sker mot en fond av massiva folkliga protester. På gator och torg i Aten, Dublin och Lissabon protesterar tiotusentals upprörda medborgare mot nedskärningar i välfärden. Och på andra håll i Europa, inte minst i Tyskland, upprörs medborgare över att deras skattepengar går till att rädda länder som slarvat med sina offentliga finanser. Den europeiska solidariteten är satt på hårda prov.

Medan Europas ledarskap gör sitt yttersta för att rädda euron frågar sig dock allt fler vad som krävs för att återupprätta förtroendet för det ekonomiska och monetära samarbetet. Skuldskrisen vittnar om att EMU:s konstruktion varit för svag. Penningpolitiken har delegerats till den oberoende Europeiska centralbanken, ECB, i Frankfurt. Där sätts räntan för euroländerna i syfte att upprätthålla prisstabilitet i eurozonen. Skatterna och finanspolitiken däremot bestämmer medlemsländerna själva över. I denna bok ställs därför frågan om EMU överlever utan en fiskal union?

När EU:s ledare enades om grunderna för EMU i samband med Maastrichtfördraget för tjugo år sedan ville man inte att skatter och finanspolitik skulle beslutas på EU-nivå. Det sågs som ett hot mot den nationella suveräniteten. För att vinna trovärdighet för denna säregna konstruktion kom EU:s ledare överens om ett särskilt regelverk, stabilitets- och tillväxtpakten, som skulle säkerställa att länderna höll ordning och reda i de offentliga finanserna. Men pakten visade sig vara en papperstiger. Samtliga länder i eurozonen har brutit mot regelverket.

Det är nu hög tid att återuppta debatten om EMU:s konstruktion. Vad krävs för att vinna trovärdighet för den ekonomiska och monetära unionen? Ekonomer, jurister och statsvetare ger här i nio olika bidrag sin syn på forskningen om detta centrala spörsmål.

Detta är den fjortonde årgången av årsboken *Europaperspektiv*, som ges ut gemensamt av de tre nätverken för Europaforskning i ekonomi, juridik och statskunskap vid de svenska universiteten. Som företrädare för vart och ett av dessa nätverk har undertecknade fastställt bokens tema och därefter valt ämnen och författare. För juristernas vidkommande har även ordinarie ordföranden för det juridiska nätverket, Lars Pehrson, varit med i den initiala planeringen.

På ett praktiskt plan har arbetet hållits samman av redaktionssekreterare Moa Mårtensson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala med stöd av Cecilia Cardner vid Juridiska institutionen i Stockholm och Marcus Thorsheim vid Institutet för Ekonomisk Forskning i Lund. Bokens uppläggning diskuterades med författarna i Mölle den 18 maj 2010 i anslutning till det ekonomiska nätverkets årligen återkommande forskningskonferens.

Stockholm, Lund och Uppsala i januari 2011

Ulf Bernitz, tf Lars Oxelheim Thomas Persson

Inledning

Lagom till tioårsjubileet av den gemensamma valutan skrev Europeiska kommissionen i rapporten *EMU@10* att "euron utgör en otvetydig framgång. Den gemensamma valutan har blivit en symbol för Europa och ses av Europas medborgare som ett av de mest positiva resultaten av den europeiska integrationen". Två år senare var fest-yran förbytt i undergångsstämning. Den grekiska ekonomin befann sig i fritt fall och landet hotades av statsbankrutt. Euron utsattes för spekulativa attacker och krisen höll på att spridas till andra skuldtyngda euroländer. Det ledde till osäkerhet om euron överhuvudtaget skulle överleva som valuta.

Det var i detta skede som den vanligtvis så diplomatiska ordföranden för kommissionen, José Manuel Barroso, uttryckte sig sällsynt rakt på sak under en pressträff den 12 maj 2010. "Låt oss vara tydliga", sa Barroso. "Man kan inte ha en valutaunion utan en ekonomisk union. Medlemsstaterna bör ha mod att säga om de vill ha en ekonomisk union eller inte. Och om de inte gör det, är det bättre att glömma valutaunionen".

Den statsfinansiella kris som drabbat euroområdet illustrerar med all önskvärd tydlighet bräckligheten i den ekonomiska och monetära unionens konstruktion. Skuldkrisen har tvingat flera euroländer att begära nödhjälp för att undvika statsbankrutt. Det är ännu för tidigt att säga om krisåtgärderna för att återställa den finansiella stabiliteten är tillräckliga. Men en sak är säker: de räddningspaket som tillkommit för att undsätta de värst drabbade länderna är inte tillräckliga för att återvinna den långsiktiga trovärdigheten för EMU. Därför behövs nu en förnyad debatt, i likhet med den som fördes när EMU väl konstruerades, om vad som krävs för långsiktig hållbarhet.

Denna bok bidrar till debatten genom att lyfta fram några centrala frågor. Kan en europeisk valutaunion överleva utan stöd av en fiskal

union? Kan penningpolitiken beslutas av Europeiska centralbanken (ECB) medan finanspolitiken bestäms av medlemsländerna själva? Måste inte en mer omfattande omfördelning ske på europeisk nivå, baserad på gemensamma skatteintag, som kompenserar för de skevheter som uppstår mellan länder och regioner i tider av kris? Eller går det att stärka det finanspolitiska samarbetet inom ramen för EMU:s ekonomiska pelare så att trovärdigheten återställs utan att man samtidigt tar in skatter och omfördelar medel på EU-nivå?

Av uppenbara skäl är frågorna långt ifrån okomplicerade och okontroversiella. Enighet råder om att den ekonomiska samordningen mellan euroländerna måste stärkas. Åsikterna går däremot isär vad gäller formerna för detta. Barrosos förslag är att stärka den *ekonomiska* union som redan finns inom euroområdet, och vars kärna utgörs av stabilitets- och tillväxtpakten (här nedan ”stabilitetspakten”). Andra menar att man måste gå längre och inrätta en *finanspolitisk* union, där ländernas finanspolitik samordnas starkare, till exempel genom gemensamma budgettak och andra styrande regler för det nationella budgetarbetet. Ännu starkare samordning skulle vara möjlig inom ramen för en *fiskal* union där EU ges rätt att beskatta och omfördela på europeisk nivå för att stabilisera euroområdet.

Krisen är i allra högsta grad närvarande i den stund boken skrivs. Vad som erbjuds är därför ingen entydig rekommendation men väl en samlad bedömning utifrån olika perspektiv: ekonomiska, juridiska och statsvetenskapliga. Några av landets ledande forskare ger sin syn på vad som krävs för att göra EMU långsiktigt hållbar.

Den utlösande faktorn till den kris som drabbat eurosamarbetet står att finna i den globala finanskris som bröt ut hösten 2008 i och med den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers konkurs. De akuta problem som då uppstod på de finansiella marknaderna spred sig som en löpeld över världen. Krisen har därefter övergått i en statsfinansiell kris som drabbat den europeiska ekonomin mycket hårt. För Europas vidkommande började dramat i Grekland hösten 2009.

Den avgående konservativa regeringen uppskattade då det grekiska budgetunderskottet till 3,7 procent av landets BNP, vilket redan det innebar att den tillåtna nivån för euroländernas underskott i de offentliga finanserna överskreds. Men budgetsiffrorna byggde i själva

verket på skönmålande statistik och situationen för de grekiska statsfinanserna var i realiteten långt mycket värre. Den tillträdande socialdemokratiska regeringen reviderade så småningom budgetunderskottet till 12,7 procent av BNP och fick senare justera upp siffrorna ytterligare. Det stod snart klart att Grekland inte skulle reda ut stormen på egen hand. Den grekiska skuldkrisen blev därmed hela Europas kris.

Problemet för länderna inom eurozonen var nu inte endast att de förts bakom ljuset av grekerna med hjälp av skönmålande statistik. Medlemsländerna inom Europeiska unionen hade också förbundit sig att inte komma till undsättning om ett land drabbades av en ekonomisk kris. Det var den spektakulära konstruktion EU:s ledare enats om när regelverket för den ekonomiska och monetära unionen lades fast i samband med att Maastrichtfördraget framförhandlades tjugo år tidigare. Tvärtemot vad som är gängse för valutaunioner skulle inte den europeiska valutaunionen åtföljas av en gemensam skatte- och finanspolitik, utan endast av en samordning av finanspolitiken. Ansvaret för penningpolitiken överlämnades till den oberoende Europeiska centralbanken i Frankfurt medan ansvaret för den fiskala politiken stannade kvar hos medlemsländerna. Gärna en monetär union men ingen fiskal union, hade EU-ledarna sagt för tjugo år sedan.

För att vinna trovärdighet för denna unika konstruktion krävdes finanspolitisk disciplin från medlemsländerna. Detta reglerades i den så kallade stabilitetspakten som på tyskt initiativ ingicks 1997. Pakten föreskrev bland annat att budgetunderskotten inte tilläts bli högre än 3 procent av BNP och att statsskulden inte fick överstiga 60 procent av BNP. De länder som kom att bryta mot regelverket i stabilitetspakten riskerade sanktioner i form av böter. Men redan 2003 stod det klart att såväl Tyskland som Frankrike tillät budgetunderskotten att bli högre än den föreskrivna gränsen utan att det kom att föranleda några sanktioner. Därmed var pakten i realiteten bruten och länderna enades senare om en urvattning av regelverket när det reviderades 2005.

Detta var inledningen till de problem som snart skulle undergräva den ekonomiska och monetära unionens trovärdighet. När krisen väl drabbade euroländerna på allvar hösten 2009 visade sig stabilitets-

pakten vara alltför lätt att kringgå. Samtliga 16 euroländer kom till slut att bryta mot det regelverk om de offentliga finanserna som man enats om. Kommissionen har nyligen beräknat att det sammanslagna budgetunderskottet i eurozonen kommer att uppgå till över 6 procent av BNP för år 2010 medan statsskulden uppgår till i genomsnitt 84 procent. Greklands budgetunderskott beräknas bli runt 10 procent av BNP och statsskulden uppgå till hela 140 procent, trots kraftiga budgetnedskärningar.

Euroländerna enades i detta pressade läge om att ge Grekland nödlån motsvarande 110 miljarder euro för att rädda landet undan statsbankrutt. Även andra EU-länder och Internationella valutafonden (IMF) bidrog med lån. Men paketet räckte inte för att lugna de nervösa marknaderna. Kort därefter kom regeringarna överens om ett gigantiskt räddningspaket motsvarande 750 miljarder euro, som innebar att en tillfällig europeisk finansiell stabiliseringsmekanism (EFSF) inrättades. Euroländerna stod för 440 miljarder euro i lånegarantier, 60 miljarder euro avsåg en tillfällig räddningsmekanism som hela EU är med och finansierar, och IMF sköt till ytterligare 250 miljarder euro. Europeiska centralbanken, ECB, stödköpte samtidigt krisdrabbade euroländers statsobligationer på andrahandsmarknaden. Utan dessa omfattande räddningsinsatser riskerade projektet med den gemensamma europeiska valutan att haverera.

När sedan det irländska banksystemet under hösten 2010 hotades av en kollaps till följd av fallande priser på fastighetsmarknaden ville först inte den irländska regeringen acceptera några stödpengar från unionens nyinrättade räddningsmekanism. Det sågs som ett hot mot den irländska suveräniteten att begära hjälp utifrån. Men det allvarliga läget i den irländska ekonomin blev akut när lånekostnaderna sköt i höjden för de redan hårt ansträngda irländska statsfinanserna. Budgetunderskottet för Irland beräknas för år 2010 uppnå svindlande 32 procent till följd av landets bankkris – mer än tio gånger över den föreskrivna gränsen! Till slut tvingades därför den irländska regeringen – hårt ansatt av den inhemska oppositionen och av ett utbrett folkligt missnöje – att ge efter och acceptera ett stödpaket motsvarande 85 miljarder euro, där såväl euroländerna, IMF och EU:s nya krismekanism bidrar med lån. Även Sverige bidrar med bilaterala

lånegarantier motsvarande 6 miljarder euro. Återigen hade ett lands skuldproblem kommit att bli hela Europas huvudvärk.

Portugal och Spanien är de två länder som närmast kan komma att behöva söka hjälp, medan regeringarna i dessa länder ihärdigt förnekar att det föreligger några behov av undsättning. Och fler länder befinner sig i farozonen. Hotet mot euron följer således av att skuld-krisen visat sig vara mycket svår att isolera. Trots att de hittills värst drabbade länderna varit relativt små ekonomier har andra länder utsatts för betydande risker. Den europeiska skuld-krisen har därför tvingat euroländerna att ompröva det ekonomiska samarbetet inom unionen.

Kommissionen har inlett ett arbete med att stärka den ekonomiska styrningen i EU och i euroområdet. Enligt det förslag som kommissionen presenterade i september 2010 föreslås bland annat en förstärkning av stabilitetspakten, en bättre övervakning av medlemslän-dernas finanspolitik, samt en ny rullande tidtabell för budgetarbetet, den så kallade europeiska arbetsterminen, som väntas ge möjligheter till bättre samordning av medlemslän-dernas budgetarbete. För de delar som avser ny lagstiftning väntas ministerrådet och Europapar-lamentet senast sommaren 2011 nå fram till en överenskommelse.

Parallellt med kommissionens arbete har även Europeiska rådets ordförande Herman Van Rompuy lett en speciell arbetsgrupp (*Task Force*) med uppgift att förbättra den ekonomiska styrningen. Förslagen presenterades vid ett toppmöte mellan EU:s stats- och regeringschefer i oktober 2010 då EU:s ledare även enades om att ändra i EU:s fördrag för att skapa en permanent räddningsmekanism som kan undsätta krisdrabbade euroländer i framtiden. Stats- och regeringscheferna har varit måna om att framställa detta som en begränsad fördragsändring som i grunden inte ändrar fördragets artikel 125 om att inte undsätta länder med budgetsårigheter ("no bail-out"). Förhoppningen är att fördragsändringen kan ratificeras till mitten av år 2013 för att kunna ersätta de tillfälliga räddningsmekanismer som då löper ut.

Den skuld-kris som härjar i den europeiska ekonomin har därmed föranlett ett omfattande arbete med att reformera och stärka det eko-nomiska samarbetet inom ramen för EMU. Men frågan är om dessa åtgärder är tillräckliga. Vad krävs egentligen för att återupprätta för-

troendet för det europeiska ekonomiska och monetära samarbetet? *Europaperspektiv 2011* behandlar denna för unionen helt avgörande fråga ur en mångfald perspektiv.

I bokens inledande kapitel formulerar *Sverker Gustavsson* det politiska grundproblemet i den pågående eurokrisen mot bakgrund av EU:s sextioåriga historia. När Delorsrapporten 1989 skisserade grunden för EMU-projektet, etablerades synen att länderna skulle samordna den ekonomiska politiken, men aldrig ta steget vidare till fiskal union. Skatte- och finanspolitik ansågs inte kunna hanteras på unionsnivån, med hänsyn till den allmänna opinionen. Viss omfördelning skulle istället ske genom en regionalpolitik baserad på medlemsavgifterna. Har det nu blivit dags för EU slå in på en ny väg och centralisera makten över skatter och omfördelning, i syfte att rädda euron och de länder som fallit ur stabilitetspaktens ram? Eller finns det utrymme för en nystart av stabilitetspakten och dess regel om att länderna inte ska undsätta varandra? Utgångspunkten för Gustavssons diskussion om detta är den teori om ett stegvis politiskt samgående mellan länder, som utvecklades av ekonomen Bela Balassa 1962, och som kan sammanfattas i den så kallade integrationstrappan. På trappans första avsnitt står varje land för sig. Därefter följer fem steg av gradvis ökande samgående: frihandelsområde, tullunion, gemensam marknad, monetär union och, som ett sista steg, fiskal union. Samgåendet mellan euroländerna står nu och balanserar på integrationstrappans näst högsta trappsteg.

Kommer då Delorskommitténs strategi att hålla? Gustavsson beskriver hur några av 2000-talets främsta statsvetare resonerar kring den gjorda avvägningen. Den uppenbara lösningen, menar vissa av dem, är att ta steget fullt ut och lägga skatterna och omfördelningspolitiken på samma politiska nivå som penningpolitiken: krisen erbjuder en historisk möjlighet att ta steget till fiskal union. Andra invänder att en sådan lösning inte alls är lika självklar för EU, som den kan framstå på nationell nivå. EU-samarbetet bygger på informell tillit mellan skilda länder, och en för långt driven integration riskerar att orsaka högerpopulistiska motreaktioner.

Gustavssons egen rekommendation blir att göra en förnyad satsning på stabilitetspakten, under nya och radikalt skärpta former. EU-

samarbetet måste konstitutionaliseras och federaliseras: det behöver fästas på papper vad som är ländernas ansvar och vad som är unionens. Medlemsstaternas demokratier måste ha kvar ett manöverutrymme, som är stort nog för att rösträtt, fackföreningar och massmedia skall kunna verka och förbli meningsfulla. Det finns en gräns, menar Gustavsson, för hur långt EU:s marknadsliberala projekt kan drivas utan att detta manöverutrymme går om intet.

I bokens andra kapitel beskriver *Michael Bergman och Lars Jonung* stabilitetspaktens struktur. Dess svagheter genomlysas och förslag på möjliga botemedel läggs fram med utgångspunkt i den internationella debatten. En genomgång av det makroekonomiska läget i euroområdet och EU fram till senhösten 2010 visar, att stabilitetspakten har fallerat, både vad gäller förebyggande insatser och ramverket för att korrigera överträdelser. Greklands gradvisa glidning in i allvarlig skuld kris illustrerar de allvarliga bristerna.

Vad gäller de förebyggande instrumenten pekar Bergman och Jonung ut den otillräckliga statistiska rapporteringen ut som ett första allvarligt problem. Det generella sambandet mellan låg finanspolitisk öppenhet och svaga offentliga finanser är starkt. Här har Grekland utmärkt sig som ett land som levererat felaktig eller missvisande statistik. Flera tekniker föreslås därmed för att öka den finanspolitiska öppenheten inom EU, bland annat att de statistiska centralbyråerna i EU-länderna ska göras politiskt oberoende enligt samma modell som centralbankerna, så att tillgången på korrekt statistik säkras. Ytterligare en svaghet i det förebyggande ramverket har varit otydliga regler om budgetunderskott. Dessa bör enligt Bergman och Jonung ersättas av regler om relationen mellan offentliga utgifter, skatteintäkterna och BNP, och andra tydliga budgettekniska regler, till exempel utgiftstak.

En avgörande brist har varit rådets svaga finanspolitiska styrning. Det noteras att politiska koalitioner har hindrat rådet från att utfärda rekommendationer och formulera öppen och klar kritik. Bergman och Jonung föreslår att denna svaghet kan motverkas på nationell nivå genom att oberoende myndigheter såsom finanspolitiska råd granskar finanspolitiken. För att återvinna sin trovärdighet behöver stabilitetspakten dessutom förses med tydliga undantagsregler för

länder som drabbas av djupa kriser. Vidare bör en permanent mekanism för att hantera statlig skuldkris inrättas. De reformförslag som Kommissionen lade fram hösten 2010 noteras stå i samklang med de förslag som läggs fram i kapitlet. Den sammanfattande bedömningen är att EU-länderna hade klarat den globala krisen väl om stabilitetspaktens regelverk hade följts. Denna insikt, menar Bergman och Jonung, bör kunna blåsa nytt liv i stabilitetspakten.

I bokens tredje kapitel beskriver *Sideek M Seyad* de rättsliga grunderna för stabilitetspakten och ger även ett rättsligt perspektiv på dess utveckling och de reformförslag som nu förekommer i debatten. Efter en genomgång av stabilitetspaktens sätt att fungera sedan starten, landar Seyad i en delvis annan slutsats än Bergman och Jonung. Han menar att det redan 2005, när regelverket uppluckrades efter påtryckningar från Frankrike och Tyskland, stod klart att rådet inte kan garantera stabilitetspaktens trovärdighet. För att implementeringen ska fungera måste istället EU-domstolen ges befogenhet att utdöma sanktioner när länderna överträder regelverket. Eurostat måste dessutom ges en oberoende ställning i förhållande till det politiska systemet, och de nationella statistiskbyråerna bör underställas Eurostat. Den omfattande finanspolitiska samordning som krävs för att euron ska bli en framgång bör ske inom ramen för en fiskal union.

I fördragen saknas dock en uttrycklig grund för ett sådant samarbete. Ingenstans anger fördragen att det skulle vara en av unionens målsättningar att inrätta en fiskal union. En alternativ möjlighet kan vara att euroländerna ensamma inrättar en fiskal union, med stöd i fördragsartiklarna om fördjupat samarbete. Enligt fördraget får ett fördjupat samarbete inledas om minst nio medlemsstater ingår i detta. Ytterligare ett villkor är att det går att hävda att en fiskal union är nödvändig för att förverkliga något eller några av fördragets mål, till exempel EMU. Om en sådan lösning inte skulle fungera, återstår fortfarande möjligheten att ändra fördragen för att kunna upprätta en fiskal union. Seyad konstaterar att EMU-samarbetet är trefaldigt begränsat under den gällande rättsliga ordningen: inga undantag tillåts för länder i kris, ingen undsättning ska ges, och inget utträde är möjligt. Någon av dessa tre principer behöver ge vika för att samarbetet ska fungera.

Bokens första tre kapitel pekar således på alternativa vägar att reformera eurosamarbetet. Men hur ställer sig egentligen medborgarna till de olika alternativ som har skisserats? Hur värderar de eurosamarbetet, och skulle de vara beredda att flytta över mer politisk makt till EU-nivån för att rädda det? Kapitlet av *Linda Berg* lyfter in medborgaropinionen i bilden och går på djupet med de faktorer som förklarar hur den varierar mellan individer och mellan länder.

Medan det generella stödet för EU-samarbetet som sådant är starkt, finner Berg att medborgaropinionen är splittrad i fråga om det mer fördjupade samarbete som EMU innebär. En tydlig skiljelinje finns mellan medborgare i och utanför eurozonen. Utanför eurozonen är stödet för euron svagare, och medborgarnas attityder förklaras i högre grad av identitetsfaktorer än ekonomiska faktorer. Medborgare med en stark nationell identitet är här de som uppvisar starkast motstånd mot euron. Inom eurozonen däremot, är stödet för euron relativt starkt, och något motstånd baserat på nationell identitet finns inte längre kvar. Här värderar medborgarna istället euron utifrån hur de uppfattar att den nationella ekonomin fungerar.

Vad anser då medborgarna om förslaget att överlåta ett större ansvar för skatter och välfärd på EU-nivån, så som skulle vara fallet inom en fiskal union? Berg finner att Europas medborgare vill att mer av EU:s nuvarande budget ska användas till insatser på det sociala området. Samtidigt vill en stor majoritet av EU-medborgarna att beslut på områden som skatter, social välfärd och pensioner ska fattas på nationell nivå. Förslag om att harmonisera skatte- och välfärdssystemen, får också svagt stöd hos EU:s befolkning överlag. Vad gäller medborgarnas attityder till harmonisering märks stora skillnader EU-länderna emellan, och den ekonomiska egennyttan framträder som en viktig förklaring. En tydlig skiljelinje går mellan medborgare i de nyare öst- och centraleuropeiska medlemsländerna och medborgare i de äldre medlemsländerna, som överlag är rikare, har generösare välfärdssystem och oftare spelar rollen av nettobidragsgivare inom EU. I den senare gruppen av länder är medborgarna mer skeptiska till harmonisering. Den sammanfattande bild som Berg ger är klar: medborgarna ser gärna att EU använder mer av sin nuvaran-

de budget till sociala frågor. Däremot är de i dagsläget inte beredda att föra över mer beslutsrätt på skatte- och välfärdsområdet till EU-nivån.

I bokens femte kapitel går *Mats Persson* närmare in på det politikområde som medborgarna anser vara allra viktigast att behålla på nationell nivå – nämligen pensionerna. När Greklandskrisen rullades upp under hösten 2009 framstod landets generösa pensioner som en viktig förklaring. Riskerar då pensionssystemen att bli en brandfackla i EMU-samarbetet som helhet, och finns det därmed skäl att införa en överstatlig reglering av pensionerna? Persson finner inget empiriskt stöd för en sådan farhåga. När bedömningsunderlaget breddas från att fokusera det grekiska fallet till att innefatta alla länder inom OECD, syns inget generellt samband mellan pensionssystemens generositet och dåliga statsfinanser.

Utvecklingen i EU-länderna har gått alltmer i riktning mot aktuariella pensionssystem, vilka är utformade så att varje medborgares uttag ur systemet är lika stora som de premier hon/han betalar in. I teorin har sådana system flera avgörande fördelar: de reglerar sig själva utan politisk inblandning, är transparenta och kan inte gå med underskott. Risken minimeras då för att opportunistiska politiker ska höja pensionerna för att vinna pensionärernas röster, och därigenom skapa budgetunderskott. I de europeiska pensionssystemen finns dock avvikelser från det aktuariella idealet, framförallt i form av grundpensioner för grupper som saknat möjlighet att betala in tillräckliga pensionsavgifter. Det är dessa delar som i första hand riskerar att generera budgetunderskott, framförallt i länder där utvecklingen mot aktuariella och autonoma system inte kommit lika långt (exempelvis Grekland och Frankrike). Perssons samlade bedömning är ändå att sådana problem inte skulle spilla över nämnvärt på andra länder. En harmonisering av EU-ländernas pensionssystem behövs därför inte, så länge som merparten av systemen är aktuariella. Någon harmonisering av systemen krävs inte heller för att den fria rörligheten inom EU ska fungera, utan varje individ kan enkelt bära med sig sin inbetalade pension mellan länderna, under förutsättning att den aktuariella principen följs.

EU-ländernas statsfinanser bestäms emellertid inte bara av den

nationella finanspolitiken, där pensionssystemen ingår som en viktig post. De påverkas också av internationella faktorer, som ligger bortom ländernas egen kontroll. Sådana exogena störningar kan drabba euroländerna olika hårt, och vara svåra att parera med en gemensam penningpolitik. I bokens sjätte kapitel ställer *Åsa Hansson* frågan om en fiskal union skulle kunna utformas så att den lindrar kostnaderna av exogena störningar. Hansson utgår ifrån observationen att eurozonen inte utgör något optimalt område för en gemensam valuta. Avgörande skillnader mellan länderna ökar risken att exogena störningar ska drabba dem olika hårt. Trots detta visar Hanssons genomgång av ett antal ekonomiska indikatorer att euron inte har varit till någon nackdel för deltagarländerna fram till den nu pågående krisen. Först i samband med krisen har kostnaderna av den låsta penningpolitiken blivit kännbara.

Skulle då någon form av fiskal union kunna rädda EMU? Hansson föreslår att euroländerna ska inrätta en minimal fiskal union i form av en europeisk riskförsäkring, som kan utjämna ekonomiska obalanser mellan länderna. Flera krav ställs upp för att denna lösning ska fungera. För att ländernas incitament att sköta sin ekonomi inte ska minska, får försäkringen bara lösas ut vid exogena chocker, och inte när ett lands ekonomiska problem är självförvillade. Riskförsäkringen måste dessutom frikopplas från politiken, för att inte behäftas med samma problem som den nationella finanspolitiken. Administrationen bör överlåtas på en självständig fiskal EU-myndighet, som också har befogenhet att övervaka och sanktionera, och som bemannas av oberoende ekonomer. Av flera skäl bör försäkringen inte finansieras genom europeiska skatter, utan genom premier som bestäms utifrån ländernas skatteintäkter eller BNI. Hansson framhåller att en europeisk beskattningsrätt saknar stöd hos medborgarna och att skattepolitiken i EU-länderna även fortsättningsvis behöver kunna anpassas efter lokala förhållanden. Hon framhäver också att skattekonkurrensen mellan ländernas olika system har gynnat effektiviteten i resursanvändningen.

I bokens sjunde kapitel belyser *Mattias Dahlberg* den begränsade europeiska integration som skett inom området för direkta skatter. Medan EU-länderna har kommit överens om gemensamma minimi-

nivåer för indirekta skatter (moms och punktskatter), hör de direkta skatterna (som skatt på arbetsinkomst) till de områden där man har varit mest angelägen om att bevara det nationella självbestämmandet. För EU-beslut krävs här enhällighet i rådet, vilket reflekterar de direkta skatternas stora betydelse som grund för den offentliga sektorn och välfärdssystemen i EU-medlemsstaterna. Samtidigt är skatteuttaget i medlemsländerna av stor betydelse för valutaunionens funktionssätt och de fria rörligheternas förverkligande. Har det i och med eurokrisen blivit nödvändigt att skynda på integrationen ifråga om direkta skatter?

EU-lagstiftningen gällande direkta skatter består i dagsläget av ett förhållandevis litet antal direktiv. Trots detta har EU-rätten fått stort inflytande på centrala delar av de nationella skattesystemen. Detta genom att EU-domstolen meddelat nära 150 domar gällande de nationella skattelagstiftningarnas förenlighet med de fria rörligheterna. Dahlbergs genomgång av en rad epokgörande domar visar dock att EU-domstolens avvägning mellan de fria rörligheterna och nationellt självbestämmande inte har varit konsekvent gällande centrala problem som skatteflykt och gränsöverskridande resultatutjämning inom koncerner. Han konstaterar att detta medför stora svårigheter vid tillämpningen av EU-rätten.

Slutsatsen är att det behövs mer EU-lagstiftning om direkta skatter för att vägleda EU-domstolen, som varken kan eller bör göra breda systematiska överväganden i lagstiftarens ställe. EU-domstolen har att döma i de fall som den ställs inför, och kan inte påverka vilka aspekter av de nationella rättsordningarna som ska tas upp till prövning. Möjligen kan den pågående krisen få till följd att EU-kommisionen lyckas övertyga medlemsstaterna om behovet av att anta ny lagstiftning gällande beskattning i gränsöverskridande situationer. Såvida inte den nu pågående krisen fördjupas, menar dock Dahlberg att det inte finns något behov av en fiskal union med en långtgående samsyn på hela skatteområdet.

En bristande europeisk samordning på skatteområdet kan bli mycket kännbar för medborgare och företag i situationer då fler än en medlemsstat gör anspråk på att beskatta samma inkomst. I bokens åttonde kapitel belyser *Martin Berglund* hur EU-länderna förhåller

sig till varandra när det gäller att undvika internationell dubbelbeskattning av inkomster. Berglund observerar att en konflikt mellan koordinering och nationell autonomi fanns redan i 1989 års Delors-rapport om EMU:s inrättande. Å den ena sidan framhöll rapporten att fria kapitalrörelser skulle förutsätta en koordinerad skatte- och finanspolitik. Å den andra sidan betonades att ländernas skilda ekonomiska, sociala, kulturella och politiska egenskaper skulle bevaras.

Då inkomstskatterna i huvudsak inte är harmoniserade inom EU, bygger ländernas metoder för att undvika dubbelbeskattning på nationell lagstiftning eller domstolspraxis, och skatteavtal som länderna har ingått bilateralt. Två huvudsakliga metoder används av medlemsländerna: dels avräkningsmetoden, som mycket förenklat innebär att skatten på utländska inkomster minskas i samma utsträckning som skatt har betalats utomlands; dels exemptmetoden, som förenklat innebär att utländska inkomster inte beskattas alls. Exemptmetoden har blivit vanligare i västvärlden överlag, men Berglund konstaterar att inget företräde ges för den ena eller den andra metoden i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, eller i de EU-direktiv som finns på skatteområdet.

Kapitlets jämförelse av Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Sverige visar på stora skillnader i metodval, inte bara mellan länderna, utan även inom dem gällande olika typer av inkomster. Skillnaderna följer inget enkelt mönster och kan inte förklaras enbart med hänvisning till ländernas ekonomiska egenintresse. Istället är ländernas olika metodval i hög grad förknippade med deras skilda rätts-traditioner och har vuxit fram gradvis under 1900-talet. Mot denna bakgrund ställer sig Berglund tveksam till förslaget om en fiskal union. Om det inre sammanhanget i varje skattesystem ska respekteras kan den nu inslagna vägen, som innebär en gradvis harmonisering av ländernas skatterättsordningar, vara att föredra.

I bokens avslutande kapitel återvänder så *Hans Agné* till de centrala demokratifrågor som aktualiseras av EMU-samarbetet och den aktuella eurokrisen. Agné noterar att spänningen mellan demokrati och effektivitet ofta ökar i kristider: de åtgärder som anses gynna effektiviteten står inte alltid i samklang med demokratin. Samtidigt är låg effektivitet just det som kännetecknar ekonomiska kriser och det

är centralt att hålla fast vid demokratin som legitimeringsgrund för EMU. I kapitlet utvärderas först det nuvarande EMU-samarbetets demokratiska legitimitet, och därefter frågas hur denna skulle påverkas om en fiskal union inrättades.

Agné prövar tre statsvetenskapliga argument för att oberoende institutioner av ECB:s slag kan vara demokratiskt legitima, trots att de begränsar utrymmet för demokratiska beslut. Ett första klassiskt argument är att oberoende institutioner är legitima om deras makt är delegerad av folket eller de folkvalda, och kan återtas. Så finner Agné inte vara fallet inom EMU, då medlemskapet av ekonomisk-politiska skäl är närmast oåterkalleligt och ingen makt kan återtas från ECB utan enighet om fördragsändring. Det andra klassiska argument som prövas, är att ECB:s oberoende möjliggör att folket binder sig för att uppnå sina egna mål. Inte heller detta argument befinns hålla, då EMU-samarbetet innebär att offra en central målsättning (penningpolitisk makt) för att nå en annan (prisstabilitet). Slutligen prövas argumentet att vissa oberoende institutioner är absolut nödvändiga för att demokratin ska kunna upprätthållas. Enligt Agné har dock EMU i sin nuvarande form snarare effekten att hindra demokratiskt initierade reformer och institutionell experimentering.

Vad skulle det då betyda för demokratin att inrätta en fiskal union parallellt med EMU? Att på detta vis kompensera länderna för kostnader av att ingå i EMU, menar Agné skulle kunna tillföra det handlingsutrymme som folkstyrelsen nu saknar. Till exempel skulle de länder som drabbas av svår ekonomisk kris inte bara, som idag, ställas inför de extrema alternativen att träda ur EMU eller att vara kvar och själva bära kostnaderna för detta. En mängd andra förslag med olika kostnadsstruktur skulle kunna övervägas. I och med detta skulle opinionsbildning och allmänna val få större betydelse för de slutliga besluten, och EMU-projektets demokratiska legitimitet stärkas.

De nio kapitlen i denna bok bidrar med en mångfacetterad bedömning av de utmaningar EMU står inför. En viktig slutsats i flera av bidragen är att den ekonomiska och monetära unionen i sin nuvarande konstruktion är otillräcklig. Den pågående krisen ställer därför krav på omfattande reformer av det ekonomiska och monetära samarbetet så att liknande kriser kan förebyggas i framtiden. Det råder

däremot oenighet om huruvida dessa reformer också innebär att en fiskal union behöver inrättas. Motståndet mot en sådan utveckling är alltså omfattande. Här erbjuds underlag till en fortsatt diskussion kring hur unionens marknader, rättssystem och demokrati kan komma att påverkas såväl *utan* en fiskal union som *med* en gemensam finanspolitik baserad på europeiska skatter.

Historiskt har den Europeiska unionen gått starkt ur kriser. Den pågående krisen öppnar därför möjligheter till att förbättra och fördjupa EU-samarbetet så att unionen står bättre rustad för att möta morgondagens utmaningar. Den fortsatta diskussionen bör handla om vad som krävs för att infria dessa förhoppningar även denna gång.

Myntunion utan fiskal union – hur är en sådan politiskt möjlig?

av Sverker Gustavsson

Med jämna mellanrum inträffar händelser, som skärper den egna blicken för vad som är betydelsefullt. Det kan vara läsningen av en bok, som ger sammanhang och perspektiv. Eller som i det här fallet, att bli ordentligt ställd mot väggen av en kollega.

En sådan konfrontation var jag med om under några dagar 1999 på en forskningskonferens i Förenta staterna. Något hundratal amerikanska statsvetare, specialiserade på EU, hade inbjudit en lika stor grupp europeiska kolleger till överläggningar. Dessa pågick i fyra dagar och hade på vanligt sätt formen av föreläsningar, paneldebatter och diskussioner av egna utkast. Händelsen inträffade under en paneldebatt. Plötsligt föll en amerikansk kollega litet grann ur ramen och började provocera. Vad anser våra europeiska gäster? Har de någon lösning på det problem, som det innebär att deras myntunion inte också har konstruerats som en fiskal union? Eller är det med dem som det var med de kolleger från Öst- och Centraleuropa som vi mötte före 1989? De återgav bara vad deras regeringar hävdade utan att göra någon egen bedömning.

Dagens europeiska regeringar tänker inte följa Förenta staterna, Kanada och Tyskland i spåren. Det är vad vi hör våra europeiska gäster säga, fortsatte utmanaren sarkastiskt. Deras myntunion avses bli den första i modern historia, där centralmakten inte förfogar över skattebaserna och därigenom förmår omfördela. Den inrättning, som regeringarna så vackert kallar stabilitetspakten, tror de skall onödiggöra fiskal integration. Myntunion utan fiskal union kan rimligen inte fungera. Likafullt har idén satts i verket. Förhoppningarna har

ställt till två ömsesidiga förpliktelser. Länderna lovar varandra att aldrig låta underskottet i de offentliga finanserna överstiga tre procent samt att aldrig sätta sig i större skuld än sextio procent av landets samlade produktion. Om dessa båda löften kan hållas, resonerar man, kommer länderna aldrig att behöva undsätta varandra. Därmed behöver de heller aldrig förfoga över varandras skattebaser. Att överstaten inte kan beskatta och därmed inte heller omfördela tolkas utifrån dessa båda löften som en överkomlig svårighet.

Förutsatt att stabilitetspakten respekteras behöver frågan om bristande förmåga att omfördela aldrig ställas. Detta är pudelns kärna, ironiserade vår kollega. Länderna centraliserar och frånhänder sig makten över myntet utan att samtidigt centralisera makten över skattebaserna och de offentliga utgifterna. Detta är inget mindre än en sensation, fortsatte han. Lösningen har karaktären av ett fullskalexperiment utan känd teori. Vilket ansvar inför eftervärlden påtar sig inte regeringarna genom att välja denna konstruktion! Experimentet förefaller vägledas av en mystifierande förlitan på historien som ett högre väsen, sade provokatören vidare. Om inte Ni europeiska statsvetare reagerar mot detta, ligger misstanken nära till hands, att även Ni föreställer Er att något övernaturligt sist och slutligen skall ställa allt till rätta. Eller försöker Ni i smyg lösa problemet? Vad har Ni i så fall kommit fram till?

Provokatören uppnådde sitt syfte. Under resten av veckan kom många samtal att handla om huruvida stabilitetspakten var konstruerad på ett sätt som kunde hålla. Något samlat svar blev det väl knappast. Forskningskonferenser fungerar inte på det sättet. Men det väckte i varje fall hos mig – och jag tror hos de flesta som var med – en känsla för att myntunion utan fiskal union är något som avviker från vad det finns skäl att förvänta sig.

Så här långt efteråt har jag svårt att skilja mellan vad som faktiskt blev sagt vid det aktuella tillfället och vad som återspeglar senare läsning och eget arbete med problemet. Som jag själv minns det kände jag mig mindre provocerad än vad många andra gjorde. Att unionen var asymmetriskt uppbyggd hade jag redan kommit att framhålla i mina publikationer. Om detta handlade också mitt eget bidrag till den amerikanska konferensen. Som poängen i efterhand framstår i

alla händelser utmanarens eminenta förmåga att sträcka sig utöver den ekonomiska och juridiska analysen och framhålla vikten av att även fråga efter den *politiska* möjligheten att upprätthålla myntunion utan fiskal union.

Ekonomiskt och juridiskt går arrangemanget lätt att tänka sig. Från politisk synpunkt, däremot, behöver myntunion utan fiskal union reellt kunna förpliktiga. Medlemsländernas medborgare måste i medlemsländer grundade på yttrandefrihet, föreningsfrihet och allmän rösträtt vilja godvilligt acceptera en ordning med gemensamt mynt, gemensam växelkurs och gemensam ränta. Så måste de vilja göra trots att skattebaserna inte har integrerats och trots att det saknas en effektiv federal mekanism för utjämning mellan länderna.

Det gäller bara att förstå vad som är bäst för alla, säger en ekonom som bortser från den politiska aspekten. Det gäller bara att fästa på papper vad man har avtalat och tillämpa överenskomna sanktioner, säger på motsvarande sätt en jurist som bortser från den politiska aspekten. Att fråga efter vad som övertygelsemässigt binder medborgarna till varandra breddar perspektivet. Politiskt är frågan vad som fordras *utöver* att tänka ut vad som är bäst för alla och att fästa detta på papper. Vad är det som gör att länderna och medborgarna som en socialt naturlig sak godtar myntunion utan fiskal union?

Faktum är att budgetunderskotten och skuldsättningen blev större än vad uppläggningsen förutsatte. Samtidigt är det påfallande att detta under de första tio åren inte tilldrog sig nämnvärd uppmärksamhet. Den långa högkonjunkturen blev i praktiken ägnad åt att dölja hur länderna bortsåg från stabilitetspakten. Ända till våren 2010 kom det att dröja innan den politiska frågan på allvar började ställas. Risker för sammanbrott förmådde då länderna att överge tanken om att inte komma till varandras undsättning. Den fråga, som den amerikanske provokatören elva år tidigare hade velat förmå sina europeiska kolleger att besvara, kom nu på allvar att börja dryftas.

För att något litet distansera mig från den i dag aktuella debatten om växande arbetslöshet, hotande statsbankrutter och tilltagande högerpopulism i medlemsländerna börjar jag med att redogöra för den uppenbara lösningen. Enligt denna uppfattning, som den amerikanske provokatören underförstått utgick från, förutsätter mynt-

union fiskal union. Det var denna bedömning som Delorskommittén avvisade, när den i sin rapport 1989 föreslog den lösning som sedermera valdes och som fick sitt formella uttryck i Maastrichtfördraget 1991.

Tjugo år senare möter vi i huvudsak tre reaktioner på den då valda lösningen. Den första går ut på att hålla fast vid Delorsrapportens bedömning. Den andra är att radikalt ompröva vad som då sades och i stället satsa på den uppenbara lösningen, vilket skulle innebära en konsekvent uppbyggd myntunion *med* i stället för *utan* fiskal union. Enligt ett tredje sätt att reagera, slutligen, bör vi besinna det historiska fullskaleexperimentets inbyggda risker och nöja oss med att något litet – men på viktiga punkter – modifiera den faktiskt valda lösningen. Frågan blir vilka överväganden, som närmare bestämt bör vägleda en sådan försiktigare och mer genomtänkt hållning till frågan om vad myntunion utan fiskal union politiskt kräver.

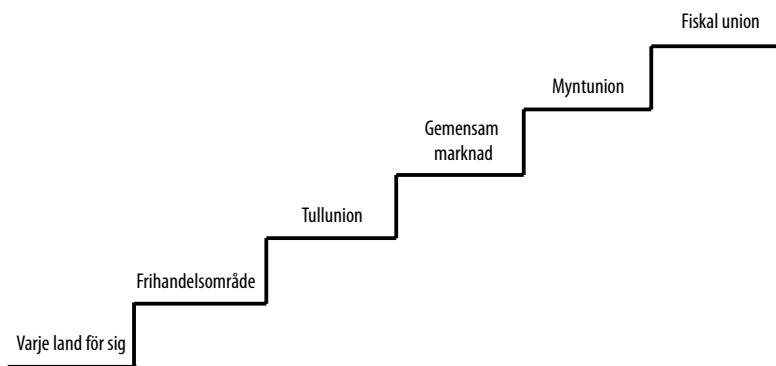
Efter denna inledning avser jag att närmare redogöra för den uppenbara lösningen samt att klargöra på vilken punkt Delorskommittén avvek från denna. Därefter framställer jag hur de båda sinsemellan mycket olika åsiktsriktningar, som är kritiska mot den gjorda avvikelserna, argumenterar. Mot bakgrund av de olika argumenten för och emot den valda lösningen avslutar jag sedan med att formulera min egen uppfattning.

Den uppenbara lösningen: låt det ena steget följa på det andra!

Hållbarheten av olika invändningar blir lättare att pröva, om vi tänker oss att de riktar sig mot en som självklar betraktad grunduppfattning. Huvudlinjerna i varje teoretiskt meningsutbyte framträder på det sättet tydligare. Här handlar det om graden av politiskt samgående. Olika nivåer av politisk integration låter sig med fördel utmejslas som en räckta trappavsatser, där de högre stegen förutsätter dem som kommer innan och ligger lägre.

Integrationstrappan som ett sätt att framställa saken lanserades av den ungersk-amerikanske ekonomen Bela Balassa 1962. Dennes

förenkling är enligt min mening allttjämt oöverträffad, när det gäller att klargöra vad som är kontroversiellt. Den tänkta trappan sträcker sig från en första avsats, helt utan samgående, till en sjätte nivå, där enheterna tillsammans utgör en fiskal union. Även skattebaserna är då gemensamma. Mellan den ena ytterligheten, utan någon bindning till andra länder, och den andra extremen, som är fullt genomförd fiskal union, möter fyra mellanlägen: frihandelsområde, tullunion, gemensam marknad och myntunion.



Figur 1. Integrationstrappan

Inom ett frihandelsområde, den andra nivån i trappan, råder tullfrihet mellan de ingående länderna. Tullsatserna är emellertid inte samordnade gentemot tredje land. När samgåendet har formen av tullunion, den tredje nivån, är den yttre tullmuren lika för alla. Då marknaden är gemensam, den fjärde nivån, är inte bara tullar utan även andra handelshinder undanröjda. På den femte nivån frånträder medlemsländerna rätten till eget mynt samt därmed egen ränta och egen växelkurs. Medborgarna kan då bara anpassa sig till de ekonomiska svängningarna genom att sänka sin standard eller genom att flytta. De medborgare och territorier som ingår i myntunionen kan inte överbrygga tillfälliga motgångar genom att devalvera eller låta värdet på sitt eget mynt prissättas enligt principen flytande växelkurs.

På den sjätte avsatsen i trappan, slutligen, kombineras myntunionen med ett gemensamt förfogande över tillgängliga skattebasen.

Innebörden blir fiskal union, det vill säga att resurser som skapas inom någon viss del av territoriet och av olika delar av befolkningen, efter gemensamma beslut kan användas inom hela territoriet och för hela befolkningen. Fiskal union möjliggör utjämning av regionalt, socialt och demografiskt betingade skillnader inom territoriet och befolkningen som helhet. Det går då att solidariskt kompensera för effekterna av att hela territoriet har samma ränta och växelkurs. Medborgarna behöver inte sänka sin standard fläckvis till följd av ekonomiska chocker, som inte drabbar alla delar av territoriet. De kan hävda principen om lika lön för lika arbete och de behöver inte ställas inför valet att flytta eller drastiskt sänka sin levnadsstandard.

Vad steget från den femte till den sjätte avsatsen empiriskt innebär framgår av att moderna förbundsstater som Förenta staterna, Kanada och Tyskland omfördelar tjugo à trettio procent av den samlade produktionen. Detsamma gäller i ännu högre grad för enhetsstater av typen Danmark, Storbritannien och Sverige. Samma mynt, ränta och växelkurs förutsätter i praktiken en offentlig politik, som kompenserar för att de ekonomiska förutsättningarna är olika i skilda delar av landet och för olika samhällsgrupper.

Utan denna koppling mellan myntunion och fiskal union skulle anspråken på medborgarnas flexibilitet, i fråga om lika lön för lika arbete och samma levnadsnivå oavsett bostadsort, alltför mycket komma att tänga gränsen för det politiskt uthärdliga. Med vidmakthållen yttrandefrihet, föreningsfrihet och allmän rösträtt går det inte att gå hur så långt som helst när det gäller att tvinga medborgarna att anpassa sig. Om företrädarna för något visst territorium vågar ta det femte steget i integrationstrappan, måste de följaktligen även vara beredda att ta det sista och politiskt avgörande steget till den sjätte nivån. En europeisk myntunion kan med andra ord bara formas analogt med hur historiskt givna enhets- och förbundsstater har vuxit fram och kommit att fungera. Annars kommer den inte att vara långsiktigt hållbar.

Så ter sig den uppenbara lösningen framställd med hjälp av Bela Balassas integrationstrappa. Enligt detta sätt att tänka är det naturligt att föreställa sig, att myntunion framtvingar fiskal union. Det som förutsätts för att det skall vara på det sättet är de konstitutionella

ramvillkor, som utgörs av politisk frihet och allmän rösträtt i medlemsländerna.

Resonemanget har som allmän förutsättning, att det är tillåtet att skriva i tidningar, bilda fackföreningar och kämpa om den politiska makten utifrån principen om allmän rösträtt och legitim opposition. Om unionen bestod av en samling diktaturer, skulle lösningen inte vara lika uppenbar. Så snart problemet ställs under förutsättning att det rör sig om en grupp demokratier följer av detta en benägenhet för omfördelning mellan regioner, samhällsgrupper och generationer. Därigenom lindras sociala spänningar, som inte går att utjämna bara genom att medborgarna flyttar eller sänker sin levnadsstandard.

Förekomsten av politisk frihet och allmän rösträtt gör det svårare för demokratiskt beroende regeringar att motstå medborgerliga krav. Om väljarna är fria att yttra sig och kan rösta bort sina förtroendevalda, finns det en uppenbar risk – eller möjlighet om vi så vill – att dessa möjligheter utnyttjas på ett sätt som framtvingar en massivt omfördelande fiskal union.

Den första huvudståndpunkten: den sjätte nivån måste förbli avspärrad!

Den självklara invändningen mot den uppenbara lösningen är att den på det europeiska planet är oprövad. Det rör sig om en skrivbordskonstruktion. Den visar vad som är naturligt, inte vad som är genomförbart. Problemet i verkligheten är att medborgarnas förtroendevalda inte kan stanna klockan och börja från början. Om de vill gå utöver att göra marknaden gemensam, måste de försöka göra detta inom historiskt givna förutsättningar.

Ramvillkoren utgörs inte bara av den politiska friheten i form av verksamma massmedia och fackföreningar. Avgörande är den allmänna rösträtten. Av den följer en opinionsberoende parlamentarism eller, i de länder där detta är aktuellt, ett opinionsberoende presidentstyre. Styrelseskicket är mer begränsande på nationell än på europeisk nivå. Fiskal solidaritet över nationsgränserna är följaktligen inget som utan vidare kommer att inställa sig. Det framstår som lärdomen mot bak-

grund av hur nationellt demokratiska *och* fiskala gemenskaper under de senaste hundrafemtio åren undan för undan kom att befästas. Valrörelser handlar mest av allt om skatter och offentliga utgifter.

Utifrån den invändningen förstår vi bättre varför stats- och regeringscheferna för tjugo år sedan valde en annan lösning än den från principiell synpunkt närmast till hands liggande. Den uppenbara lösningen skulle ha inneburit, att länderna hade utrustat unionen med egen beskattningsrätt. Uppgiften skulle ha blivit att utforma riktlinjer för en omfördelande union syftande till djupgående politisk och fiskal integration. För detta saknades förutsättningar. Allmänna opinionen kunde inte förväntas tillstyrka en genomgripande fiskal solidaritet över nationsgränserna.

Likafullt bestämde sig stats- och regeringscheferna under senare delen av 1980-talet för att ta steget upp till den femte avsatsen. Poängen är att de bestämde sig för att göra detta utan att även vilja ta det sista steget. Detta krävde att den nya ordningen – i syfte att parera vad som kunde tänkas inträffa enligt den uppenbara lösningen – utrustades med en *spärr* mellan den femte och den sjätte avsatsen. För att klargöra beskaffenheten av denna som nödvändig ansedda låsanordning riktar jag nu blicken mot Delorskommitténs rapport. Dess bedömning, låg till grund för Maastrichtfördraget i december 1991 och medlemsländernas ratificering under 1992 och 1993.

Den 17 april 1989 överlämnade Delorskommittén sin rapport om inrättandet av en ekonomisk och monetär union till stats- och regeringscheferna. Mandatet hade kommissionsordföranden Jacques Delors och hans medkommitterade, som var ländernas centralbankschefer, fått vid toppmötet i Hannover tio månader tidigare. Före sina avgörande förhandlingar önskade stats- och regeringscheferna en samlad bedömning av lösningens principiella innebörd och ett förslag om stegvis praktiskt genomförande. Så hade regeringarna gjort när Romfördraget förbereddes under ledning av den belgiske premiärministern Paul-Henri Spaak på 1950-talet. Också denna gång bedömdes denna teknik att förhandla i två steg, med ett stort inslag av tjänstemän i det första steget, vara vad som krävdes för att undvika politiska låsningar. Ledande förtroendevalda borde inte förhandla om vad som i ett större perspektiv framstod som administrativa detaljer.

På det sättet kom vad jag här kallar spärifrågan att analyseras som om problemet enbart var ekonomiskt och juridiskt. Den politiska svårighet, som kunde bedömas föreligga, fördes åt sidan för att möjliggöra framgångsrika förhandlingar. För en statsvetare, som betraktar kommitténs analys tjugo år senare, vill det förefalla som om frågan om bästa sättet att spärra den översta avsatsen i trappan därigenom blev alltför styvmoderligt behandlad.

Visserligen skedde detta på ett sätt som med största sannolikhet gagnade tidsplanen. Samtidigt är det lätt att se hur frånvaron av politisk analys bäddade för framtida svårigheter. För att kunna snabbt lösa problemet tvingades kommittén reducera betydelsen av den påfrestning på ländernas sammanhållning, som myntunion utan fiskal union måste medföra. Att yttrandefriheten, föreningsfriheten och rösträtten är etablerade som en konsekvens av de båda världskriegen och det kalla kriget kom på det sättet förutsättas inte ha någon avgörande betydelse för idén om att vilja ta de femte men inte det sjätte steget.

Avvikelsen från den uppenbara lösningen framgår av den valda terminologin. Enligt det 1989 etablerade språkbruket åtföljs myntunionen inte av en *fiskal* utan av en *ekonomisk* union. Ofta går det att utläsa nyanser genom att jämföra hur något uttrycks på de olika unionsspråken. Här är bilden entydig. På tyska är den föreslagna unionen en "Wirtschafts- und Währungsunion". På franska och engelska är den en "union économique et monétaire" respektive "economic and monetary union". Det som framhävs genom valet av ordet "ekonomisk" i stället för ordet "fiskal" är på alla tre språken marknadsaktörernas intresse av stabila villkor. Vad som kommer i andra rummet är medborgarnas potentiella intresse av lika rättigheter grundade på att skattebaserna används solidariskt över nationsgränserna.

Rapporten var disponerad i tre kapitel. Det första av dessa behandlade förhistorien, det andra vad som utmärker det fullt genomförda systemet och det tredje det praktiska förverkligandet av de olika stegen fram till det önskade slutresultatet. Utifrån den här ställda frågan om hur den uppenbara lösningen antogs kunna undvikas är det mittersta avsnittet av störst intresse. Närmare bestämt är det fem sidor i det kapitlet under rubriken "den ekonomiska unionens grunddrag",

som redovisar den gjorda avvikelserna i förhållande till den uppenbara lösningen.

Poängen med en ekonomisk union, i motsats till en fiskal, är att den förstnämnda kombinerar, heter det på dessa fem sidor, egenskaperna hos ”en obegränsad gemensam marknad” med ”en uppsättning regler som är oavvisligen nödvändiga för att en sådan marknad skall fungera på det mest ändamålsenliga sättet”. Om dessa båda önskemål samtidigt skall kunna tillgodoses, hävdar kommittén, förutsätter det följande fyra grundelement:

- en gemensam marknad, inom vilken personer, varor, tjänster och kapital kan fritt cirkulera
- en konkurrenspolitik och andra liknande regler, som är ägnade att stärka tillämpliga marknadsmekanismer
- en unionsgemensam politik, som är ägnad att främja struktur- och regional utveckling, samt
- en samordning av ländernas ekonomiska politik, som bland annat innefattar bindande regler för medlemsländernas budgetpolitik.

Avvikelsen från den uppenbara lösningen kommer främst till uttryck i den tredje punkten. Stödåtgärder för strukturomvandling och regional utveckling innebär visserligen kostnader för en unionsbudget byggd på medlemsavgifter och därmed jämförelsevis begränsade möjligheter till omfördelning av resurser över nationsgränserna. Vad formuleringen utsäger är likafullt något annat än vad den uppenbara lösningen förutsätter, nämligen utjämning med hänsyn till innehållet av begreppet medborgarskap.

Utjämning mellan näringsregioner och inte mellan medborgare

Det som avses i den tredje punkten är inte rättigheter för den enskilde *medborgaren* utan ett unionsintresse av att någon viss *näringsregion* inte hamnar på efterkälken. På det sättet kringgår Delorskommittén det av yttrandefriheten, föreningsfriheten och den allmänna röst-

rätten förorsakade problemet. Det sker genom att man inrättar vad man bedömer vara en spärranordning mellan den femte och den sjätte avsnittet i integrationstrappan. Idén är att främja ett element av ”sammanhållning” utan att denna samhörighet grundar sig på enskilda medborgares individuella rättigheter.

Poängen är att det därigenom på ett politiskt mindre påfrestande sätt går att omfördela begränsade resurser. Det sker genom att rätten till någon viss nytta eller tjänst inte knyts till den med yttrandefrihet, föreningsfrihet och rösträtt utrustade individuella medborgaren på det sätt som den uppenbara lösningen förutsätter. Territorier är förvisso företrädda också inom en union, som är ekonomisk men inte fiskal. Skillnaden är att den ekonomiska unionen inte förutsätter några rättigheter till någon viss levnadsstandard för den enskilde, absolut eller relativt definierad, vilka går att åberopa inför myndigheter och domstolar.

Delorskommittén förmådde med andra ord på ett – åtminstone kortsiktigt – skickligt sätt skapa enighet kring idén om att länderna borde ta det femte steget i trappan utan att göra ansvaret för skattebaserna gemensamt. Det skedde genom att flytta uppmärksamheten från den enskilda medborgarens levnadsstandard till regionerna och deras näringsliv. På ett intuitivt plan hade med andra ord Delorskommittén fullt klart för sig den opinionsmässiga verklighet, som Linda Berg beskriver i sitt kapitel.

Uppgiften att politiskt hålla samman unionen borde enligt Delorskommittén inte lösas genom att utjämna individuell levnadsstandard. Befolkningarna i länder med lika och allmän rösträtt är helt enkelt inte beredda att acceptera något sådant för att kompensera för de individuellt samhällseliga verkningarna av att ränta och växelkurs inte kan variera. Inriktningen bör i stället vara, skriver kommittén, att utjämna produktionsvillkor med avseende på fysisk infrastruktur, kommunikationer och inrättningar för utbildning, ”så att anpassningen till nya marknadsbetingelser inte huvudsakligen behöver åstadkommas genom storskaliga befolkningsrörelser.” Sammanfattningsvis var kontentan av resonemanget, att trycket på skattebaserna borde göras regionalt intressebaserat och inte grunda sig på medborgarnas anspråk på individuella rättigheter.

Våren 2010 sattes det av Delorskommittén föreslagna sättet att spärra passagen mellan den femte och sjätte avsatsen på sitt hittills allvarligaste prov. Det skedde när det blev aktuellt att ställa krav på att stabilitetspakten faktiskt skulle följas. Vid sidan av en debatt om bättre upprätthållande av gjorda åtaganden framställdes grundläggande politisk kritik. Vad skulle legitimt kunna hindra medlemsländer från att alltför mycket skuldsätta sig och vilja undsätta varandra när så redan skett?

Invändningarna mot hur spärranordningen hade konstruerats kom från två olika håll. Längs den välkända äldre linjen gick kritiken ut på att hela den grundläggande idén om att spärra passagen från den femte till den sjätte avsatsen är missriktad. Det enda rätta är och förblir, började det återigen att hävdas, att på allvar resa frågan om myntunion *med* snarare än *utan* fiskal union. Längs en annan och motsatt linje i debatten började det ställas krav på fördjupad konstitutionell förståelse och tydligare differentiering mellan vad som är medlemsländernas och överstatens uppgifter. Bara därigenom skulle det gå att säkerställa långsiktigt politiskt stöd för idén om att unionen permanent befinner sig på den femte avsatsen.

Den andra huvudständpunkten: den sjätte avsatsen får inte blockeras!

Våra dagars främste företrädare för den uppenbara lösningen är den kände rättsfilosofen och demokratiteoretikern Jürgen Habermas. Hans starkt polemiska artikel i *Die Zeit* den 20 maj 2010 visar vad som är huvudsaken för den som menar att det är historiskt missriktat att bekymra sig om en spärr mellan den femte och den sjätte avsatsen. Vad som just hade hänt visade enligt hans mening hur meningslöst det är att försöka hålla tillbaka inslaget av fiskal union, när steget upp till den femte nivån väl har tagits.

Bakgrunden var de ledande politikernas misslyckande tio dagar tidigare, natten mellan den 8 den 9 maj. Den tyske förbundskanslern Angela Merkel och den franske presidenten Nicolas Sarkozy hade då tillsammans med övriga stats- och regeringschefer – tvärtemot

grundtanken i stabilitetspakten – tvingats ta gemensamt ansvar för samtliga medlemsländers statsfinanser och offentliga politik. Därmed hade det enligt Jürgen Habermas inträffat ett paradigmskifte. Idén om negativ solidaritet, att länderna lovar varandra att inte fiskalt undsätta varandra, hade i praktiken övergivits.

Mot detta paradigmskifte hade Jürgen Habermas i och för sig inget att invända. Det som hade inträffat låg helt och hållet i linje med den uppenbara lösningen. Vad han lade de ledande politikerna till last var inte åsiktsbytet som sådant utan bristen på demokratiskt klagörande förberedelser för denna omvändelse under galgen. Det som saknas hos våra europeiska ledare, skriver han, är en förmåga att kunna räta på ryggen och visa ledarskap i ljuset av ländernas gemensamma erfarenheter av krig och förödelse. Över alla gränser behöver de europeiska medborgarna i alla medlemsländer generation efter generation göra sig själva medvetna om sitt gemensamma öde och ansvar i ljuset av det förgångna, argumenterar Jürgen Habermas. I stället för att i ett rationellt samtal klargöra huvudlinjerna i den europeiska historien låter sig politikerna jagas av boulevardpressen och de globala finansmarknadernas skrupelfria aktörer. Vad som är den allmänna meningen anses vara fastställt genom opinionsmätning och inte på grundval av klagörande debatt med utmejslade argument och vetenskaplig analys.

Sättet att framställa problemet illustrerar vad som på ett praktiskt plan utmärker den uppenbara lösningen. De som företräder den uppfattningen är bergfast övertygade om vad som är rätt politik. Lösningen är för dem uppenbar. Av detta följer samtidigt att de tar lätt på tänkbara invändningar om vad som är realistiskt och vad försiktigheten kräver. Jürgen Habermas tänker sig på fullt allvar att intellektuellt och moraliskt starka ledare skall kunna omvända sina medborgare till att vilja omfördela resurser inom unionen som helhet. Idén är med andra ord att politiker och väljare, som är mer politiskt upplysta än för närvarande, kan övertalas att uppvisa nödvändig fiskal solidaritet över gränserna.

Att ländernas politiska system präglas av yttrandefrihet, föreningsfrihet och allmän rösträtt tolkar Jürgen Habermas uteslutande som en tillgång för den som önskar genomföra den uppenbara lösningen.

Idén om att det behövs en spärranordning mellan den femte och den sjätte avsatsen är enligt hans mening uttryck för missriktad modstulenhets. Att intressera sig för spärrproblemet är i hans ögon en moraliskt tvivelaktig verksamhet. Skälet är att den avleder medborgarnas uppmärksamhet från vad som är långsiktigt nödvändigt.

Historisk medvetenhet är vad som politiskt möjliggör

Utgångspunkten för den av Jürgen Habermas med sådan bravur företända humanistiska grundtanken om den genomtänkta åskådningens och argumentationens politiska möjligheter är vad som i våra skolböcker kallas för den nya tiden – en tredje tidsålder efter antiken och medeltiden – och som på allvar började gestaltas för femhundra år sedan.

Påven och kejsaren hade i det medeltida Europa gjort anspråk på att förvalta den romerska världsstatstanken. Reformationen och renässansen och de stora religionskrigen hade ryckt undan grunden för de sista resterna av dessa anspråk. Den nya tidens kyrkliga och världsliga furstar hade haft att finna en ny formel för samlevnad. Genom den westfaliska freden 1648 hade det kommit till ett minimum av samförstånd. Efter tusen år av strider och dubbel oklarhet om de legitima auktoritetsförhållandena – horisontellt mellan kyrka och stat och vertikalt mellan de administrativa nivåerna – hade kungarna etablerat en princip för att kunna vara på en gång självbestämmande och hängivna en sista rest av föreställningen av en världsstat som inte styrdes av geografiska särintressen. Den nya principen var suveränitet. Innebörden var konstitutionell strukturrationalisering. Kungarna kunde var och en för sig och sina folk bestämma religion, hävda gränser och förfoga över skattebaser.

Samtidigt hade intresset av fredlig samlevnad föranlett en liten, men betydelsefull, eftergift åt den äldre idén om en högre rättsordning. Med tiden fick detta lilla undantag från principen om suveränitet praktiska konsekvenser. Även när krigen under 1700-, 1800- och 1900-talen rasade som värst, upprätthölls ett minimum av folkrätt

och diplomati. Efter varje krig samlades statsledningarna till fredskonferenser, ritade om kartorna och slog fast ett minimum av principer som måste respekteras.

Det senaste – och i det långa loppet förhoppningsvis mest framgångsrika – försöket att kombinera europeisk gemenskap och nationellt självbestämmande är den union, som har vuxit fram efter 1945. Detta försök gör anspråk på att utgöra den slutliga lösningen. Den stora skalan och den höga ambitionsnivån gör att den saknar förebilder. Dess karaktär av statsteoretiskt fullskaleexperiment är påfallande. Varje mått och steg som länderna företar sig riskerar att åstadkomma icke förutsedda följdverkningar. Det är mot denna bakgrund som spärdebatten enligt Jürgen Habermas bara är uttryck för de obotfärdigas förhinder.

Historisk insikt gör oss politiskt modiga. Det är den grundinställning, som möter hos den namnkunnige tyske rättsteoretikern. Förvisso har det genom århundradena funnits utopiskt sinnade politiker, som har velat gå till ytterlighet och kunnat tänka sig såväl en europeisk enhetsstat som en världsdelen med från varandra helt isolerade stater, länder och nationer. Men på det hela taget har den sortens renodlingar inte varit vägledande. Knäckfrågan blev tidigt och har förblivit att så organisera världsdelen, att länderna kan på en gång hävda ett gemensamt intresse och bevara sina möjligheter att själva bestämma. Uppgiften blev att ”samla de europeiska folken i en enda politisk kropp samtidigt som varje nation bevarar sitt självbestämmande”, som är titeln på en bok av den franske samhällsteoretikern Claude Saint-Simon från 1825.

Den senaste boken av Jürgen Habermas från 2009 framställer dagens europeiska union som ett *vacklande* projekt. Unionen befinner sig i en politisk återvändsgränd till följd av att våra dagars förtroendevalda inte inser sitt historiska ansvar. De har kört fast beroende på att de inte har vågat undervisa medborgarna om vikten av att börja praktisera den uppenbara lösningen. Konfliktträdsla och intellektuell bekvämlighet gör att politikerna saknar det mod, som de skulle behöva för att slippa väja för finanshajar och boulevardjournalister. För att rätt förstå hur han resonerar är det med andra ord nödvändigt att tolka honom som en sentida Immanuel Kant. Det är av världshisto-

risk betydelse, menar han, att den europeiska lösningen på problemet att försona politik, juridik och ekonomi inte går överstyr. Ty vår europeiska uppgift i ett större perspektiv är att förhindra att världen återfaller i en alltigenom nationalistisk och från synpunkten allas krig mot alla realistisk referensram.

Spärrfrågan förtjänar i detta perspektiv inte att tas på allvar. Ju förr vi når stadiet myntunion *med* fiskal union, desto mer tillfredsställande måste utvecklingen i vår del av världen anses ha varit, menar Jürgen Habermas. Historiskt har länderna var för sig och inom sig själva integrerats. Den faktiska uppslutningen bakom en nationell medvetenhet har vuxit i betydelse ända därhän att skattebaserna inom ett land kan utnyttjas samlat av hela dess befolkning. Mycken strid och stora motsättningar har utmärkt denna nationella integration. Denna process ligger nu i huvudsak bakom oss. Tiden är kommen för att börja tillämpa våra lärdomar på den större frågan om hur hela Europa skall kunna bilda en offentlig gemenskap och länderna tillsammans utnyttja sina nationella skattebaser.

Min och den amerikanske provokatörens fråga är – vilken jag tillåter mig att upprepa – vad som *politiskt* möjliggör myntunion utan fiskal union. Delorskommittén argumenterar för att det räcker med marknadsregler, nationellt självpålagd budgetdisciplin samt en politik för sammanhållning, som tar sikte på regioner och inte på individernas levnadsstandard.

Jürgen Habermas företräder den uppenbara lösningen och kräver av oss att vi skall våga ta ansvar för Europas och världens framtid genom att visa att vi har lärt av historien. Idén om myntunion utan fiskal union är enligt hans mening en villfarelse. Ländernas ledande politiker måste med det snaraste komma till insikt om detta och uppträda som nationella, europeiska och globala vägledare. Vad vi nu står inför, anser han, är en stort upplagd omvändelse till den uppenbara lösningen. Problemet är att den måste företas under exceptionellt svåra betingelser på grund av att våra förtroendevalda inte tillräckligt har förmått klargöra bakgrunden.

Den tredje huvudståndpunkten: utan en informell tillitspakt ingen union!

Alla principiellt lagda debattörer är inte lika starkt övertygade om poängen med den uppenbara lösningen som Jürgen Habermas. Längs en tredje argumentationslinje möter statsvetare, som gör anspråk på att vara lika historiskt medvetna men som drar en motsatt och avsevärt försiktigare slutsats av de långa linjerna i den europeiska historien. Deras anklagelse för politiskt lättsinne riktar sig inte bara mot den uppenbara lösningen och dess storslaget argumenterande företrädare. Udden är lika mycket riktad mot frånvaron av historisk och politisk analys i förberedelserna för Maastrichtfördraget.

De bäst artikulerade företrädarna för denna tredje linje är två ledande italienska och tyska forskare, Stefano Bartolini och Fritz Scharpf. Mot bakgrund av sina egna länders enande under de senaste hundrafemtio åren manar de till försiktighet. Det för dem centrala är vilka politiska krafter, som med lätthet kan släppas lösa, om aktörerna inte rätt tolkar innebörden av de olika avsatserna i integrationstrappan. Den uppenbara lösningen är uppenbart orealistisk och därför orimligt ansvarslös. Detsamma gäller om den 1989 gjorda avvikelserna. Ingendera lösningen tar rimlig hänsyn till vad som faktiskt hände under 1800- och 1900-talen, när stora länder som Italien och Tyskland enades och politiken inom respektive land förenhetligades. Om politikens nationalisering skall tjäna som förebild för dess europeisering, finns det då inte skäl att hysa betänkligheter? Vad som faktiskt inträffade på det nationella planet under de sjuttio åren från 1919 till 1989 gör att de varnar för en motsvarande europeisk utveckling.

Grundläggande för hur Stefano Bartolini och Fritz Scharpf ställer problemet är samma historiska perspektiv, men de drar en annan praktisk slutsats. De hänvisar till hur ett system med sammanfallande och självförstärkande gränser undan för undan kom att etableras i vår del av världen. Det hela började i nordvästra Europa på 1500-talet. Kungar som Gustav Vasa i Sverige, Kristian II i Danmark och Henrik VIII i England gjorde sina länder till avgränsade stater utom räckhåll för såväl påven som kejsaren. När de moderna forskarna Stefano Bartolini och Fritz Scharpf framställer den historiska bakgrunden till

dagens europeiska stater, går tankarna hos en svensk läsare till hur August Strindberg i sina dramer Mäster Olof, Gustav Vasa och Erik XIV framställer den nationella frigörelsen. Grundberättelsen handlar om vikten av att göra sig kvitt påven, kejsaren och lübeckarna och hur angeläget det är att komma tillrätta med smålänningar och dalkarlar. Hela det europeiska statssystemet har skapats enligt ungefärligen detta mönster under loppet av fem århundraden.

Gränserna mellan länderna konsoliderades genom att statskyrkor skapades och bibeln översattes. Detta förutsatte i sin tur nationellt utarbetade skriftspråk. Gränserna befästes ytterligare genom hemmamarknader understödda av nationellt beslutad ekonomisk lagstiftning. Ännu mera kom gränserna mellan länderna att befästas, när kungarna fråntogs sina anspråk och ersattes av ett på politisk frihet och så småningom även på allmän rösträtt baserat folkligt självbestämmande. Som kronan på verket i fråga om konsolidering kom välfärdsstaten. Därmed hade staterna på allvar kommit att avgränsas från varandra. De var inte längre bara politiska, ekonomiska, rättsliga och demokratiska gemenskaper. Nu var de också fiskala unioner. Det senare var ingalunda någon marginell omständighet. Uppemot hälften av den samlade produktionen land för land togs i anspråk för utjämning mellan åldrar, regioner och samhällsgrupper.

Betydelsen av gränser mellan länderna har genom en utveckling under flera århundraden fått en allt djupare innebörd. Mot denna bakgrund formuleras kritiken längs den tredje linjen. Den riktar sig inte bara mot den uppenbara lösningen utan lika mycket mot idén om att fiskalt utjämna mellan näringsregioner i stället för mellan medborgare. Det senare är något som kräver att föreningsfriheten, yttrandefriheten och den allmänna rösträtten inte tillåts ha någon betydelse, framhåller Stefano Bartolini och Fritz Scharpf.

Den ur politisk synvinkel avgörande förändringen – så som den förstnämnde framställer saken i sin bok *Restructuring Europe* 2005 och den sistnämnde i sitt motsvarande arbete *Community and autonomy* 2010 – är det projekt som iscensattes efter 1945 och som innebar att gränserna mellan länderna luckrades upp. Poängen är att detta bryter med den tidigare utvecklingen mot alltmer konsoliderade gränser. Den tidigare huvudtendensen mot förstärkta gränser avlöstes efter

andra världskriget av en rakt motsatt strävan. Dess innebörd är att *skilja* mellan vad som gäller politiskt å ena sidan och vad som gäller affärsjuridiskt å den andra. På det sättet uppkommer en ny spänning.

Skattebaser och välfärdsprogram förfogar medborgarna fortfarande över nationellt. Det gäller däremot inte för marknaderna och de regler som tjänar som ramar för rörligheten av kapital, varor, tjänster och arbetskraft. Där har utvecklingen gått i rakt motsatt riktning. Makten ligger på unionsnivå och betydelsen av gränser har kommit att avsevärt reduceras. Detta skapar en ny svårighet, som vare sig Jürgen Habermas eller Jacques Delors nog tydligt uppfattar enligt Stefano Bartolini och Fritz Scharpf.

Problemet är att utvecklingen mot ett europeiskt i stället för ett nationellt beslutsfattande inte försiggår symmetriskt utan är *asymmetriskt* fortgående. Gränserna avvecklas olikformigt i fråga om såväl procedur som innehåll. Ansvaret utkrävs inte konsekvent på samma nivå som där makten ligger. Det är den ena sidan av saken. Den andra är att makten över marknaden är centraliserad men inte makten över skattebaserna. Inte bara demokratin utan också förmågan att reformistiskt styra utvecklingen har därigenom kommit att försvåras. Dessa båda olikformigheter förstärker varandra ömsesidigt.

Genom detta *dubbelt* asymmetriska förhållande blir relationen mellan författningspolitik och vanlig politik annorlunda beskaffad europeiskt än vad den är nationellt. Inom varje land för sig kan striden mellan höger och vänster vara hård, men kampen förs inom ramen för givna spelregler. Dessa anses av alla parter ligga fast oavsett utgången av någon viss kraftmätning. Den förlorande sidan har jämförelsevis lätt att acceptera det beslut som fattas. Dels har vederbörande till någon del fått sina synpunkter tillgodosedda. Dels vet han eller hon att beslutet går att ändra som följd av ändrade majoritetsförhållanden efter nästa val. På det sättet utvecklas på ett dynamiskt sätt en kombination av strid och samförstånd, som håller samman den nationella levande författningen. Striden gäller politikens innehåll och praktiskt taget inte alls de grundläggande spelreglerna.

Vad överstaten beträffar, däremot, blandas motsättningar i sak med frågan om på vilken konstitutionell nivå något visst beslut rätteligen bör fattas. Om någon viss aktör – till höger eller till vänster

på skalan – önskar hävda någon viss synpunkt, som han eller hon inte har majoritet för inom det egna landet öppnar sig en ytterligare möjlighet. Vederbörande kan ta hjälp av den europeiska nivån för att driva igenom beslut, som bättre tillgodoser vad han eller hon önskar. Omvänt kan den som inte gillar innehållet i ett europeiskt beslut argumentera för att saken rätteligen bör beslutas på nationell nivå. Praktiskt betyder det att de flesta sociala och ekonomiska frågor är politiserade i två dimensioner. Striden gäller inte bara – som fallet är inom varje land för sig – *vad* som kan politiskt beslutas utan också *med vilken rätt* unionen eller det egna landet kan fungera politiskt utslagsgivande.

Risken för storskalig högerpopulism går inte att tänka bort

Mot historisk bakgrund är det uppenbart, hävdar Stefano Bartolini och Fritz Scharpf, att den levande författningen vertikalt aktualiserar en motsättning, som går vida utöver vad som är aktuellt vid en horisontell konfrontation mellan motstående intressen inom varje land för sig. Inomnationellt tar medborgarna för givet, att de argumenterar inom given författning. Landets grundlag är svårföränderlig men den går att ändra om det finns majoritet för att så göra. Ingen tar heller för givet att majoritetsförhållandena självklart är desamma efter nästa val. På det sättet räddas samhällsfreden.

Räddandet av den europeiska samhällsfreden, däremot, är beroende av en på tvärs med sakdebatten fortgående debatt om ett svårtolkat och samtidigt svårföränderligt grundfördrag. Diskussionen gäller inte bara vad som är rätt i sak utan också med vilken rätt företrädare för andra länders medborgare kan bestämma vad som gäller ”här i landet”. Varför skall jag som medborgare böja mig för en lagstiftning, som jag bara synnerligen indirekt kan påverka och för vilken det inte finns något majoritetsstöd i mitt eget land?

På den frågan finns inget bra svar. Det är vad som oroar Stefano Bartolini och Fritz Scharpf. Inom varje land för sig kan politiska motsättningar bearbetas på ett sätt, som rättfärdigar majoritetsbeslut.

Den som förlorar en omröstning låter sig nöja med möjligheten att kunna tillhöra den segrande sidan efter nästa val. När den vertikala dimensionen är omstridd, däremot, blir nederlag svåra att förlika sig med. Ty han och hon kan inte räkna med att vid någon valurna samlat få ta ställning till frågan om lagen är rätt utformad.

Att få sina idéer och intressen tillgodosedda genom att ändra det fördrag, som ligger till grund för den överstatliga makten är väsentligt mera krävande och därmed frustrerande. Samtliga länder måste ratificera grundläggande fördrag. Det gör den fördragsfästa principen om fri rörlighet till något extremt svårföränderligt och för den enskilde opåverkligt. Även den som gillar frihandel och näringsfrihet måste inse på vilken bräcklig politisk grund den partiellt och informellt tillämpade generalklausulen om fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och arbetskraft faktiskt vilar. Den politiskt legitimerande idén är att tillämpningen kan framställas såsom varande av intresse för alla berörda samt att medborgarna accepterar det antagandet.

Något som definitionsmässigt anses vara allas angelägenhet och samtidigt är notoriskt svårföränderligt låter sig inte utan vidare politiseras utan att det öppnar för storskalig populism. Att vara grundläggande försiktig med hur generalklausulen tillämpas framstår i detta perspektiv som den pragmatiska lösningen på problemet, argumenterar Stefano Bartolini och Fritz Scharpf. Unionen låter sig inte på något avgörande sätt reformeras eller politiseras utan att detta riskerar att utlösa en konstitutionell härdsmläta.

Enligt denna tredje argumentationslinje är svaret på frågan om vad som politiskt möjliggör myntunion utan fiskal union informellt. Rekommendationen blir att aktörerna bör undvika att ställa den vertikala frågan på sin spets. Generalklausulen om gemensam marknad på den fjärde nivån liksom idén om myntunion utan fiskal union på den femte avsatsen måste förutsättas vara tyst accepterade. För att undvika ett totalt sammanbrott behöver dessa båda överenskomna grundprinciper tillämpas med ömsesidig respekt och lojalitet. Det utesluter, som jag tolkar Stefano Bartolini och Fritz Scharpf, att överstaten skulle kunna bötfälla och frånta enskilda medlemsländer deras rösträtt.

Inom ramen för det slags konstitutionell terrorbalans, som utmärker unionen, ställs det stora krav på återhållsamhet. Generalklausu-

len om fri rörlighet och icke-diskriminering kan i praktiken bara tillämpas för kapital och varor men knappast alls för tjänster och arbetskraft. Det som gäller välfärd och arbetsmarknad befinner sig på ett helt annat sätt över den politiska varseblivningströskeln. Vad generalklausulen om fri rörlighet praktiskt medför blir inom dessa områden väsentligt lättare att uppfatta. Därmed aktualiseras också på ett helt annat sätt möjligheten att opponera med stöd av yttrandefriheten, föreningsfriheten och rösträtten.

Pregnant sammanfattar Fritz Scharpf vad saken gäller i titeln på sin bok från 2010 genom att ställa samman de båda nyckelbegreppen gemenskap *och* självstyrelse. Överstaten behöver göra sitt yttersta för att fatta beslut och tolka gällande rätt på ett sätt som gör att dessa framstår som liggande i allas intresse. Samtidigt grundar sig lojaliteten på att överstaten respekterar demokratin i medlemsländerna.

Den informella tillitspakten räcker inte till!

Utmanad av dessa olika uppfattningar tvingas jag själv ta ställning. Hur besvarar jag, för egen del och med hänsyn tagen till vad de tre huvudlinjerna i debatten, frågan om vad som politiskt möjliggör myntunion utan fiskal union?

Enkelt formulerat är mitt svar att jag historiskt gör samma bedömning som Stefano Bartolini och Fritz Scharpf men att jag har en annan uppfattning om framtiden. En sak är vad som hittills har möjliggjort den inre marknaden för kapital och varor i kombination med myntunion utan fiskal union. Så långt talar övervägande skäl för att teorin om informell tillitspakt och konstitutionell terrorbalans ger den bästa förklaringen. En annan sak är vad jag önskar rekommendera som fortsatt riktlinje. Vågar jag med tanke på framtiden förlita mig på en tyst överenskommelse? På den punkten har jag en annan uppfattning.

Uttryckt annorlunda hävdar Stefano Bartolini och Fritz Scharpf, att unionens överlevnad grundas på en underförstådd maktbalans. Det rör sig om ett ömsesidigt löfte, som inte är fäst på papper. Medlemsländerna lovar att vara lojala mot överstaten i utbyte mot att

denna respekterar deras nationella självbestämmande. Som förklaring talar övervägande skäl för att det förhåller sig på det sättet. En annan sak är om det är tillrådligt att i framtiden uteslutande och kallblodigt låta sig vägledas av en så beskaffad grundnorm.

De upprörda stämningar, som kom till uttryck i samband med Greklandskrisen 2010, var illavarslande. Vad som skrevs i den brittiska och tyska pressen om medelhavsländernas befolkningar och deras politiska företrädare vittnade inte precis om någon djupt liggande ömsesidig respekt och därpå grundat förtroende. Till detta kommer de tre senaste årens strider om tolkningen av begreppet icke-diskriminering på marknaderna för tjänster och arbetskraft.

All denna nedlåtenhet och alla dessa tolkningskonflikter tyder på att tillitspakten inte längre har samma informella stöd som tidigare. Ett växande högerpopulistiskt väljarstöd i praktiskt taget alla medlemsländer ger ytterligare stöd för min tveksamhet. Med tanke på allt detta förefaller det mig vara alltför äventyrligt att vilja hålla fast vid den informella tillitspakten som ensam grundnorm. Det räcker inte i längden, bedömer jag, att enbart förlita sig på att ledande förtroendevalda, kommissionstjänstemän, domare och centralbanksdirektörer har det slags politiskt omdöme, som den historiskt framvuxna unionen underförstått kräver.

Konsten är med andra ord att kunna förena den realism som vägleder Stefano Bartolini och Fritz Scharpf med den politiskt liberala historiemedvetenhet som Jürgen Habermas uttrycker. Enligt min mening går det inte lika lättsinnigt som hittills att bortse från våra europeiska erfarenheter av förföljelser, sammanbrott och samhällsorganisatoriska tillkortakommanden. En alltför långtgående förnekelse av reella politiska och konstitutionella motsättningar leder erfarenhetsmässigt till högerpopulism. En sådan blir följderna av att skillnaden mellan demokratin som söndagsförkunnelse och demokratin som något som måste undvikas blir alltför iögonfallande.

Under 1800-talet bearbetade historikerna land för land de skilda nationella erfarenheterna. På det sättet lades grunden för en tysk, polsk, ungersk, italiensk, fransk, svensk och spansk nationell identitet och så vidare. En på motsvarande sätt alleuropeisk solidaritet förutsätter något som går utöver insikten av nyttan av en gemensam affärs-

juridik och standardisering av varor och krav på produktionen. Den gemensamma historien skulle behöva vara mer påtagligt närvarande. Detta är samtidigt inget som kan eller bör åstadkommas genom vad politiker bestämmer. Förtroendeskapande kunskaper om Europas historia kan bara åstadkommas av fritt arbetande forskare. Att genom innehållsstyrd forskningspolitik stärka den europeiska gemenskapen framstår i mina ögon som både farligt och orealistiskt.

Vad som däremot i mina ögon förefaller både önskvärt och realistiskt är att närma sig problemet som en fråga om europeisk författningspatriotism. Hur organiserar vi bäst unionen för att den historiskt inte skall ha varit förgäves? Det skulle innebära att vi bättre än hittills *konstitutionaliserar* förhållandet mellan överstat och länder. Med detta uttryck syftar jag på vad som krävs för att befästa medborgarnas föreställning om vad som faktiskt gäller i fråga om de tre övre avsatserna. Innebörden av gemensam marknad, myntunion och fiskal union kan och bör preciseras med avseende på räckvidden av respektive princip. Idén om en maktbalans som enbart är informell kommer inte i längden, bedömer jag, kunna tjäna som begriplig och förutsebar grund för solidaritet. Länderna behöver fästa på papper var gränsen går för överstatens befogenheter. Det krävs för att uppnå brett medborgerligt förtroende.

Ingen ytterligare avkonstitutionalisering

Min annorlunda rekommendation jämfört med vad Stefano Bartolinis och Fritz Scharpf hävdar gör större skillnad än vad det först vill synas. Idén är att ta strid med den förhärskande tendensen till *avkonstitutionalisering*. Med detta menar jag den mentalitet, som går ut på att selektivt vilja bortse från grundlagar och fördrag.

Nedbrytandet av den politiska liberalismens grundnorm om laglydnad motiveras i praktiken med att det gynnar unionen som historiskt projekt. Såväl nationellt och europeiskt anses det viktigt att kunna fatta de från övergripande integrationssynpunkt ”nödvändiga” besluten. Aktörerna anser sig då tvungna att hänvisa till ”ultima ratio” i stället för grundlagar och fördrag. Så skedde när Angela Merkel inför

den tyska förbundsdagen den 7 maj 2010 sökte stöd för att bryta med regeln om att inte undsätta nödställda medlemsländer.

Tendensen märktes också tydligt efter stats- och regeringschefernas möte den 28–29 oktober 2010. Den krismekanism, som Michael Bergman och Lars Jonung närmare beskriver i sitt kapitel, planeras bland annat innefatta en permanent anordning för räddningsaktioner, mer intensiv övervakning av ländernas finanspolitik, och eventuellt också indragen rösträtt för länder som inte håller sig inom givna ramar. Detta sätt att stärka stabilitetspakten förutsätts, av slutkommunikén från toppmötet att döma, kunna åstadkommas genom att stats- och regeringscheferna så långt det går enhälligt beslutar. Idén är att så litet som möjligt behöva oroa författningsdomstolar och folkopinion i medlemsländerna. Hans Agné beskriver i sitt kapitel vad den politiska liberalismen principiellt förutsätter. Det som händer i praktiken stämmer med andra ord skrämmande illa överens med kraven på fri debatt och möjlighet att legitimt ifrågasätta.

Frågan om beständigheten av en lösning, där projektet stannar på den femte avsatsen – myntunion *utan* i stället för *med* fiskal union – aktualiserar med andra ord en övergripande författningspolitisk problematik. Utmaningen består i vad vi som medvetna européer *och* politiska liberaler faktiskt vill åstadkomma. Är en europeisk rättsstat grundad på normen om förutsägbarhet vad vi önskar? Eller är flexibilitet och smidighet det allra viktigaste?

Bakgrunden till att jag ställer den frågan är att vi på europeisk nivå under loppet av flera decennier har tillåtit oss att låta orden legitimitet och konstitutionalism betyda raka motsatsen till vad de betyder i den politiskt liberala traditionen. Båda dessa ord har en historisk och principiell innebörd, som hör samman med 1800-talets nationella frigörelser. Nationellt är legitimitet liktydigt med demokratiskt lagstyre. På unionsnivå har ordet i stället kommit att användas för att beteckna politiskt stöd oavsett den formella aspekten. Det nya språkbruket kringgår den praktiskt viktiga kärnpunkten, nämligen vad som händer när unionsrätten och den nationella rätten inte harmonierar.

Tilltron till idén om en informell tillitspakt gör det i praktiken oklart vilka regler som faktiskt gäller. Det är inte förutsebart om generalklausulen om fri rörlighet liksom stabilitetspaktens regler är vad

som ytterst gäller eller om länderna själva kan avgöra. Informalitet framstår med tanke på denna oklarhet som en förskönande omskrivning för maktspråk och godtycke. Karaktären av det samlade politiska unionssystemet är obestämmd. Det går inte att säkert fastställa inom ramen för vad för slags politisk enhet bindningar av skilda slag föreslås, beslutas och tillämpas.

Vare sig ländernas regeringar eller unionsorganen anser sig ha intresse av att fixera vad som gäller. Oklarheten lämnar ett utrymme för myndigheter och domstolar att informellt vidga eller reducera det område, där principen om fri rörlighet förutsätts vara utslagsgivande. Detta nyare tiders europeiska sätt att använda orden legitimitet och konstitutionalism undergräver unionsprojektets medborgerliga trovärdighet. Så sker genom att det ökar ovissheten om vad som faktiskt gäller och ger ständigt ny näring åt människors misstro. För att unionen skall kunna långsiktigt överleva och förtroendet befästas behöver sättet att tolka grundlagar och fördrag revolutioneras i syfte att återerövra det politiskt liberala språkbruket.

Stats- och regeringscheferna behöver komma överens om att tänka och handla konstitutionellt också i den vertikala dimensionen. De behöver bryta med tendensen att fördunkla i stället för att tydliggöra avgränsningen mellan union och länder. Unionens medborgare, som skall fortlöpande övertygas, har rätt att få veta när, hur och varför principen om fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och arbetskraft tillsammans med de krav som stabilitetspakten ställer kan undandröja nationella ambitioner. Avgörande för om myntunion utan fiskal union är politiskt möjlig bestäms av graden av konstitutionalism.

Vad som krävs är inte bara konstitutionalism utan också federalism

Av grundläggande vikt inför framtiden är enligt min mening att vi lyckas effektivt vända den förhärskande tendensen att vilja avkonstitutionalisera för att möjliggöra fortsatt samgående. Vägledande bör i stället vara den politiska liberalismens lära om en avgränsad politisk makt, för vilken den vägledande principen är förutsägbarhet.

Naturligtvis är detta ingen lätt åstadkommen förändring. Ändå tror jag den är nödvändig som markering av att den politiska liberalismen är primär i förhållande till liberalismen som ekonomisk frihetslära betraktad.

Om läsaren accepterar detta ställningstagande blir frågan *vad* som, närmare bestämt, bör fästas på papper och göras svårföränderligt. Önskar vi att det enhetliga skall vara begränsat till en formellt bekräftad kärna av angelägenheter? Eller anser vi att samtliga medlemsländer bör bedriva samma politik på alla områden? Måste generalklausulen om fri rörlighet och idén om myntunion utan fiskal union sätta sin prägel på all slags politik i alla medlemsländer?

Realistiskt betraktat står två uppfattningar mot varandra. Enligt den i våra dagar nyliberalt inspirerade *enhetsstatliga* linjen bör länderna söka förenhetliga inte bara varu- och kapitalmarknaderna utan även sina arbetsmarknader och sin socialpolitik. För en sådan utveckling bör nationella lagar och grundlagar inte tillåtas lägga hinder i vägen. Ty avsikten är att tvinga bort kvardröjande nationella särdrag av social- och kristdemokratiskt slag ur de välfärdsstater och blandekonomier, som växte fram efter andra världskriget. Politiskt motiveras denna hållning av en jämförelse. Föreställningen är att vår europeiska enhetsstat i framtiden effektivare skulle kunna konkurrera med Förenta staterna och Kina. Ty där besväras näringsidkarna inte lika mycket som i Europa av sociala ambitioner.

Enligt den i våra dagar krist- och socialdemokratiskt inspirerade *federala* linjen, däremot, bör syftet begränsas till att förenhetliga kapital- och varumarknaderna. Vad gäller tjänster och arbetskraft bör länderna tillåtas välja olika lösningar. För att uppnå detta syfte behöver räckvidden av principerna om fri rörlighet och stabilitetsgemenskap begränsas. Nationella beslut avseende socialpolitik och arbetsmarknad behöver då kunna fattas inom varje land för sig. Detta är enligt social- och kristdemokratisk mening det bästa sättet att rädda unionen för framtida generationer. Allt under förutsättning att vi inte efter kinesiskt mönster önskar inskränka yttrandefriheten, föreningsfriheten och rösträtten.

Sist och slutligen blir med andra ord frågan, huruvida unionen långsiktigt kan tillåtas bestå av medlemsländer med skilda lösning-

ar eller om det är önskvärt med en standardisering över hela linjen. Räcker det att bara varu- och kapitalmarknaderna förenhetligas? Eller måste även arbetsrätten och socialpolitiken vara desamma för att kravet på icke-diskriminering skall vara uppfyllt och varor och kapital kunna fritt flyta över gränserna? Detta är en politisk fråga, som ställs på sin spets redan på den fjärde avsatsen i integrationstrappan. Var går gränsen mellan det nationella självbestämmandet och den överstatliga preciseringen av vad som skall menas med diskriminering på marknaderna för tjänster och arbetskraft?

Vad är det som möjliggör ett kvarblivande på den femte nivån utan att kravet på en övergång till den sjätte avsatsen blir överstaten övermäktigt? Därmed är jag framme vid vad jag i dag skulle svara den amerikanske provokatören – förutom att teckna huvuddragen i debatten på det sätt som jag här har gjort. Reglerna för den fjärde, femte och sjätte avsatsen behöver förtydligas och framgå av de grundläggande fördragen och medlemsländernas grundlagar. Det är vad jag anser särskilt behöver framhållas.

Principen för den vertikala maktfördelningen behöver på alla tre avsatserna vara federalt avgränsade kompetensområden och inte en antydd enhetsstat. Ett betydande – och för medborgarna begripligt – utrymme bör finnas för länderna att själva förfoga över. Annars är risken outhärdligt stor för att de av Stefano Bartolini och Fritz Scharpf påtalade riskerna för ohämmad nationalism och protektionism kan visa sig stämma. Att unionen blir kvar på den femte nivån och inte glider upp på den sjätte avsatsen bygger på en allmän förutsättning. Den är att inte bara stabilitetspakten på den femte nivån utan också generalklausulen på den fjärde avsatsen tillämpas på ett sätt som medborgarna anser vara förutsebart.

Särskilt viktigt är hur spärren mellan den femte och den sjätte nivån konstrueras. Det centrala är att konstruktionen inte är ägnad att undergräva utan stärka konstitutionalism och demokrati. Därför är det viktigt att bestämmelserna om budgetunderskott och skuldsättning är sådana, att länderna bara binder sig för relationen mellan utgifter och inkomster respektive förhållandet mellan skuldsättning och bruttonationalprodukt. Så snart aktörerna söker överstatligt fixera nivån för skatter och utgifter respektive prioriteringarna kommer

de att röra vid den politiskt grundläggande motsättningen mellan enhetsstatlighet och federalism. Då finns det skäl att räkna med att unionsprojektet som helhet med stor lätthet kan bryta samman.

Konstitutionalism är sammanfattningsvis ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för myntunion utan fiskal union på den femte nivån i kombination med fri rörlighet som generalklausul på den fjärde avsatsen. Det är inte bara så att tillitspakten behöver fästas på papper för båda dessa nivåer. Därutöver krävs att detta sker med sikte på federation och inte med sikte på enhetsstat. Demokratin i medlemsländerna blir annars utan mening. Frånvaro av realism på denna avgörande punkt öppnar för högerpopulism.

Källor och litteratur

Litteraturen om unionens historia är svåröverskådlig. En väl genomarbetad sammanfattande framställning på svenska är Lars Anell, *Europas väg – förening och mångfald* (Stockholm: Premiss, 2009). Bela Balassa, *The theory of economic integration* (London: Allen and Unwin, 1962) klargör innebörden av integrationstrappan.

Delorsrapporten publicerades våren 1989. Den heter *Report on economic and monetary union in the European Community* och går att identifiera och ladda ner från flera olika nätadresser med hjälp av tillgängliga sökmotorer. Huvudtexten omfattar inte mer än ett trettioal sidor och finns även tryckt som bilaga i Stephen Frank Overturf, *Money and European integration* (New York: St. Martin's Press, 1997).

Av litteratur som klargör den av Jacques Delors tillämpade politiska strategin för att lösa spärrproblemet vill jag särskilt rekommendera Nicolas Jabko, *Playing the market – a political strategy for uniting Europe 1985–2005* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006). Av stort intresse är också den deltagande observation, som George Ross redovisar i sin bok *Jacques Delors and European integration* (Cambridge: Polity Press, 1995). Det aktuella kapitlet (s. 401–30) i Jacques Delors, *Mémoires* (Paris: Plon, 2004) ger dennes egen tolkning, femton år senare, av den på 1980-talet valda uppläggningsen.

Ett fylligt standardarbete om förhandlingsförloppet i dess många

olika aspekter är Kenneth Dyson & Kevin Featherstone, *The road to Maastricht – negotiating economic and monetary union* (Oxford: Oxford University Press, 1999). En koncentrerad framställning erbjuder Andrew Moravcsik i sitt kapitel om Maastrichtfördraget i *The Choice for Europe* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998). Också efter Greklandskrisen stödjer han Delorskommitténs bedömning och framställer dess kritiker som alltför alarmistiska. Det framgår av hans artikel ”In defence of Europe” i *Newsweek* (30 maj 2010).

Jürgen Habermas har sammanfattat sin storslaget anlagda kritik av det enligt hans mening missriktade intresset för spärproblem i ett flertal publikationer. De viktigaste av dessa är *Den postnationella konstellationen* (Göteborg: Daidalos, 2001) och *Europe – the faltering project* (Cambridge: Polity Press, 2009). Våren 2010 skrev han den här nämnda artikeln under rubriken ”Wir brauchen Europa” i *Die Zeit* (20 maj 2010).

Standardverken för den historiskt och pragmatiskt orienterade kritiken av den uppenbara lösningen liksom av hur spärfrågan besvarades av Delorskommittén är Stefano Bartolini, *Restructuring Europe* (Oxford: Oxford University Press, 2005) och Fritz Scharpf, *Community and autonomy* (Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2010).

Två nyligen utkomna böcker belyser den alltför litet diskuterade frågan om det mest fruktbara historiska perspektivet på det europeiska unionsprojektet. Det är den av Małgorzata Pakier och Bo Stråth redigerade volymen *A European memory? – contested histories and politics of remembrance* (Oxford: Berghahn, 2010) samt Hagen Schulz-Forbergs och Bo Stråths gemensamma arbete *The political history of European integration – the hypocrisy of democracy-through-market* (London: Routledge, 2010).

Bristande historisk medvetenhet bidrar till att orden legitimitet och konstitutionalism europapolitiskt används för att beteckna de rakt motsatta begreppen maktspråk och godtycke. Om detta handlar Stefano Bartolinis stridsskrift ”Taking ’legitimacy’ and ’constitutionalism’ seriously” (*European Governance Papers*, Discussion Paper 1, 2008). Klargörande om konstitutionalism som en lära om garantier är Giovanni Sartori, ”Constitutionalism” (*The American Political Science Review* 56:4, 1962).

Det som i våra dagar skiljer en federal från en enhetsstatligt europeisk strävan klagör Martin Höpner och Armin Schäfer i "A new phase of European integration – organised capitalisms in post-ricardian Europe" (*West European Politics* 33:2, 2010), "Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird" (*Integration* 33:1, 2010), samt "Polanyi in Brussels? Embeddedness and the Three Dimensions of European Economic Integration" (*MPIfG Discussion Paper* 10 /8, 2010).

Den statsfinansiella krisen i EU – Orsaker och botemedel

av Michael Bergman och Lars Jonung

Den globala ekonomiska kris som började 2008 har bidragit till en kris inom det finanspolitiska samarbetet inom EU. Krisen har avslöjat en rad svagheter i det system för övervakning och samordning av finanspolitiken inom euroområdet som bygger på den så kallade stabilitets- och tillväxtpakten ("stabilitetspakten"). Dessa svagheter har tillåtit krisen att hota grunderna i hela EU-projektet. Nu pågår ett arbete inom EU – ett arbete som inbegriper kommissionen, rådet och parlamentet – för att finna lösningar på de ekonomisk-politiska utmaningar som EU och euron står inför. Den grekiska statsfinansiella krisen illustrerar många av dagens problem. Men de krafter som utlöste krisen i euroområdet har varit verksamma länge – inte bara i Grekland utan även i flera länder inom euroområdet.

Syftet med detta kapitel är att belysa orsakerna till den statsfinansiella krisen inom euroområdet samt att presentera åtgärder för att förstärka den institutionella ramen för samordning av finanspolitiken inom EU. Vi lägger fokus på det finanspolitiska ramverket, det vill säga på stabilitetspakten.

Vår fundamentala slutsats är att stabilitetspakten bör och kan reformeras så att den bidrar till bättre budgetdisciplin inom euroområdet. Vi uppfattar den gällande stabilitetspakten som en svag form av finanspolitisk union vars mål är att övervaka och samordna medlemsländernas finanspolitik så att den gemensamma penningpolitiken kan koncentreras på målet att värna om prisstabilitet. Denna finanspolitiska union bör förstärkas eftersom krisen har visat att tillämpningen av stabilitetspakten har varit behäftad med allvarliga brister.

Den har inte använts tillräckligt kraftfullt och konsekvent. Hade dess regler följts under eurons första tio år hade vi inte stått inför dagens djupa statsfinansiella kris. Euron behöver således en mild form av finanspolitisk union som minimerar risken för statsfinansiella obalanser. En reformerad stabilitetspakt ser vi därför som den mest lovande vägen för att förhindra en upprepning av dagens budgetkris.

Kapitlet har följande struktur. Först redogör vi för det formella regelverket i stabilitetspakten. Sedan beskriver vi det makroekonomiska läget under 2010 inom euroområdet och EU. Siffrorna visar att stabilitetspakten inte har fungerat såsom dess arkitekter tänkte sig. Regelsystemet har inte hindrat ett medlemsland som Grekland att glida hotfullt nära statsbankrutt. Nästa avsnitt, huvudavsnittet, beskriver stabilitetspaktens svagheter under sex olika rubriker. Här behandlar vi problem kopplade till den statistiska rapporteringen, den finanspolitiska styrningen under goda tider, systemet för makroekonomisk övervakning, ministerrådets inställning till finanspolitisk övervakning och samordning, bristen på en undantagsregel i stabilitetspakten, samt till avsaknaden av en institution för hantering av statlig skuldcris och statsbankrutt. Under dessa rubriker diskuterar vi också olika åtgärder för att förstärka stabilitetspakten och den finanspolitiska samordningen inom EU. Avslutningsvis presenterar vi våra slutsatser mot bakgrund av den osäkerhet som för närvarande råder om den ekonomiska utvecklingen och om formerna för det framtida ekonomiska samarbetet inom EU.

Stabilitetspakten

Euroområdet är en unik valutaunion. Det är första gången som ett antal demokratiska länder har överlämnat ansvaret för utformningen av penningpolitiken till en central och politiskt oberoende myndighet – den europeiska centralbanken i Frankfurt (ECB) – medan ansvaret för finanspolitiken vilar hos de enskilda medlemsländerna. Med denna konstruktion finns en inbyggd spänning mellan den gemensamt bestämda penningpolitiken och den nationellt kontrollerade finanspolitiken – en spänning som gett upphov till en lång debatt och

omfattande forskning sedan början på 1990-talet kring den lämpliga institutionella ramen för finanspolitiken i en valutaunion som den europeiska.

Regelverket för finanspolitiken inom EU formulerades först i Maastrichtfördraget 1991. Det kompletterades och utvidgades i Amsterdamfördraget 1997 rörande stabilitetspakten. Som en följd av de svårigheter att uppfylla stabilitetspakten som Frankrike och Tyskland mötte under åren 2002–2005 ändrades delar av regelverket 2005. De ursprungliga begränsningarna för underskott och skuldkvot samt sanktionsmöjligheterna behölls men tillämpningen luckrades upp. Den budgetpolitiska disciplinen försvagades markant.

Traditionellt skiljer man mellan två delar i det finanspolitiska ramverket, det vill säga inom stabilitetspakten. Den första, den förebyggande delen (*preventive arm*) gäller övervakningen och samordningen med syfte att hålla de offentliga finanserna nära balans för att därigenom motverka uppkomsten av statsfinansiella obalanser. Den andra, den korrigerande delen (*corrective arm*), gäller när något medlemsland har brutit mot regelverket. Som vi kommer se har bägge delarna av stabilitetspakten visat sig vara svaga och ineffektiva.

Två övergripande finanspolitiska regler gäller för samtliga EU-länder, oberoende av om de är medlemmar i euroområdet eller inte:

- Budgetunderskottet mätt som underskottet i den offentliga sektorns finansiella sparande (skillnaden mellan den offentliga sektorns intäkter och utgifter inklusive räntenettet) får inte överstiga 3 procent av BNP under normala omständigheter.
- Den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld får inte överstiga 60 procent av BNP, såvida inte skuldkvoten faller och närmar sig detta referensvärde i en ”tillfredställande” takt. (Den konsoliderade bruttoskulden är den offentliga sektorns totala skuld efter det att interna fordringar och skulder inom sektorn (t ex ålderspensionssystemets fordringar på staten) avräknats mot varandra. Däremot avräknas inte fordringar på privat sektor.)

Undantag kan göras från regeln om referensvärdet för budgetunderskottet på 3 procent av BNP vid ovanliga händelser som står utanför

enskilda regeringars kontroll. Dessa exceptionella omständigheter var specificerade i den ursprungliga förordningen. Den offentliga sektorns finansiella underskott tilläts överstiga 3 procent av BNP om BNP föll med mer än 2 procentenheter under ett år. Vid fall i BNP som understeg 2 procentenheter men samtidigt översteg 0,75 procentenheter under ett år skulle en prövning göras från fall till fall. Även temporära underskott som översteg referensvärdet på 3 procent av BNP kunde accepteras om EU-kommissionens prognoser visade att underskotten i de offentliga finanserna under det följande året inte skulle överstiga referensvärdet.

Dessa precisa bestämmelser rörande undantag ersattes med mer löst formulerade paragrafer vid revideringen av stabilitetspakten 2005. För det första togs de exakt angivna BNP-fallen bort och ersattes av formuleringen ”negativ årlig BNP-volymtillväxt eller på grund av ett kumulerat produktionsbortfall under en långvarig period med mycket låg årlig BNP-volymtillväxt i förhållande till dess potential” (artikel 1, paragraf 2 i stabilitetspakten). Dessutom kan länder som har temporära underskott som överstiger referensvärdet på 3 procent hänvisa till en lång rad omständigheter för att undvika förfarandet vid alltför stora underskott (*excessive deficit procedure*) som ingår som en del i den korrigerande delen av stabilitetspakten. Detta betyder att hänsyn ska tas till bland annat tillväxtpotential, konjunkturläget och eventuella satsningar inom ramen för Lissabon-agendan. När det gäller budgetläget ska också faktorer som långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna och offentliga investeringar beaktas.

Tidsfristerna under förfarandet vid för stora budgetunderskott och tidsfristerna inom vilka det berörda landet ska vidta åtgärder för att korrigera underskott förlängdes också. Detsamma gällde tidsfristen innan sanktioner kan utdömas. I det ursprungliga regelverket identifierades för stora underskott redan ett år efter att de inträffat vilket i sin tur innebar att sanktioner kunde utdömas först tre år senare. Eftersom tidsfristerna generellt blev mer generösa är det i värsta fall möjligt att sanktioner först kan utdömas sju–nio år efter det att ett brott mot stabilitetspakten fastställts.

Stabilitetspakten anger också medelfristiga mål för budgetpolitiken eller mer exakt för den offentliga sektorns konjunkturrensade finan-

siella sparande, det vill säga den offentliga sektorns finansiella sparande korrigerat för de budgetsaldoförändringar som automatiskt uppstår när BNP varierar. Enligt det ursprungliga regelverket skulle det medelfristiga målet med budgetpolitiken vara balans eller överskott i de offentliga finanserna. Det reformerade regelverket säger att budgetmålen bör ”ta hänsyn till de olika ekonomiska och statsfinansiella situationerna och utvecklingen samt de finanspolitiska riskerna för de offentliga finansernas hållbarhet, bland annat inför framtida demografiska förändringar” (förordning 1055/2005). Detta betyder att budgetmålen inte nödvändigtvis behöver vara lika i samtliga medlemsstater.

Stabilitetspaktens budgetregler tillkom för att hindra svaga statsfinanser i ett medlemsland från att få negativa återverkningar på övriga euroländer och på sikt undergräva målet för den gemensamma penningpolitiken, nämligen en låg och stabil inflation. Stora budgetunderskott tenderar nämligen att driva upp ränteläget och pressa ned priset på statsobligationer. Om investerare (”de finansiella marknaderna”) misstänker att ett medlemsland kommer få betalningssvårigheter, sprids prisfallet och osäkerheten inom hela euroområdet. Ett sådant förlopp observerades i början av Greklands krisen då länder som Spanien, Portugal och Irland påverkades negativt av ”smittan” från Grekland.

För att garantera prisstabilitet inom euroområdet förbjuder dessutom fördraget den europeiska centralbanken, ECB, och medlemsländernas nationalbanker att direkt köpa skuldförbindelser utgivna av något medlemsland, den så kallade icke-undsättningsklausulen (*no bail-out clause*) (fördragets artikel 123, paragraf 1). Dessutom tillåts varken EU eller dess medlemsländer att ansvara för eller överta sådana skuldförpliktelser (fördraget artikel 125, paragraf 1). Klausulen är en återspeglning av den grundläggande filosofin bakom fördraget och stabilitetspakten rörande finanspolitiken: ett regelbaserat system förväntas bidra till finanspolitisk stabilitet inom euroområdet och därmed underlätta för ECB att hålla låg inflation.

Stabilitetspakten anger sanktioner i form av depositioner under de första två år som ett medlemsland har för stora underskott. Om budgetunderskotten består under längre tid än två år, kan ministerrådet omvandla depositionen till böter. Dessa bestraffningsmöjligheter har aldrig använts trots att flera länder systematiskt har brutit mot

riktlinjerna. ”Straffen” i den korrigerande delen av stabilitetspakten har nämligen uppfattats som alltför hårda. Ett trovärdighetsproblem uppstår naturligtvis när gällande regler inte tillämpas. När den korrigerande armen av stabilitetspakten inte används trots att länder vid upprepade tillfällen bryter mot lagarna, skickas signalen till andra länder att det är fritt fram även för dem att bryta mot regelverket.

En viktig del i stabilitetspakten är det varningssystem som gör det möjligt att tidigt identifiera länder där underskotten växer kraftigt eller där man bryter mot treprocentsregeln. Varje enskilt EU-land ska varje år lägga fram antingen ett stabilitetsprogram (för euroländerna) eller ett konvergensprogram (för EU-länder som inte är medlemmar i valutaunionen). Dessa redogör för inriktningen av den ekonomiska politiken under de kommande åren och inkluderar prognoser om den framtida ekonomiska utvecklingen. Programmen utvärderas av kommissionen, som kan uppmana ett medlemsland att korrigera sitt program om så anses påkallat.

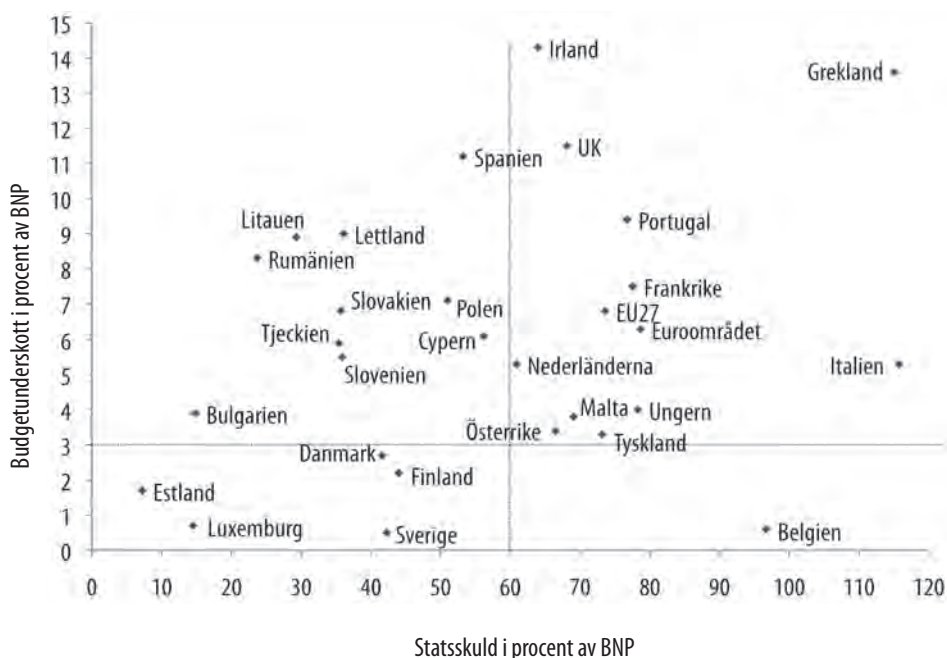
Som nämnts tidigare mjukades stabilitetspakten upp 2005. Tydliga regler ersattes med luddiga formuleringar. Den allmänna uppfattningen var att mäktiga medlemsländer som Frankrike och Tyskland önskade en mer tandlös pakt för att undvika att bli föremål för sanktioner. Den statsfinansiella krisen inom euroområdet har nu skjutit stabilitetspaktens trovärdighet i sank. Den har blivit en kuliss bakom vilken medlemsländerna spelar ett spel som stabilitetspakten var tänkt att förhindra. Kommissionen och ministerrådet har insett detta och arbetet pågår för fullt med att få fram ett bättre regelverk baserat på lärdomarna från krisen inom euroområdet.

Den statsfinansiella krisen inom EU

Den pågående globala krisen, den svåraste sedan 1930-talskrisen, har kraftigt försämrat de offentliga finanserna i de flesta OECD-länder. Det samlade budgetunderskottet i euroområdet steg från 2 procent av BNP 2008 till över 6 procent av BNP 2009. Det förväntas ligga kvar på denna nivå fram till 2011. Läget är särskilt allvarligt i Grekland, Irland och Storbritannien där underskotten beräknas bli 10 procent

eller större under 2011. Budgetunderskotten har drivit upp den statliga skuldsättningen i många länder. För euroområdet som helhet förväntas den konsoliderade bruttoskulden ligga kring 90 procent av BNP under 2011. I länder som Belgien, Grekland och Italien överstiger den redan 100 procent.

Figur 1 visar budgetunderskott och skuldkvot för samtliga EU-medlemmar år 2009. Här finns också referensvärdena för budgetunderskottet (3 procent av BNP) och för skuldkvoten (60 procent av BNP). De fem länder som befinner sig i den vänstra nedre delen av figur 1 uppfyller kraven för bägge referensvärdena: Danmark, Finland och Sverige samt Estland och Luxemburg. Övriga medlemmar är ungefärligen jämt fördelade mellan de två övre delarna av figur 1, där samtliga länder bryter mot reglerna för budgetunderskottens storlek. Längst till höger är Grekland och Italien parkerade med



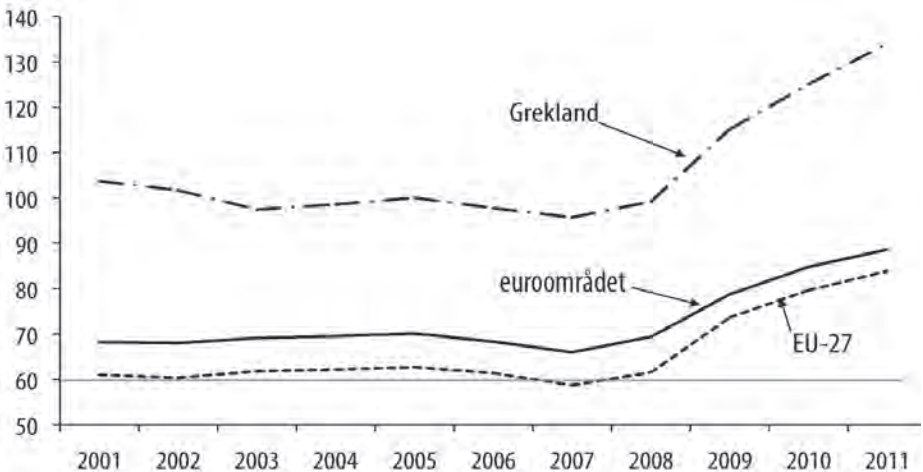
Figur 1. Statsskuld och budgetunderskott beräknade som andel av BNP 2009 inom EU-27

Källa: Ameco

skuldkvoter över 100 procent och med budgetunderskott som leder till ännu större skuldkvot under 2010 och 2011.

Figur 1 riktar uppmärksamheten på behovet av konsolidering av de offentliga finanserna i flertalet EU-länder. Kruxet är att stramare finanspolitik under en finanskris påverkar tillväxt och arbetslöshet i negativ riktning. Risken för en fördjupad och mer långdragen ekonomisk tillbakagång försämrar utsikterna för en lyckosam ”sanering” av de offentliga finanserna. Lägre tillväxt förvärrar skuldläget. Om tillväxttakten faller kan skuldkvoten öka även om bruttoskulden är oförändrad. I värsta fall kan statsskuld dynamiken leda till en långsiktigt ohållbar utveckling där statsbankrutt blir ett oundvikligt utfall.

De statsfinansiella obalanserna kan illustreras med extremfallet Grekland. Figur 2 visar skuldkvoten i Grekland, i euroområdet och i hela EU sedan 2000. De tre kurvorna har i stort sett följt samma mönster men gapet mellan Grekland och euroområdet/EU har ökat under de senaste åren. Gapet växer under kommande år. Greklands statsfinansiella problem är således ingen nyhet. Den statsfinansiella situationen i Grekland är ytterst bekymmersam. Skuldkvoten väntas



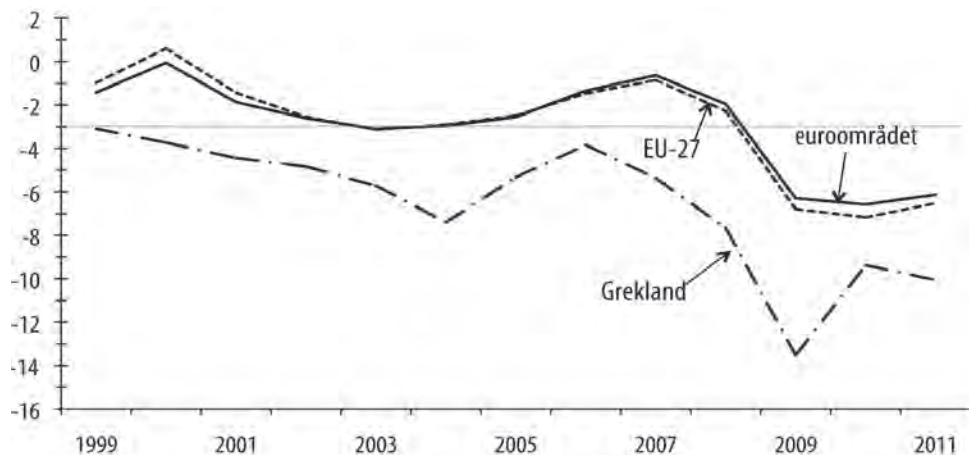
Figur 2. Statsskuld beräknad som andel av BNP i procent i Grekland, euroområdet och EU-27

Källa: Ameco

stiga till över 130 procent av BNP under 2011, högst i EU. Som jämförelse var skuldkvoten 100 procent under 2008.

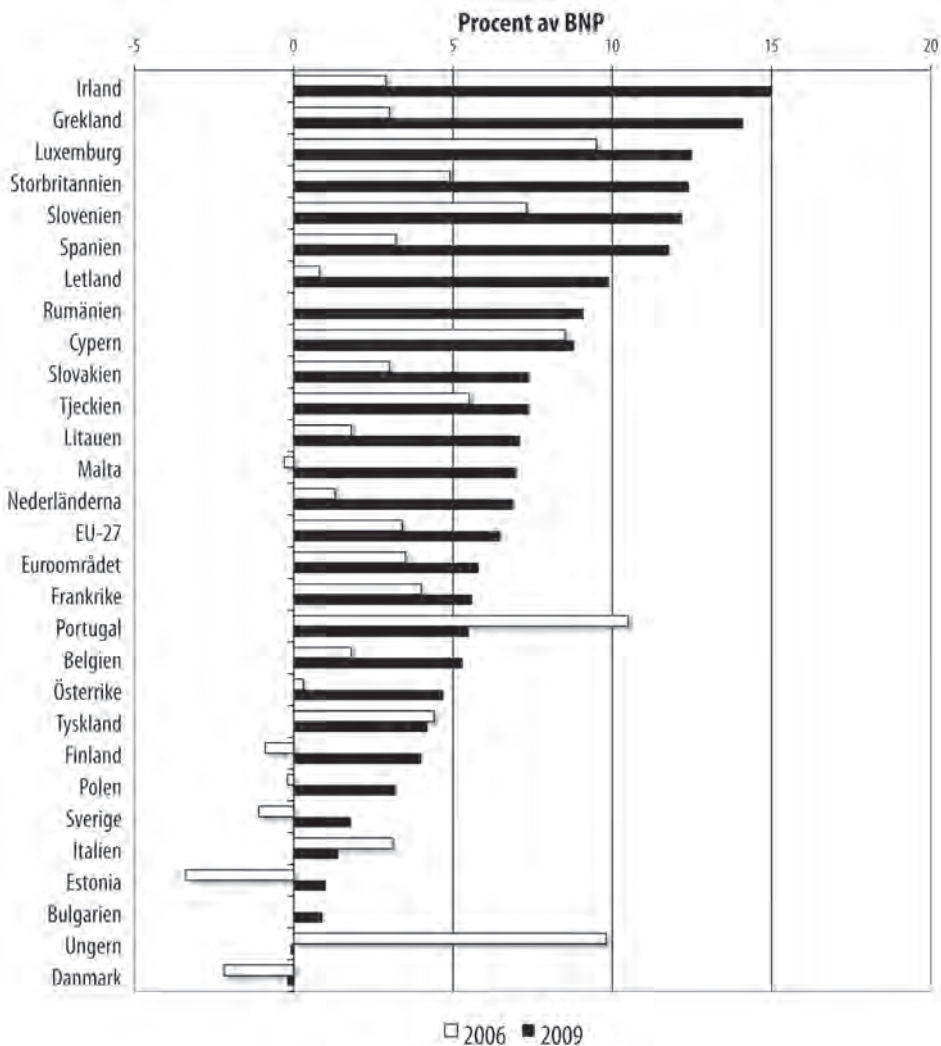
I figur 3 jämförs budgetunderskottet som andel av BNP i Grekland med genomsnittet i EU-27 och euroområdet sedan 1999. Som framgår i figur 2 ovan har Grekland systematiskt brutit mot stabilitetspakten. Budgetunderskottet har alltid varit större än 3 procent. Budgetunderskotten i EU har totalt sett legat i närheten av 3 procent. Först med finanskrisens utbrott hamnade underskotten klart över det tillåtna taket. I Grekland registrerades en tillfällig förbättring 2004–2005. I övrigt visar trenden på stadigt växande underskott.

Kommissionen har utarbetat ett mått på hållbarheten i de offentliga finanserna, den så kallade S2-indikatorn. Denna visar hur stora årliga budgetförstärkningar (skattehöjningar eller nedskärningar i de offentliga utgifterna som andel av BNP) som krävs för att de offentliga finanserna skall vara långsiktigt hållbara, det vill säga att den framtida skillnaden mellan statens intäkter och dess utgifter (det primära finansiella sparandet) åtminstone är lika stor som den utestående nettoskulden. I dessa prognoser tas hänsyn till demogra-



Figur 3. Budgetunderskott beräknat som andel av BNP i procent i Grekland, euroområdet och i EU-27

Källa: Ameco



Figur 4. Hållbarhet i offentliga finanser. S2-indikatorn 2006 och 2009.

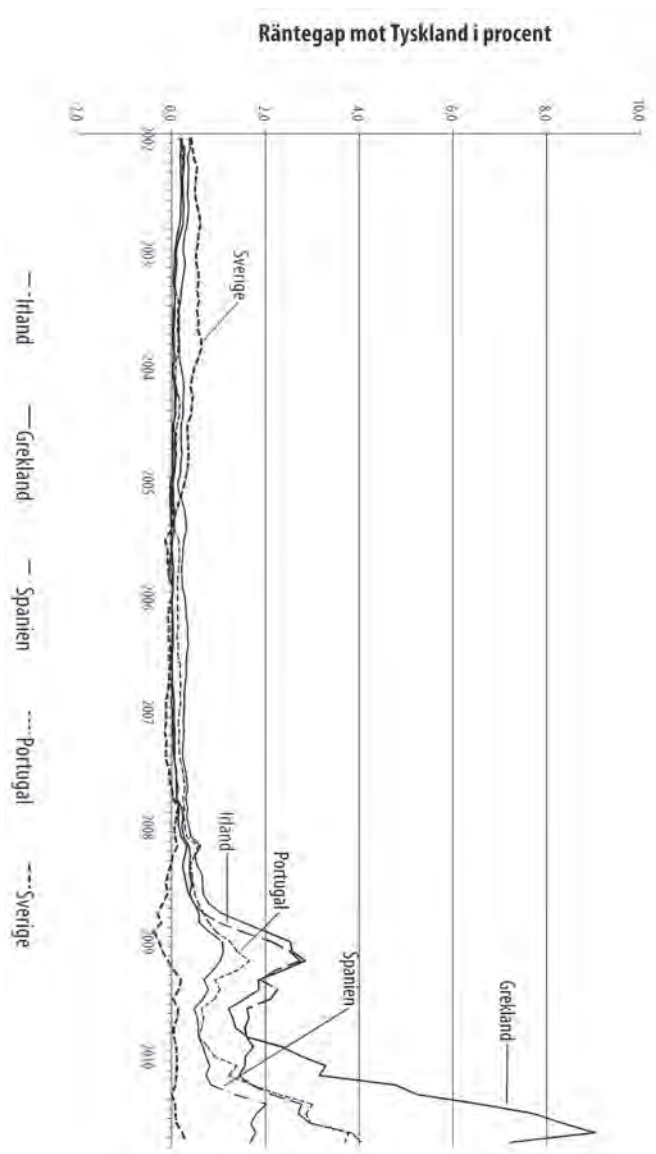
Källa: Sustainability Report 2006 och 2009.

fiska förändringar (och eventuella framtida strukturella reformer). S2-indikatorn kan vara antingen positiv eller negativ. Ett positivt värde betyder att det förr eller senare krävs budgetförstärkningar för att uppnå långsiktigt hållbara offentliga finanser. Om S2-indikatorn är lika med noll eller har ett negativt värde, är de offentliga finanserna långsiktigt hållbara.

Eftersom indikatorn är framåtblickande och baseras på framskrivningar av offentliga utgifter och intäkter finns en betydande osäkerhet hos måttet. Indikatorn ska inte användas som vare sig underlag för stabiliseringspolitiken eller som prognos för den framtida ekonomiska politiken. Indikatorn visar inte heller om det finns akuta hållbarhetsproblem utan visar endast om finanspolitiken behöver justeras i framtiden.

Figur 4 visar S2-indikatorn för EU-länderna. Här jämförs de värden som beräknades för 2006 med dem som kommissionen rapporterade 2009. De ljusa staplarna visar S2-indikatorn för 2009 och de mörka staplarna för 2006. De offentliga finansernas hållbarhet har försämrats i nästan alla EU-länder. Särskilt markanta försämringar noteras för Grekland, Irland, Spanien och Storbritannien. Dessa länder bör genomföra omfattande permanenta budgetförstärkningar, i storleksordningen 10 procent av BNP per år, för att få långsiktigt hållbara offentliga finanser. Detta illustrerar att inte enbart Grekland har statsfinansiella bekymmer. Andra länder ligger också i farozonen.

Räntegapet mellan Grekland och Tyskland har ökat enligt figur 5, som visar skillnaden mellan den nominella långa räntan (räntan på 10-åriga obligationer) i Irland, Grekland, Spanien, Portugal och Sverige och den nominella räntan i Tyskland sedan 2002. Räntegapet avspeglar den risk som marknaden ser för att låntagaren inte kan betala tillbaka lånet i framtiden. För att kompensera långgivaren för denna extra risk måste långgivaren betala en högre ränta eller en riskpremie. Riskpremien för grekiska statsobligationer mäts således som räntegapet mellan grekiska och tyska statsobligationer (som vanligtvis representerar euroområdet basränta) med samma löptid. Om räntegapet ökar, försvåras försöken att bringa ordning i de offentliga finanserna eftersom stigande räntor minskar investeringsverksamhe-



Figur 5. Räntegapet mellan nominella tioåriga statsobligationer utgivna av Tyskland, Irland, Grekland, Portugal, Spanien och Sverige 2002–2010.

Källa: Eurostat

ten och tillväxten. Risken är betydande att budgetsituationen försämras så att ytterligare budgetförstärkningar behöver genomföras.

Som vi visar i figur 5 ökade räntegapet mellan Grekland och Tyskland kraftigt under 2010. Även andra sydeuropeiska länders räntegap har ökat sedan slutet av 2008, men inte i lika hög grad som det grekiska. Det irländska räntegapet har också följt samma mönster och har under den senaste tiden varit på samma nivå som det portugisiska räntegapet. Detta visar att långgivare värderar utlåning till den irländska staten som lika riskfylld som utlåning till den portugisiska staten. Vi ser också i figuren att det svenska räntegapet legat stabilt kring noll under hela perioden. Det är också notabelt att det svenska räntegapet var negativt samtidigt som räntegapet mot de sydeuropeiska länderna ökade, vilket kan tolkas som att svenska statsobligationer vid denna tidpunkt var mindre riskfyllda än tyska obligationer

Orsaken till den grekiska statsfinansiella krisen är att den ekonomiska politiken, i synnerhet finanspolitiken, varit alltför expansiv under en lång period. Grekland har systematiskt brutit mot stabilitetspaktens regler om statsskuld och budgetunderskott. Varken den övervakande/korrigerande eller den förebyggande/bestraffande delen av stabilitetspakten har fungerat för Grekland. Detsamma kan sägas om många euroländer. Varför har stabilitetspakten blivit en sådan misslyckad konstruktion? Hur kan den räddas? I nästa avsnitt diskuteras svaren på dessa frågor.

Problemen med stabilitetspakten

Den statsfinansiella krisen inom euroområdet har avslöjat en rad svagheter i samordningen av den ekonomiska politiken, i synnerhet av finanspolitiken, inom euroområdet. I korthet gav stabilitetspakten inte tillräckligt starka incitament för medlemsländerna att konsolidera de offentliga finanserna under goda tider – det vill säga under tiden före dagens kris. Vi tar här upp några centrala problem med stabilitetspakten. Samtidigt beskriver vi metoder och åtgärder för att förbättra stabilitetspakten och därmed förstärka utsikterna för uthållig finanspolitik inom EU. Vår diskussion här nedan bygger på och

sammanfattar den internationella debatt om stabilitetspakten som följt i spåren av den ekonomiska krisen inom EU.

Svag statistisk rapportering: Pålitlig, fullständig och snabb statistisk över de offentliga finanserna är en absolut förutsättning för en effektiv övervakning av den nationella budgetpolitiken inom EU. De flesta medlemsländerna producerar sådan statistik och gör den tillgänglig för Eurostat – EU:s institution för insamling, bearbetning och publicering av statistik över medlemsländerna. Vissa länder har emellertid lämnat felaktig eller missvisande statistik. Bland dessa intog Grekland en särställning. Det fanns tidigt misstankar rörande kvaliteten på den grekiska statistiken. Statistikfusket uppmärksammades strax före den ändring av stabilitetspakten som genomfördes 2005, men den fulla omfattningen kom först i dagen i samband med de många revideringar uppåt av budgetunderskottet som gjordes under 2009 och 2010. Den grekiska skuldskrisen drevs till en viss del av dessa revideringar.

Förvisso hade kommissionen genom Eurostat möjlighet att göra så kallade metodologiska besök (*methodological visits*) hos medlemsstater när det fanns frågetecken kring statistiken. Men detta var en svag påtryckningsmekanism eftersom Eurostats befogenheter i samband med besöken var begränsade. Den klena transparensen rörande siffrorna kring budgetläget förhindrade en konstruktiv dialog mellan kommissionen och Grekland rörande grekisk finanspolitik. När hela vidden av statistikfifflandet blev uppenbar bidrog detta till att fördjupa eurokrisen.

En rad försök har gjorts att konstruera ett entydigt mått på finanspolitisk öppenhet. Både IMF och OECD har utvecklat manualer för att förstärka transparensen i finanspolitiken (*codes of best practice for fiscal transparency*). OECD publicerar ett index över öppenhet och transparens (*open budget initiative*) i 85 länder. Gemensamt för nästan alla mått på transparens är att Nya Zeeland har högst finanspolitisk transparens medan Grekland ofta placerar sig i botten. Sverige tilldelas, tillsammans med Kanada, Holland och Finland, ett värde ungefär i mitten av skalan. Australien, USA och Storbritannien beräknas ha större öppenhet än Sverige, medan Norge och Danmark har lägre grad av öppenhet i finanspolitiken. En anledning till att de anglosaxiska

länderna har en högre grad av transparens jämfört med exempelvis Sverige är att höga tjänstemän är opolitiska i Sverige. Detta medför att det i Sverige inte krävs ett lika omfattande formellt regelverk som det som finns i de anglosaxiska länderna, där tjänstemän är politiskt tillsatta. Skillnaden i transparens mellan Sverige och Danmark beror på att det i Sverige finns formella regler kring utvärdering och extern kontroll av exempelvis konjunkturläget och de offentliga finanserna; detta ska genomföras regelmässigt av självständiga myndigheter. Motsvarande formella system finns inte i Danmark.

Det finns ett systematiskt samband mellan graden av öppenhet i finanspolitiken och budgetunderskottens storlek samt statsskuldens nivå. En högre grad av transparens sammanfaller med lägre budgetunderskott och en lägre skuldkvot. Detta samband illustrerar varför det är viktigt med en ökad öppenhet i budgetprocessen. En uppenbar lösning på problemet rörande budgettransparens inom euroområdet är att kommissionen, det vill säga Eurostat, får mer makt att granska och revidera statistiken från enskilda medlemsländer. En förordning med denna innebörd har under 2010 gett Eurostat rätt att inspektera de offentliga räkenskaperna när tvivel finns om deras pålitlighet, att begära information om alla källor som använts på nationell nivå, samt att begära bistånd från oberoende experter vid granskning av enskilda länders nationalbokföring.

Vi kan tänka oss alternativa tekniker för att stärka den finanspolitiska transparensen inom EU. En metod vore att göra de statistiska centralbyråerna mer självständiga gentemot den exekutiva makten. Dessa skulle kunna få en ställning liknande den som centralbankerna har inom eurosystelet. Ledningen skulle kunna tillsättas utanför det ordinarie politiska systemet och därmed bli mer oberoende. Med en mer självständig ställning för den institution som insamlar statistik, borde kvaliteten på statistiken öka.

En annan metod vore att Eurostat direkt fick möjligheten att upprätta kontor eller delegationer i huvudstäderna för medlemsländer där så anses påkallat. Ett sådant lokalt Eurostat-kontor skulle ha rätten att inspektera den statistiska produktionen och ge råd och synpunkter. Kontoret skulle vara bemannat av personal rekryterad av Eurostat för att garantera integritet och professionalism. En möjlighet vore

att kreditvärderingsinstituten mer explicit än tidigare tog hänsyn till graden av finanspolitisk transparens i sina bedömningar. På så vis skulle incitamenten för statistisk hederlighet förstärkas.

Klen övervakning under goda tider: Den förebyggande delen av stabilitetspakten har varit för svag under högkonjunkturer. I korthet gav stabilitetspakten inte tillräckligt starka incitament för medlemsländerna att konsolidera de offentliga finanserna under goda tider. I och för sig var budgetunderskotten i euroområdet små före krisen som bröt ut 2008. Finanspolitiken uppfattades som stram när de automatiska stabilisatorerna förstärkte skatteinkomsterna. Men de små underskotten var resultatet av högkonjunktur – av goda tider. Konjunkturuppgången ledde till ökade skatteintäkter vilka maskerade kraftiga ökningarna i offentliga utgifterna. Först efter det att krisen brutit ut, visade sig de offentliga finanserna vara svagare än vad intrycket var före krisen. Samma mönster uppstod under den högkonjunktur som föregick IT-kraschen strax efter sekelskiftet.

Två faktorer bidrog till att finanspolitiken blev alltför expansiv under högkonjunktur. För det första vilade övervakningen på uppskattningar av det konjunkturrensade budgetunderskottet. Problemet med detta begrepp är att det är omöjligt att mäta direkt och omedelbart. Istället måste det konstrueras med hjälp av statistiska metoder – vilka i sig är öppna för diskussion och ifrågasättande. Av detta skäl uppstod ständigt tolkningstvister om hur finanspolitikens inriktning skulle bedömas, vilket förlamade övervakningen. Under högkonjunktur medförde svårigheten att få ett klart mått på det cykliska budgetunderskottet att ansvariga beslutsfattare i flera medlemsstater hellre spenderade växande skatteintäkter än använde dem för konsolidering av statsfinanserna.

För det andra – även om kommissionen identifierade svagheter i budgetläget och ministerrådet varnade enskilda medlemsländer, medförde detta inte någon nämnvärd anpassning från medlemsländernas sida. I vissa fall ändrades de finanspolitiska planerna på pappret men inte det faktiska beteendet. Moralisk övertalning från ”Bryssel” (*peer pressure*) var otillräcklig för att få till stånd stramare finanspolitik.

Dessa svagheter hos den förebyggande delen av stabilitetspakten blev uppenbara på ett tidigt stadium. De bidrog till 2005 års revidering av stabilitetspakten. Syftet var formellt att förstärka det preventiva inslaget genom att göra reglerna mer liberala och få medlemsländerna att känna sig mer delaktiga i processen. Att döma av utfallet fram till idag har den reviderade stabilitetspakten visat sig minst lika kraftlös som den gamla.

Det finns ett antal steg som kan övervägas för att stärka den preventiva övervakningen. Ett vore att helt överge de nuvarande budgetreglerna byggda på det konjunkturrensade budgetunderskottet och ersätta dem med klarare budgettekniska regler. En sådan regel vore att föreskriva en viss utveckling av de offentliga utgifterna i förhållande till BNP och skatteintäkterna. De offentliga utgifterna är förhållandevis enkla att mäta och prognostisera. Detsamma gäller för BNP. Andra möjliga regler är att införa utgiftstak och explicita mål för finanspolitiken liknande dem som finns för svensk finanspolitik. Ett explicit mål, formulerat exempelvis som ett saldomål för finanspolitiken, ökar troligtvis trovärdigheten och kan hindra en kraftig försämring av de offentliga finanserna. Det är också viktigt att ett saldomål utvärderas kontinuerligt och att denna utvärdering är både framåtblickande och bakåtblickande.

Snäv syn på makroekonomisk övervakning: EU:s ramverk för stabiliseringspolitik vilar på uppfattningen att penningpolitiken ska vara inriktad på att upprätthålla en låg och stabil inflation och finanspolitiken ska vila på automatiska stabilisatorer. Utrymmet för diskretionär finanspolitik ska begränsas enligt fördraget och stabilitetspakten. Med detta stabiliseringspolitiska recept skulle monetär och finanspolitisk stabilitet uppnås. Därmed skulle samhällsekonomisk stabilitet vara garanterad inom EU och euroområdet. Denna filosofi byggde på erfarenheterna av 1970-talets och 1980-talets stabiliseringspolitik.

Finanskrisen har på ett dramatiskt sätt demonstrerat att detta synsätt är behäftat med betydande svagheter. Monetär och fiskal stabilitet utgör inte en garanti för samhällsekonomisk balans. Den djupaste krisen i Europa i modern tid skapades genom finansiell instabilitet. Krisen undergrävde den finanspolitiska stabiliteten genom en rad

kanaler. Regeringar såg sig tvingade att understödja det finansiella systemet med enorma belopp för att undvika bankfallissemang. Verkningsarna av de automatiska stabilisatorerna bidrog till ett växande gap mellan skatteintäkter och offentliga utgifter. Diskretionära åtgärder sattes in i stor skala för att ”rädda” jobb och branscher. Stabilitetspaktens regler sveptes åt sidan utan några krusiduller. Resultatet har blivit stora budgetunderskott och växande statsskuld – och en djup kris för stabilitetspakten.

Krisen har visat att stabilitetspaktens fokus på finanspolitiska obalanser är otillräcklig, mer precist att den förebyggande delen inte uppmärksammade att utvecklingen i den finansiella sektorn kunde undergräva samhällsekonomisk balans. Denna insikt fanns inte hos arkitekterna bakom stabilitetspakten. Skälet är enkelt: de var påverkade av problemen som följde med 1970-talets och 1980-talets expansiva finanspolitik. De saknade också kunskap om riskerna med finansiella obalanser eftersom den finansiella avregleringen ännu inte var genomförd till fullo i Europa under dessa årtionden.

Lärdomen av krisen är att en bredare makroekonomisk övervakning än den som är anges i stabilitetspakten behövs – en övervakning som erkänner att det kan finnas andra hot mot den makroekonomiska balansen än de som kommer från den offentliga sektorns finanser. Finansiell stabilitet är med andra ord en förutsättning för monetär och finanspolitisk stabilitet.

För närvarande pågår ett arbete inom kommissionen att skapa ett system för övervakning av makroekonomiska risker (*European Systemic Risk Council*, ESRC) med sekretariatet förlagt till ECB i Frankfurt. Detta råd är huvudsakligen sammansatt av centralbankschefer inom EU. Även kommissionen och ministerrådet har ställt sig bakom förslag till en bredare övervakning av makroekonomiska obalanser. Den exakta utformningen kommer att bestämmas under 2011.

Här ger man sig in på delvis okänt territorium. Det saknas nämligen en allmänt accepterad analytisk ram för hur hot mot finansiell stabilitet ska identifieras och utvärderas. En bredare makroövervakning bör uppmärksamma utvecklingen av kreditvolym och priser inom den finansiella sektorn. Målet för den utvidgade makroekonomiska övervakningen kommer troligen att vara att undvika uppkomsten av

nya prisbubblor på tillgångsmarknaderna i Europa. Här behövs också ett närmare samarbete mellan de institutioner som nu etableras för att övervaka den finansiella stabiliteten inom EU.

Svag finanspolitisk styrning av ministerrådet: I princip ska ministerrådet, på basis av kommissionens rekommendationer och analys, svara för att det finanspolitiska regelverket följs. Den faktiska utvecklingen har visat att så inte varit fallet. Medlemsländer som brutit mot stabilitetspakten har haft goda möjligheter att påverka ministerrådets beslut. Ibland har det avstått från att göra en rekommendation mot löfte från ett medlemsland att dess budgetpolitik ska förbättras. Sådana löften har inte alltid hållits. Ibland har det visat sig oklart vad som man överhuvudtaget kommit överens om. Följden har blivit passivitet och handlingsförlamning.

Ministerrådet har fungerat som en klubb – där medlemmarna har ingått olika koalitioner för att skydda sig från att bli föremål för öppen kritik och anmärkning – inte som en oväldig domare. Därmed har ministerrådet blivit en svag länk vid tillämpningen av stabilitetspakten. Denna svaghet har sin grund i att ansvaret för finanspolitiken ligger på den nationella nivån. Den nationella suveräniteten har blockerat en stram och samordnad finanspolitik på unionsnivån.

Hur kan denna svaga länk stärkas – utan att medlemsstaternas fiskala suveränitet inskränks? Med tanke på den hårda uppslutningen från medlemsstaternas sida kring den nationella finanspolitiska suveräniteten, vore en väg att stärka den finanspolitiska disciplinen på nationell nivå – snarare än på unionsnivån. Detta kan ske bland annat genom finanspolitiska råd, självständiga myndigheter med uppgiften att offentligt granska och utvärdera den inhemska finanspolitiken. Sådana råd har nyligen skapats i länder som Sverige, Storbritannien och Ungern. De nationella ramverken för finanspolitiken kan stärkas på andra sätt: genom hårda regler rörande transparens, bättre prognoser för budgetplaneringen etcetera.

Undantagsregel vid djup kris: EU:s finanspolitiska regelverk vilar på uppfattningen att utrymmet för diskretionär finanspolitik ska vara begränsat. För att uppnå makroekonomisk stabilitet är det enligt

detta synsätt tillräckligt att förlita sig på automatiska stabilisatorer. Diskretionär politik betraktades närmast som ett hot mot finanspolitisk stabilitet. När den globala krisen drabbade Europa visade sig de automatiska stabilisatorerna vara otillräckliga. EU uppmanade i slutet av 2008 sina medlemmar att bedriva en mer expansiv finanspolitik – en politik som klart bröt mot stabilitetspaktens bestämmelser. Samtidigt ger den reformerade stabilitetspakten en ökad flexibilitet för att hantera extrema chocker. Problemet är emellertid att pakten inte är tillräckligt tydlig angående när undantagsreglerna kan åbe-ropas.

Den nuvarande pakten lämnar ett stort utrymme för medlemsländerna att använda undantagsreglerna för att undvika att genomföra nödvändiga budgetförstärkningar under goda tider, vilket i sin tur riskerar att försämra möjligheterna att föra en mer expansiv politik under dåliga tider. Starka offentliga finanser ger större flexibilitet och möjlighet att möta effekterna av extrema chocker. Sverige är ett utmärkt exempel på ett land som i utgångsläget med råge uppfyllde stabilitetspaktens regler och därigenom hade utrymme för att bedriva en mer aktiv krispolitik utan att budgetunderskott och stats-skuld rusade i höjden. Paradoxen är att de mjukare och mer flexibla formuleringarna i den reviderade stabilitetspakten, vilka ger större möjligheter för ett medlemsland att bryta andan i regelverket under goda tider, begränsar det finanspolitiska handlingsutrymmet när en extrem chock drabbar ekonomin.

Krisen har drivit fram en insikt, som i och för sig funnits länge inom forskningen: ett regelbaserat system bör ha klara undantagsregler för att vara långsiktigt trovärdigt och därmed stabilt. Det bör vid extrema förhållanden som en djup ekonomisk kris finnas utrymme för diskretionära åtgärder – som bryter mot regelverket – ett utrymme som kan användas för att "rädda" systemet. Av detta skäl bör en explicit undantagsregel för finanspolitiken införas i EU:s regelverk. I samband med en sådan reformering av regelverket är det också nödvändigt att ta bort de gummiparagrafer som infördes i stabilitetspakten när den reformerades 2005.

Det finns två centrala frågor rörande en finanspolitisk undantagsregel inom EU:s ramverk. För det första, vilken institution bör svara

för beslutet att utlösa ett undantagstillstånd och bestämma hur länge det ska gälla? För det andra, hur ska de ekonomiska förutsättningarna för ett undantag vara specificerade?

Det är rimligt att den myndighet som administrerar undantagsregeln är knuten till kommissionen, antingen som en oberoende myndighet eller som en del av kommissionen. En enskild medlemsstat bör inte ha möjlighet att deklarerera undantag. Då finns risken att undantaget inte längre fungerar som en nödutgång utan används så ofta att det fungerar som huvudingången närhelst ett land drabbas av problem.

Det vore önskvärt att bestämmelserna kring undantagsklausulen var så utförliga att de angav alla de utfall som utlöser ett undantag. Problemet är att det är omöjligt att göra en sådan katalog över exceptionella händelser. Istället måste ett visst godtycke tillåtas, vilket talar för att den instans som bestämmer över undantagsregeln är så oberoende som möjligt. Krisen har visat att EU idag har en informell undantagsklausul som gjort att stabilitetspaktens regler har kunnat ignoreras. Om en formell undantagsklausul kom till stånd, skulle stabilitetspaktens trovärdighet förstärkas.

Ingen mekanism för statlig skuldkris: Konstruktörerna av stabilitetspakten var övertygade om att pakten skulle förhindra en kris liknande den som Grekland genomgår just nu. Denna uppfattning förstärktes av icke-undsättningsklausulen i fördraget, som förbjuder ECB och nationalbankerna att ge stöd åt en enskild medlemsstat i finansiella svårigheter. Av detta skäl finns ingen formell mekanism på EU-nivån för att hantera statliga skuldkriser och för att organisera en statsbankrutt (*sovereign debt default*) för den händelse att en sådan skulle inträffa.

Många bedömare anser att trovärdigheten för eurosamarbetet skulle stärkas kraftigt om en organisation eller myndighet etablerades med uppgift att ge finansiellt stöd till enskilda medlemsländer i statsfinansiella svårigheter och med resurser att organisera en statsbankrutt under ordnade former (se även Åsa Hanssons kapitel i denna bok). En sådan institutionell lösning skulle kraftigt reducera den osäkerhet som idag finns på de finansiella marknaderna, om hur

en besvärlig statsfinansiell situation i ett medlemsland kommer att hanteras. IMF har delvis spelat denna roll i tredje världen. Men IMF är knappast utrustad med de befogenheter som behövs inom EU.

En krishanteringsmekanism skulle också förstärka ECB:s självständighet. Nu hotas den av att ECB har tvingats att köpa på sig obligationer utgivna av skuldtunga euromedlemmar. Det är i och för sig en uppgift för en centralbank att bistå med stöd vid en likviditetskris. Men det statsfinansiella läget i Grekland är ett utslag av en solvenskris. Då blir ECB:s köp av statsobligationer ett direkt stöd för en expansiv finanspolitik i Grekland genom att den grekiska statsupplåningen underlättas. Gränsen mellan penning- och finanspolitiken raderas ut, när ECB på detta vis bryter mot icke-undsättningsklausulens anda. ECB tappas mer i trovärdighet ju längre denna process pågår. Om en statsbankrutt med skuldnedskrivning skulle inträffa, vore ECB:s oberoende i fara.

Den akuta krisen inom euroområdet tvingade fram ett beslut i maj 2010 om ett gemensamt räddningssystem: den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) och den europeiska faciliteten för finansiell stabilitet (EFSF). Den sistnämnda myndigheten är nu etablerad i Luxemburg. Den ska kunna stödja EU-medlemmar med statsfinansiella problem. EFSF har fått en stark finansiell uppbackning.

Kommissionens förslag

Den 29 september 2010 presenterade kommissionen ett förslag till en reform av stabilitetspakten. Syftet är att stärka ramarna för finanspolitiken inom EU. De problem som vi uppmärksammat i vårt tidigare resonemang om bristerna i stabilitetspakten är utgångspunkten för flertalet av rekommendationerna. Förslagen till lösningar är också i samklang med de åtgärder vi har diskuterat. Bland nyheterna i kommissionens paket, jämfört med den nuvarande stabilitetspakten, är att statsskuldens utveckling får större uppmärksamhet. Kraven på statsskuldens storlek likställs med kraven på budgetunderskottens omfattning. Sanktioner kan utdömas om ett land bryter mot någon

eller båda reglerna angående budgetunderskottens och statsskuldens storlek. Övervakningen av de offentliga finanserna på nationell nivå ska stärkas. Sanktioner ska beslutas genom ett omvänt röstningsförfarande, det vill säga en kvalificerad majoritet av medlemsländerna måste rösta mot sanktioner för att de ska kunna stoppas. Övervakningen av den makroekonomiska utvecklingen ska förbättras inom ramen för en ny mekanism: förfarandet vid alltför stora makroekonomiska obalanser (*excessive imbalance procedure* eller EIP).

Förfarandet vid alltför stora makroekonomiska obalanser, EIP, syftar till att motverka en negativ makroekonomisk utveckling i ett enskilt medlemsland. EIP är konstruerat på samma sätt som stabilitetspakten. Här finns både en förebyggande och en korrigerande del. Den förstnämnda består av övervakning av såväl de offentliga finanserna som den allmänna makroekonomiska utvecklingen. Tanken är att eventuella obalanser ska upptäckas tidigt och därigenom avvärjas. Den korrigerande delen täcker sanktioner mot ett medlemsland som bryter mot EIP. Om ett land vid upprepade tillfällen avstår från att följa de rekommendationer som kommissionen står bakom ska årliga böter (0,1 procent av föregående års BNP) utdömas. Även här ska ett omvänt röstningsförfarande tillämpas. Om en kvalificerad majoritet röstar mot kommissionens förslag inom 10 dagar genomförs inga sanktioner.

Även om tanken bakom förslaget rörande EIP är tilltalande, finns oklarheter, framförallt rörande de indikatorer som ska ingå i analysen av makroekonomiska obalanser. Kommissionen vill använda en så kallad resultattavla (*scoreboard*) men anger inte vilka indikatorer som ska ingå här. Vidare kan kommissionen tänka sig att valet av indikatorer ändras över tiden beroende på vad som uppfattas som hot mot den makroekonomiska balansen. Det är otillfredsställande med en procedur som baseras på så vag grund. Tolkningstvister kommer att uppstå eftersom kommissionen ska bestämma gränsvärdena för olika mått på obalans. Det är inte självklart att samma referensvärde är applicerbart på samtliga medlemsländer. Tillämpningen av reglerna för EIP lovar att bli en knepig utmaning.

EU:s nya ramverk för finanspolitiken kommer att växa fram under 2011 i ett åsiktsutbyte mellan kommissionen, ministerrådet och par-

lamentet. Kompromisser kommer att göras. Den slutliga versionen kommer vila på erfarenheterna från och tolkningen av krisen. De förslag som hittills lagts fram tyder på en medvetenhet om behovet av en markant skärpning av regelverket.

Ger marknaden stabilitetspakten ett nytt liv?

Det grundläggande problemet för EU är att den finanspolitiska övervakningen har varit för svag under goda tider, där de goda tiderna varade från eurons födelse fram till utbrottet av den globala finanskrisen. Preventionen/övervakningen har varit otillräcklig – den har inte stoppat medlemsländer från att föra en alltför expansiv finanspolitik. När ett land har brutit mot regelverket så har bestraffningen/korrekturen varit för hård – så hård att den politiska viljan att använda den har saknats. Inget medlemsland har drabbats av böter – ett förfarande som skulle fördjupa landets kris. Efter ansträngningen att uppfylla kraven för inträdet i euron kring sekelskiftet, drabbades många finansministrar och regeringar av så kallad Maastricht-trötthet. De valde att surfa på de goda tider som härskade under eurons första tio år istället för att fortsätta med reformer. Men nu har krisen slagit till och obarmhärtigt avslöjat kostnaderna för detta kortsiktiga beteende.

Hade finanspolitiken varit stramare och stabilitetspaktens paragrafer fått vara styrande för samtliga EU:s medlemsländer, så hade EU stått väl rustat att möta den globala krisen. Krisen hade inte nått det djup och den omfattning som den fått idag. Denna insikt har tyvärr kommit för sent. Men nu är den vägledande för arbetet att blåsa nytt liv i stabilitetspakten.

En ny spelare har intagit en central plats på scenen, nämligen de finansiella marknaderna. När stabilitetspakten skapades, tänkte sig dess konstruktörer att de finansiella marknaderna skulle ha en biroll. Under krisen har rollfördelningen blivit den omvända: ”marknaden” har drivit det politiska systemet framför sig genom prissättningen på statsobligationer. Snabbt växande räntegap mellan den tyska stats-

obligationsräntan och räntan på statsobligationer utgivna av medlemsländer som Grekland, Irland, Spanien och Portugal, har tvingat fram snabbinkallade toppmöten och pressat fram drastiska beslut och åtgärder från EU:s och enskilda medlemsländers sida. Prissättningen på statsobligationer har avslöjat svagheterna i stabilitetspaktens regelverk. Den fortsätter att göra så: varje dag ger marknaden signaler om finanspolitiken inom euroområdet. Sedan är det upp till det politiska systemet att svara på dessa signaler.

Eftersom de statsfinansiella problemen i Grekland och användningen av kreativ bokföring har varit kända under relativt lång tid, är det relevant att ställa frågan varför inte den finansiella marknaden reagerat tidigare. Sett i ett längre perspektiv har räntegapet mellan Grekland och Tyskland varit relativt litet. Det var först i början av 2008 som den ökade något för att sedan stiga dramatiskt under den senaste tiden. Detta tyder på att den finansiella marknaden inte förmått prissätta riskerna inom euroområdet på ett adekvat vis, alternativt har marknadsaktörer varit övertygade om att EU och ECB skulle ignorera icke-undsättningsklausulen och direkt eller indirekt hjälpa ett euroland som råkade i statsfinansiell kris. Den sistnämnda tolkningen utgör snarare ett stöd för uppfattningen att marknaden gjort en realistisk bedömning av hur europeiska politiker uppträder under en djup kris inom euroområdet.

Nu har marknaden vaknat efter en lång törnrosasömn. En utmaning för det politiska systemet är att förbättra förutsättningarna för den finansiella marknaden att fungera som ett signalsystem rörande finanspolitiken inom EU. Flera av de åtgärder som föreslagits under krisen i EU och som kommer att ingå i det nya regelverket för finanspolitiken medför en starkare genomlysning av budgetläget i medlemsländerna. Därmed får också aktörerna på marknaden bättre information. Följaktligen blir prissättningen effektivare.

Räntegapet reagerar direkt när politiska utspel sker, som när den tyska förbundskanslern föreslog, under hösten 2010, att långivare inte skulle lämnas utan ansvar för "oansvarig utlåning". Tyskland vill här undvika att hela insatsen för att stödja ett euroland i en statsfinansiell kris betalas av övriga EU-medlemmar, som fallet var vid ECB:s och EU:s räddningsaktioner för Grekland under våren 2010.

Långivare, det vill säga obligationsägare, kan således inte räkna med att vara helt skyddade vid en framtida statsskuldskrivning (så kallad *hair-cut*) eller statsbankrutt inom euroområdet. Detta förhållande är ytterligare ett skäl till att obligationsmarknaden kommer att spela en mer aktiv roll som övervakare av finanspolitiken efter krisen än vad fallet var före krisen. Marknadens aktörer tvingas nämligen att prissätta risken för skuldskrivning nu när en sådan process blivit mer sannolik. Nu tar marknaden hänsyn till ett utfall som tidigare betraktades som politiskt omöjligt.

Marknadens återkomst har också medfört en starkare finansiell position för Tyskland genom att Tyskland blivit tillflyktsorten för kapital inom EU – *a safe haven*. Den tyska obligationsräntan är den lägsta inom euroområdet. Räntegapen räknas med den tyska räntan som bas. Med sin dominerande finansiella ställning får också Tyskland en tyngre röst inom EU-samarbetet. Vi kan därför räkna med att den tyska synen på finanspolitiken kommer att prägla det nya ramverket för finanspolitiken och påverka finanspolitiken i en stramare riktning inom hela EU.

Den statsfinansiella krisen kommer att ställa stora krav på det politiska systemet

Den ekonomiska kris som träffat Europa, i synnerhet några medlemmar i euroområdet, som Grekland, Spanien och Irland, har avslöjat allvarliga brister i EU:s system för övervakning och samordning av finanspolitiken, det vill säga i stabilitetspakten. Många av dessa svagheter var kända och debatterade redan under 1990-talet – innan euron lanserades som den gemensamma valutan. Den statsfinansiella krisen i EU på senare år har tydligt blottlagt sprickorna i stabilitetspakten, såväl i dess konstruktion som i dess tillämpning. Den var förvisso inte konstruerad för att hantera en djup finansiell kris. Tanken var att dess regler skulle hindra Europa från att hamna i en kris som dagens. Men stabilitetspakten, såsom den administrerades av ministerrådet, kunde inte bromsa uppbyggnaden av de obalanser som utmynnat i dagens kritiska läge.

Vi har här beskrivit en rad brister i EU:s finanspolitiska regelverk: dålig statistisk övervakning, slapp finanspolitisk kontroll under goda tider, snäv makroekonomisk övervakning, svaga incitament för ministerrådet att agera under förfarandet vid alltför stora underskott, frånvaron av explicita undantagsregler samt bristen på en mekanism för att hantera statsfinansiella kriser och statsbankrutt. Detta är förvisso en lång lista av problem. Den sammanfattar vad som kommit fram i debatten och forskningen om stabilitetspakten.

Men problemen är inte olösliga. Vi drar slutsatsen att krisen visar att euroområdet behöver en starkare form av samordning av och disciplin i medlemsländernas finanspolitik än den som den gamla stabilitetspakten åstadkom. En reformerad pakt kan ge euroområdet den finanspolitiska disciplin som ECB behöver för att framgångsrikt driva låginflationspolitik. Vi har pekat på en rad åtgärder för att förstärka stabilitetspakten. Samtliga har uppmärksammats i varierande utsträckning i den allmänna debatten om EU:s ekonomiska styrning. Många återfinns i de förslag som kommit från kommissionen och ministerrådet under 2010 och som kommer att ingå i den nya lagstiftning som följer från dessa förslag.

Djupa ekonomiska kriser utlöser som regel en läroprocess. Krisen öppnar för nya idéer och förslag om hur den ekonomiska politiken och de ekonomiska institutionerna kan utformas. 1990-talets finanskras i Sverige är ett förträffligt exempel på hur en kris drev fram en rad reformer av ramverket för stabiliseringspolitiken. En organisation som har förmågan att lära sig av erfarenheten, och därmed anpassa sig till omvärlden, blir också en organisation med goda utsikter för överlevnad och framgång.

EU – och dess föregångare EG – har tidigare kunnat anpassa sig till nya förhållanden. Samma mönster ser vi under dagens kris. Den har tvingat EU att ta större hänsyn till makroekonomiska och politiska realiteter som tidigare sopats under mattan eller som dykt upp som nya fenomen. Under hela krisförloppet har EU:s olika institutioner improviserat och prövat nya lösningar – några av dem i klar strid med tidigare föreställningar om vad som är korrekt ekonomisk-politisk respons. EU befinner sig nu mitt uppe i en intensiv läroprocess rörande den ekonomiska politiken. Lärandet återspeglas också i

förslagen om en reformerad stabilitetspakt från kommissionen och ministerrådet.

Ett ytterligare skäl för optimism är att under krisen inom EU spelar finansmarknaden en aktiv roll som övervakare och granskare av finanspolitiken och det politiska spelet. Problemet är att marknadens signalsystem inte fungerat väl tidigare, då den reagerade för sent för att förhindra krisen. Framtiden får utvisa hur väl finansmarknaderna har lärt sig av den pågående krisen.

Man skulle naturligtvis önska att forskningen kunde säga hur den statsfinansiella krisen i EU kommer att lösas. Vi ställer oss själva den frågan men måste dra slutsatsen att det inte finns underlag för en klar och enkel prognos. Euroområdet är nämligen en ny typ av valutaunion, för vilken det är svårt att finna historiska förebilder att hänvisa till. Den ekonomiska och politiska osäkerheten är omfattande. Utmaningarna är stora för de ansvariga för penning- och finanspolitiken – såväl på unionsnivån som på den nationella scenen. Hittills under krisen har vi sett en rad kraftfulla åtgärder för att hantera de statsfinansiella obalanserna. De reformer av stabilitetspakten som ligger för beslut under 2011 visar också på en vilja att anpassa det finanspolitiska ramverket till en ny verklighet. Vi förutsäger dock att det kommer att krävas mycket mer av det politiska systemet i EU innan krisen är över.

Källor och litteratur

Det finns en omfattande litteratur kring valet av institutionellt ramverk för den ekonomiska politiken, i synnerhet kring frågan om en stabilitetspakt för EU. Utgångspunkten för vår uppsats är betänkandet *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16), samt delbetänkandet *Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU* (SOU 2001:62), där stabilitetspakten (se webbadressen http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm) beskrivs. Ett viktigt bidrag är Charles Wyplosz underlagsrapport till denna utredning med titeln ”Fiscal policy: Institutions vs rules” (SOU 2002:16, bilaga 5), som fokuserar på den institutionella ramen för finanspolitiken. Michael Bergmans underlagsrapport till samma utredning, ”Finanspolitikens

roll i en valutaunion” (SOU 2001:62, bilaga 2), innehåller en detaljerad beskrivning av stabilitets- och tillväxtpakten. Lars Calmfors har i en serie artiklar, bland annat i uppsatsen ”Hur skall framtida statsfinansiella kriser i Europa undvikas?” (manuskript, Stockholm: IIES) diskuterat svagheterna i det nuvarande regelverket och lämnat förslag till hur en reformerad pakt bör se ut. De ändringar och tillägg till stabilitets- och tillväxtpakten som gjordes finns beskrivna i förordningarna nr 1055/2005 och nr 1056/2005.

Forskningen kring transparens i budgetprocessen och budgetutfall sammanfattas av David Dreyer Lassen i uppsatsen ”Fiscal consolidations in advanced industrialized democracies: Economics, politics, and governance” (Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/4). James E. Alts och David Dreyer Lassens artikel ”Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries” (*European Economic Review* 50:6, 2006) analyserar och jämför olika mått på transparens inom budgetpolitiken. Effekten av oberoende prognoser inom EU som underlag för den nationella budgeten diskuteras av Lars Jonung och Martin Larch i uppsatsen ”Improving fiscal policy in the EU. The case for independent forecasts” (*Economic Policy* 21:47, 2006). Lars Jonung, Martin Larch och Jonas Fischer ger i artikeln ”101 proposals to reform the Stability and Growth Pact. Why so many? A survey”, (*Public Finance and Management* 3:8, 2008) en översikt av litteraturen kring stabilitetspakten innan den ändrades 2005.

Den statsfinansiella krisen i EU har gett upphov till en snabbt växande litteratur. Hit hör bland annat bidragen i Richard Baldwins och Daniel Gros bok *Completing the eurozone rescue: What more needs to be done?*, publicerad 2010 (London: VoxOrg Publication). Daniel Gros och Thomas Mayer i ”How to deal with the threat of sovereign default in Europe: Towards a Euro(pan) Monetary Fund” (*Intereconomics*, 45:2, 2010) utvecklar ett uppmärksammat förslag för en europeisk valutafond.

Rekommendationerna i vår uppsats har till stor del hämtats från Martin Larch, Paul van den Noord och Lars Jonung, ”How to rebalance the EU’s fiscal framework?” (*European Economy – Economic Papers* 429, 2010).

Förändringarna i stabiliseringspolitiken i Sverige under åren

1970–1998 analyseras som en läroprocess av Lars Jonung i boken *Med backspegeln som kompass – om stabiliseringspolitiken som läroprocess* (ESO-rapport, Ds 1999:9). Budskapet är att kriser öppnar för ett nytt tänkande kring den förda politiken och dess ramar. Lars Jonungs bidrag ”EMU – the first 10 years: challenges to the sustainability and price stability of the euro area – what does history tell us?” i *EMU and economic policy in Europe. The challenge of the early years*, redigerad av Marco Buti och André Sapir (Cheltenham: Edward Elgar, 2002), betonar lärandets roll för att euron ska överleva kraftiga störningar som ekonomiska kriser.

Kommissionens förslag i september 2010 för reform av stabilitetspakten finns för nedladdning på följande webbadress: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu-economic_governance_proposals_en.htm.

Rapporten från en arbetsgrupp under van Rompuy's ledning i oktober 2010, samt det beslut som fattades av Ekofin-rådet den 18 oktober 2010 finns på adressen: http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/2010-10_en.htm.

De data som använts i figurerna och nämns i texten är hämtade från EU-kommissionens databas AMECO på adressen http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

En mer utförlig beskrivning av S2-indikatorn finns i den engelska versionen av *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009* (Stockholm, Finanspolitiska rådet, 2009). Europeiska kommissionens ”Sustainability report 2009” (*European Economy* 9, 2009) innehåller också en teknisk beskrivning av S2-indikatorn.

Vi har fått konstruktiva kommentarer från många under arbetet med denna uppsats. Ett särskilt tack går till Lars Calmfors, Len Frej-Ohlsson, Lars Oxelheim och Jonas Vlachos. Vi riktar också ett stort tack till Anne Christine Lyder Andersen för hjälp med data och figurer.

En rättslig analys av EU:s stabilitetspakt och möjligheten att inrätta en fiskal union

av Sideek M Seyad

Sedan den ekonomiska och monetära unionen (EMU) inrättades har det pågått diskussioner om att den bör kompletteras med ett närmare finanspolitiskt samarbete. Denna fråga har fått förnyad aktualitet i och med den senaste tidens globala finanskris, som har haft en negativ inverkan på eurons stabilitet. Följaktligen är det av intresse att undersöka om det finns någon rättslig grund för EU eller euroländerna att etablera en fiskal union som ett sätt att garantera eurons stabilitet.

Innan de rättsliga förutsättningarna för att etablera en fiskal union undersöks närmare, är det lämpligt att kritiskt granska de nuvarande rättsliga instrument som syftar till att stärka budgetdisciplinen i euroländerna (de medlemsstater som bytt sin nationella valuta till euron, vilken infördes den 1 januari 1999). Diskussionen om huruvida en fiskal union bör inrättas skulle nämligen inte ha uppstått om samtliga medlemsstater till fullo hade respekterat och fullföljt åtagandena i stabilitets- och tillväxtpakten (nedan stabilitetspakten) – det finanspolitiska ramverk som syftar till att bevara budgetdisciplinen i medlemsstaterna efter det att euron hade införts.

I detta kapitel behandlas de rättsliga aspekter som har en direkt inverkan på stabiliteten och trovärdigheten i EMU-samarbetet. Först ska karaktären, omfattningen och effektiviteten av stabilitetspakten belysas i ljuset av de regler som EU-medlemsstaterna har åtagit sig att följa. Sedan ska de nu föreslagna reformerna av den ekonomiska styrningen i euroländerna undersökas i korthet. Därefter ska under-

sökas huruvida Lissabonfördraget (som trädde ikraft den 1 december 2009) tillhandahåller någon rättslig grund för att komplettera EMU-samarbetet med en fiskal union. Slutligen berörs i korthet de potentiella konsekvenser som kan följa om EU misslyckas med att stärka budgetdisciplinen inom medlemsstaterna, och inte heller lyckas att föra EMU-samarbetet mot en fiskal union.

Fördragsbestämmelser om budgetdisciplin

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) anger bara i allmänna ordalag att medlemsstaterna ska upprätthålla en budgetdisciplin. Detta står i skarp kontrast till de juridiskt bindande monetära reglerna i fördraget (artiklarna 119–144 FEUF) som ställer omfattande krav på medlemsstaterna som en förutsättning för att dessa ska kunna komma in i det område som använder euron som valuta (euroområdet). Genom att lyfta fram de finanspolitiska reglerna i fördraget får man en tydligare bild av de problem som en god förvaltning av euron möter.

Den centrala fördragsbestämmelsen avseende budgetdisciplin är artikel 126 FEUF som uttryckligen förbjuder medlemsstaterna att alltför stora underskott i de offentliga finanserna. Det finns dock möjligheter för en medlemsstat att slippa sanktioner enligt artikel 126.2 a FEUF, om den kan påvisa att budgetunderskottet minskar väsentligt och kontinuerligt till en nivå nära ett visst referensvärde, eller om underskottet endast är undantagsvis och övergående samt ligger nära referensvärdet. Denna fördragsbestämmelse anger dock inget referensvärde för budgetunderskott. En sådan reglering återfinns däremot i protokoll nr 12 om förfarandet vid alltför stora underskott, som är fogat till Lissabonfördraget. Protokollet ålägger samtliga medlemsstater att begränsa budgetunderskotten till 3 procent av bruttonationalprodukten (BNP) och att hålla skulderna under 60 procent av BNP. Fördraget anger med andra ord ett allmänt förfarande för att övervaka och genomdriva budgetdisciplinen i EU-medlemsstaterna. Stabilitetspakten innehåller ett mer detaljerat förfarande (och en sanktionsmekanism) för att övervaka efterlevnaden av artikel 126 FEUF.

Stabilitetspaktens struktur

Stabilitetspakten trädde ikraft samma dag som euron infördes och består av tre rättsliga instrument. Tillsammans bildar dessa ett ramverk med både förebyggande och korrigerande delar. De utgör sammantaget en väsentlig del av det rättsliga ramverk som syftar till att upprätthålla makroekonomisk stabilitet inom EU.

Rådsresolutionen om stabilitets- och tillväxtpakten som antogs i Amsterdam den 17 juni 1997, utgör en del av stabilitetspakten och tillhör den del av EU:s regelverk som kallas *soft law*, det vill säga icke-rättsligt bindande bestämmelser. Därutöver tillkommer två rättsligt bindande instrument, rådets förordning 1466/97 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, samt rådets förordning 1467/97 om påskyndande och förtydligande av tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott. Förordningarna ändrades år 2005 (genom förordningarna 1055/2005 och 1956/2005) efter det att rådet för ekonomiska och finansiella frågor (Ekofin) misslyckats med att genomföra stabilitetspakten i Tyskland och Frankrike. Till följd av ändringarna försvagades förordningarna och kom att likna *soft law* instrument.

I sammanhanget bör i korthet nämnas att det centrala styrande organet för stabilitetspakten är Ekofin, en mäktig politisk institution inom EU:s råd, sammansatt av medlemsstaternas finans- och ekonomiministrar. Tillsammans med Europaparlamentet kan Ekofin anta EU-lagstiftning på förslag av kommissionen med kvalificerad majoritet och i vissa fall med enhällighet. Ekofin ska skiljas från det särskilda ministerrådet för ekonomiska och finansiella frågor för euroländerna, även kallad Eurogruppen, som utgörs av finansministrarna i euroländerna. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande har kompetensfördelningen mellan Ekofin och Eurogruppen tydligt definierats och avgränsats. Eurogruppen har tilldelats exklusiv kompetens i frågor som rör den politiska hanteringen av euron.

Övervakning och samordning av den ekonomiska politiken

Enligt artikel 121 FEUF ska medlemsstaterna betrakta den ekonomiska politiken som en fråga av gemensamt intresse. Bestämmelsen innehåller även ett system för multilateral övervakning av den ekonomiska utvecklingen i medlemsstaterna. Detta förfarande har dock inte kommit till uttryck på ett klart och precist sätt och det har därför visat sig vara nödvändigt för EU att anta ytterligare genomförandeåtgärder. Följaktligen antogs förordning 1466/97 (ändrad genom förordning 1055/2005) som syftar till att förstärka övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken, och utgör en integrerad del av stabilitetspakten.

Förordningen gör en distinktion mellan de länder som har infört euron och övriga medlemsländer ("deltagande" och "icke-deltagande" medlemsstater) och denna påverkar budgetövervakningens form. Förordningen innebär ett erkännande av de ekonomiska och finanspolitiska skillnader som finns mellan medlemsstaterna. Dessa skillnader och andra finanspolitiska aspekter som riskerar hållbarheten i de offentliga finanserna ska beaktas i rapporter till EU om den ekonomiska situationen i medlemsstaterna.

Förordningen kräver att euroländerna ska inkomma med ett stabilitetsprogram och att de övriga medlemsstaterna ska inkomma med ett motsvarande program (ett konvergensprogram). Programmen ska granskas av Ekofin och kommissionen. På rekommendation från kommissionen, efter att ha konsulterat Kommittén för ekonomisk och finansiell politik, ska Ekofin avge ett yttrande om stabilitetsprogrammen inom tre månader från det att de lämnas in. Ekofin undersöker om de medelfristiga budgetmålen i stabilitetsprogrammen är sådana att det finns marginaler för att undvika alltför stora budgetunderskott. Dessutom ska Ekofin undersöka om de åtgärder som vidtagits eller föreslagits av euroländerna är tillräckliga för att uppnå de medelfristiga budgetmålen. Om Ekofin anser att målsättningarna och innehållet i stabilitetsprogrammet bör stärkas kan medlemsstaten i fråga ombes att justera det. Om Ekofin finner betydande avvikelser från de medelfristiga budgetmålen kan den berörda medlemsstaten

rekommenderas att vidta nödvändiga åtgärder för att justera detta. Skulle den efterföljande övervakningen visa på att betydande avvikelser kvarstår eller förvärras kan Ekofin dessutom anta en rekommendation som ålägger medlemsstaten ifråga att vidta omedelbara korrigerande åtgärder. Ekofin kan på förslag från kommissionen besluta att offentliggöra rekommendationen.

Medlemsländerna utanför euroområdet ombeds att inkomma konvergensprogram till Ekofin och kommissionen. Dessa ska innehålla samma information som de stabilitetsprogram som inlämnas av euroländerna. Reglerna avseende innehållet, inlämnandet, analysen och övervakningen av dessa program motsvarar i stort dem för stabilitetsprogrammen.

Vad gäller bedömningen av om budgetmålen uppfylls finns inget som rättfärdigar en distinktion mellan euroländerna och de övriga medlemsländerna. Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) gör ingen åtskillnad mellan olika nivåer av deltagande från medlemsstaternas sida, inom ramen för EU-medlemskapet (artikel 4.2 FEU). Den övergripande målsättningen med fördragsregleringen av EMU-samarbetet är att tillgodose en konvergens mellan EU-ländernas ekonomier. Även om Danmark och Storbritannien har beviljats undantag från euro-samarbetet så förutsätter fördraget att dessa stater ska ansluta sig till euroområdet så snart de lever upp till villkoren för fullvärdig medverkan.

Samtliga medlemsstater ska behandlas likvärdigt när det gäller skyldigheten att efterleva reglerna om budgetdisciplin. De tre rättsliga instrument som tillsammans utgör stabilitetspakten är därför tillämpliga på alla EU:s medlemsstater. Att ekonomiska skillnader mellan medlemsstaterna är en faktor som vägs in i bedömningen av om medlemsstaterna lever upp till de medelfristiga budgetmålen gör det förmodligen inte lättare att fullgöra fördragsmålsättningarna. Konsekvensen av detta blir att det uppstår en skiljelinje mellan medlemsstaterna, vilket potentiellt kan ge upphov till en ny politisk kris i Ekofin.

När förordningarna ändrades 2005 försvagades de rättsliga åtagandena för medlemsstaterna vid inlämnande av stabilitetsprogrammen. Mer utrymme kom att lämnas åt de medlemsstater som försum-

mar genomförandet av stabilitetspakten. Dessutom förlängdes tids-
spannet för Ekofins granskning av stabilitetsprogrammen från två till
tre månader från inlämnandet av programmen. Medlemsstaternas
medelfristiga budgetmål kan numera även revideras då omfattande
strukturella reformer genomförs.

Förfarandet vid alltför stora underskott

Artikel 126 FEUF innehåller endast allmänna riktlinjer för att genom-
driva budgetdisciplinen i medlemsstaterna. En närmare reglering
finns i förordning 1056/2005 som syftar till att påskynda och för-
tydliga tillämpningen av förfarandet vid alltför stora underskott, och
som utgör en del av stabilitetspakten.

Kommissionen och Ekofin har tilldelats kompetens att övervaka
budgetunderskotten i medlemsstaterna. Om en medlemsstat har ett
alltför stort underskott ska kommissionen utfärda ett yttrande och en
rekommendation till Ekofin. På basis av detta beslutar Ekofin med
kvalificerad majoritet huruvida ett alltför stort underskott föreligger
inom en period på fyra månader. Om Ekofin slår fast att ett allt-
för stort underskott föreligger ska en rekommendation utfärdas till
medlemsstaten om att minska underskottet inom en särskilt angiven
tidsperiod.

Medlemsstaterna ska vidta effektiva åtgärder inom en sexmåna-
dersperiod från det att det alltför stora underskottet har fastslagits.
Om inga åtgärder vidtas ska Ekofin besluta om rekommendationen
ska offentliggöras. Inom två månader från ett beslut som faststäl-
ler att inga effektiva åtgärder har vidtagits får Ekofin uppmana den
berörda medlemsstaten att vidta åtgärder för att minska underskottet.
Innan sexmånadersperioden har gått till ände ska Ekofin ha beslutat
om sanktioner ska sättas in mot medlemsstaten, om den misslyckas
med att följa beslutet. Tidsperioden från det att ett underskott kan
påvisas tills det att beslut om sanktioner fattas får inte överstiga sex-
ton månader.

Undantagsvisa och övergående omständigheter

Det saknas tydliga riktlinjer i artikel 126.2 a FEUF för att fastställa när ett budgetunderskott är undantagsvist och övergående. Den otydliga utformningen av fördragsbestämmelsen gör det svårt att avgöra under vilka omständigheter en medlemsstat tillåts att bryta mot det strängt hållna budgettaket på tre procent av BNP. Denna otydlighet justerades till viss del av förordningen om förfarandet vid alltför stora underskott, som anger vissa riktlinjer. Underskott som ligger över referensvärdet om tre procent av BNP anses vara undantagsvisa och övergående när de härrör från en händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll. En definition av en allvarlig konjunkturnedgång, som ett årligt fall på minst 2 procent av BNP, ändrades senare till att även omfatta betydligt mindre nedgångar i tillväxten.

Enligt artikel 126.3 FEUF ska kommissionen avge en rapport som reflekterar den medelfristiga ekonomiska utvecklingen, särskilt vad gäller potentiell tillväxt, genomförandet av Lissabonstrategin samt annan politik som ska främja forskning och innovationsutveckling. I praktiken innebär detta att alla sorters utgifter som uppstår i syfte att uppnå eller genomföra dessa målsättningar är avdragsgilla vid fastställandet av vad som utgör ett alltför stort budgetunderskott. Målsättningarna med Lissabonstrategin är extensiva och medlemsstaternas utrymme att dra av kostnader från det alltför stora underskottet är därför varken klart eller precist. På grund av den pågående finanskrisen kunde inte målsättningarna i Lissabonstrategin nås och därför ersattes den av Europa 2020-strategin med liknande syfte. Kommissionen och Ekofin ska i sin bedömning av medlemsstaternas budgetar också beakta de kostnader som uppkommit vid genomförandet av pensionsreformer.

Sanktionsmekanismen

Om en medlemsstat misslyckas med att följa Ekofins beslut om alltför stora budgetunderskott så finns det ett begränsat antal verktyg för Ekofin att använda sig av för att försäkra sig om att dess beslut efterlevs. Ekofin kan begära att den Europeiska investeringsbanken omprövar sin utlåningspolicy beträffande den berörda medlemsstaten. Vidare kan Ekofin kräva att den berörda medlemsstaten deponerar ett räntefritt belopp hos EU tills dess att det alltför stora underskottet har justerats eller, som slutlig åtgärd, omvandla beloppet till ett bötesbelopp enligt artiklarna 126.9 och 126.11 FEUF.

Rådets omröstningssystem för att genomdriva budgetdisciplinen enligt Maastrichtfördraget var förhållandevis komplex. De föreskrivna sanktionsåtgärderna skulle antas med två tredjedelars majoritet i rådet enligt ett särskilt omröstningssystem där rösterna värderades enligt en särskild ordning och där den felande medlemsstatens röster avräknades. Detta system ändrades vid ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Artikel 126.13 FEUF ska läsas tillsammans med artikel 238.3 a FEUF och innebär ett dubbelt omröstningssystem som träder ikraft den 1 november 2014. Enligt detta förfarande kommer kvalificerad majoritet att definieras som åtminstone 55 procent av de deltagande medlemsstaternas röster i rådet, motsvarande åtminstone 65 procent av befolkningen i dessa stater. Detta omröstningssystem kan förebygga att de största medlemsstaterna vägrar att genomföra stabilitetspakten.

Ett särskilt förfarande föreskrivs i förordning 1056/2005 vid åläggande av böter mot en medlemsstat som bryter mot stabilitetspakten. Det första steget i detta sanktionsförfarande är en skyldighet att deponera ett räntefritt belopp hos kommissionen. Depositionen ska utgöras av en fast del om 0,2 procent av BNP, plus en rörlig del som motsvarar en tiondel av skillnaden mellan underskottet det år då detta var för stort, och referensvärdet om tre procent av BNP. Till dess att beslutet som fastställer ett alltför stort underskott har upphävts kan Ekofin besluta att intensifiera sanktionerna genom att kräva ytterligare depositioner. Sådana depositioner ska motsvara en tiondel av skillnaden mellan underskottet föregående år, och refe-

rensvärdet om tre procent av BNP. De enskilda depositionerna får inte överstiga en övre gräns om 0,5 procent av BNP. Deponeringarna omvandlas till böter efter två år om medlemsstaten fortsätter att överskrida gränsen.

Ekofin kan upphäva sanktionerna mot en medlemsstat fullt ut då det alltför stora budgetunderskottet har minskat. Om böter har betalats av den berörda medlemsstaten kommer dock ingen återbetalning att ske. Den upplupna räntan på det deponerade beloppet tillfaller kommissionen, och avkastningen av bötesbeloppen ska distribueras mellan de medlemsstater som inte har ett alltför stort budgetunderskott i proportion till deras respektive del av dessa medlemsstaters sammantagna BNP.

Frågorna huruvida målsättningarna med stabilitetspakten var uppfyllda samt kriterierna avseende dess genomförande ställdes till EU-domstolen i mål C-27/04 Kommissionen mot Ministerrådet. Detta är det enda mål som har anhängiggjorts vid EU-domstolen om tolkning av den ursprungliga stabilitetspakten. Tvisten uppstod efter det att Ekofin hade misslyckats med att genomföra stabilitetspakten i Tyskland och Frankrike vid mötet den 25 november 2003.

EU-domstolens avgörande centrerades kring de processrättsliga frågorna om genomförandet av stabilitetspakten. Den första frågan rörde lagligheten av en åtgärd som Ekofin vidtagit i förhållande till kommissionens rekommendation om sanktioner gentemot Tyskland och Frankrike. Kommissionen argumenterade övertygande att Ekofin endast kan anta rättsakter som uttryckligen anges i fördraget. Den andra frågan rörde Ekofins beslut att inte vidta åtgärder mot Tyskland och Frankrike. EU-domstolen konstaterade avseende den första frågan att Ekofin hade agerat olagligt då man gjorde avsteg ifrån stabilitetspaktens sanktionsförfarande. Vad gäller den andra frågan godtog inte EU-domstolen kommissionens hållning utan förklarade att medlemsstaterna bibehållit det yttersta ansvaret att avgöra om de önskade stå bakom kommissionens åtgärder för att minska underskotten. Avgörandet innehåller ingen bedömning av Tysklands och Frankrikes eventuella brott mot stabilitetspakten. Detta förklaras av att fördraget inte tilldelar EU-domstolen kompetens att undersöka om medlemsstaterna har alltför stora budgetunderskott. Detta fram-

går av artikel 126.10 FEUF som anger att rätten att väcka talan enligt artiklarna 258 och 259 FEUF inte får utövas inom ramarna för artikel 126.1–9 FEUF. Denna bestämmelse ska läsas i ljuset av medlemsstaternas exklusiva kompetens på det finanspolitiska området.

Stabilitetspaktens effektivitet ur ett rättsligt perspektiv

De ändringar som gjordes 2005 i syfte att stärka stabilitetspakten fick motsatt effekt: reglerna avseende övervakning och verkställande gjordes i princip verkningslösa. De undantagsvisa och övergående omständigheterna utvidgades och därigenom blev det möjligt för medlemsstaterna att på laglig väg undslippa ansvar enligt stabilitetspakten, genom att åberopa en mängd omständigheter för att fortsätta bedriva en expansiv finanspolitik. Följaktligen blev det i princip omöjligt att bestraffa staterna för deras budgetpolitiska synder.

Efter ändringarna av stabilitetspakten drabbades Grekland av en omfattande statsfinansiell kris som skakade eurons stabilitet i grunden (för en vidare diskussion se kapitlet av Bergman och Jonung). Grekland var inte den enda medlemsstat som bröt mot stabilitetspakten men vi håller oss till det exemplet i denna analys. Krisen i Grekland tvingade EU att vidta olika nödgärder i syfte att förhindra att krisen spred sig vidare till andra medlemsstater. En reform av stabilitetspakten blev nödvändig.

Under den första urvalsrundn av medlemsstater villiga att ansluta sig till eurosamarbetet misslyckades Grekland att uppfylla samtliga villkor utom Maastrichtfördragets krav på en oberoende nationell centralbank. Ett år senare lämnade Grekland in en uppdaterad rapport om den ekonomiska och finanspolitiska situationen, som indikerade att man levde upp till villkoren för att ansluta sig till euroländerna. Kort efter det att Greklands förfrågan om anslutning beviljats upptäcktes det att uppgifterna i rapporten var falska. Greklands anslutning möjliggjordes genom att Eurostat (EU:s statistiska kontor) misslyckades med att till fullo granska de uppgifter som Grekland inkommit med. En annan aspekt som spelade in var att den

nationella statistiska myndigheten inte var oberoende i förhållande till den grekiska regeringen och därför befann sig under politiskt tryck att rapportera önskvärd statistik. Även Ekofin och Europaparlamentet misslyckades med att undersöka riktigheten i de uppgifter som Grekland presenterade. För EU:s institutioner och för de flesta EU-medlemsstater vägde det övergripande målet att upprätta eurosamarbetet tyngre än sunt förnuft i finansiella hänseenden. Vid sidan av den flexibla tolkningen av reglerna för att locka så många medlemsstater som möjligt till eurosamarbetet visar Greklands anslutning klart att ekonomiska hänsyn fick vika undan för politiska ambitioner.

Detta misstag banade väg för den statsfinansiella krisen i Grekland, vilken närapå ledde landet till statsbankrutt och hotade att fullständigt radera eurons trovärdighet. Innan krisen bröt ut hade Grekland – i egenskap av euroland – beviljats obegränsade lån med låg ränta på finansmarknaden. I det kritiska läge som infann sig beslutade euroländerna tillsammans med Internationella valutafonden (IMF) att förse Grekland med ett räddningspaket motsvarande 110 miljarder euro under en treårsperiod, för att rädda landets söndrade ekonomi. Detta räddningspaket var utformat för att förhindra Grekland från att negligera sin massiva skuld. Till följd av Greklands statsfinansiella kris upprättade EU också en räddningsfond om 440 miljarder euro, även kallad den Europeiska finansiella stabilitetsfaciliteten (EFSF), i syfte att undsätta sårbara medlemsstater med likviditetsproblem.

Kan en reformerad stabilitetspakt skärpa budgetdisciplinen?

Som en reaktion på finanskrisens omfattning har EU förslagit att reformera det nuvarande rättsliga regelverket avseende ekonomisk styrning. Vissa förslag kan komma att behandlas inom stabilitetspraktens ramverk medan andra förslag kräver mer omfattande rättsliga förändringsåtgärder och möjligen även en ändring av fördraget. Dessa reformförslag kom man överens om på toppmötet inom Europeiska rådet den 28–29 oktober 2010 för att undvika ännu en finansiell kris inom EU.

Förslagen kan komma att innebära en omfattande reform av stabilitetspakten. Ett tillkortakommande i den nuvarande stabilitetspakten är att den endast riktar in sig på underskott och inte på brott mot bestämmelserna om skuldsättning. De nya förslagen inkluderar därför övervakning av statsskulderna och det kommer att bli möjligt att sätta in sanktioner mot medlemsstater som bryter mot skuldtaket om 60 procent av BNP. Reformförslagen kräver att medlemsstaterna minskar alltför stora statsskulder med en tjugondel per år. Med andra ord, om en medlemsstat har en 100 procentig skuld av BNP kommer de föreslagna reglerna kräva att staten minskar sin skuld med två procent per år till dess staten kommit ner till 60 procent av BNP.

Sanktionsförfarandet föreslås sätta igång tidigare än under de nuvarande reglerna. Den bakomliggande tanken med detta är att EU ska kunna vidta förebyggande åtgärder om en medlemsstat antas få ekonomiska svårigheter vilka på sikt kan hota stabiliteten i euroområdet. De föreslagna ändringarna skulle möjliggöra för EU att införa stränga böter mot en medlemsstat som lånar och spenderar utanför sina ekonomiska förutsättningar. De föreslagna sanktionerna skulle vara tillämpliga på medlemsstater inom eurosamarbetet och på de stater som planerar att ansluta sig till samarbetet, inklusive Sverige (men undantaget Storbritannien och Danmark eftersom dessa stater inte deltar i EMU-samarbetet). Bötesbeloppets storlek vid brott mot skuldreglerna kommer att vara fastställt till 0,2 procent av BNP. Ett nytt genomförandeförfarande kommer också att introduceras, kallat "den omvända omröstningsmekanismen". Förslaget innebär att kommissionens förslag om sanktioner kommer att antas om inte Ekofin med kvalificerad majoritet röstar ner förslaget. Detta förfarande fungerar omvänt mot de nuvarande bestämmelserna i stabilitetspakten där Ekofin måste rösta med kvalificerad majoritet för att införa böter på basis av en rekommendation från kommissionen.

En skärpning av de bestämmelser som styr budgetunderskott har även föreslagits. En automatisk sanktionsmekanism kommer att etableras för brott mot budgetunderskottsbestämmelserna, vilket innebär att en medlemsstat som bryter mot dessa måste avsätta medel motsvarande ett bötesbelopp på ett separat bankkonto. Om medlemsstaten misslyckas med att minska underskottet till EU:s gränsvärde

inom sex månader förlorar staten depositionen, om inte en majoritet av medlemsstaterna röstar för att avstå från böter. Enligt det nya förslaget kommer sådana bötesbelopp att avräknas från de medel som tilldelas medlemsstaten från exempelvis regionala stödfonder genom EU:s budget.

En annan omfattande reform som föreslås är att tilldela EU makt att kontrollera statsbudgetarna. Förslaget går ut på att medlemsstaternas budgetar ska granskas noga i ett så kallat likhetsgranskningsförfarande (så kallad *peer review*). Den bakomliggande tanken med detta förslag är att förhindra att medlemsstaterna manipulerar sin statistik så som var fallet i Grekland. Medlemsstaterna skulle behöva dokumentera alla aspekter som påverkar budgeten – från revisionssystem och statistik till metodologi – för att förutse kommande händers påverkan på ekonomin så att deras prognoser ligger i linje med en gemensam EU-standard. För att uppnå detta föreslås att Eurostat stärks.

Den kontroversiella delen av reformpaketet handlar om att skapa en permanent krislösningsmekanism för att värna den finansiella stabiliteten i euroområdet som helhet. Kommissionen föreslår att man ska permanenta den ovan nämnda räddningsfonden (EFSF), som infördes vid Greklands krisen och som endast gäller till 2013. Genom att införa dessa mekanismer strävar EU mot att undvika domino-liknande kollaps i andra medlemsstaters ekonomier i händelse av en ny skuld kris i euroområdet.

Det är osäkert om EU kan förlänga ESFS efter år 2013 under de nuvarande rättsliga förutsättningarna. ESFS infördes med stöd av en solidaritetsklausul i artikel 122.2 FEUF, som medger räddningsåtgärder i form av finansiell assistans till en medlemsstat som står inför ”exceptionella omständigheter utanför dess kontroll”. Det finns ett flertal omständigheter som talar för att en fördragsändring är nödvändig för att göra ESFS permanent och rättsligt bindande. Enligt gällande fördragsbestämmelser (särskilt artiklarna 123–125 FEUF) förbjuds ECB, de nationella centralbankerna och medlemsstaterna från att hjälpa varandra i ekonomiskt hänseende (så kallad *bail out*). Den nuvarande ordningen som ESFS baseras på skulle därmed kunna tolkas i strikt mening som tillfällig. En annan omständighet att beak-

ta vid en eventuell utvidgning av ESFS är den tyska författningen och den kraftfulla tyska författningsdomstolen. Den tyska författningen ställer upp ett omfattande egendomsskydd och i rättsligt avseende innebär detta att eurons stabilitet måste garanteras. Förbudet mot katastrofhjälp i artikel 125 FEUF är avgörande för stabiliteten. Om inte fördraget ändras kan ESFS komma att anses oförenlig med den tyska författningen.

Det är osannolikt att den tyska författningsdomstolen skulle godkänna en förlängning av ESFS baserad på artikel 122 FEUF eller införandet av en mekanism som rör katastrofhjälp från skattebetalarna utan uttryckligt stöd i fördragen. Det föreligger en överhängande risk att den tyska författningsdomstolen skulle komma till slutsatsen att medlemsstaternas räddningsåtgärder är oförenliga med den tyska konstitutionen. Den tyska författningsdomstolens samtycke till den tillfälliga mekanismen efter det att den tyska regeringen åberopat *force majeure* (det vill säga händelser som ligger utanför regeringens kontroll) för att skydda euroområdet kan inte utvidgas och författningsdomstolen torde inte heller acceptera detta som grund för att etablera en ny EU-institution.

För att göra ESFS permanent vore det därför nödvändigt att ändra fördraget. En positiv effekt av att inkorporera ESFS i fördragets regelverk vore att det skulle gagna EMU-samarbetets rättsliga och finansiella trovärdighet. Det finns dock moraliska risker med att låta räddningsmekanismen bli permanent, eftersom det skulle kunna locka medlemsstater att bedriva en expansiv finanspolitik i vetskap om att EU kan rädda dem ur en eventuell statsfinansiell kris. För att minska de moraliska riskerna med en permanent räddningsmekanism skulle fördraget kunna ändras, så att stränga villkor slås fast för att bevilja medlemsstaterna tillgång till katastrofhjälp. För de fall då en medlemsstat kontinuerligt bryter mot bestämmelserna om budgetdisciplin krävs klara och precisa regler om sanktioner, såsom att dra in den aktuella medlemsstatens rösträtt i rådet och – under extrema förhållanden – att frysa dess medlemskap i EMU eller till och med utesluta medlemsstaten från EMU-samarbetet.

En fördragsändring som medför både ekonomiska och icke-ekonomiska sanktioner måste beslutas i enlighet med det ordinarie änd-

ringsförfarandet. Det vore både tidskrävande och mödosamt att revidera Lissabonfördraget och det skulle kunna skapa problem i vissa medlemsstater såsom Irland och Danmark, då folkomröstningar eller parlamentariskt godkännande krävs. Mot bakgrund av den instabila ekonomiska situation som råder – och risken att euron kollapsar – står man inför svåra politiska överväganden, såsom att bibehålla den nuvarande ordningen eller ändra fördragen i syfte att inrätta en fiskal union.

Finns det någon rättslig grund för att upprätta en fiskal union?

Det fanns endast ett fåtal fördragsbestämmelser i Romfördraget som rörde skattefrågor, och dessa var alla formulerade negativt. Trots att ett flertal fördragsändringar har ägt rum, såsom den Europeiska enhetsakten (1985), Maastrichtfördraget som upprättade den Europeiska unionen (1993), Amsterdamfördraget (1999), Nicefördraget (2003) och Lissabonfördraget (2009) finns det fortfarande ingen rättslig grund för att inrätta en fiskal union.

Artikel 3 FEU anger en lång rad målsättningar för EU. En av dessa är inrättandet av EMU-samarbetet, vars valuta ska vara euron. Detta förstärks ytterligare i artikel 3 c FEUF som anger att EU ska ha exklusiv kompetens avseende den monetära politiken för de medlemsstater som medverkar i eurosamarbetet. Lissabonfördraget anger samtidigt att kompetensen ska vara delad mellan EU och medlemsstaterna på vissa områden (till exempel på miljöområdet och energiområdet). Mot denna bakgrund är det värt att notera att den monetära politiken faller inom EU:s exklusiva kompetens. Med andra ord har medlemsstaterna överlämnat sin kompetens avseende den monetära politiken till EU, i synnerhet till den europeiska centralbanken (ECB). Samtidigt har de behållit exklusiv kompetens avseende finanspolitiken.

Även om penningpolitiken brukar anses vara nära förknippad med finanspolitiken framgår inget om den senare, vare sig i artikel 3 FEU eller artikel 3 FEUF. Vad gäller ekonomiska frågor anger artikel 2.3 FEUF att medlemsstaterna ska samordna sina ekonomier och

sin sysselsättningspolitik i enlighet med det som anges i fördraget. Följaktligen har EU viss kompetens över dessa områden. Samma bestämmelse förhindrar dock att anta sådan lagstiftning som kräver harmonisering av medlemsstaternas lagar och förordningar på dessa områden.

Enligt artikel 5 FEUF ska medlemsstaterna samordna den ekonomiska politiken inom EU. För detta ändamål har rådet tilldelats kompetens att upprätta ekonomisk-politiska riktlinjer för medlemsstaterna. Därtill anges specifika åtgärder som ska vara tillämpliga på de medlemsstater som har euron som valuta. Därmed står det helt klart av ordalydelsen i de nämnda fördragsbestämmelserna att EU inte har som målsättning att inrätta en fiskal union. Ett rättsligt ramverk ska inrättas för att samordna den ekonomiska politiken i medlemsstaterna, dock ska detta inte omfatta skattepolitiken.

Avsnitt 7, kapitel 2 FEUF behandlar frågor som rör indirekt beskattning i medlemsstaterna (moms och punktskatter). En indirekt referens till skattefrågor återfinns i kapitel 3 som anger en rättslig mekanism för att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning. Artikel 114 FEUF anger här att Europaparlamentet och rådet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (i artikel 294 FEUF) får anta åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar, i syfte att etablera och bibehålla den inre marknaden. Samtidigt anges att bestämmelsen *inte* ska tillämpas i fråga om skatter och avgifter. Man skulle kunna argumentera att en full harmonisering av skatter och avgifter är grundläggande för stabiliteten och bevarandet av EMU, och att det därmed finns ett behov av att föra EU mot en fiskal union. Detta kan dock inte göras med utgångspunkt från artikel 114.2, eftersom FEUF uttryckligen anger att bestämmelsen inte ska tillämpas på skatter och avgifter. Vad gäller harmonisering av indirekta skatter och avgifter anger artikel 113 FEUF att rådet ska besluta med enhällighet efter att ha samrått med Europaparlamentet.

En annan indirekt fördragsbestämmelse om skattefrågor återfinns i artikel 352 FEUF (den så kallade *flexibilitetsklausulen*), som anger att när fördraget inte uttryckligen anger de nödvändiga befogenheterna att uppnå någon av EU:s målsättningar, ska rådet enhälligt efter att ha konsulterat Europaparlamentet anta lämpliga åtgärder. Även om

harmonisering på skatteområdet inte är ett uttryckligt fördragsmål skulle man kunna argumentera för att det måste finnas någon form av samordning eller harmonisering i detta avseende för att säkerställa bevarandet av den inre marknadens funktion och effektivitet. Det bör återigen påminnas om att denna möjlighet är undantagen från artikel 352.3 FEUF som anger att åtgärder baserade på bestämmelsen inte ska omfatta harmonisering av medlemsstaternas lagar eller förordningar på områden där fördraget uttryckligen undantagit harmonisering.

Även inom vissa specifika delar av EU:s kompetens som rör skatter krävs enhällighet. Till exempel när det gäller miljöfrågor ska de målsättningar som återges i artikel 191 FEUF beslutas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dock anger artikel 192 FEUF uttryckligen att rådet ska överlägga enhälligt med särskild hänsyn till ”bestämmelser av skattekaraktär”.

Samtliga bestämmelser som rör samordning eller harmonisering av skatter kräver enhällighet i rådet. Lissabonfördraget innehåller dock en mekanism som gör det möjligt att omvandla kravet på enhällighet till kvalificerad majoritet (så kallad *passerelle*). Enligt artikel 48.7 FEU får Europeiska rådet besluta att bemyndiga rådet att agera med kvalificerad majoritet då fördraget har angivit att rådet ska besluta med enhällighet. Det är på samma sätt möjligt att omvandla det särskilda lagstiftningsförfarandet till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Dessa bestämmelser, som innehåller särskilda skyddsmekanismer, gör inte undantag för skatteområdet.

Bestämmelserna ger dock inte möjlighet att etablera en fiskal union. De anger endast ett begränsat rättsligt ramverk för att samordna skattepolitiken i medlemsstaterna. Varken FEU eller FEUF anger uttryckligen att inrättandet av en fiskal union skulle vara ett fördragsmål.

Slutsatsen blir alltså att det står klart att inrättandet av en gemensam fiskal union faller utanför EU:s kompetens.

Går det att inrätta en fiskal union utan att alla EU-länder deltar?

Då det saknas en uttrycklig rättslig grund för EU att inrätta en fiskal union kan man undersöka närmare om euroländerna har möjlighet att etablera ett närmare samarbete sinsemellan. Artikel 20 FEU ska läsas tillsammans med artiklarna 326–334 FEUF, vilka möjliggör för en grupp medlemsstater att etablera ett närmare samarbete sinsemellan inom EU:s institutionella ramverk. Syftet med möjligheten till närmare samarbete är att möjliggöra för de medlemsstater som så önskar, att vidareutveckla etablerade samarbeten utan att tvingas stå tillbaka för de medlemsstater som av olika skäl inte önskar påskynda integrationen inom ett visst område.

Möjligheten till närmare samarbete mellan en grupp av medlemsländer introducerades inte genom Lissabonfördraget utan hade redan införts genom Amsterdamfördraget som ett alternativ till mellanstatligt samarbete inom områden utanför fördragen. På så vis tilläts en grupp medlemsstater att fördjupa integrationen inom särskilda områden utan att påverka utvecklingen av EU-samarbetet. En föregångare till det närmare samarbetet fanns med i Maastrichtfördraget, som upprättade EMU-samarbetet för de medlemsstater som önskade ett närmare valutasamarbete. De medlemsstater som inte önskade delta i valutasamarbetet, såsom Danmark och Storbritannien, gavs möjlighet att välja bort detta samarbete (så kallad *opt out*). Lissabonfördraget anger ett tydligt ramverk för medlemsstaterna att fördjupa integrationen.

Fördragsbestämmelserna om närmare samarbete ger en mindre grupp medlemsstater rätt att anta EU-lagstiftning på områden där det är möjligt att anta generell lagstiftning. Det finns dock vissa villkor som måste uppfyllas. För det första måste åtminstone nio medlemsstater vara villiga att anta lagstiftningen. Av de 16 medlemsstater som idag har euron som valuta kan man kanske tänka sig att åtminstone nio stater skulle vara villiga att inrätta en fiskal union. För det andra får inte föremålet för lagstiftningen falla inom EU:s exklusiva kompetens. Skattefrågor faller dock som bekant helt under medlemsstaternas exklusiva kompetens. Fördraget anger även att förslag till åtgärder som antas inom det närmare samarbetet ska antas som en

sista utväg. För det tredje ska den föreslagna åtgärden ligga i linje med annan antagen EU-rätt. I fördraget anges bland annat målen att etablera den inre marknaden och EMU, och man skulle här kunna argumentera att det av central betydelse att EU inrättar en fiskal union, för att kunna tillgodose en effektiv och funktionell inre marknad och ett välfungerande EMU-samarbete. Ur det perspektivet skulle man kunna hävda att en fiskal union i form av ett närmare samarbete inte vore oförenlig med EU-rätten.

En fiskal union genom närmare samarbete mellan en grupp av medlemsländer skulle inte innebära ett hinder mot, eller diskriminering av, handeln mellan medlemsstaterna, och inte heller störa konkurrensen dem emellan. Den fiskala unionen skulle inte syfta till att dra otillbörlig fördel av handel eller att skapa handelshinder gentemot övriga EU-länder. Den underliggande målsättningen vore bara att ta bort de skattemässiga snedvridningar som orsakas av att euroländerna saknar en gemensam skattepolitik.

Fördraget kräver att de medlemsstater som föreslår ett närmare samarbete respekterar de rättigheter, kompetenser och skyldigheter som tillfaller de övriga medlemsstaterna. Förslag som rör skattepolitiken kommer vara strikt begränsade till de deltagande medlemsstaterna. Så länge som dessa stater inte använder skattepolitiken manipulativt kommer inte åtgärderna att påverka de EU-rättigheter eller kompetenser som tillkommer de övriga EU-länderna. Fördraget innehåller ingen uttömmande lista över områden där denna form av samarbete kan tillämpas. Det anger dock att ett närmare samarbete får tillämpas på området för frihet, rättvisa och säkerhet. Det finns ingen anledning att anta att det inte får tillämpas på EMU-samarbetet, och därmed tillåta euroländerna att ta steget till fiskal union. Om de deltagande medlemsstaterna uppfyller villkoren för att inleda ett närmare samarbete bör det stå dem fritt att inrätta en fiskal union.

Det närmare samarbetet torde kunna användas som sista utväg för att upprätta en fiskal union mellan en mindre grupp av medlemsstater. Samarbetet kunde inledas av en sådan grupp och sedan utvidgas till att även omfatta andra stater. Besluten inom ett närmare samarbete gäller endast de deltagande staterna och utgör inte del av den gemensamma EU-rätten. Med andra ord skulle nya medlemsstater

som ansluter sig till EU inte vara tvingade att foga sig efter de regler som gäller inom den fiskala unionen, eller att ansluta sig till den.

Skulle inrättandet av en fiskal union kräva en fördragsändring?

Om det visar sig att närmare samarbete inte kan åberopas som grund för en fiskal union, krävs att fördragen ändras om EU ska få kompetens att lagstifta på skatteområdet. Enligt artikel 48 FEU ska fördragen ändras enligt det ordinarie ändringsförfarandet. De kan även ändras genom det förenklade förfarandet.

Enligt det ordinarie ändringsförfarandet ska en medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen komma in med ett förslag till rådet om att antingen utvidga eller reducera EU:s kompetens. Rådet ska sedan föra frågan vidare till Europeiska rådet som ska samråda med ECB om ändringen rör institutionella förändringar av euro-samarbetet. Samtliga nationella parlament ska delges ändringsförslaget. Europeiska rådet ska efter att ha hört Europaparlamentet och kommissionen besluta med enkel majoritet om det ska granska ändringsförslaget. Om det beslutar sig för att göra det ska ordförandeskapet sammankalla ett konvent sammansatt av representanter från de nationella parlamenten, regeringschefer, Europaparlamentet och kommissionen. Om ändringsförslaget rör institutionella ändringar inom det monetära området ska även ECB konsulteras. Efter att ha granskat förslagen ska konventet i samförstånd anta en rekommendation att hålla en regeringskonferens. Ordförandeskapet ska sammankalla till regeringskonferensen vars syfte är att i samstämmighet avgöra om fördragsändringarna bör göras. Ändringarna ska träda ikraft efter att ha ratificerats av samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella traditioner.

Artikel 48 FEU innehåller också en möjlighet att förbigå ett konvent. I detta hänseende kan Europeiska rådet besluta med enkel majoritet efter att ha konsulterat kommissionen och med godkännande av Europaparlamentet, och därefter gå direkt till en regeringskonferens efter att ha fastställt villkoren för denna. För båda förfarandena krävs

att fördragsändringarna ska ha ratificerats av fyra femtedelar av medlemsstaterna senast två år från undertecknandet och om en eller fler medlemsstater har problem med ratificeringen ska saken hänvisas till Europeiska rådet.

Det förenklade ändringsförfarandet möjliggör ett kringgående av rådet, konventet och en mellanstatlig regeringskonferens. Detta förfarande är endast tillåtet för frågor under avsnitt 3 FEUF – det vill säga frågor som rör unionens politik och inre åtgärder, inklusive den ekonomiska och monetära politiken. Ett ändringsförslag ska lämnas direkt till Europeiska rådet av en medlemsstat, Europaparlamentet eller kommissionen, varpå Europeiska rådet beslutar enhälligt att anta ändringarna efter att ha konsulterat Europaparlamentet och kommissionen samt ECB om ändringen rör den monetära politiken. Fördragsändringar ska ratificeras av samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella traditioner. Det förenklade ändringsförfarandet medger inte att EU:s kompetens utvidgas.

För att tilldela EU befogenheter på skatteområdet kan inte det förenklade förfarandet tillämpas eftersom detta skulle utvidga EU:s kompetens. Om de föreslagna ändringarna endast rör skattemässiga hänsyn bör det ordinarie ändringsförfarandet tillämpas och om en sådan ändring är brådskande kan konventet kringgå och frågan tas upp direkt vid en regeringskonferens.

Kan länder med budgetproblem stängas av från EMU-samarbetet?

När det rättsliga ramverket för att inrätta EMU togs fram beaktade man inte frågor som upplösning av EMU, uteslutning av enskilda länder, eller återtagande av EMU-medlemskapet på ett lands egen begäran. En av anledningarna till detta var att Romfördraget – till skillnad från Parisfördraget som inrättade Kol- och stålgemenskapen – ratificerades av samtliga medlemsstater för en obestämd tidsperiod. EMU utgör en integrerad del av det ändrade Romfördraget och skaparna bakom Maastrichtfördraget förutsatte att EMU skulle överleva så länge som EU existerade.

En upplösning av EMU, eller ett uteslutande av enskilda medlemsländer från EMU-samarbetet, antogs i samarbetets inledande skede bara vara av teoretiskt intresse, liksom tanken att medlemsstater skulle kunna återta beslutet att delta i EMU. Hållbarheten i detta antagande framstod som tveksam redan när förhoppningarna om ett godkännande av EU:s nya konstitutionella fördrag kollapsade 2004-2005. Bristen på samordning mellan medlemsstaterna och EU:s institutioner bidrog till att Frankrike och Nederländerna förkastade det konstitutionella fördraget, vilket fick en negativ inverkan på eurons stabilitet. I samband med detta förekom även diskussioner i Italien om att överge EMU-samarbetet och återinföra liren som nationell valuta. Under den nu pågående finanspolitiska krisen har framtiden för EMU varit under ständig politisk diskussion. Om medlemsstater fortsätter att bryta mot stabilitetspaktens regler om budgetdisciplin skulle ett botemedel kunna hittas genom att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att låta en medlemsstat frivilligt lämna EMU eller blir avstängd från samarbetet.

Före Lissabonfördragets ikraftträdande 2009 fanns det ingen rättslig grund för en medlemsstat att lämna EU-samarbetet. Däremot fanns det detaljerade bestämmelser i fördraget och andra rättsliga dokument som angav de villkor en medlemsstat måste uppfylla för att ansluta sig till EU. Artikel 49 FEU tillsammans med artikel 2 FEU anger minimivillkoren för att ansluta sig till EU-samarbetet. Köpenhamnskriterierna för antagande av nya stater till EU utvecklar dessa villkor, men de har inte inkorporerats i fördragen med hänsyn till att detta kunde äventyra samarbetet.

Efter det att en medlemsstat hade anslutit sig till EU-samarbetet saknades innan 2009 möjlighet att utträda eller stänga ute staten. Även om vissa rättsprinciper inom den internationella rätten kan åberopas som rättsmedel i detta sammanhang har inga sådana invändningar åberopats av någon EU-medlemsstat. I detta hänseende är införandet av en utträdesklausul i artikel 50 FEU ett betydande rättsligt verktyg för en medlemsstat som önskar utträda ur EU-samarbetet. Det bör dock nämnas att ett utträde medför kostnader och en förlust av de fördelar som EU-samarbetet ger upphov till.

Man måste göra åtskillnad mellan utträde ur EU och EMU. Det

finns inga fördragsbestämmelser för EMU motsvarande de som rör utträde ur EU-samarbetet. Artikel 50 FEU anger villkoren för utträde ur EU och de bör även kunna tillämpas på utträde ur EMU. Det finns stater utanför EU-samarbetet som använder euron som valuta men som inte är bundna av EU-rätten. Rättsligt sett torde det vara möjligt för en medlemsstat att utträda ur EU men att fortsätta använda euron som valuta, om man inte överenskommer om att även dra sig ur EMU-samarbetet.

Artikel 50 FEU gör en åtskillnad mellan ensidigt och förhandlat utträde ur EU. Bestämmelsen anger att den berörda medlemsstaten och EU gemensamt får förhandla villkoren och omständigheterna för utträdet. Förhandlat utträde får verkställas innan utgången av den tidsfrist på två år som anges i artikel 50 FEU. Det är endast när rådet inte lyckas få till stånd kvalificerad majoritet eller samtycke från Europaparlamentet som en medlemsstat ensidigt får utträda, och då först efter utgången av tvåårsfristen, räknat från det att en önskan om utträde har delgivits EU. Med hänsyn till den omsorgsfulla ordalydelsen i artikel 50 FEU är det önskvärt att inte läsa in alltför mycket i fördragsbestämmelsen för att göra en åtskillnad mellan ensidigt och förhandlat utträde. Bestämmelsen utgör en rättslig grund för utträde ur EU-samarbetet i dess helhet – och inte från EMU-samarbetet specifikt.

Trots avsaknaden av en klar rättslig grund kan man tänka sig att ett utträde ur EMU-samarbetet skulle mötas antingen med lättnad eller med sorg, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Om utträdet är en konsekvens av ständiga brott mot stabilitetspakten, som skadar eurons stabilitet och renommé, kan övriga medlemsstater väntas välkomna utträdet. Om däremot en medlemsstat med god ekonomi och ordning och reda i sina statsfinanser väljer att utträda från EMU-samarbetet skulle detta sannolikt inte uppskattas av de övriga euroländerna.

En extrem väg att hantera problem med efterlevnaden av stabilitetspakten vore att utesluta en felande medlemsstat ur euro-samarbetet, och låta medlemsstaten i fråga återgå till det första steget av EMU-samarbetet. I ett sådant scenario skulle medlemsstaten inte vara strängt bunden av reglerna om budgetdisciplin eftersom dessa

gäller först under det andra steget av EMU-samarbetet. Statens enda skyldighet i förhållandet till EMU vore att hålla den finansiella marknaden öppen för den gränsöverskridande fria rörligheten för kapital på den inre marknaden. Stater som uteslutits kan även koppla sina valutor till euron, under de villkor som EU:s växelkursmekanism ERM 2 ställer upp – ett frivilligt arrangemang för medlemsstater som önskar medverka i ett monetärt samarbete med euroländerna. Med en sådan lösning kan en utesluten medlemsstat fortsätta att medverka i Europeiska centralbankssystemet (ECBS) och därmed delta i ECB:s allmänna rådsmöten, som fungerar som en mötesplats mellan euroländerna och övriga EU-länder. Denna lösning kan vara mer tilltalande än ett fullständigt återtagande eller uteslutande ur EMU-samarbetet, eftersom medlemsstaten kan återansluta sig till EMU-samarbetet när den lever upp till konvergenskriterierna gällande bland annat inflation, ränta, finanspolitisk stabilitet, och en oberoende nationell centralbank.

En fiskal union som garant för eurons stabilitet

Euroområdet lanserades 1999 genom en grupp om elva medlemsstater och är numera sammansatt av sjutton stater, inklusive Estland som blev medlem 1 januari 2011. Fler medlemsstater visade tidigare intresse för att medverka i valutaunionen så snart de uppfyllde konvergenskriterierna, men entusiasmen för detta har dessvärre dalat i samband med den nu pågående finansiella krisen.

Stabilitetspakten är ett komplext övervakningssystem som ska fungera som en garant för konvergensen mellan medlemsstaternas ekonomier. Den stränga sanktionsmekanismen i stabilitetspakten skulle borga för att samtliga euroländer följde dess regler, och att euron förblev en solid valuta – men mekanismen har inte visat sig fungera. Den första prövningen av effektiviteten i detta rättsliga instrument kom då Ekofin försökte tillämpa det gentemot två av de största och mäktigaste medlemsstaterna, Tyskland och Frankrike. Eftersom fördraget undantar laglighetsprövning av finanspolitiska

frågor föll uppgiften på Ekofin att genomföra förfaranden avseende alltför omfattande underskott. Ekofins misslyckande med att genomdriva stabilitetspakten mot dessa stater och EU-domstolens dom blottade dess rättsliga otillräcklighet.

Att euroländerna inte har respekterat stabilitetspakten har sänt negativa signaler till de medlemsstater som inte ingår i valutaunionen. Oförmågan att ta ansvar för att följa budgetreglerna har väsentligen skadat eurons rykte, trovärdighet och stabilitet. Den svaga budgetdisciplinen i EU:s största ekonomier har inte heller hjälpt till att generera förtroende för euron bland väljarna i de EU-länder som står utanför euro-samarbetet.

Ändringarna av stabilitetspakten 2005 har inte fungerat. I kölvattnet efter Greklands fiskala problem följer medlemsstater som Irland, Spanien och Portugal. Krisen i Grekland bekräftar att ändringarna av stabilitetspakten inte mötte målet att stärka budgetdisciplinen inom EU, utan istället lade grunden för ytterligare finanspolitisk oro. Trovärdigheten i stabilitetspakten kunde ha stärkts om den hade inkluderats i Lissabonfördragets regelverk. Det skulle dessutom ha kunnat förebygga de mixtranden med stabilitetspakten som vissa större medlemsstater har bedrivit efter eget tycke och smak. Det är inte svårt att ändra en rådsförordning om relevanta EU-institutioner bestämmer sig för detta – och samtidigt tas för givet att euron ska fortsätta att fungera som gemensam valuta på obegränsad tid. Om stabilitetspakten hade inkorporerats i fördragets ramverk skulle rättsläget ha förtydligats och ytterligare stärkt marknadens förtroende för euron. EU bör nu dra lärdomar av sina misstag vad gäller övervakningen och genomförandet av stabilitetspakten och av misslyckandet med att genomföra denna i Tyskland och Frankrike. Krisen i Grekland kunde ha avvärjts om EU inte hade degraderat stabilitetspakten från ett orubbligt regelverk till en svag överenskommelse.

Den pågående reformen av stabilitetspakten och inrättandet av en permanent räddningsfond är utformade för att tvinga medlemsstaterna att bringa ordning i sina statsfinanser innan deras ekonomiska problem hotar euroområdet som helhet. Betoningen bör dock ligga på förebyggande åtgärder och inte på att bestraffa överträdelser av reglerna om budgetdisciplin. Reformförslagen bör inriktas på

att hindra att fler statsfinansiella kriser uppstår i euroområdet. Ett förslag i denna förebyggande och övervakande anda är att se till att de nationella statistiska myndigheterna blir oberoende, i likhet med de nationella centralbankerna. Om Lissabonfördraget ska ändras bör Eurostat (som nu ligger under kommissionen) upphöjas till att bli en oberoende EU-institution, och de nationella statistiska myndigheterna bör inordnas under denna. Det förslag till förordning som nu föreligger, och som syftar till att stärka Eurostats granskningsbefogenheter utan att leda till en oberoende ställning, ter sig otillräckligt.

Att genomföra en fördragsändring för att inrätta en permanent räddningsmekanism som en del av EU:s regelverk är önskvärt. Lissabonfördraget innehåller redan en möjlighet att inrätta en tillfällig räddningsmekanism. Den föreslagna räddningsmekanismen skulle kunna godkännas med ett skyndsamt förfarande för att undvika ett konvent och på så vis även undvika folkomröstning i bland annat Irland. Om ett sanktionsförfarande ska kopplas till EFSF måste dock det ordinarie ändringsförfarandet tillämpas.

Problemet med att etablera en räddningsmekanism inom fördragets ramverk är att en sådan står i konflikt med den ovillkorliga bestämmelse som förbjuder att medlemsstaterna undsätter varandra, genom att köpa upp eller överta varandras skuldförbindelser (icke-undsättningsklausulen). Om en medlemsstat försummar sina skyldigheter enligt EMU:s regelverk förbjuder alltså fördragsbestämmelserna andra medlemsstater att rädda denna stat. Den rättsliga oförenligheten med icke-undsättningsklausulen kan rättfärdigas om tillgången till räddningsfonden underställs stränga villkor. En medlemsstat som ständigt bryter mot reglerna om budgetdisciplin måste hållas ansvarig, och som sista utväg kunna uteslutas eller frivilligt utträda ur eurosamarbetet. Det finns idag ingen fördragsbestämmelse som tillåter en medlemsstat som bryter mot stabilitetspakten att träda ur EMU-samarbetet. Det är den oheliga treenigheten ”inga undantag, ingen undsättning och inget utträde” som utgör receptet för kris i euroområdet. Även om fördragen skulle ändras blir det inte en enkel uppgift att komma tillrätta med oförenligheten mellan dessa tre principer i eurosamarbetet; någon av dem behöver offras för att samarbetet ska kunna fungera effektivt.

Även om en fördragsändring genomförs avseende stabilitetspakten finns ännu inget förslag om att flytta beslutskompetensen från rådet till EU-domstolen. Kravet på kvalificerad majoritetsomröstning för att frångå bötesbestraffning för en medlemsstat, tillsammans med det nya omröstningssystemet för kvalificerad majoritet som träder ikraft år 2014, kan i viss mån driva på genomförandet av stabilitetspakten. Enligt författarens mening bör denna kompetens tilldelas ett oberoende organ såsom EU-domstolen och inte lämnas i händerna på ett opålitligt politiskt organ som Ekofin.

Precis som i fråga om den monetära unionen, skulle inrättandet av en fiskal union inte bara kräva att man ändrar de materiella reglerna utan även den institutionella strukturen inom EU. Även om den fiskala politiken kan samordnas inom det nuvarande fördragets ramverk genom enhälliga beslut i rådet, kommer inte sådana bestämmelser att vara tillräckliga för att föra utvecklingen i riktning mot en fiskal union. En fördragsändring skulle vara nödvändig för att inrätta ett tydligt rättsligt institutionellt ramverk i detta syfte.

Det nuvarande scenariot, där den ekonomiska och monetära unionen har en monetär politik men ingen gemensam finans- och skattepolitik, kan komma att bestå tills betydligt fler statsfinansiella kriser uppstår i ett euroland eller inom EU. Den grekiska fiskala krisen bekräftar ånyo att det inte är enkelt att ha en framgångsrik gemensam valuta när den monetära politiken bestäms av ECB och finanspolitiken bestäms av nationella myndigheter. Även om den allmänna opinionen är emot gemensamma skatter och en gemensam finanspolitik (se vidare kapitlet av Linda Berg) behöver EU bemöta detta förr eller senare. Så länge EU sköter den monetära unionen utan att utöka den med en fiskal union riskerar inte enbart eurons stabilitet att försämrans utan eurons livslängd i sig förblir oförutsägbar.

Post Scriptum

Vid toppmötet i Bryssel den 16–17 december 2010 beslutade Europeiska rådet att skapa en permanent europeisk stabilitetsmekanism som kommer att ersätta den nuvarande tillfälliga EFSF. Detta kan endast ske genom en ändring av Lissabonfördraget och det föreslås ske med det förenklade ändringsförfarandet. Den föreslagna ändringen kommer att träda i kraft den 1

januari 2013, förutsatt att den ratificeras av samtliga medlemsstater i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser, och kommer att begränsas till att bredda tillämpningsområdet för artikel 136 i FEUF. Denna bestämmelse anger de rättsliga förutsättningarna för att säkerställa ett väl fungerande EMU. Syftet med ändringen är att underlätta denna målsättning genom att skapa en nödfond för euroländer i akut behov av ekonomiskt stöd. Den föreslagna ändringen innebär att euroländerna kan få tillgång till medel ur nödfonden under strängt hållna villkor, men förslaget nämner inte vilka dessa villkor kan tänkas vara. Inte heller innehåller rådsslutsatsen några bestämmelser om sanktioner vid överträdelser.

Källor och litteratur

Den litteratur som ligger till grund för kapitlet är hämtad från rättsliga tidskrifter som *Journal of International Banking Law and Regulation* och *Legal Issues of European Integration*, samt *European Business Law Review*.

För en kritisk utvärdering av EU-ländernas beslut att revidera och försvaga stabilitets- och tillväxtpakten, se Sideek M Seyad "Destabilisation of the European Stability and Growth Pact" (*Journal of International Banking Law and Regulation* 239, 2004).

En kritisk översikt över de konvergenskriterier som EU lade fast inför eurons inrättande, se Sideek M Seyad "A Critical Interpretation of the EMU Convergence Rules" (*Legal Issues of European Integration* 24, 1997).

En analys av frågan om regleringen av euroområdet är tillräcklig ges i Sideek M Seyad, "A legal Analysis of the Euro Regulations" (*European Business Law Review* 8, 1997).

Två relevanta böcker är Sideek M Seyads *European Community Law on the Free Movement of Capital and the EMU* (Cambridge: Kluwer 1999) och John Ushers *The Law of Money and Financial Services in the European Community* (Oxford: Clarendon Press, 1994).

Två andra användbara texter är Stefan Gerlachs analys "Strengthening the Institutional Underpinnings of the Euro" (Sieps, *European Policy Analysis* 2010:9), och Phoebus Athanassiou uppsats "Withdrawal and Expulsion from the EU and EMU", European Central Bank, *Legal Working Paper Series*, Nr 10/december 2009.

Den monetära unionen och välfärdsopinioner i Europa

av Linda Berg

Vi vet sedan tidigare att det finns en hel del skepsis hos Europas medborgare när det gäller takten på och utvecklingen av det europeiska integrationsprojektet. Det handlar både om *bredden*, det vill säga utvidgningen till allt fler nya medlemsstater, och *djupet*, att allt fler politikområden har kommit att tillföras EU:s ansvarsfär. Exempel på medborgarnas tveksamhet kan vi bland annat hitta i samband med folkomröstningarna om det dåvarande konstitutionsfördraget 2005, där resultatet blev nej i Frankrike och Nederländerna. Flera efterföljande steg och turer krävdes innan det efterföljande Lissabonfördraget slutligen kunde börja gälla den 1 december 2009. Mycket av kritiken och misstron har varit stark även under perioder av ekonomiskt välstånd – något som har tagit delar av den europeiska politiska eliten på sängen. Trots flera försök att närma sig medborgarna, exempelvis genom Margot Wallströms ”Plan D” (dialog, debatt och demokrati), fortsätter det att finnas ett relativt stort motstånd mot ytterligare breddning och fördjupning av den europeiska integrationen. Det är viktigt att ha den här bakgrunden i minnet. Detta för att förstå att frågan om den monetära unionen klarar sig utan en fiskal union inte enbart handlar om strikt ekonomiska överväganden av för- och nackdelar, utan måste ses i ljuset av ett intrikat samspel mellan ekonomiska, politiska och juridiska faktorer.

I detta kapitel kommer vi att ta ett medborgarperspektiv på frågan om den monetära unionen också förutsätter en fiskal union. Det innebär att backa tillbaka ett steg och ställa frågan om även den monetära unionen – och därmed också i förlängningen unionen som helhet –

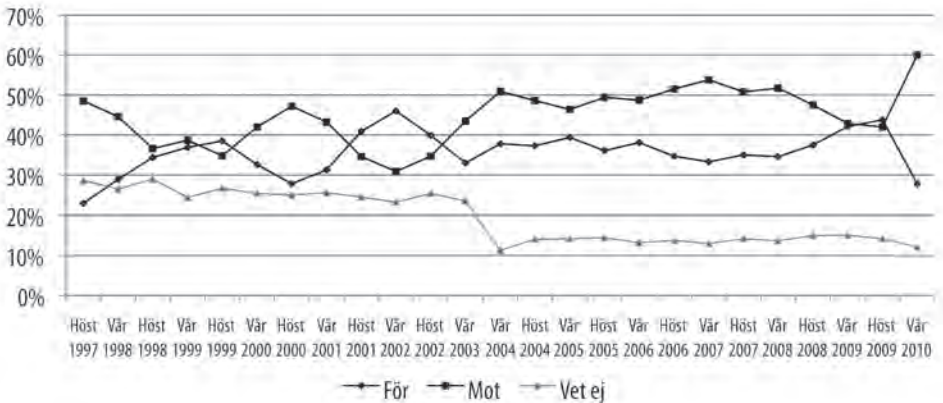
förutsätter ett medborgerligt stöd. Vi inleder därför kapitlet med att ta upp åsikter om EMU och euron hos såväl svenskar som européer i allmänhet, och hur skillnader i sådana åsikter kan förstås. Därefter går vi vidare och undersöker opinioner rörande en framtid i Europa med mer av överstatligt ansvar för skatter och sociala välfärdssystem. Vi diskuterar också vad som kan förklara variationer i dessa opinioner. Detta hjälper oss att avsluta kapitlet med att återknyta till bokens övergripande fråga.

Medborgarnas åsikter om EMU och euron

Samtidigt som det finns flera tecken på att många européer är tveksamma till en fortsatt fördjupning av det europeiska samarbetet är stödet för medlemskapet som sådant, och för den nuvarande utformningen, förhållandevis starkt. En stor majoritet av de européer som tillfrågas i *Eurobarometern* och andra europeiska opinionsundersökningar svarar att den europeiska integrationen som sådan är bra, och att de som helhet bedömer att det har varit till fördel för deras land att vara medlemmar i EU. Den inställningen har stärkts de senaste tjugo åren. Sverige är inget undantag. Svenskarnas inställning till medlemskapet i EU har gått från ett övervägande motstånd under större delen av 1990-talet, till att under 2000-talet bli alltmer positiv. Detta har synts i såväl Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökningar, som i de studier av europaopinionen som regelbundet genomförs vid SOM-institutet och Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet. Utvecklingen mot en mer stabilt positiv EU-opinion har skett trots att svenskarna brukar betraktas som mest tveksamma till integrationen, näst efter britterna. Vi bör dock komma ihåg att detta stöd för medlemskapet gäller den bredd och det djup som det nuvarande samarbetet omfattar, och därmed inte kan tas till intäkt för ett medborgerligt stöd för en mer fördjupad integration framöver.

Skillnaden mellan stödet för det europeiska samarbete som vi har idag och stödet för ett eventuellt fördjupat samarbete kan illustreras av svenskarnas inställning till *euron*. Opinionsen har pendlat en del kring millenniumskiftet, för att sedan efter folkomröstningen 2003

ligga relativt konstant, med omkring hälften av svenskarna negativa och strax under 40 procent positiva till att införa euron som valuta i Sverige. I media brukar det lyftas fram att den negativa inställningen till euron delvis bör förstås utifrån att Sverige under större delen av 2000-talet har haft en god ekonomi och att den svenska kronan därmed har klarat sig jämförelsevis bra. Kopplingen till konjunktorens svängningar blev extra tydlig i samband med den ekonomiska krisen hösten 2008, då andelen svenskar som var positiva till att Sverige skulle införa euron ökade. Denna trend kulminerade i november 2009, då en majoritet skulle ha röstat ja om en folkomröstning hade hållits. När Sverige sedan visade sig klara krisen någorlunda väl, medan flera andra europeiska länder (inte minst Grekland) fick stora ekonomiska problem, svängde folkopinionen. I maj 2010 svarade omkring 60 procent av svenskarna att de skulle rösta nej till att införa euron som valuta.



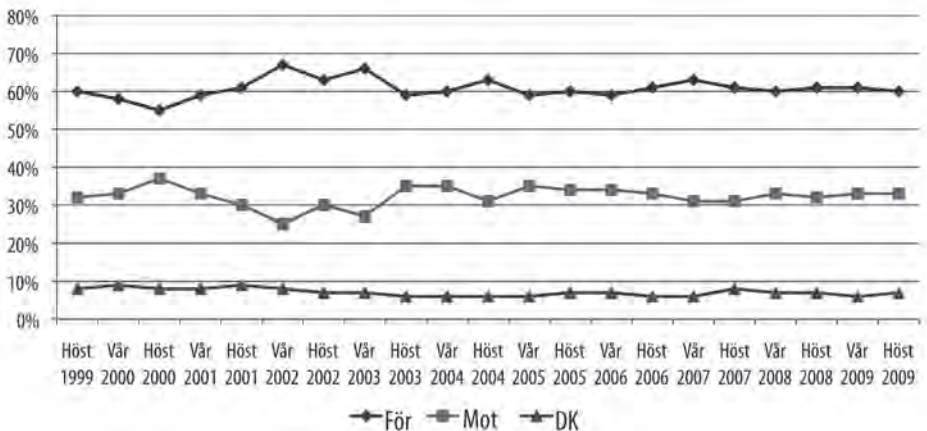
Figur 1. Svenska EMU-/euro-sympatier 1997–2010

Anmärkning: Uppgift saknas för hösten 2003, då folkomröstningen ägde rum (14 sep 2003).

Källa: SCB. Sedan maj 2004 lyder frågan: "Om vi idag skulle ha folkomröstning om att ersätta kronan som valuta, skulle du då rösta Ja eller Nej till att införa euron som valuta i Sverige?", innan ställdes frågan om de svarande i huvudsak var för eller mot ett svenskt medlemskap i EMU.

Den här konjunkturkänsligheten ger en påminnelse om den speciella lösning som EMU-samarbetet innebär, med harmoniserad valuta-

politik utan samtidig harmonisering av skatter och omfördelning på europeisk nivå. Denna situation och dess problem diskuteras mer utförligt i kapitlet av Gustavsson i denna bok. Av opinionssvängningarna är det möjligt att se att det inte enbart är den makroekonomiska situationen i medlemsstaterna som kan påverkas av den ovanliga lösningen. Den kan också tänkas ha betydelse för det medborgerliga stödet och förtroendet för den gemensamma valutan. Samtidigt är det svenska fallet speciellt, eftersom Sverige än så länge inte har infört euron som valuta. Frågan är därför om samma känslighet för ekonomiska svängningar finns när det gäller attityder till euron i hela Europa, och speciellt i de länder som redan har infört euron som valuta. Om Sverige ska införa euron bör vi göra det vid ett tillfälle som är ekonomiskt gynnsamt. Därför är den svenska opinionens koppling till konjunkturläget ganska naturlig. Men så behöver det alltså inte vara bland européer i allmänhet. Figur 2 visar åsiktsförändringar över tid bland invånare i samtliga EU-medlemsländer. Som syns här har



Figur 2. Europeiska åsikter för eller emot en europeisk monetär union med en gemensam valuta, euron (procent)

Källa: Eurobarometern 1999–2009. Frågan lyder: "Vilken är din åsikt om följande påståenden? Var god ange för varje påstående ifall du är för eller emot – en europeisk monetär union med en gemensam valuta, euron." Observera att procentsatserna hela tiden avser det totala antalet medlemsländer, vilket under perioden ökar från femton år 1999 till tjugofem år 2004 och sedan tjugosju år 2007. Svaren är här och i efterföljande figurer och tabeller viktade efter befolkningsstorlek i respektive medlemsland.

stödet för en europeisk monetär union och euron stadigt legat på omkring 60 procent eller högre. Det enda undantaget är året närmast efter införandet av euron då stora prisökningar var mycket uppmärksammade och kritiserade i media, och vi kan se att stödet föll ett par procentenheter. Till skillnad från i Sverige ser vi i Europa som helhet ingen förändring i samband med den ekonomiska krisen.

Men stabiliteten i åsikter bland européer i allmänhet döljer det faktum att det finns stora variationer mellan länder. En närmare analys av Eurobarometern 2009 visar exempelvis att lägst andel personer som är för EMU och euron hittar vi i Storbritannien (27 procent), följt av flera andra länder som står utanför eurozonen (flera öst- och centraleuropeiska länder samt Sverige och Danmark). Bland de länder som redan har euron som valuta ligger däremot andelen positiva invånare i nästan alla fall över genomsnittet, även om Portugal (54 procent) ligger strax under. Något oväntat är Slovakien det land som har högst andel invånare som är för EMU och euron (89 procent), följt av länderna i eurozonen.

Trots variationen mellan länderna är majoriteten av medborgarna i länder med euron positiva. Opinionen är stabil över tid och verkar inte ha påverkats av den ekonomiska krisen under 2008 och 2009. Däremot har utvecklingen av förtroendet för *Europeiska centralbanken* (ECB) följt en lite mer ryckig utveckling med bara strax över 40 procents stöd vid inledningen av 2000-talet, följt av en uppgång till en bit över 50 procent strax före krisen, för att nu åter vara nere på samma nivåer som vid periodens början. Förtroendet för den politiska institution som styr över euron är med andra ord klart lägre än stödet för den gemensamma valutan som sådan. Det väcker naturligtvis frågor om hur stort förtroende ECB skulle kunna ha i ett EU med fiskal union. Eftersom de senaste opinionsmätningarna inte omfattar 2010 går det inte att utesluta att förtroendet för ECB har fallit ytterligare något efter hanteringen av enskilda länders situation, exempelvis Grekland. Det vore rimligt att tro att euroländerna, som är mest berörda av ECB och har mest erfarenhet, också skulle uppvisa störst förtroende – men så är inte fallet. Även om finländarna har störst förtroende för ECB ligger även svenskar och danskar högt, samtidigt som britterna uppvisar allra lägst förtroende för central-

banken. Här är det tydligt att annat än egen erfarenhet och ekonomi har betydelse.

Ett av argumenten för att ha en gemensam valuta är att den, under vissa antaganden, ska göra de nationella ekonomierna mindre utsatta vid ekonomiska kriser. Givet detta är det också relevant att undersöka om det finns skillnader mellan medborgare i länder som har infört euron som valuta och de som inte har gjort det, när det gäller hur trygga de har känt sig under den ekonomiska krisen. Vi kan se att de som bor i länder som har infört euron har känt sig något mer ekonomiskt trygga på grund av euron, medan medborgare i länder utanför eurozonen har upplevt något mindre trygghet av att enbart vara EU-medlemmar. Skillnaden mellan grupperna är dock mycket liten (48 jämfört med 45 procent), och ger inget tydligt stöd för att medborgarna skulle uppfatta att euron som sådan skapar större ekonomisk trygghet vid kriser.

Vad förklarar skillnader i åsikter om euron?

I forskningen om attityder till euron brukar skillnad numera göras mellan länder som har, respektive inte har, euron som valuta. Därutöver finns det två huvudgrupper av förklaringar till attityder till euron: sådana som har att göra med *ekonomi* och sådana som har att göra med *identitet*. Dessa två huvudgrupper av förklaringar återfinns ofta i någon form när det gäller politiska attityder, och hänförs vanligen tillbaka till David Eastons banbrytande forskning om politiskt stöd på 1960- och 1970-talen. Easton klargjorde en skillnad mellan vad han kallade *specifikt* respektive *diffust* politiskt stöd. Den första varianten grundades i utilitaristiska (eller egennyttiga) uppfattningar, medan den andra handlade om en mer emotionell, eller känslomässig, grund för politiskt stöd. I fråga om euron handlar ekonomiska förklaringar mer om egennytta, medan människors identifikation och samhörighetskänslor tillhör kategorin känslomässiga förklaringar. Det här är också två klassiska förklaringar till stöd för den europeiska integrationen som sådan, något som vidareutvecklats och testats av flera forskare, inte minst Matthew Gabel.

Om vi börjar med att titta på resultat av studier som skiljer mellan EU-länder i och utanför eurozonen, så visar det allmänna mönstret att medborgare i länder som har infört euron som valuta är mer positiva till euron än medborgare i länder utanför eurozonen. Detta mönster stämmer också med de resultat vi såg ovan. I princip alla euroländer låg över EU-genomsnittet i fråga om andelen medborgare som var för EMU och euron.

Om vi går vidare till *ekonomiska förklaringar* så är en grunduppfattning att medborgare i länder vars nationella ekonomiska situation är svag kan förväntas vara mer positiva till euron än medborgare i länder med en stark nationell ekonomi. Här har dock nyare forskning, bland annat den som redovisades av Susan Banducci, Jefferey Karp och Peter Loedel 2009, visat att åsiktsmönstret ser helt olika ut i länder i och utanför eurozonen. *Inom* eurozonen är människors bedömningar av den nationella ekonomin viktiga för att förklara deras åsikter om euron. Där är människor med positiva uppfattningar om den nationella ekonomin också mest positiva till euron. Det är ett rimligt resultat eftersom dessa personer kan tänkas uppfatta att euron fungerar som tänkt. Omvänt leder negativa uppfattningar om den nationella ekonomin, exempelvis uppfattningen att priserna har höjts kraftigt, till mer negativa åsikter om euron i dessa länder. En viktig poäng här är att det oftast inte är det faktiska ekonomiska läget – så som det kan mätas genom olika makroekonomiska mått – som spelar roll för opinionen, utan just hur medborgarna *uppfattar* sitt lands ekonomiska situation.

I länder *utanför* eurozonen visar sig uppfattningar om den nationella ekonomin inte alls vara så avgörande som kunde ha förväntats. Den teoretiska förväntningen var att människor i länder utanför zonen skulle bli mer positiva till euron om deras länder hade en svag ekonomisk utveckling eller hög inflation. Men betydelsen av ekonomiska faktorer visar sig alltså i flera studier ha en låg förklaringskraft i dessa länder, och i vissa fall kan faktorer som hög inflation snarast ha en negativ effekt på inställningen till euron. I stor utsträckning kan detta tolkas som att människor utanför eurozonen inte uppfattar att ett införande av euron nödvändigtvis skulle bidra positivt till landets ekonomiska situation. Det kan i sin tur bero på att ekonomiska

cykler inte naturligt kopplas till euron utan ofta uppfattas som mer internationellt betingade. Likaså spelar det in om nationella politiker har försökt att argumentera för euron som lösning på en försämrade ekonomisk situation eller snarare framställt EU som en del av problemet.

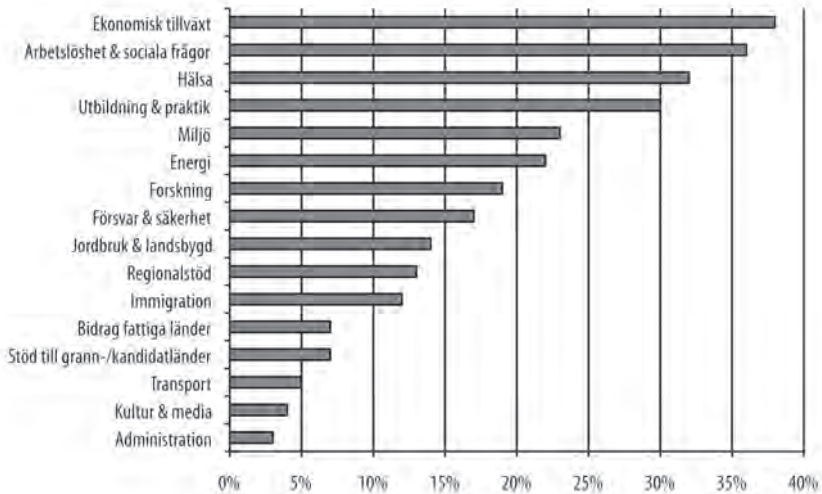
Det för oss över till *identitetsförklaringar*. Människor är inte enbart rationella och egennyttiga varelser, inte ens när det gäller en sakfråga som euron med en så tydlig ekonomisk koppling. Många olika studier har tidigare visat att just mer känslomässiga värderingar av olika slag ofta får betydelse för politiska och ekonomiska uppfattningar. Ett exempel på detta är begreppet *moralisk ekonomi* som kommit att användas flitigt inom forskning om politisk sociologi, bland annat av forskare som Stefan Svallfors och Steffen Mau. Det finns också många andra studier av politiska attityder och val som visar att människor inte bara röstar med plånboken utan att värderingar och känslomässiga aspekter spelar in.

För att återkoppla till attityder gällande euron, så har identitetsförklaringar här visat sig vara av stor betydelse. I ämnesfältet ekonomisk psykologi genomfördes innan eurons införande flera olika studier av Anke Müller-Peters, som visade att just en stark nationell identifikation var en av de viktigaste förklaringarna till varför vissa människor kände ett starkt motstånd mot att införa euron som valuta. I en vidareutveckling av denna forskning i ljuset av det första decenniets erfarenheter har Susan Banducci med flera också visat att identifikation är en viktig faktor för att förstå skillnader i åsikter om euron. Bland människor utanför eurozonen innebär en stark nationell identifikation vanligen en mer negativ uppfattning om euron, medan en stark europeisk identifikation hänger samman med en mer positiv inställning. För människor inom eurozonen har inte längden den nationella identifikationen någon betydelse, medan de som har en stark europeisk identifikation är fortsatt mer positiva till euron.

Från valutaunion till fiskal union?

Så här långt vet vi att det allmänna stödet för EU-medlemskap är starkt och stabilt, och att attityderna till euron är övervägande positiva i de länder som redan har infört euron som valuta, samt att den nationella identiteten som förklaring till motstånd till euron verkar försvagas över tid i dessa länder. Men som vi uppmärksammade i inledningen till detta kapitel finns det samtidigt en ganska stor tveksamhet till att den europeiska integrationen ska breddas och fördjupas utöver ramarna för det nuvarande samarbetet. Det sistnämnda för oss över till bokens huvudtema och vår fråga om medborgarnas inställning till att införa en fiskal union på EU-nivå. Inga opinionsundersökningar har hittills frågat medborgarna direkt om de är för eller mot en fiskal union inom EU. Däremot ställs flera indirekta frågor som på olika sätt närmar sig ämnet. Ett första exempel är undersökningar av vilka sakfrågor som européerna anser ska vara prioriterade områden för EU:s arbete i framtiden, och vilka områden som EU:s budget framförallt bör satsas på.

I ljuset av den annalkande ekonomiska krisen 2008, är det kanske inte speciellt förvånande att Eurobarometern det året visade att européerna angav *ekonomisk tillväxt* (38 procent) respektive *arbetslöshet och sociala frågor* (36 procent) som de viktigaste områdena att använda den Europeiska Unionens budget till. Som figur 3 visar hamnade även andra sociala frågor, som hälsa och utbildning, högt upp på listan. Problemet är förstås att EU:s budget är mycket liten jämfört med medlemsstaternas egna budgetar. Det är svårt att se på vilket sätt en sådan omprioritering i EU-budgeten verkligen skulle kunna ge någon form av resultat.



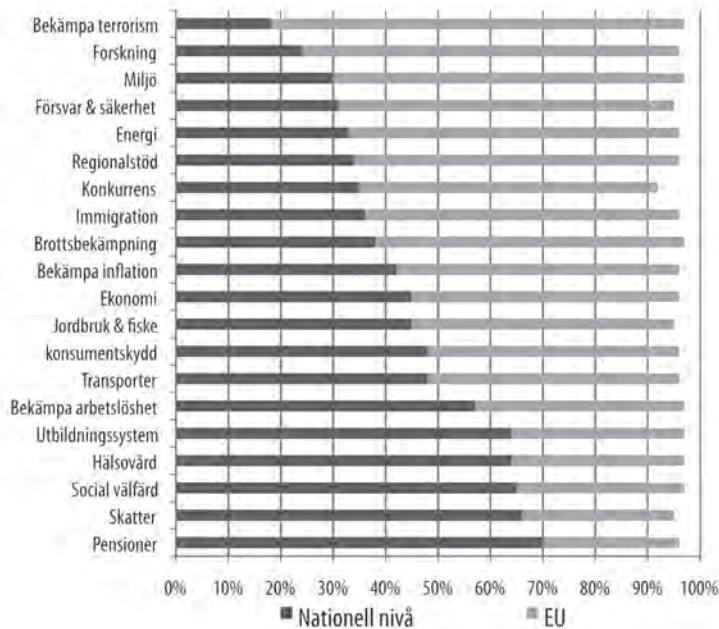
Figur 3. Vilka sakområden tycker EU:s medborgare att EU:s budget huvudsakligen ska användas till (procent)

Källa: Eurobarometer 70, 2008. Frågan lyder: "Och hur skulle du önska att EU:s budget användes?" Ange vilka områden du prioriterar.

Men siffrorna pekar hur som helst på en ökad förväntan bland Europas medborgare att EU ska engagera sig i dessa sociala frågor. De flesta av de sociala frågorna ligger utanför EU:s nuvarande ansvarsområden, inte minst när det handlar om omsättningsfrågor som kräver mer omfördelning av resurser. Men de skulle kunna komma att bli mer aktuella på EU-nivå om utvecklingen leder till en fiskal union. Samma förväntan syns i svar på annorlunda formulerade frågor, till exempel gällande vilka sakområden som EU:s institutioner borde stärka sina insatser på i framtiden. Högt på medborgarnas prioriteringslista hamnar då sociala frågor. Bara energifrågor, brottslighet och immigration prioriteras av några procentenheter fler svarande.

Så långt kan det alltså tyckas som om det finns visst stöd hos de europeiska medborgarna för europeisk samordning på områden som definitivt skulle förutsätta en mer gemensam fiskal politik. Frågan är dock om svaren pekar i samma riktning när frågor ställs som mer konkret pekar på vilka förändringar som i så fall skulle krävas, exempelvis gällande finansieringen eller en förändring av vilken nivå (den

nationella eller EU) som ska fatta beslut i avgörande frågor. Eurobarometerundersökningarna ställer frågor om vilken *beslutsnivå* som medborgarna föredrar för en lång rad politikområden. Figur 4 visar att de sakområden som över hälften av alla européer vill att EU ska fatta beslut om är sådana där EU redan idag har kompetens att fatta beslut, exempelvis miljö, konkurrensrätt och olika säkerhetsfrågor. Däremot hamnar frågor som pensioner, skatter, social välfärd, utbildning och hälsa längst ned på listan. Knappt en tredjedel av européerna anser att dessa frågor borde beslutas om på EU-nivå. Istället vill en stor majoritet att detta ska fortsätta att vara den nationella regeringens ansvar. Pensionsfrågorna utgör det område som den allra största andelen medborgare vill ha kvar på nationell nivå. Dessa behandlas mer utförligt i Mats Perssons kapitel i denna bok.



Figur 4. På vilken nivå (nationell eller EU) bör beslut fattas inom följande områden (procent)

Källa: Eurobarometer 70, 2008. Frågan lyder: "Vänligen ange för vart och ett av följande områden om du anser att beslut bör fattas av (nationella) regeringen eller gemensamt inom EU?".

De förväntningar som framskymtat tidigare, på att EU ska prioritera sociala frågor, motsvaras med andra ord inte av en vilja att faktiskt överföra beslutsrätten i dessa frågor till EU. Värt att uppmärksamma är också det stora motståndet mot att EU ska besluta om skatter, vilket gör det svårt att hävda att det finns ett medborgerligt stöd för en fiskal union inom EU.

Ett annat sätt att närma sig frågan om medborgerligt stöd för en fiskal union är att pröva idén om gradvis *harmonisering* av välfärds-system och skatter. Eftersom ingen precisering görs av hur en sådan harmonisering skulle kunna tänkas komma att se ut, eller vilken form av konsekvenser och förändringar det skulle kunna innebära i praktiken, får frågeställningen betraktas som mycket mildt formulerad. Inte ens med denna mildare formulerade fråga hittar vi något starkare stöd bland Europas invånare för en ökad harmonisering. I tabell 1 syns att endast 16 procent av européerna uppger att de är starkt för en harmonisering av skattesystemen, medan något fler, 21 procent, är starkt för en harmonisering när det gäller de sociala välfärdssystemen. Räkna vi även in de personer som väger något över till att vara för en sådan harmonisering kommer vi däremot upp över 50 procent. Men det är onekligen ett svagt stöd eftersom frågan inte heller har gett utrymme för något svarsalternativ i mitten.

Inte oväntat är skillnaderna i uppfattning också mycket stora mellan olika länder. Störst stöd för en harmonisering på *skatteområdet* finns i Ungern, tätt följt av Rumänien, Slovenien och Cypern. I dessa länder är mellan 25 och 30 procent av invånarna starkt för en harmonisering. Störst andel personer som är mot en harmonisering av skattesystemen finns i Storbritannien (31 procent), följt av Nederländerna, Finland och Danmark.

Tabell 1. Åsikter om harmonisering av sociala välfärdssystem och skattesystem i EU (procent)

	Skattessystem	Sociala välfärdssystem
Starkt för	16	21
Något för	39	45
Något mot	24	18
Starkt mot	11	9
Vet ej	10	7
Summa procent	100	100
Antal svarande	26 618	26 618

Källa: Eurobarometer 70, 2008. Frågan lyder: "Idag är varje EU-medlemsstat ansvarig för sitt eget sociala välfärdssystem (skattesystem). I vilken utsträckning skulle du vara för eller mot en harmonisering av sociala välfärdssystem (skattesystem) inom EU?"

Riktat vi ljuset mot en harmonisering av *välfärdssystemen* blir det ännu tydligare att de öst- och centraleuropeiska länderna har högst andel invånare som är starkt för en sådan utveckling. Ungern ligger i toppen (41 procent), och Rumänien, Bulgarien, Slovakien har alla över 30 procent av invånarna som är starkt för en harmonisering av välfärdssystemen. Starkast motstånd finns återigen i Finland (27 procent), Storbritannien, Nederländerna och Danmark (20 procent). Svenskarna intar i bägge dessa fall en ganska genomsnittlig position.

Vad som märks är att medborgare i länder med en god ekonomisk situation och/eller generösa välfärdssystem är mest tveksamma till en harmonisering av skatter och välfärdssystem. Det tyder på att det här finns ett inslag av egenintresse hos dem som svarat. Invånare i länder där stödet för harmonisering är svagt skulle i allmänhet förlora ekonomiskt på en sådan utveckling, medan invånare i flera av de länder där stödet är starkare troligen skulle gynnas. Däremot finns här inget tydligt mönster som tyder på att just invånare i länder som har euron som valuta skulle vara mer för en harmonisering än andra. Detta trots att diskussioner om nödvändigheten av en ökad harmonisering rimligen borde ha kommit längst där. Fortfarande är dock inte skillnaderna större än att vi kan utgå ifrån att även andra faktorer än den beräknade egna nyttan av en ökad harmonisering har betydelse för människors åsikter. För att bättre förstå det motsägelsefulla i att

människor gärna ser ett tydligare EU-engagemang, men samtidigt har svårt att acceptera harmonisering av skatter och välfärdssystem, kan vi dra nytta av den forskning som finns om de olika stegen i en samhällsbyggnadsprocess. Vi kan se på vilket sätt en utveckling mot en fiskal union i Europa passar in i ett sådant resonemang.

Europeisk omfördelning på längre sikt?

Som Sverker Gustavsson tar upp i ett annat kapitel i den här boken, finns det inom ekonomisk teori en föreställning om en stegvis utveckling av en ekonomisk union, från en från början ganska begränsad tullunion till en till sist fullständigt integrerad fiskal union. Inom politisk teoribildning finns det liknande tankar om en sådan stegvis process gällande den demokratiska utvecklingen av samhället, och de förutsättningar som måste finnas för att medborgare ska acceptera en omfördelning av resurser genom skatter.

Ett exempel på en sådan stegvis tankebanan är Thomas H. Marshalls klassiska definition av medborgarskap, som är mycket vidare än den strikt juridiska definitionen. I Marshalls ögon borde medborgarskapsbegreppet ses som bestående av tre delar: civilt, politiskt och socialt medborgarskap. Enligt Marshall är alla tre delarna nödvändiga för ett fullständigt medborgarskap eftersom de är beroende av varandra. Men utvecklingen av delarna förväntas ske gradvis och där framförallt det sista, det sociala medborgarskapet, förutsätter att de övriga två delarna redan finns på plats och fungerar. Moderna samhällsbyggnadsteoretiker som Stefano Bartolini och Maurizio Ferrera har i sin tur vidareutvecklat Marshalls och den norske sociologen Stein Rokkans välkända idéer om samhällsbyggande och anpassat dessa till EU. Särskilt Ferrera har tydligt anknytning till idén om en stegvis utveckling av välfärdsstaterna i Europa. Centralt för hans tankar är att ett modernt och demokratiskt samhällsbygge måste starta med en samhällelig avgränsning av människor (ett steg han kallar *statsbygge*) som känner någon form av gemenskap (*nationsbygge*) – en idé som kan jämföras med det civila medborgarskapet hos Marshall. Därefter kan *massdemokrati* uppstå genom att politiska institutioner skapas

och att människor får ett politiskt medborgarskap med därtill knutna politiska rättigheter – jämför med det politiska medborgarskapet. Det sista steget handlar om solidaritet och skattefinansierad *omfördelning* mellan människor. Först med detta steg kan vi uppnå den sorts moderna välfärdsstater som vi har i Europa, och det förutsätter att de tidigare stegen redan har tagits. Ferrera har också argumenterat för att vi, under efterkrigstiden i Europa, har sett en utveckling där välfärdsstatens *innehåll* (sociala rättigheter) har ökat, samtidigt som själva *behållaren* (staten) har försvagats, bland annat genom uppluckrandet av nationella gränser. Genom den territoriella omstrukturen i Europa har samhällsnivåer såväl över (EU) som under (mer självständiga regioner) den statliga kommit att bli allt mer betydelsefulla. Som ett resultat av detta kan vi bland annat se att frågor om territoriell identitet och ansvarsfördelning för välfärdspolitiken fått ökad politisk uppmärksamhet. Sammantaget är poängen att utan en stabil grund i de tidigare stegen är detta sista steg med omfördelning mellan människor svårt att uppnå.

Även andra forskare pekar på det viktiga sambandet mellan nationell identitet och välfärdsstaten. Fritz Scharpf hävdar till exempel att politiska välfärdsåtgärder förutsätter ett kollektiv där medlemmarnas identifikation är tillräckligt stark för att kunna överbygga gruppkonflikter (såsom klasskillnader eller religiösa och regionala konflikter). Eftersom politisk gruppstillhörighet, liksom medborgarskap, brukar utgå ifrån befintliga territoriella gränser, är det just identifikation med ett territoriellt avgränsat kollektiv som ses som förutsättningen för omfördelning mellan grupper. Inte nog med att de territoriella gränserna är vår utgångspunkt för medborgarskapsindelning, de är också tydliga avgränsare för hur långt en stats välfärdsansvar sträcker sig. Detta eftersom de nationella välfärdssystemens rättigheter (och skyldigheter) bara omfattar de egna medborgarna. Här blir skillnaden mellan nationalstaterna och EU mycket tydlig.

För staternas del ligger utmaningen i att de territoriella gränserna, historiskt sett, har varit viktiga för uppbyggnaden av välfärdsstaten, genom att de har försvårat för medborgarna att flytta över gränser (Ferrera kallar det för en tillstängningsfunktion, eller *closure*) Detta har underlättat möjligheten att knyta medborgarna till ett ömse-

sidigt system av sociala rättigheter och skyldigheter. Det är svårare att bygga upp ett politiskt system som kräver omfördelning av resurser om den individ som inte vill vara med och betala enkelt kan välja att flytta på sig. Genom den fria rörligheten inom EU utmanas den här tillstängningsfunktionen, och därmed i förlängningen också förutsättningarna för en omfördelande solidaritet – inte bara på europeisk nivå utan även på nationell nivå.

Ytterligare en utmaning ligger i att synen på välfärd skiljer sig mycket åt mellan olika länder i Europa. Detta gör det svårt att komma överrens om hur en ökad harmonisering på skatte- och välfärdsstatsområdet inom EU skulle kunna se ut. Olika modeller, så kallade *välfärdsregimer*, växte fram i Europa under efterkrigstiden. De olika regimerna har sin grund i kulturella och politiska skillnader, och kan dessutom ses som ett resultat av ett medvetet politiskt agerande från olika politiska aktörer, som exempelvis politiska partier, fackföreningar och kyrkan. Huvudsakligen är idéerna om medborgarnas välfärd grundade på kristna, socialdemokratiska eller liberala värderingar. Det sätt på vilket relationen mellan *staten*, *marknaden* och *familjen* struktureras kan betecknas som kärnan i välfärdsstaten. Dagens europeiska välfärdsregimer är uppbyggda med inslag av var av en av dessa tre grundpelare, där en av dem oftast dominerar. Vilken pelare som dominerar definierar välfärdens utseende, och har även påverkat forskarnas indelning av olika sorters välfärdsregimer i Europa.

Begreppet välfärdsregim brukar tillskrivas Gösta Esping-Andersen, som 1990 uppmärksammade att det fanns stora institutionella skillnader mellan de europeiska välfärdsstaterna. Han skapade en indelning i tre huvudsakliga regimtyper: *den liberala*, *den kontinentala (konserverativa)* och *den nordiska (socialdemokratiska)* regimtypen. Indelningen har sedan dess utvidgats med framförallt två nya regimtyper (*den sydeuropeiska* och *den öst- och centraleuropeiska*). Välfärdsregimerna är idealtyper och utgör en förenkling som ska öka vår förståelse för vad det är som gör att socialpolitiken är utformad på olika sätt i olika länder. Klassifikationer är viktiga inom alla typer av vetenskap, och fördelen med de idealtyper som diskuteras här är att mönstren gällande välfärdspolitikens utformning blir tydligare och att ideologiska diskussioner får ett bättre underlag. Nackdelen med att dela in

länder utifrån idealtyper är risken att förenkla verkligheten alltför mycket och därmed missa väsentliga skillnader som inte finns med i modellens kategorisering.

Utöver variationer mellan stater har stora delar av välfärdspolitiken decentraliserats till regionala eller lokala nivåer i många länder. Trots det är det få forskare som kopplar denna utveckling till samhällsbyggnadsteorier. Det beror dels på att mycket av lagstiftningen som rör ramarna för omfördelning finns kvar på nationell nivå, och dels på att den nationella identifikationen anses överordnad. Där- emot har en stark regional identitet kommit att ses som en av *drivkrafterna* bakom krav på ökande decentralisering på välfärdsområdet. Om vi återgår till frågan om välfärd på europeisk nivå är det påtagligt att frågan om en *europeisk* identitet finns med i diskussioner om ett framtida ”socialt Europa”. Dels ägnas en hel del utrymme åt att diskutera huruvida det alls finns en europeisk identitet och vad som i så fall kännetecknar en sådan, och dels gäller det om en sådan europeisk identitet överhuvudtaget är nödvändig för att legitimera välfärds- politik på europeisk nivå.

Enligt flera bedömare identifierar sig inte europeiska medborgare i tillräcklig utsträckning som just sådana, och därmed saknas den emotionella grund som skulle kunna legitimera en skattefinansierad socialpolitik på europeisk nivå, bortom det rena egenintresset. En viktig invändning mot detta är att det inte är självklart hur den exakta utformningen av en eventuell framtida fiskal union i Europa skulle kunna se ut, eller vilka konsekvenser den skulle kunna tänkas få. Men som påpekats i inledningen till boken, innebär redan det ekonomiska och monetära samarbetet att staternas möjligheter att skydda sina medborgare mot finansiella kriser har minskat, med risk för nedskärningar av välfärden som följd. Med en gemensam skattepolitik på EU-nivån skulle staternas möjligheter att bevara nationella skillnader i välfärdens utformning försvåras ytterligare. På lång sikt är det därför kanske trots allt troligt att någon form av europeisk skatte- och välfärdsharmonisering är tänkbar. Jürgen Habermas har till och med argumenterat för att det är just på den europeiska nivån som välfärdspolitiken kan räddas framöver.

Identifikation och välfärdsattityder

Om vi byter perspektiv från samhällsbyggnation till att istället utgå från *individens* känslor och åsikter, finns det mycket relevant välfärdsattitydforskning som kan hjälpa oss att förstå svårigheterna med att få till stånd ett medborgerligt stöd för en gemensam skatte- och välfärds politik i Europa. Precis som när det gäller attityder till euron, som vi presenterade tidigare, är egenintresse och identitet två viktiga grupper av förklaringar, men också politisk ideologi.

Anpassat till välfärdsattityder handlar *egenintresse* om vilken nytta, respektive kostnad, olika individer ser för egen del när det gäller offentliga satsningar inom välfärdsområdet. Vanligt är att forskare undersöker hur åsikter skiljer sig mellan personer som har olika socioekonomisk status eller tillhör olika samhällsklasser. De som skulle tjäna på en förändring förväntas vara mest positiva till den, och omvänt. Välfärdsfrågor är dessutom ofta politiskt *ideologiskt* polariserade och personer som står mer till vänster förväntas därför vara mer positiva, medan personer till höger på den politiska skalan förväntas vara mer negativa till offentliga satsningar på välfärd. Den tredje gruppen av förklaringar omfattar känslomässiga och kulturella aspekter, framförallt *gruppidentifikation*, som antas kunna påverka viljan att bidra till hela gruppens bästa även bland rationella aktörer. Steffen Mau har exempelvis visat att inställningen till ett socialt Europa inte bara handlar om ifall människor uppfattar om de skulle tjäna på det eller inte, utan att identifikation spelar en stor roll. Människor med en stark nationell identifikation är mer negativa till en gemensam välfärds politik på europeisk nivå än personer med europeisk identifikation, oavsett om de kan förväntas tjäna på en sådan utveckling eller inte. I min egen forskning har jag visat att det är skillnad på åsikter om ett socialt Europa bland människor som har lika stark europeisk identifikation, men som skiljer sig åt ifråga om att *också* identifiera sig starkt med den nationella och andra lägre samhällsnivåer. Mest positiva till europeisk omfördelning, och till att beslut i dessa frågor skulle kunna tas på europeisk nivå, var den grupp vars europeiska identifikation var starkast, samtidigt som identifikationen med lägre nivåer var betydligt svagare. Alla dessa förklaringskategorier samspelar och kompletterar varandra.

För att komma åt varför exempelvis identitet spelar roll är det fruktbart att närmare undersöka medborgarnas *uppfattningar om vem som är värd stöd* (engelska *deservingness perceptions*). I en uppmärksamstudie definierar Wim van Oorschot flera olika kriterier för vilka som ses som de mest behjärtansvärda grupperna att stödja. De två viktigaste handlar om 1) människors *egna ansvar* för eller kontroll över sin behovssituation, och 2) *identitet*, där behövande människor som uppfattas vara närmare "oss" ses som mer förtjänta av vårt stöd. Van Oorschot menar att identifikationskriteriet kan hjälpa till att skydda gruppen mot kostsamma krav utifrån, medan kontrollkriteriet skyddar mot kostsamma krav inom gruppen. Båda dessa kriterier spelar roll, men studier visar att just identitetskriteriet har en tendens att bli extra betydelsefullt när det kopplas samman med behov hos etniska eller nationella minoriteter. Ett exempel på det senare kan hämtas från den amerikanska forskningen. Man har funnit att en viss andel av USA:s huvudsakligen vita medelklass har en negativ inställning till välfärd. Denna grupp känner också en låg grad av identifikation med dem som man uppfattar att omfördelningen sker till; främst samhällsgrupper med en hög andel färgade. Identitet brukar sägas ha ett janusansikte eftersom det dels kan öka solidaritet inom en grupp, men också minska solidariteten gentemot de som framställs som utomstående. Exempel på det senare finns runt om i Europa där högerextrema partier vunnit framgång.

När vi pratar om människors identifikation som förutsättning för välfärdsstaters stöd, är det framförallt känslor som kan kopplas till politiskt avgränsade geografiska områden som är av intresse, något som kan kallas för *territoriell identifikation*. Territoriella gränser anses sätta ramar för hur vi människor tänker, och påverkar vilka områden och vilka andra människor som vi känner gemenskap med. Oftast tänker vi på den klassiska föreställningen om nationalstaten, men den här sortens känslor kan lika gärna gälla mindre, regionala och lokala enheter, likaväl som större enheter. Begreppen identitet och identifikation är omtvistade och det finns flera sätt att undersöka dem inom olika forskningsdiscipliner. Trots det är de flesta forskare idag överens om att det är möjligt för människor att identifiera sig med flera territoriella nivåer samtidigt. Men medan identifikationen

med nationen är dominerande i de flesta europeiska länder (omkring 90 procent brukar svara att de känner en sådan identifikation), är den europeiska identifikationen lägre (omkring 60 procent). I fråga om den europeiska identifikationen finns också en större variation mellan olika länder, liksom mellan olika människor i samma land.

Det har skett en utveckling över tid, mot att fler människor känner samhörighet även med andra nivåer än staten. Detta anses hänga ihop med att vi människor oftare rör oss över gränser och genom moderna kommunikationsmöjligheter får helt andra möjligheter till gemenskapskänslor och influenser än tidigare, samtidigt som staternas roll och möjlighet att skydda sina medborgare mot ekonomiska kriser har minskat. Thomas Hylland Eriksen har kallat det för en *tes om gemenskapens upplösning* som medför att det uppstår ett politiskt utrymme för politisering av nya och nygamla territoriella samhörighetskänslor.

En del menar därför att den regionala nivån genom en större närhet till medborgarna har bättre förutsättningar att bli grund för framtida territoriella samhörighetskänslor och att *välårsregioner* kanske är en variant för framtiden. Andra menar att eftersom det var möjligt att på 1800-talet gå från en lokal territoriell identifikation till en nationell identifikation – mellan människor som aldrig träffats – så borde det också vara möjligt att ta steget från en nationell till en *europeisk* identifikation, och att en gemensam europeisk välfärdspolitik därmed på sikt kanske vore möjligt på en sådan grund. Habermas ser en sådan utveckling som naturlig, medan Ferrera anser att det saknas en tillräckligt stark identifikation på europeisk nivå.

Medborgerligt stöd för EMU men inte för EU-skatt

I det här kapitlet har vi kunnat konstatera att det medborgerliga stödet för den europeiska integrationen som sådan är stabilt. Detta stöd gäller dock samarbetet i dess nuvarande form och inte nödvändigtvis framtida förändringar. Stödet för EMU och euron är relativt starkt i de länder som har infört valutan, och över tid har medborgerligt

motstånd baserat på nationell identitet försvunnit i dessa länder. Det är därför en trolig utveckling även för nya medlemmar framöver. För politiker som önskar införa euron som valuta krävs en förståelse för att euro-motståndare bland medborgarna utanför eurozonen kanske inte kan övertygas av ekonomiska argument, eftersom den nationella identifikationen är betydelsefull för motståndet.

Europas medborgare har efterfrågat mer insatser från EU på det sociala området, och att mer av EU:s budget borde gå till sådana frågor. Men viljan att verkligen harmonisera medlemsstaternas politik, eller att ge EU beslutsrätt inom dessa områden, är klart svagare. Forskning har visat att territoriell identifikation är betydelsefull för medborgarnas åsikter gällande en fortsatt utveckling mot ett mer fiskalt och socialt Europa. För majoriteten av medborgarna är den nationella identifikationen starkare än den europeiska. En stark nationell identifikation påverkar inställningen till ett framtida socialt Europa negativt, och minskar därmed också det potentiella stödet för en fiskal union. Men vi kan också vända på frågan, så som vissa forskare menar att vi bör göra, och utgå ifrån att institutionella system kan generera en känsla av samhörighet och solidaritet när de väl är på plats. Skulle en harmoniserad välfärdspolitik kunna tänkas leda till att fler människor kände sig som europeiska medborgare, och därmed på sikt skapa medborgerligt stöd?

Faktum är att 42 procent av de tillfrågade européerna i en Eurobarometerundersökning 2008, angav att en harmoniserad välfärdspolitik inom EU skulle stärka deras känsla av att vara en europeisk medborgare. Det är nästan dubbelt så många som svarade att denna känsla skulle stärkas av att exempelvis ha rätt att välja EU-president. Men det bör tilläggas att andelen ”vet ej” svar var mycket stor, och att de övriga svarsalternativen var rätt konstiga. Med andra ord bör inte allt för stora växlar dras av detta resultat. Detta även om exempel som Storbritannien har visat att det, trots interna splittringar, går att stödja utvecklingen av en territoriell identifikation genom satsningar på gemensam välfärd. Flera viktiga skillnader finns naturligtvis mellan EU och Storbritannien. Inte minst viktigt är att uppbyggnaden av det offentliga sjukvårdssystemet i Storbritannien skedde i ett läge där inget annat liknande system existerade sedan tidigare – och dessutom

efter att landet hade varit i krig och dess medborgare hade kämpat sida vid sida mot en gemensam fiende i flera år. Att, som i EU:s fall, utgå från en situation med befintliga och rejält varierande nationella välfärdssystem, och en identifikation som är klart svagare än på nationell nivå, är med andra ord en svår utmaning.

Dessutom är det viktigt att åter påpeka att identifikation samspekar med egenintresse och ideologi. De nettobidragsgivande medlemsstaterna i EU har de mest generösa välfärdssystemen, och har oftast någorlunda välskötta nationella ekonomier. Medborgarna i dessa länder har i stor utsträckning en stark nationell identifikation. Då spelar det mindre roll att en del invånare i samma länder också känner sig som européer. Tidigare forskning visar att flernivåidentifikation leder till ett lägre stöd för omfördelning på europeisk nivå jämfört med en dominerande europeisk identifikation. Att på kort sikt få medborgare i nettobidragsgivande länder att stödja en fiskal union i Europa verkar därmed inte speciellt troligt – i alla fall inte om det innefattar överföring av politiskt ansvar till EU, gemensamma skatter och en ökad omfördelning av resurser på europeisk nivå. Frågan är förstas vad som då blir alternativet, och i vilken utsträckning medlemsstaterna kommer att klara av att upprätthålla de nuvarande nationella välfärdssystemen inom ramen för den europeiska integrationens utmaningar.

Eftersom vi har ett medborgerligt stöd för EMU, men inte för en utveckling mot fiskal union, kan vi se det som att medborgarna svarar ja på frågan om den ekonomiska och monetära unionen överlever utan en fiskal union, i alla fall på kort sikt. I praktiken är situationen problematisk, vilket framgår av andra kapitel i boken. Frågan är då hur beslutsfattare kan hantera och förhålla sig till folkopinionen. Om folkviljan ska följas bör ansvar för skatter och välfärdspolitik ligga kvar på nationell nivå, och ansvaret för politiska beslutsfattare blir i så fall att hitta de lösningar som bäst garanterar att detta är möjligt. Å andra sidan finns det som sagt tecken på att medborgarna önskar att EU tar ett tydligare ansvar för att hantera ekonomiska kriser och social välfärd – men opinionen är motsägelsefull eftersom majoriteten samtidigt inte är villig att stödja överföring av beslutsrätt till EU eller en ökad harmonisering på skatte- och välfärdsområdet.

Här finns därmed arbete att göra för politiker:

- Det verkar finnas ett folkupplysningsbehov om storleken på EU:s budget i relation till medlemsstaterna, och vad som faktiskt är möjligt att göra med så lite resurser.
- Nationella politiker behöver sluta att ”skylla på EU” vid impopulära beslut, annars är det svårt att bygga en långsiktig legitimitet för detta flernivåsystem.
- Idéer och argument gällande harmonisering på det sociala området behöver konkretiseras så alla vet vad vi talar om. Då bör vi även diskutera alternativen och deras konsekvenser, inte minst utifrån att många stater redan nu har problem med att garantera sina medborgares välfärd.
- Till sist vet vi att det största stödet för ett mer socialt Europa finns bland personer med en stark europeisk identitet. Även om den gruppen är liten blir den långsamt större med mer integration på individnivå. För den som vill se en utveckling mot en fiskal union är det därför viktigt att stödja identitets- och integrationsgynnande projekt på medborgarnivå.

Sammantaget är det mycket viktigt att förklara vilka alternativen är och vilka konsekvenser olika förändringar kan komma att få. En besviken folkopinion som känner sig förd bakom ljuset kan hota hela integrationsprojektets framtid. På kort sikt ger forskningen Ferrera rätt, det saknas en tillräckligt stark identifikation på europeisk nivå för att en fiskal och social union ska ha ett medborgerligt stöd. Habermas ser däremot en sådan utveckling som naturlig och den enda räddningen för de europeiska välfärdsstaterna i framtiden. Framtiden får utvisa om han får rätt.

Källor och litteratur

En god introduktion till politisk-ekonomiska perspektiv på den gradvisa utvecklingen av den inre marknaden och vad den har kommit att innebära för medlemsstaternas möjligheter att driva en självständig

nationell ekonomisk politik finns i Dermot McCanns *The Political Economy of the European Union* (Cambridge: Polity Press, 2010). För en översikt över de institutionella skillnader som finns mellan olika medlemsstater vad gäller deras välfärdssystem, är Gösta Esping-Anderssons *Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity Press, 1990) en klassiker, liksom Peter Hall & David Soskices *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

Mer specificerad litteratur, där systembyggnadsteorier kopplas till den institutionella och strukturella förändringen i Europa och dess konsekvenser för välfärdsstaterna, är Stefano Bartolinis *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring between the nation state and the European Union* (Oxford: Oxford University Press, 2005) och Maurizio Ferreras *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection* (Oxford: Oxford University Press, 2005). I bägge dessa fall bygger författarna vidare på forskning av Stein Rokkan och inte minst på Thomas H. Marshalls *Citizenship and social class and other essays* (Cambridge: Cambridge University Press, 1950). Mycket skrivet finns också om europeisk identitet, men en bra bok som tar upp frågan ur flera perspektiv är Michael Bruters *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity* (New York: Palgrave Macmillan, 2005).

Om vi går över till forskning om människors attityder till den europeiska integrationen så finns det en stor uppsättning litteratur i ämnet, inom allt från valforskning (se Maria Oskarsons bidrag om utanförskap och den ekonomiska krisen, och hennes presentation av både svensk och europeisk valforskning, i *EU och den globala krisen. Europaperspektiv 2010*, redigerad av Lars Oxelheim, Lars Pehrsson och Thomas Persson (Stockholm: Santérus)) till mer allmän attitydforskning. Många forskare som studerar attityder till EU bygger vidare på David Eastons klassiska verk *A Systems Analysis of Political Life* (Chicago: The University of Chicago Press, 1965) och artikeln "A Re-Assessment of the Concept of Political Support" (*British Journal of Political Science* 5:4, 1975). Bland de mest kända är Matthew Gabels *Interests and Integration. Market Liberalization, Public Opinion and European Union* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998)

och flera efterföljande artiklar, exempelvis ”Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories” (*The Journal of Politics* 60:2, 1998). Två andra centrala författare inom europeisk integrationsforskning, såväl vad gäller attityder som policy- och elitstudier, är Liesbeth Hooghe och Gary Marks. Deras ”Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?” (*PS: Political Science & Politics* 37:3, 2004), behandlar precis som Gabel skillnaden mellan egennytta och identitet som förklaringar till attityder om europeisk integration. Ett stort antal artiklar på ämnet förekommer dessutom varje år i tidskriften *European Union Politics*, som varmt rekommenderas till den som vill hålla sig ajour inom detta ämnesfält.

Mer specifikt fokus på attityder till euron har ekonomisk-psykologisk forskning som Anke Müller-Peters ”The significance of national price and national identity to the attitude toward the single European currency: A Europe-wide comparison” (*Journal of Economic Psychology* 19:6, 1998). Bland nyare forskning på ämnet kan Susan Banducci, Jefferey Karp och Peter Loedels artikel ”Economic interest and public support for the euro” (*Journal of European Public Policy* 16:4, 2009) rekommenderas. I *Kampen om euron* (Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2004) finns flera kapitel om varför svenskarna röstade nej. Maria Oskarsons ”Varför euron splittrar Sverige”, Staffan Kumlins ”Välfärdsmissnöje och välfärdsskepticism” och Linda Bergs ”Hemkänsla” är de kapitel som tydligast knyter an till det här kapitlets fokus på samspel mellan identitet, ekonomisk egennytta och välfärdsattityder.

Välfärdsattityder är för övrigt ett stort forskningsområde i sig självt. För en överblick se gärna Staffan Kumlins kapitel ”The Welfare State: Values, Policy Preferences, and Performance Evaluations” i *Oxford Handbook of Political Behavior*, redigerad av Russel Dalton och Hans-Dieter Klingemann (Oxford: Oxford University Press, 2009). Mycket forskning om välfärdsattityder är också signerad Stefan Svallfors, men här tänkte jag framförallt tipsa om *The Moral Economy of Class. Class and Attitudes in Comparative Perspective* (Stanford: Stanford University Press, 2006), eftersom detta begrepp används i kapitlet. Attityder till välfärd på europeisk nivå är inte lika väl undersökta,

men ett exempel är Steffen Maus ”Democratic Demand for a Social Europe? Preferences of the European Citizenry” (*International Journal of Social Welfare* 14:2, 2005), och Linda Bergs *Multi-level Europeans: The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2007). Att institutionell utformning påverkar olika former av välfärdsattityder, och att vi därför bör sammanföra policyforskning med attitydforskning, har uppmärksammats av Susanne Mettler och Joe Soss i deras artikel ”The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship: Bridging Policy Studies and Mass Politics” (*Perspectives on Politics* 2:1, 2004). Från det svenska forskningsprogrammet Välfärdsstatens Politiska Sociologi har det också kommit ett stort antal artiklar och böcker på detta tema, exempelvis *The Political Sociology of the Welfare State: Institutions, Social Cleavages, and Orientations* redigerad av Stefan Svallfors (Stanford: Stanford University Press, 2007) och Maria Solevids *Voices from the Welfare State* (Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2009). Wim van Oorschots artikel ”Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states” (*Journal of European Social Policy* 16:1, 2006) bidrar dessutom med intressanta resultat om varför vissa samhällsgrupper uppfattas som mer förtjänta av samhällets stöd än andra.

Till sist ett par ord om *Eurobarometern* som huvuddelen av kapitlets analyser bygger på. Eurobarometern finansieras av Europeiska kommissionen. De ordinarie (standard) undersökningarna genomförs två gånger per år i form av besöksintervjuer med standardiserade svarsformulär som intervjuarna fyller i elektroniskt. Det förekommer även undersökningar av specifika teman. Intervjuerna genomförs av nationella opinionsinstitut som ansvarar för översättning och genomförande. Urvalet är slumpmässigt och förväntas vara representativt för de olika ländernas befolkningar. De flesta länder har omkring 1 000 svarande, medan de största som Tyskland har 2 000 och de minsta som Malta har 300. Statistiska vikter används för att väga alla svar i undersökningen i förhållande till den folkmängd de representerar.

Pensionerna – en brandfackla i EMU-samarbetet?

av Mats Persson

En viktig orsak till Greklands budgetkris är landets generösa pensioner. Utgör Grekland härvidlag en varningsklocka för andra länder – håller pensionsutgifterna på att slå stora hål i EU-ländernas budgetar? Och kommer detta i så fall att skapa problem för framtidens EMU-samarbete?

Om man tittar på statistiken (vilket vi ska göra längre fram i detta kapitel) verkar det inte så farligt. Grekland framstår närmast som ett undantag; om man undersöker flera länder kan man inte urskilja något tydligt samband mellan generösa pensioner å ena sidan och underskott i statsbudgetarna å andra sidan. Men frågan är ändå intressant. Faktum är att de flesta av världens pensionssystem pressas från tre håll: dels börjar folk arbeta allt senare i livet, dels går de i pension allt tidigare, och dessutom lever de längre efter pensioneringen. Resultatet av dessa tre trender blir att pensionerna kommer att ta en allt större del av de offentliga utgifterna i anspråk, vilket kan skapa både politiska och ekonomiska problem. Europas stater har börjat planera för dessa problem genom att i grunden reformera sina pensionssystem, som Sverige och Italien. Andra har genomfört (eller försökt genomföra) mer begränsade reformer, som Tyskland och Frankrike – och i det senare fallet ser vi att även begränsade reformer kan stöta på stort politiskt motstånd. Så frågan om pensionerna är en politisk och ekonomisk realitet. Men utgör den ett problem för EMU-samarbetet?

Den frågan kan delas upp i två frågekomplex. *För det första*: innebär stora budgetunderskott för vissa länder ett problem för valutasamar-

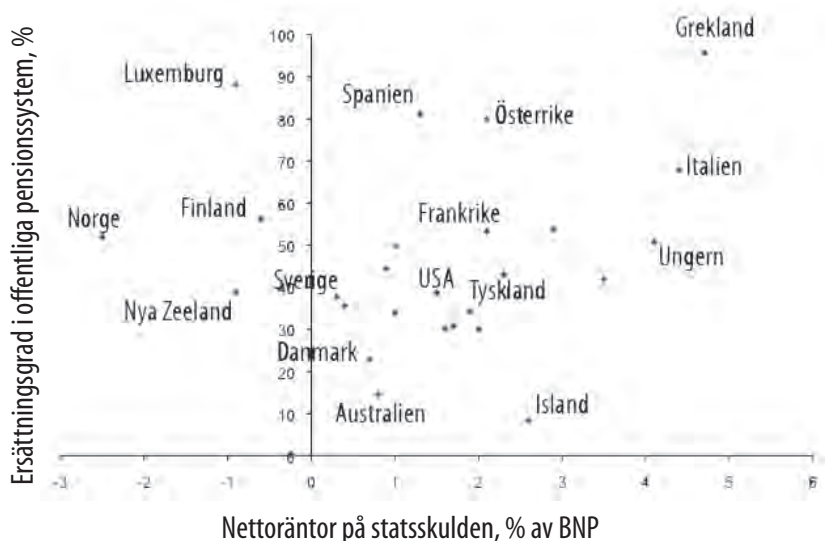
betet – och vad kan man i så fall göra åt det? För *det andra*: utgör ett lands pensionssystem ett problem för statsbudgeten – och vad kan man i så fall göra åt det? Om man ska tro dagstidningarna är svaret på den första frågan självklart – där får man intrycket att även ganska små länders budgetunderskott (som Greklands) utgör allvarliga hot mot EMU-samarbetet. Enligt somliga skribenter verkar det nästan som om en fiskal union skulle vara oundviklig så snart några länder väljer att ha gemensam valuta. För en ekonom är det emellertid inte nödvändigtvis så enkelt. I själva verket är frågan om sambandet mellan valutapolitiken och finanspolitiken intressant och ofullständigt analyserat problemområde som mycket väl skulle kunna motivera en egen volym av *Europaperspektiv*.

Det andra frågekomplexet – om sambandet mellan pensioner och budgetunderskott – är mindre, och därmed enklare att hantera. Inte heller det är särskilt väl diskuterat i litteraturen, och därför ska jag begränsa mig till det i detta kapitel. Kapitlet är organiserat på följande sätt. I nästa avsnitt tittar vi på lite data för att se om de länder som har generösa pensionssystem också har stora budgetunderskott. I de följande tre avsnitten går vi igenom den grundläggande teorin för pensionssystem för att se hur de lämpligen bör utformas för att inte belasta statsbudgeten alltför hårt. Budskapet i dessa avsnitt är, att om pensionssystemen görs ”aktuariella” (och vad det innebär ska vi diskutera utförligt) finns det mindre möjligheter för opportunistiska politiker att köpa röster från pensionärerna och därigenom ställa till med budgetunderskott. Därefter diskuterar vi huruvida de reformer av pensionssystemen som kanske vore önskvärda kräver en överstatlig politik, eller om de kan genomföras av enskilda länder. Sedan ägnar vi två avsnitt åt att diskutera om opportunistiska politiker som vill köpa sig röster kan kringgå pensionssystemens aktuariella regler, och hur sådana kryphål eventuellt skulle kunna täppas till. Jag avslutar kapitlet med några reflektioner kring utvecklingen av finanspolitiken i ett längre tidsperspektiv.

Några siffror från ett tvärsnitt av länder

Låt oss börja med lite deskriptiv statistik. I Figur 1 visas generositeten i de statliga pensionssystemen (den genomsnittliga statliga pensionen i procent av den genomsnittliga slutlönen) för OECD-länderna på den vertikala axeln. Siffrorna omfattar enbart de statliga pensionssystemen; i många länder kompletteras dessa med mer eller mindre obligatoriska system på arbetsmarknaden, varför den totala ersättningsgraden (statliga pensioner plus arbetsmarknadspensioner) blir högre än vad som framgår av figuren. Eftersom de statliga pensionerna dock är de mest relevanta för politiker som vill visa sig generösa visar vi endast dessa i diagrammet.

På den horisontella axeln visas ett mått på statens finansiella ställning, nämligen statsskuldräntorna i procent av BNP. Det finns naturligtvis andra mått på statens ställning som kan vara lika relevanta, men de visar ungefär samma bild som statsskuldräntorna.

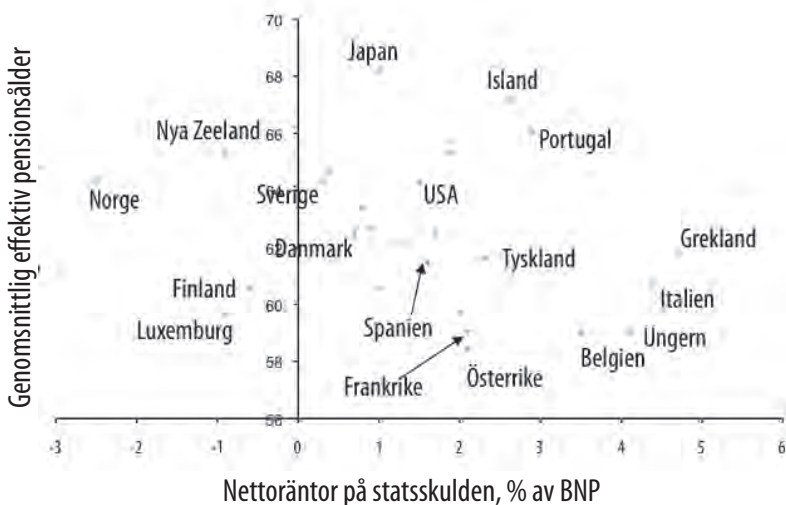


Figur 1: Ersättningsgraden i de statliga pensionssystemen (den genomsnittliga statliga pensionen i procent av slutlönen) och nettoräntorna på statsskuden för OECD-länderna 2009.

Källor: *OECD Pensions at a Glance 2009* (s. 119) och *OECD Economic Outlook 2010*.

Man skulle kanske vänta sig ett tydligt samband, nämligen att länder med generösa pensionssystem också har långsiktigt dåliga finanser. Men även om man kan ana sig till ett sådant samband är det inte särskilt tydligt, och skulle man bortse från extremfallet Grekland finns det helt enkelt inget samband alls. Här finns uppenbarligen fler mekanismer i arbete.

En sådan mekanism skulle kunna vara valet av pensioneringstidpunkt. Ett pensionssystem skulle kunna ha en ganska måttlig ersättningsnivå, men ändå vara generöst i den meningen att det tillåter människor att gå tidigt i pension. Låt oss därför se på sambandet mellan den ålder vid vilken folk går i pension i olika länder, och ländernas budgetunderskott. Detta visas i Figur 2.



Figur 2: Den genomsnittliga effektiva pensionsåldern 2007 och räntorna på statsskuden 2009.

Källa: OECD.

Vi ser att inte heller detta gav något tydligt mönster; det är inte så att de länder som låter sina medborgare gå i pension tidigt har speciellt dåliga statsfinanser. Framför allt slås man av att Grekland inte har så särskilt låg effektiv pensionsålder; den ligger på ungefär samma nivå som i Tyskland, och är faktiskt högre än i Finland och Spanien. De

exempel på pensionering vid 42 år som figurerat i massmedias rapportering om Grekland är inte representativa för befolkningen som helhet, utan berör bara en relativt liten grupp av statstjänstemän. Vidare ger figuren en intressant bakgrund till dagens politiska situation i Frankrike. Där har man som bekant demonstrerat ursinnigt mot president Sarkozys försök att höja den officiella pensionsåldern från 60 till 62 år. Men det är, som sagt, den *officiella* pensionsåldern – i verkligheten går folk i pension tidigare. Av Figur 2 framgår att Frankrike tillsammans med Österrike, Belgien och Ungern ingår i Europas värsting-grupp när det gäller den *effektiva* pensionsåldern; i dessa länder går man i genomsnitt i pension vid ungefär 59 års ålder. Här framstår Sverige och Norge som föredömen av lutheransk arbetsmoral med en genomsnittlig effektiv pensionsålder på 64 år (i svensk statistik brukar man ibland se en lägre pensionsålder för vårt land; siffrorna i Figur 2 kommer från OECD och syftar till maximal internationell jämförbarhet vad gäller beräkningsmetoder). Den svenska pensionsåldern har faktiskt gått upp kraftigt under senare år, på grund av att vårt nya pensionssystem inte diskriminerar mot senare pensionering – vilket det gamla systemet gjorde. Det exemplet visar att man kan åstadkomma ett ökat arbetsutbud utan att provocera väljarna; i stället för att höja den officiella pensionsåldern räcker det med att ändra intjänandereglererna en smula, så att de uppmunt- rar senare pensionering. Sedan gör marknadskrafterna resten – utan några demonstrationer. Men även Sverige har förstås en bra bit kvar till Islands och Japans siffror på omkring 68 år.

Det finns således inget tydligt samband mellan hög effektiv pensionsålder och dåliga statsfinanser. Men kan det kanske vara så att *kombinationen* av hög ersättningsnivå och låg pensionsålder skapar underskott? Den möjligheten kan vi inte illustrera i ett enkelt, två-dimensionellt diagram. Däremot kan man testa hypotesen statistiskt, genom så kallad multipel regressionsanalys. Jag ska inte redogöra för den analysen här, utan nöjer mig med att säga att en sådan analys inte tyder på något samband mellan kombinationen av hög ersättningsnivå och hög pensionsålder å den ena sidan och dåliga statsfinanser å den andra sidan. Tydliga är det andra faktorer som leder till att vissa länder har dåliga finanser.

För en ekonom som sysslat med pensionssystem i teori och praktik är det faktiskt inte självklart att höga pensioner, eller en låg pensionsålder, ska skapa en tendens till budgetunderskott. För det första kan man ju tänka sig att det i en del länder finns ansvarsfulla politiker, som visserligen kanske höjer pensionerna och/eller sänker pensionsåldern, men som då samtidigt höjer avgifterna så att systemen går ihop. För det andra kan detta samband mellan generösa pensioner och höga avgifter finnas inbyggt i själva systemet, så att man inte behöver lita på att politikerna ska vara ansvarsfulla. Så är det till exempel i Sverige, där pensionssystemet är autonomt, det vill säga frikopplat från statsbudgeten. Ett sådant system kan i princip aldrig orsaka budgetunderskott, hur mycket pensionerna än höjs.

För att få en tydligare bild av hur olika pensionssystem egentligen fungerar – och därmed lättare kunna se vilka samband det kan finnas mellan pensionssystemen och de statliga finanserna – ska vi nedan diskutera några av de grundläggande principerna för pensioner.

Pensionssystem – en taxonomi

Ett pensionssystem innebär att man först betalar in pengar till systemet för att sedan, efter många år, få ut pengar från systemet. Inom denna vida ram finns ett stort antal system, och det kan vara instruktivt att gå igenom de olika typerna någorlunda systematiskt.

För det första kan ett system vara *fonderat* eller *icke-fonderat*. Det förra betyder att man under sina yrkesverksamma år sätter in pengar i en fond. Där står pengarna och växer med ränta på ränta tills man går i pension – och då kommer man i åtnjutande av dem. Privata pensionssystem brukar i regel vara fonderade (även om det finns exempel på så kallade avtalspensioner som rent juridiskt är att betrakta som privata, men som inte alltid är fullt fonderade).

Ett icke-fonderat system fungerar annorlunda. Där byggs det inte upp några fonder. I stället går den yrkesverksamma generationens avgifter direkt till den pensionerade generationens pensioner. Detta behöver inte upplevas som någon skillnad för den enskilda individen. Om man betalar in avgifter till systemet och därigenom får fordring-

ar på systemet – fordringar som förfaller till betalning när man går i pension – ja, då kan man ju uppleva det icke-fonderade systemet som om man ”sparar” i alla fall. Men på den makroekonomiska nivån är det en stor skillnad mellan de två typerna av system. De fonderade systemen bidrar till nationens sparande, medan de icke-fonderade inte gör det; de bara slussar pengar mellan generationerna. I själva verket har det varit en omfattande diskussion bland ekonomiska forskare om hur införandet av icke-fonderade system i olika länder har reducerat det totala sparandet i de länderna.

Offentliga, lagstadgade pensionssystem är ofta icke-fonderade, av en rad skäl som analyserats i termer av intressegrupper och politisk ekonomi (*public choice*). Det är nämligen så att den första generationen pensionärer efter att ett icke-fonderat system har införts får sin pension gratis, utan att ha betalat in några avgifter till systemet. Därför är det en nära nog oemotståndlig frestelse för medborgarna i en demokrati att, så snart statens institutioner blivit så utvecklade att de kan administrera ett pensionssystem, rösta för införande av ett icke-fonderat system. Så skedde också i de flesta västländer under decennierna efter Andra världskriget. För senare generationer, som visserligen också får pensioner genom systemet, men som måste betala för dem, är det hela i regel en mindre lönsam affär. Den officiella svenska termen för icke-fonderade system är *fördelningsystem*, en ganska otymplig term som är mer förvirrande än informativ (den engelska termen, *pay-as-you-go systems*, är mycket begripligare för en lekman).

För det andra kan ett system vara *aktuariellt* eller *icke-aktuariellt*. Även här förekommer en viss språklig förvirring. Alla pensionssystem bör naturligtvis vara *aktuariska*, det vill säga ha utarbetats av aktuarier, så att de på ett någorlunda korrekt sätt tar hänsyn till förväntad livslängd hos de personer som ingår i systemet. Helt enkelt kan man säga att ett aktuariskt system går jämnt upp. Termen *aktuariell*, å andra sidan, syftar på systemets så kallade intjänanderegler. I ett aktuariellt system är det diskonterade värdet av de pengar en viss person betalar in till systemet under sina yrkesverksamma år lika med det förväntade, diskonterade värdet av de pengar samma person får ut från systemet under sina år som pensionär. Den engelska termen

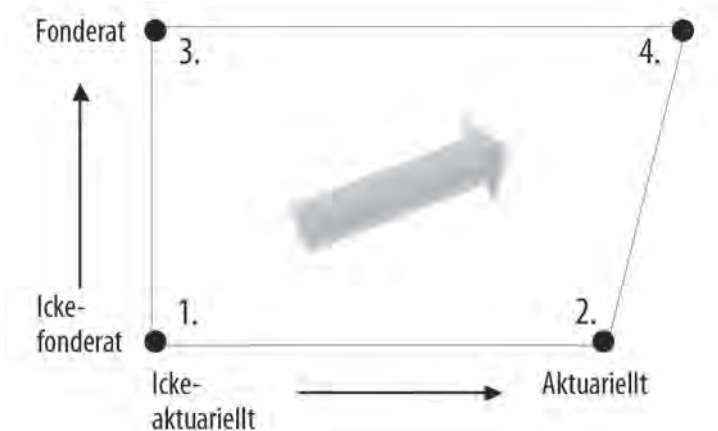
för detta är *actuarially fair*; man brukar säga att ett sådant system har ”raka rör” mellan avgifter och förmåner. Det betyder att systemet ska inte bara gå ihop på aggregerad nivå, utan även på individnivå.

Ett typiskt icke-aktuariellt system är den offentliga *garantipensionen* (eller gamla tiders folkpension). Där finns det ingen koppling mellan hur mycket en individ betalar in till systemet och hur mycket han eller hon sedan får ut; alla får lika mycket. En hemmafru eller en nolltaxerare får ut full garantipension utan att ha bidragit med ett öre till systemet. Typiskt aktuariella pensioner är de *privata, individuella pensionsförsäkringarna*. Där får den enskilde spararen ut ungefär lika mycket som han eller hon betalat in i form av premier; den som betalar in noll kronor får ut noll kronor, och den som har betalat in stora belopp i premier får ut stora belopp i pension. I praktiken finns det naturligtvis vissa avbränningar (till exempel administrationskostnader, och försäkringsbolagens vinster) och vissa favörer (till exempel vissa skattefördelar), men i princip är ändå de privata pensionsförsäkringarna helt aktuariella. Och så måste det vara; om vissa grupper systematiskt missgynnades så att de får ut avsevärt lägre belopp i pensioner (uttryckt som förväntat, diskonterat nuvärde) än de betalade in, medan andra grupper systematiskt gynnades så att de får ut större belopp – ja, då skulle de grupper som missgynnas inte teckna några sådana pensionsförsäkringar utan söka sig till andra sparformer.

Rent allmänt kan man därför säga att offentliga system ofta är icke-aktuariella, medan privata system är aktuariella. Det finns naturligtvis blandformer. I själva verket är de flesta av verklighetens system blandformer – men även en blandform kan ju ligga närmare eller längre bort från det teoretiska idealet. Den så kallade *inkomstpensionen* (som tidigare kallades ATP-pension) och *premiepensionen* är visserligen offentliga, obligatoriska system, men de är icke desto mindre ganska aktuariella – även om det även här finns avvikelser från det aktuariella idealet. På motsvarande sätt är våra *tjänstepensioner* – det vill säga de system som förhandlats fram av arbetsmarknadens parter – rent juridiskt att betrakta som privata system, men de har åtminstone tidigare varit ganska icke-aktuariella.

De olika typerna av pensionssystem illustreras av diagrammet i Figur 3. Varje pensionssystem kan representeras av en punkt i det dia-

grammet. (Det finns även en tredje dimension för pensionssystem, nämligen huruvida de är avgiftsbestämda eller förmånsbestämda. Denna dimension, som har att göra med fördelningen av risker inom systemet, bortser vi från i detta sammanhang). I närheten av hörn 1 finner vi de traditionella offentliga systemen: folkpension och garantipension. I närheten av hörn 2 finner vi den nuvarande svenska inkomstpensionen (den gamla ATP-pensionen låg ungefär mitt emellan punkterna 1 och 2). I närheten av punkt 4 ligger dels den statliga premiepensionen, dels de privata, individuella pensionsförsäkringarna. Det är ingen tillfällighet att punkt 4 ritats en aning till höger om punkt 2. Man kan visa att ett icke-fonderat system i regel inte är fullt lika aktuariellt som ett fonderat system, även om bägge har "raka rör" mellan individens inbetalningar och förmåner. (I en artikel från 2003 har Assar Lindbeck och jag använt termen "kvasi-aktuariella" för sådana systemen som ligger i närheten av punkt 2. Detta är dock en teoretisk detalj som vi bortser från i detta sammanhang.)



Figur 3: En taxonomi för pensionssystem

Finns det då några system som motsvarar hörn 3, det vill säga är fonderade och icke-aktuariella? Ja, en del av arbetsmarknadens tjänstepensioner för industritjänstemän kan nog sägas ha legat nära punkt

3 före 1990-talet, eller åtminstone någonstans mellan punkt 3 och punkt 4. De var fonderade, men det var en ganska lös koppling mellan vad individen betalade in till systemet under sin yrkeskarriär och vad han eller hon senare fick ut i form av pension.

Systemen reformeras då och då. Utvecklingen har under de senaste decennierna i många länder inneburit en rörelse i riktning mot mer fonderade och mer aktuariella system. Exempel inom Europa vad gäller mer aktuariella system är, förutom Sverige, de nya offentliga systemen i Italien, Polen och Lettland. Tyskland utgör ett annat exempel; där har tyngdpunkten visserligen inte legat på en reform av det offentliga systemet, utan man har i stället uppmuntrat medborgarna med olika skatteförmåner att komplettera det offentliga systemet med privata pensionsförsäkringar – men sammantaget innebär detta likafullt en riktning mot mer fonderade och mer aktuariella pensioner. I figuren illustreras denna allmänna tendens i Europa med den inritade pil som pekar uppåt, åt höger.

Slutligen kan man nämna att tendensen inte är begränsad till de offentliga systemen – den finns även i fråga om tjänstepensionerna. I Sverige har tjänstemännens pensioner traditionellt varit helt fonderade men ganska icke-aktuariella (det finns ingen anledning att här gå in på de exakta intjänandereglererna). På senare år har dock dessa pensioner alltmer fått karaktären av ”raka rör”. Vad gäller LO-kollektivet var tjänstepensionerna tidigare ganska icke-aktuariella, och ”halvt” fonderade (i form av ett så kallat kapitaltäckningssystem); här är systemet numera helt fonderat och har betydligt större inslag av aktuariella regler än tidigare.

Aktuariella system kan inte bli ”alltför” generösa

Jag har ovan vid några tillfällen hänvisat till det nya offentliga pensionssystem som infördes i Sverige år 1999. Eftersom det systemet kan sägas ha varit stilbildande både inom och utanför Europa kan det vara lämpligt att ta det som utgångspunkt när man diskuterar pensionssystem i allmänhet.

Det svenska systemet är delvis fonderat (genom den så kallade premiepensionen, för vilken 2,5 procentenheter av pensionsavgiften avsätts till en fond) och i ganska hög utsträckning aktuariellt. Dessutom är det *autonomt*, vilket betyder att det ska ligga utanför den politiska sfären. Tanken är att när väl politikerna sjösatt systemet ska det klara sig självt utan vidare politiska ingrepp. Systemet har en inbyggd balanseringsmekanism (den så kallade bromsen) som automatiskt sänker pensionerna om det skulle börja gå med underskott. Ett helt aktuariellt system kan rent definitionsmässigt aldrig gå med underskott. Varje liten avvikelse från detta teoretiska ideal innebär dock en viss risk för underskott om till exempel demografin eller näringslivets konkurrenskraft skulle förändras på ett oförutsett vis. Det svenska systemet är inte helt aktuariellt – där finns ett par obetydliga avvikelser från det teoretiska idealet. Genom att vara autonomt och ha en inbyggd balanseringsmekanism anpassar sig dock systemet till förändringar så att staten inte behöver gripa in och skjuta till pengar i krislägen.

Om således ett lands pensionssystem antingen är helt aktuariellt, eller avviker en smula från detta ideal men är autonomt och har en balanseringsmekanism som den vi har i Sverige – ja, då kommer systemet aldrig att skapa budgetunderskott för staten. Systemet lever sitt eget liv, helt oberoende av statsbudgeten. Om politikerna vill höja pensionerna så kan de göra det – men då höjs avgifterna automatiskt, så att systemet fortfarande går ihop. Och om politikerna vill sänka avgifterna så kan de göra det – men då sänks pensionerna automatiskt i motsvarande grad. Med ett sådant system finns det således ingen risk att en populistisk valkampanj, där politikerna försöker vinna pensionärernas röster, skulle resultera i statliga budgetunderskott.

Icke-aktuariella system, däremot, är ofta inte autonoma – och ju mindre aktuariella de är, desto rimligare ter det sig att lägga dem under statsbudgeten. Den svenska garantipensionen är ett sådant exempel. Medan det allmänna systemet för inkomstpension har egna styrelser och myndigheter som administrerar det, och en egen budget som ska gå ihop, ingår garantipensionen som en del av statens allmänna utgifter och finansieras på löpande räkning med skattemedel. Om således demografin eller befolkningens förvävsstruktur ändras

så att garantipensionen kräver mer (eller mindre) utgifter – ja, då slår det direkt på statsbudgeten.

Det enkla råd man skulle kunna ge till Grekland, Frankrike och de andra länder som har råkat ut för att deras pensionssystem gräver stora hål i statsbudgeten är därför: Gör om pensionssystemen så att de blir mer aktuariella och mer autonoma. Ett sådant råd är dock knappast meningsfullt på kort sikt. Det krävs en hel del informationsarbete innan väljarna och deras politiska representanter är beredda att införa ett aktuariellt och autonomt system. Men på lång sikt har ett sådant system en rad goda egenskaper. För det första innebär de en större effektivitet på arbetsmarknaden. Det huvudsakliga skälet till att införa ett (kvasi-)aktuariellt system i Sverige var att ett sådant skulle minska störningarna på arbetsmarknaden. Genom att det systemet har ”raka rör” mellan den enskilda individens inbetalningar och förmåner utgör avgiften en ren försäkringspremie och inte en skatt – och den medför därför inte någon så kallad skattekil på arbetsmarknaden. (Just denna fråga diskuterade jag ingående i en artikel från 1991 om vad som egentligen var problemet med det gamla ATP-systemet.) För det andra – och det är den egenskapen vi diskuterar i detta kapitel – är det någorlunda immunt mot politisk manipulation.

Några skäl för avvikelser från det aktuariella idealet

Om nu aktuariella system är så bra – varför ser vi inte bara sådana system runt om i världen? En förklaring är att många av avvikelserna från det aktuariella idealet gynnar politiskt mäktiga särintressen. I en uppmärksamman artikel från 1990 visade Ann-Charlotte Ståhlberg således att det gamla ATP-systemet gynnade den övre medelklassen och missgynnade LO-kollektivet, tvärt emot vad den offentliga retoriken om ATP-systemet som ett ”fördelningssystem” försökte antyda. Och även om den övre medelklassen var ett viktigt och värtligt särintresse var denna upptäckt kanske en bidragande orsak till att systemet avskaffades några år senare, när insikten om systemets verkliga egenskaper började sprida sig bland andra särintressen.

Men en annan förklaring är att vi av olika skäl faktiskt *vill* ha en viss grad av icke-aktuariella system. Tag garantipensionen, eller den gamla folkpensionen, som exempel. De flesta av oss skulle nog anse att det måste finnas någon grad av grundtrygghet på ålderdomen även för sådana personer som aldrig haft några inkomster (eller åtminstone inte deklarerat några) under sina yngre år.

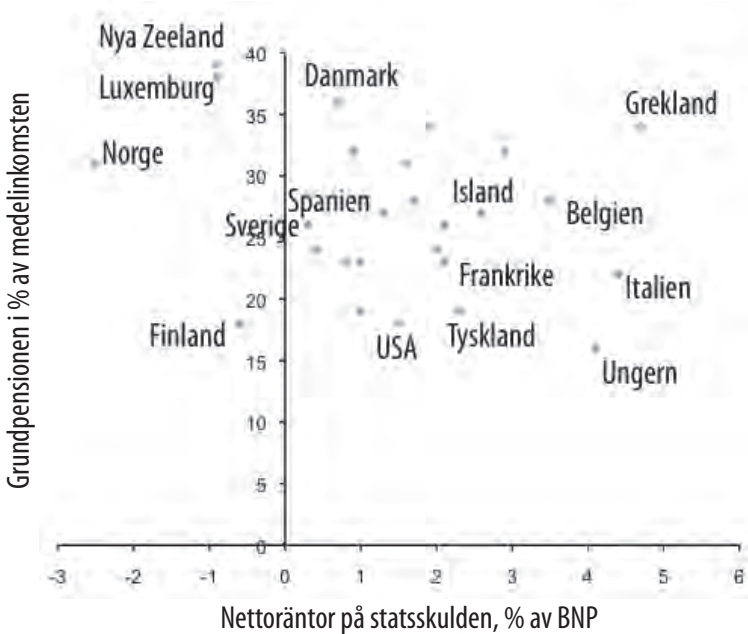
Man kan naturligtvis ifrågasätta varför de ska få en sådan grundtrygghet. Ta till exempel nolltaxerarna; man kan nog säga att dessa – som i regel är rationellt kalkylerande och förutseende individer – är fullt kapabla att utnyttja de privata försäkringsmarknaderna för att trygga sin ålderdom och därför inte behöver någon statlig grundtrygghet. Ett svårare fall utgörs av hemmafruarna. En kvinna som har levat på sin makes inkomst under hela livet kan kanske fortsätta med det, och leva på hans pension efter 65-årsdagen? Även om det resonerandet kan låta rimligt, tycker nog många att en egen garantipension är viktig för självkänslan och för maktförhållandet inom familjen på äldre dagar. Och hur blir det vid en skilsmässa? Vad gäller den aktuariella inkomstpensionen finns en möjlighet – men ingen skyldighet – att dela på pensionspoängen mellan makarna. Om en sådan delning inte har avtalats riskerar hemmafrun att bli helt utblottad vid en skilsmässa. Då kan garantipensionen ge henne en viss grundtrygghet, så att hon inte blir helt utlämnad åt sin exmakes välvilja.

Men problemet med icke-aktuariella system som ger en grundtrygghet är, att de är känsliga för politisk manipulation. Om politikerna vill göra sig populära kan de locka väljare genom att höja grundpensionen. Eftersom den inte är aktuariell leder inte en höjning av förmånerna automatiskt till en avgiftshöjning, och därför måste eventuella underskott finansieras på annat vis. Ett land med relativt stora icke-aktuariella system (och då i synnerhet grundpensionen) kommer därför att få en direkt koppling mellan generositeten i pensionerna å ena sidan och statsbudgeten å andra sidan.

I Sverige är garantipensionen en relativt liten del av den totala pensionssektorn, och det är ganska få väljare som har sådan pension. Antalet pensionärer i vårt land som idag enbart lever på garantipension är ungefär 120 000, vilket är mindre än två procent av alla röstberättigade. Därför skulle det knappast vara möjligt att locka någon

större andel väljare om man lovade att höja garantipensionen. I andra länder är dock liknande pensionsformer relativt viktigare, och därför blir de politiska frestelserna (och därmed farorna för statsbudgeten) i motsvarande grad större.

Det kan därför vara instruktivt att rita ett diagram liknande det i Figur 1, men denna gång inte med generositeten i de *totala* pensionerna utan bara generositeten i de icke-aktuariella *grundpensionerna* på den vertikala axeln. Detta visas i Figur 4.



Figur 4: Grundpensionen som procent av medelinkomsten, och räntorna på statsskuden för OECD-länderna, 2009.

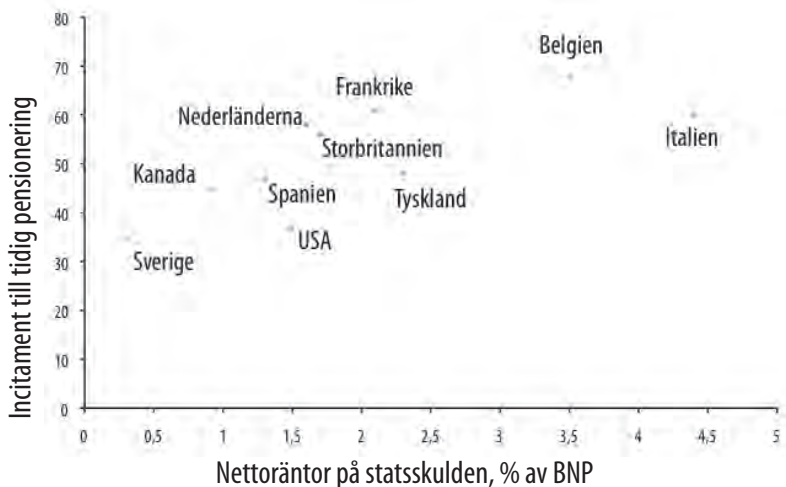
Källor: *OECD Pensions at a Glance 2009* (sid. 65) och *OECD Economic Outlook 2010*.

Vi ser att sambandet här är om möjligt ännu otydligare än i Figur 1. Det är således inte de länder som har mest generösa grundpensioner som har de största ackumulerade budgetunderskotten. Tydligt kan en del länder kosta på sig att ha ganska generösa icke-aktuariella pensioner utan att statens budget för den skall gå över styr.

Det finns ett annat mått på avvikelser från det aktuariella idealet. Antag att man väljer att arbeta ett ytterligare år, efter den tidigast tillåtna pensionsåldern. Frågan är då hur mycket högre pension man får i framtiden, om man väntar ett år med att gå i pension. I ett helt icke-aktuariellt system skulle pensionen inte påverkas alls av detta. I ett aktuariellt system, däremot, skulle man få igen hela det extra årets inbetalade pensionsavgifter i form av en avsevärt högre pension. Den andel av det extra årets inbetalade avgift som man förlorar kan ses som ett mått på avvikelserna från det aktuariella idealet – ett slags straffskatt för äldre arbetskraft på att arbeta ett extra år. Andelen är således 100 procent för det icke-aktuariella systemet och noll procent för det aktuariella (observera att detta inte är ett mått på avvikelserna hos *hela* pensionssystemet, över individens hela livscykel, utan bara hos pensionssystemet för den äldre arbetskraften).

Det amerikanska forskningsinstitutet *National Bureau of Economic Research* har tagit initiativet till en studie av hur olika länders pensions- och skattesystem uppmuntrar till tidig pensionering genom olika intjänanderegler. Studien omfattar bara ett fåtal länder, men bland de länderna avtecknar sig ett tydligt mönster: de länder som har högst effektiv beskattning av arbetsinkomster för äldre – det vill säga de länder som har störst incitament till tidig pensionering – har också de största budgetunderskotten. Detta illustreras i diagrammet i Figur 5.

Som synes är sambandet här klart och tydligt. Man ska dock vara försiktig med tolkningen av diagrammet. Det positiva samband mellan icke-aktuariella intjänanderegler och stora budgetunderskott som finns i figuren betyder inte nödvändigtvis att intjänandereglerna *orsakar* stora budgetunderskott. Det kan lika väl vara så att de länder som har konstiga intjänanderegler också har ansvarslösa politiker, och att det är politikerna som orsakar både de konstiga intjänandereglerna och de stora budgetunderskotten. Men det är naturligtvis rimligt att anta, att om pensionssystemet uppmuntrar folk att tidigt gå i pension så går staten därigenom miste om en rad skatteinkomster. Detta innebär en belastning för statsbudgeten även om pensionssystemet *i sig* skulle råka gå jämnt upp.



Figur 5: Incitament till tidig pensionering (effektiv beskattning av äldre arbetskraft) och räntorna på statsskuden 2009. Data om beskattningen kommer från Gruber och Wise (2004)

En överstatlig pensionspolitik?

Det kan här vara lämpligt att kortfattat diskutera den fråga som jag berörde i inledningen, nämligen huruvida det finns skäl att införa en gemensam EU-politik, eller EMU-politik, vad gäller pensionerna (se Linda Bergs kapitel i denna bok angående medborgarnas uppfattning i denna fråga). Vi konstaterade ovan att aktuariella och autonoma system är önskvärda, av flera skäl. Dels medför de färre störningar på arbetsmarknaden, dels är de någorlunda (men inte helt) robusta för politisk manipulation. Och utvecklingen i världen går otvivelaktigt i riktning mot sådana system. Den främsta anledningen till denna utveckling är nog att många länder, med åldrande befolkningar och därmed större krav på höjda pensionsavgifter, har funnit att sådana krav skapar mindre störningar i ekonomin om pensionssystemet är aktuariellt än om det är icke-aktuariellt. Man kan nog säga att varje land har ett egenintresse av att införa ett aktuariellt pensionssystem. Om nu ett land envisas med att trots detta ha kvar ett gammalmodigt, icke-aktuariellt system – bör då omvärlden ingripa?

Det finns inget uppenbart svar på den frågan. Eftersom det inte finns något entydigt samband mellan generösa, icke-aktuariella pensioner å den ena sidan och statliga budgetunderskott å den andra, är det oklart vad vinsten av ett gemensamt pensionssystem för hela EU, eller för hela euro-området, skulle vara. Ska man tvinga alla länder, det vill säga även de som inte har budgetunderskott, att införa aktuariella system? Frågan förefaller konstlad.

Eftersom varje land har ett eget intresse av att dess arbetsmarknad ska fungera så effektivt som möjligt, har varje land ett eget intresse av att reformera sitt pensionssystem i aktuariell riktning. Man kan naturligtvis hävda att om ett land visat sig oförmöget att vidta åtgärder som ligger i landets eget intresse, så måste omvärlden ”hjälpa” landet till rätta. Med det argumentet skulle då EU till exempel kunna tvinga på Frankrike en högre pensionsålder – inte för att Frankrikes statsbudget går med underskott, utan för att fransmännen inte ”förstår” att det i någon mening vore ”bra” för dem att arbeta längre. Jag undrar dock om fransmännen skulle uppskatta en sådan välvillig hjälpsamhet från omvärlden.

Här skiljer sig inte pensionssystemet från andra delar av den ekonomiska politiken. Man skulle lika väl kunna säga att länder som inte visat sig kompetenta att bygga upp ett driftsäkert järnvägsnät (för att ta ett exempel från Sverige) eller länder som inte klarat av sin avfallshantering (för att ta ett exempel från Italien) ska hjälpas på traven genom ett all-europeiskt järnvägsbolag eller ett all-europeiskt sophämtningsföretag. Men dessa tankar har, såvitt jag vet, inte förts fram i debatten. Lika långsökt förefaller det mig att anse, att länder som har valt en viss avvägning mellan grundtrygghet för nolltaxerare och hemmafruar å ena sidan, och incitament att arbeta å andra sidan, ska tvingas till samma avvägning som andra länder inom EU.

Men om nu inte pensionssystemens eventuella inverkan på budgetunderskotten är något problem för EMU-samarbetet – finns det då inte något annat skäl att arbeta för en överstatlig politik? Behöver inte pensionssystemen *harmoniseras*, alldeles oavsett om de skapar budgetunderskott eller inte? Svaret är nej. Själva ordet ”harmonisering” används ofta i debatten som ett argument *i sig* för överstat-

liga ingripanden, oavsett om det finns några ekonomiska skäl för harmonisering eller inte. När det gäller just pensionerna är det faktiskt så, att om länder går över till aktuariella system, så harmoniserar pensionerna sig själva. Av samma skäl som det inte finns någon anledning att harmonisera privata pensionsförsäkringar – olika försäkringsbolag kan vända sig till olika marknadssegment och erbjuda aktuariella försäkringar inom just det marknadssegmentet – finns det ingen anledning att harmonisera offentliga, aktuariella system.

Det finns emellertid en fråga av europeisk räckvidd som har med pensionssystemen att göra, nämligen frågan om arbetskraftens fria rörlighet. Är denna rörlighet hämmad av att olika länder har olika, och tämligen icke-aktuariella, pensionssystem? Om så vore fallet skulle detta möjligen kunna ses som ett argument för att tvinga på de enskilda länderna aktuariella system.

I ett aktuariellt system är de intjänade pensionsrättigheterna ”portabla”: det spelar ingen roll var man tjänade in dem, och man bär dem med sig vart man än flyttar. En privat pensionsförsäkring utgör här ett illustrativt exempel. Även om jag köpte en sådan i Sverige, kvarstår mina pensionsrättigheter ograverade om jag skulle flytta till Danmark. Detta är i själva verket den grundläggande orsaken till att sådana system inte behöver harmoniseras. De är så att säga redan harmoniserade från början.

Icke-aktuariella system är mycket mer komplicerade. Ett typiskt sådant system säger till exempel: ”För att få full pension i ett visst land måste man ha deklarerat för inkomster i det landet på minst ett basbelopp per år under tjugo års tid. Då blir den utfallande pensionen femtiofem procent av den genomsnittliga inkomsten under de tio bästa åren.” Innebär ett sådant system att man blir mer, eller mindre, benägen att arbeta utomlands? Den frågan har inte utretts. I själva verket är frågan om arbetskraftens fria rörlighet, och den inverkan de olika ländernas pensionssystem har på rörligheten, ett område där mycken forskning återstår att göra.

Arbetskraftens fria rörlighet är naturligtvis en viktig fråga för EU. Men den har inte mycket att göra med frågan om frågan om budgetunderskotten, eller frågan om det eventuella behovet av en fiskal union. Jag lämnar därför arbetskraftens rörlighet och återgår

till den fråga som varit huvudtemat för detta kapitel, nämligen hur ett enskilt lands pensionssystem ska utformas för att man ska skydda budgetsaldot mot opportunistiska politiker.

Är autonoma system verkligen autonoma? Några exempel på politiska ingrepp i systemet

Även om ett lands politiker har gjort pensionssystemet aktuariellt och delegerat dess skötsel till en oberoende styrelse kan naturligtvis politikerna upphäva delegeringen om det skulle finna det önskvärt. Sverige kan här erbjuda två illustrativa exempel, trots att vårt pensionssystem är både autonomt och (nästan) aktuariellt.

Det svenska systemet har dels en balanseringsmekanism ("bromsen"), dels ett antal buffertfonder som ska mildra bromsens effekter så att inbromsningar inte behöver bli så dramatiska. Det finns fem sådana fonder, med den något egendomliga numreringen 1, 2, 3, 4 och 6 (det finns också en sjunde AP-fond, som förvaltar medel inom premiepensionssystemet). Tillsammans utgör de en buffert mot störningar i systemet. Sådana störningar kan bero på demografien (medellivslängden ändras på ett oväntat sätt) eller på ekonomin (arbetskraftens produktivitet ändras, eller proportionerna mellan yrkesarbetande och icke yrkesarbetande ändras).

År 2000 beslutade regeringen att dra in 258 miljarder kronor av AP-fondernas pengar till staten eftersom man ansåg att fonderna var onödigt stora. Det var en ganska betydande avtappning, motsvarande ungefär en tredjedel av fondernas totala tillgångar. Även om politikerna, när systemet sjösattes, hade deklarerat att det skulle vara autonomt, kunde de således genom ett enkelt beslut koppla systemet till statskassan. Den gången tappade man systemet på pengar – en annan gång kanske man istället försöker köpa popularitet hos pensionärerna genom att pumpa in pengar i systemet.

Det andra ingreppet gjorde man tio år senare. Systemet var konstruerat så, att om det gick bra för Sveriges ekonomi skulle pensionärerna få del av den välståndökningen. Då skulle avgiftsunderlaget

öka, vilket gjorde att mer pengar flödade in i systemet. Om det gick bra för Sverige skulle dessutom kurserna på aktierna i buffertfonderna stiga, och sammantaget skulle därför pensionerna kunna höjas enligt en i förväg fastställd formel.

På samma sätt var det tänkt att pensionärerna skulle vara med och dela på nedgången om det gick dåligt för Sverige; då skulle avgiftsunderlaget och aktiekurserna falla, och då skulle bromsen slå till i form av sänkta pensioner. Så kom 2008-2010 års kris, och eftersom systemet var konstruerat så att alla skulle vara med och bära bördan av sådana kriser slog bromsen till. Men detta väckte stor uppståndelse bland politikerna och ledde till att man 2010 gick in i systemet och ändrade på bromsmekanismen. Det är möjligt att den nya bromsmekanismen är bättre än den gamla – eller också är den sämre; vi ska inte diskutera den frågan här – men händelsen visar att det svenska systemet inte var fullt så autonomt som man kanske i förstone trodde. Till saken hör att om politikerna hade lämnat AP-fonderna i fred 2000, och inte dragit in de 258 miljarderna till statskassan, så hade bufferten varit större inför 2008-2010 års kris. Då hade inte bromsen slagit till så hårt 2010, och i så fall hade man inte haft lika starka skäl att gå in och ändra på systemet då.

Vi ser således att helt aktuariella och helt autonoma system inte existerar i verkligheten. Vad man kan sträva efter är en rörelse i riktning mot sådana system, även om man av olika skäl aldrig kan (eller ens bör) komma ända fram. Men om man lyckas reformera systemen en liten bit i den riktningen blir det i alla fall svårare att köpa röster med pensionerna, även om det inte blir helt omöjligt.

Är autonoma system verkligen autonoma? Skatteskalornas betydelse

Låt oss göra tankeexperimentet att pensionssystemet faktiskt är helt aktuariellt och helt autonomt. Finns det då ingen möjlighet för politikerna att försöka köpa pensionärernas röster och därmed skapa budgetunderskott? Jo, det finns det, och under 2010 vi här i Sverige sett illustrativa exempel på detta.

Även om politikerna inte kan påverka själva pensionerna, kan de ändra skatteskalorna och därmed påverka *nettopensionen efter skatt*. Detta påverkar i sin tur statsbudgeten. Under 2010 års valrörelse överbjöd partierna varandra när det gällde att ge skattelättnader till pensionärerna. Därför är inte ens ett helt aktuariellt och helt autonomt system frikopplat från statsbudgeten. Låt oss i korthet diskutera hur man skulle kunna komma till rätta med detta problem.

I Sverige, liksom i de flesta länder, är pensionerna skattepliktiga i inkomstbeskattningen. Detta brukar vanligtvis motiveras med att ”pension är uppskjuten inkomst”. Det argumentet är huvudsakligen retoriskt; något ekonomiskt skäl till att pensioner ska beskattas som inkomst finns inte. Om därför pensionerna gjordes skattefria skulle vi i ett slag ha avskaffat alla frestelser för politikerna att genom olika skattelättnader köpa pensionärernas röster.

Skattefria pensioner innebär naturligtvis inte att pensionerna ska ligga kvar på dagens nivå. Om en pensionär idag får 100 kronor i pension, och betalar 30 kronor i skatt så att nettopensionen blir 70 kronor, ska naturligtvis det nya systemet med skattefria pensioner innebära att nettopensionen blir densamma som tidigare. I stället för en bruttopension på 100 kronor och en återbetalning av 30 kronor så att pensionären bara får 70 kronor netto, ska det nya systemet innebära att pensionären får 70 skattefria kronor direkt.

Till saken hör att tanken på skattefria pensioner har diskuterats i andra sammanhang. Sommaren 2010 publicerade jag, tillsammans med två kollegor, en utredning för Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) där vi diskuterade möjligheterna att ändra beskattningen av privata pensionsförsäkringar. Premierna för dessa är idag avdragsgilla, medan den utfallande pensionen är skattepliktig. I ESO-rapporten för vi fram argument för att ge pensionsförsäkringarna samma skattebehandling som så kallade kapitalförsäkringar. Premierna för de senare är inte avdragsgilla, men i gengäld är de utfallande beloppen skattefria. Om ett sådant system genomförs för de privata pensionerna, skulle det inte vara helt orimligt att i konsekvensens namn också göra de offentliga pensionerna skattefria.

En sådan reform låter ju enkel, men den är förknippad med stora praktiska svårigheter. Detta kapitel är inte rätt forum för att disku-

tera sådana svårigheter. Därför nöjer jag mig med att konstatera att en växling från brutto- till nettopensioner skulle kräva en omfattande utredning som utarbetar detaljerna i reformen.

Man kan också observera att en övergång till skattefria pensioner inte skulle kräva någon speciell harmonisering av pensionsbeskattningen i Europa. I själva verket skulle en sådan reform vara ”självharmoniserande” i den meningen att den ligger i varje lands eget intresse. Och om något land av olika skäl inte skulle vilja genomföra reformen – ja, då är situationen densamma som när det gäller de aktuariella intjänandereglererna. Ett lands vägran att införa sådana regler skapar möjligen problem för landet självt, men dessa problem spiller inte över på omvärlden.

Aktuariella, skattefria pensioner – en lösning?

Låt mig nu sammanfatta vad vi kommit fram till. Det inte självklart att budgetunderskott behöver leda till problem för EMU-samarbetet. Och även om så vore, finns det inte något enkelt samband mellan pensionssystem och budgetunderskott. En rad faktorer som inte nödvändigtvis har med pensionssystemet att göra spelar en stor roll för ett lands budgetunderskott. Risken för att pensionerna skulle bli en brandfackla i EMU-samarbetet är därför inte särskilt stor.

Icke desto mindre kan det vara önskvärt att reformera Europas pensionssystem så att de blir mindre känsliga för politisk manipulation, och så att de i möjligaste mån frikopplas från statsbudgeten. Det finns härvidlag två grundläggande reformer:

- Gör pensionssystemen aktuariella och autonoma.
- Gör pensionerna skattefria.

Dessa två reformer kräver inte någon överstatlig politik. Det ligger i varje enskilt lands intresse att genomföra dem, och de problem som något land eventuellt får genom att inte genomföra dem spiller inte i någon nämnvärd utsträckning över på omvärlden. Faktum är att *den första reformen*, om aktuariella pensioner, just nu håller på att genom-

föras i allt fler länder. Sådana pensioner kan dock knappast införas fullt ut; vi måste nog trots allt ha någon form av icke-aktuariell grundpension i botten – men det problemet blir allt mindre alltefter- som tiden går. Ju större andel av befolkningen som träder in i arbets- kraften, desto mindre viktig blir nämligen grundpensionen. Vad gäl- ler *den andra reformen* är en övergång till skattefria pensioner tekniskt komplicerad – men det gäller i och för sig alla skattereformer.

Låt mig avslutningsvis komma med några reflexioner kring den internationella utvecklingen i riktning mot autonoma pensionssys- tem. Denna utveckling är en del i en större trend som vi nu har obser- verat i västvärlden i snart två decennier: utvecklingen i riktning mot mindre makt för politikerna. Först handlade det om att flytta ut pen- ningpolitiken från den politiska sfären, genom inrättande av obero- ende centralbanker. Detta ansågs på 1990-talet av många strida mot demokratins principer – en så viktig sak som penningpolitiken borde inte delegeras bort – men sedan dess har vi vant oss vid systemet. Idag är nog de flesta bedömare eniga om att självständiga central- banker är en bra företeelse (men för ett mer kritiskt perspektiv, se Agnés kapitel i denna bok). Nästa steg var det vi har diskuterat i detta kapitel: att flytta ut pensionssystemen från den politiska sfären. Här har utvecklingen ännu inte gått så långt, och kritiken mot de steg som hittills tagits i Europa (där Sverige gått i spetsen) är fortfarande ganska omfattande.

Vad blir då nästa steg? När de oberoende centralbankerna disku- terades på 1990-talet föreslog en del kritiska debattörer att man också skulle lyfta bort finanspolitiken från den politiska sfären. Detta för- slag var ironiskt menat och syftade till att visa hur orimlig tanken på en oberoende centralbank var. Men nu är vi där: nu håller vi på att lyfta bort en viktig del av finanspolitiken, nämligen pensioner- na, från politikernas maktområde. Faktum är att det idag pågår en seriös diskussion i flera länder om möjligheterna att kringskära – eller åtminstone utse oberoende granskare av – allt större delar av finans- politiken.

Ett exempel på detta är EU:s så kallade stabilitetspakt, ett över- nationellt regelverk som avsåg att begränsa de enskilda staternas finanspolitiska autonomi. Idag pågår ett omfattande arbete på att

göra stabilitetspakten mer effektiv, eftersom dess gamla regelverk under 2010 visade sig alltför tandlöst. Ett annat exempel på en liknande trend är de organisationer som inrättats inom olika stater i syfte att granska och utvärdera den egna regeringens finanspolitik. I Sverige inrättades *Finanspolitiska rådet* år 2007 med just dessa uppgifter. Andra länder som nyligen inrättat liknande råd är Kanada, Ungern, Slovenien och Storbritannien. Redan tidigare har motsvarande institutioner införts i Nederländerna, Danmark, USA, Belgien och Österrike.

Ett av skälen till att många ekonomer idag på allvar diskuterar möjligheterna att begränsa politikernas makt över finanspolitiken är naturligtvis att den politiska ledningen i flera länder under de senaste åren visat sig oförmögen att hantera statens budget. Det är egentligen samma utveckling som ledde till inrättandet av oberoende centralbanker på 1990-talet; då hade under 1970- och 1980-talen politikerna i många länder visat sig oförmögna att hantera penningpolitiken. Vissa länder, till exempel Sverige och Storbritannien, valde att behålla sina nationella centralbanker, men göra dem självständiga gentemot regeringarna. Andra länder valde ett mer extremt sätt att flytta penningpolitiken utanför politikernas räckvidd: de flyttade helt sonika ut centralbanken utanför det egna landets gränser. Faktum är att argumentet för att skapa ECB, den gemensamma europeiska centralbanken, var just att man ville lägga de penningpolitiska besluten så långt bort från politikerna som möjligt. Däremot var *inte* skälet för skapandet av ECB att det fanns något särskilt behov av en gemensam europeisk penningpolitik – snarare tvärtom.

Det intressanta i denna situation är att det är politikerna själva som frivilligt har beslutat att avhända sig makten över först penningpolitiken, sedan pensionerna, och därefter kanske även andra delar av finanspolitiken. Med en liknelse från den europeiska kulturens gryning kan man säga att vår tids politiker, liksom den mångförslagne Odysseus när han seglade förbi sirenernas ö en gång i en fjärran bronsålder, har låtit binda sig vid masten för att inte frestas till dumheter.

Källor och litteratur

Det finns en stor litteratur om de obevekliga demografiska och livs-stilsbetonade trender som pressar världens pensionssystem: att folk inträder allt senare i arbetskraften, att de går allt tidigare i pension, och att de lever allt längre efter pensioneringen. En bra introduktion till dessa problem finns i en artikel av Agar Brugiavini och Franco Peracchi: "The length of working lives in Europe" (*Journal of the European Economic Association*, 3:2-3, 2005). Till saken hör att pensions-reformer förefaller vara impopulära bland väljarna. Av en opinions-undersökning genomförd i Tyskland och Italien omkring år 2000 framgick att allmänheten i dessa länder var väl medveten om att de gamla pensionssystemen inte fungerade bra, och att antingen måste avgifterna höjas eller pensionerna sänkas. Icke desto mindre motsatte sig en majoritet av de tillfrågade sådana förändringar; se Tito Boeri, Axel Börsch-Supan och Guido Tabellini: "Pension Reforms and the Opinions of European Citizens" (*American Economic Review* 92:2, 2002).

En pedagogisk introduktion till de svenska pensionssystemen, och till socialförsäkringarna i allmänhet, finns i boken *Socialförsäkringarna i Sverige* (Stockholm: SNS Förlag, 2004) av Ann-Charlotte Ståhlberg. De grundläggande principerna bakom aktuariella och icke-aktuariella pensionssystem diskuteras i en artikel av Mats Persson: "Vad är det för fel på ATP-systemet?" (*Ekonomisk Debatt* 19:3, 1991). En mer teoretisk diskussion av principerna för pensionssystem, där man kan läsa om teorin bakom Figur 3, finns i en artikel av Assar Lindbeck och Mats Persson: "What are the Gains from Pension Reform?" (*Journal of Economic Literature* 41:1, 2003).

En diskussion om pensionsreformerna i några europeiska länder finns i Axel Börsch-Supan: "From traditional DB to notional DC systems: The pension reform process in Sweden, Italy, and Germany" (*Journal of the European Economic Association* 3:2-3, 2005). Data över pensionssystemen i olika länder finns i en OECD-publikation som kommer ut med ojämn mellanrum: *Pensions at a Glance* (Paris: OECD). Den senaste upplagan publicerades 2009. Ett temanummer av tidskriften *CESifo Economic Studies* (56:3, 2010) innehåller intres-

santa siffror över hur olika fonderade pensionssystem drabbades av finanskrisen 2008–2009.

För en diskussion av det svenska ATP-systemets regressiva egenskaper, det vill säga det faktum att det omfördelade inkomster från LO-kollektivet till medel- och höginkomsttagare, se Ann-Charlotte Ståhlberg: "Life-Cycle Income Redistribution on the Public Sector: Inter- and Intra-generational Effects", i en samlingsvolym redigerad av Inga Persson: *Generating Equality in the Welfare State* (Oslo: Norwegian University Press, 1990).

I ett stort projekt initierat av *National Bureau of Economic Research* i USA har man studerat orsakerna till tidig pensionering i flera länder. Siffrorna över incitament till tidig pensionering som visas i Figur 5 ovan kommer från en rapport (sid. 7) från det projektet, nämligen Jonathan Gruber och David A. Wise, *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation* (Chicago: The University of Chicago Press, 2004).

Ett förslag till ändrade skatteregler för privata pensionsförsäkringar, så att man i stället för det nuvarande systemet (med avdragsrätt för inbetalade premier och skattepliktiga utfallande pensioner) skulle få samma system som för kapitalförsäkringar (med icke avdragsgilla premier och skattefria utfallande pensioner) diskuteras i Åsa-Pia Järliden Bergström, Mårten Palme och Mats Persson, *Beskattning av privat pensionssparande* (Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi, Finansdepartementet, Stockholm 2010).

En intressant diskussion av den nya trenden att begränsa politikernas inflytande över finanspolitiken dels genom övernationella regelverk (som EU:s stabilitetspakt), dels genom nationella myndigheter (som det svenska Finanspolitiska rådet) finns i Lars Calmfors' uppsats "EU:s finanspolitiska regler och de statsfinansiella kriserna i euro-området", i en samlingsvolym redigerad av Mats Persson och Eva Skult: *Tillämpad makroekonomi* (Stockholm: SNS Förlag, 2011, fjärde upplagan).

Vilken typ av fiskal union krävs för att rädda EMU?

av Åsa Hansson

Inom en monetär union är penningpolitiken centraliserad och växelkursen fastlåst. Det innebär att räntan och växelkursen inte kan anpassas till det specifika ekonomiska läge som råder i en viss del av den monetära unionen. Penningpolitiken kan således inte differentieras och användas för att mildra störningar som slår mot en del av valutaunionen, eller som drabbar skilda delar av valutaunionen olika hårt. För att kunna jämna ut de skillnader i produktion och arbetslöshet som dessa störningar kan ge upphov till inom en union, besitter alla befintliga monetära unioner – utom EMU – möjligheten att transferera resurser inom unionen.

Är det möjligt för EMU att överleva utan transfereringsmöjligheter att utjämna skillnader med? Diskussionerna kring behovet av någon form av transfereringsmekanism, det vill säga någon form av fiskal union, pågick redan innan euron introducerade 1999. Finanskrisen och problemen i en rad länder, däribland Grekland, har återaktualiserat diskussionen.

Åsikterna kring EMU:s överlevnadschanser utan en fiskal union går isär både vad det gäller behovet av och hur långtgående det eventuella fiskala samarbetet måste vara. Många framstående ekonomer, däribland den amerikanske professorn Martin Feldstein, var kritiska till EMU innan euron introducerades och såg små överlevnadschanser för en monetär union utan fiskala transfereringsmöjligheter som kunde utjämna de olikheter som förr eller senare skulle uppstå. En del, exempelvis professor Paul De Grauwe, har gått så långt att de propagerar för en politisk union med stora över-

nationella befogenheter som sträcker sig även utanför den ekonomiska sfären och inkluderar legala, sociala och kulturella aspekter. Anledningen till detta är att olikheter mellan EMU-länderna även på dessa områden skapar asymmetrier som underminerar unionens existens. Exempelvis får länder med lägre löneutveckling än andra konkurrensfördelar, vilka i förlängningen kan leda till en negativ löneutveckling inom EMU. Detta eftersom länder pressar ner lönen i försök att vinna konkurrensfördelar, med eventuell deflation som följd. För att motverka detta rekommenderas den nationella lönesättningen ersättas av en centraliserad lönepolitik på EMU-nivå. Enligt detta synsätt krävs det således en långtgående politisk och fiskal union för att EMU ska överleva.

Många andra, och lika framstående, ekonomer och politiker, däribland den franske professorn Charles Wyplosz, anser inte att det finns politiskt mandat för ett långtgående fiskalt samarbete utöver de rådande fiskala krav som stabilitets- och tillväxtpakten och Maastrichtfördraget ställer. De menar att ett fördjupat fiskalt samarbete skulle leda till en förtroendekris snarare än att hjälpa EMU. Istället bör befintliga institutioner inom EU förbättras och de krav på fiskal disciplin som ställs verkligen följas (se kapitlet av Bergman och Jonung för detaljer kring hur detta kan göras). Denna hållning är även kommissionens, som i sin utvärdering av det första decenniet med EMU drar slutsatsen att ”radikala reformer av EMU:s institutioner inte är önskvärda för tillfället, istället bör de befintliga institutionerna och strukturerna förstärkas”.

Onekligen har euron och EMU överlevt i 10 år. Många bedömare anser dessutom att eurons första 10 år varit en framgång. Flera utvärderingar av EMU:s första decennium finner heller inget stöd för ett behov eller en önskvärdhet av ett långtgående fiskalt samarbete. Under de första 10 åren har det inte funnits någon tendens till ett utökad fiskalt samarbete mellan EMU-länderna, snarare det motsatta, med divergerande fiskal politik inom EMU. Eurons första 10 år sammanföll visserligen med en period som kännetecknats av ett ekonomiskt gynnsamt läge, och många skeptiker menar att en kris krävs för att nästa steg i den ekonomiska integrationsprocessen ska kunna tas och en fiskal union inrättas (vilket skulle innebära att man tog

ett steg uppåt i Bela Balassas trappa, se Gustavssons kapitel). Det är kanske först nu, efter finanskrisen och med statsfinansiella problem inte bara i Grekland utan i en rad andra medlemsländer, som konsekvenserna av att inte ha någon form av centraliserad riskfördelningsmekanism börjar märkas. Det fiskala samarbetet har också fördjupats sedan krisen, bland annat genom införandet av stabiliseringsmekanismen – som kan ses som ett embryo till en fiskal union – och lagstiftningspaketet om förbättrad budgetdisciplin och övervakning (se Seyads kapitel för detaljer kring detta).

I detta kapitel diskuteras om de krav på statsfinansiell disciplin som stabilitets- och tillväxtpakten och Maastrichtfördraget ställer är tillräckliga för att EMU ska överleva, eller om det krävs någon form av omfördelande mekanism som kan utjämna obalanser inom EMU, för att samarbetet ska fungera på sikt. Är det i så fall önskvärt att samarbetet inom EMU utvidgas till att även omfatta ett mer långtgående fiskalt samarbete, och så fall i vilken utsträckning?

Kapitlet inleds med en diskussion kring huruvida EMU utgör ett optimalt valutaområde, samt de kostnader ett medlemskap i en monetär union kan medföra. Detta följs av en presentation av några ekonomiska indikatorer som ger en uppfattning om huruvida EMU-medlemskapet varit till nackdel för de deltagande länderna så här långt. Därefter diskuteras om en fiskal union skulle mildra de problem som eventuellt kan uppstå när länder inte kan bedriva självständig penningpolitik. Sedan avhandlas hur en fiskal union bör utformas och finansieras för att inte leda till allvarliga incitamentsproblem. Slutligen avrundas kapitlet med policyrekommendationer om hur EMU:s samarbete bör fortskrida och vilken form av fiskal union som är önskvärd inom EMU.

Är EMU ett optimalt valutaområde?

Pengar är en av människlighetens stora uppfinningar. Att använda pengar, eller ett annat betalningsmedel, minskar transaktionskostnaderna vid handel och byte avsevärt. Lägre transaktionskostnader uppmuntrar till specialisering och handel vilket i sin tur leder till

ökad effektivitet och ekonomisk tillväxt. Det kan tyckas att ju större geografiskt område som använder en gemensam valuta desto större är fördelarna eftersom fler transaktioner då görs i samma valuta.

Det finns dock nackdelar med att ha en gemensam valuta och dessa stiger i takt med att olikheterna i området ökar. Dessa nackdelar utgör stommen i teorin om optimala valutaområden, skapad av Robert Mundell i början av 1960-talet och sedan vidareutvecklad av bland andra Ronald McKinnon och Peter Kenen. Nackdelarna med en monetär union kan uppkomma om valutaunionen drabbas av chocker som slår olika hårt i skilda delar av valutaunionen, så kallade asymmetriska chocker. För att mildra effekterna av asymmetriska chocker krävs att differentierade ekonomiska åtgärder sätts in i de olika delarna av valutaunionen. Används samma valuta i området är penningpolitiken gemensam och kan inte differentieras och nyttjas som stabiliseringsinstrument, utan andra ekonomiska åtgärder måste ersätta penningpolitiken.

En annan nackdel av att ha en gemensam valuta är att enskilda medlemsländers ekonomiska läge och politik kan få spridningseffekter på övriga medlemsländers ekonomi. Om till exempel ett land missköter sin ekonomi påverkas den gemensamma valutan, vars värde bestäms på marknaden och därför av det ekonomiska läget och av förtroendet för den politik som bedrivs inom hela valutaunionen. Idag råder inget tvivel om att Greklands statsfinansiella problem påverkat hela EMU-området (se Bergman och Jonungs kapitel för detaljer kring krisen i Grekland).

För att fördelarna av en valutaunion ska överväga nackdelarna bör vissa kriterier vara uppfyllda. Enligt teorin om optimala valutaunioner är dessa tre kriterier symmetri, flexibilitet och integration. Det första kriteriet, *symmetri*, innebär att länderna som ingår i ett valutasamarbete bör ha en produktionsstruktur som gör att de makroekonomiska störningar som drabbar valutaunionen slår så symmetriskt som möjligt. Chanserna för detta är större om länderna som ingår i en valutaunion har en likartad och väldiversifierad produktion. Asymmetriska störningar får mindre allvarliga konsekvenser i länder med väldiversifierad produktion (i motsats till länder vars produktion är beroende av endast en eller ett fåtal produkter) och störningarna ten-

derar att slå mer symmetriskt om länderna som ingår i valutaunionen har en likartad produktionsstruktur.

Det andra kriteriet, *flexibilitet*, innebär att andra priser bör vara flexibla när penningpolitiken är låst. Om arbetsmarknaden är flexibel, antingen genom en rörlig arbetskraft eller rörliga lönekostnader, kan asymmetriska chocker justeras via arbetsmarknaden och kostnaderna av att inte kunna använda en differentierad penningpolitik minskar. Om löneläget sjunker i den del av den monetära unionen som drabbats av en störning, eller om arbetskraften flyttar därifrån, anpassas priserna automatiskt och sysselsättningen ökar. Är arbetsmarknaden däremot trögörlig sker ingen justering och den del av valutaunionen som drabbas av en störning kommer att få högre arbetslöshet, vilket måste dämpas med hjälp av andra ekonomiska stimulansåtgärder.

Det tredje kriteriet, *integration*, innebär att länderna som ingår i valutaunionen ska vara väl integrerade, med betydande handel inom valutaunionen. Detta kriterium är viktigt för att fördelarna av en gemensam valuta ska förväntas överstiga nackdelarna. Självklart är vinsterna av en gemensam valuta större om de ingående länderna har en omfattande handel med varandra och är väl integrerade även på andra områden.

En rad forskare, däribland professorerna Tamim Bayoumi och Barry Eichengreen, har ägnat sig åt att utvärdera huruvida EMU utgör en optimal valutaunion. Vissa villkor uppfylls bättre än andra. När det gäller integration, utgör EU ett relativt välintegrerat område med betydande handel inom unionen. Huruvida villkoret för symmetri uppfylls är mindre entydigt. Studier som tittar på olikheter i produktionsstruktur påvisar stora olikheter mellan vissa EMU-länder. Exempelvis skiljer sig Nederländernas produktionsstruktur, med betydande gasproduktion, från den i övriga EMU-länder. Redan från start stod det klart att EU inte uppfyller villkoren för flexibilitet. Den europeiska arbetskraftsmobiliteten är låg och EU-medborgarna är dåliga på att utnyttja möjligheten att arbeta och bo varhelst inom EU. Jämfört med Kanada och USA, som många menar är välfungerande valutaunioner, är arbetskraftsmobiliteten väldigt låg inom EU.

Trots att frågan om EMU uppfyller villkoren för att utgöra en optimal valutaunion i tillräckligt hög grad eller inte är normativ, kan man

inte förneka att EMU uppfyller kriterierna sämre än många andra valutaunioner. Snarare än att utgöra en optimal valutaunion utgör EMU ett unikt experiment. EMU är nämligen unikt i att kombinera centraliserad penningpolitik med decentraliserad finanspolitik i suveräna stater. Det finns många andra valutaunioner (till exempel i USA, Kanada, Schweiz och Tyskland), men i alla dessa kombineras en monetär union med en fiskal union som har befogenheter att beskatta och omfördela mellan de olika delarna av valutaunionen. I dessa valutaunioner finns det möjlighet att utjämna olikheter som uppstår vid asymmetriska störningar (till exempel som följd av förhöjd arbetslöshet) genom transfereringar från valutaunionen som helhet till det enskilda området. Denna möjlighet saknas inom EMU. Det unika med EMU är således att valutasamarbetet inte kombineras med en fiskal union som besitter transfereringsbefogenheter.

För att mildra de problem som kan uppkomma på grund av att EMU inte utgör en optimal valutaunion och saknar en fiskal union med transfereringsmöjligheter, instiftades inom EMU en lagstiftad fiskal disciplin. Tanken med denna så kallade stabilitets- och tillväxtpakt var att säkerställa en allmän fiskal disciplin bland medlemsländerna, dels för att garantera att det finns utrymme att bedriva en expansiv finanspolitik för de EMU-länder som drabbas av en asymmetrisk störning, och dels för att minimera eventuella spridningseffekter. Inledningsvis innebar stabilitets- och tillväxtpakten att EMU-ländernas underskott inte fick överskrida 3 procent av BNP (om inte landet befann sig i en djup lågkonjunktur), att skuldkvoten inte fick överstiga 60 procent och att budgeten skulle vara i balans över konjunkturcykeln. Stabilitets- och tillväxtpaktens krav lindrades dock 2005 efter att det visat sig att många EMU-länder hade svårt att leva upp till de krav som ställdes i den ursprungliga pakten (om detta, se vidare kapitlet av Bergman och Jonung, samt kapitlet av Seyad). Därutöver förbjuder Maastrichtfördraget den europeiska centralbanken (ECB) att köpa upp enskilda EMU-länders skulder, genom den så kallade "no-bail-out" klausulen. Detta förbud gäller även vid allvarliga finansiella kriser. Även om stabilitets- och tillväxtpakten har urvattnats begränsar den enskilda EMU-länders möjlighet att bedriva självständig finanspolitik.

Kostnader av att ingå i en monetär union

Som tidigare nämnts, bedrivs penningpolitiken centralt inom en monetär union. Kostnaden av att ge upp penningpolitiken som ett nationellt stabiliseringsinstrument uppstår när skilda delar av valutaunionen drabbas olika hårt av störningar. Detta kan bero på att störningarna bara drabbar vissa delar av valutaunionen eller att störningarna får olika konsekvenser i skilda delar av valutaunionen. Om EMU däremot drabbas symmetriskt av en störning är kostnaden liten av att inte kunna bedriva självständig penningpolitik eftersom samma stimulansåtgärder då lämpar sig för hela valutaunionen. Även om många konjunkturcykler är starkt korrelerade inom Europa förekommer det att chocker drabbar delar av Europa i olika grad, och många chocker är nationella i sin karaktär. Det krisdrabbade EMU-landet kan då inte stimulera sin ekonomi genom att sänka räntan eller depreciera valutan, utan måste använda andra metoder för att stabilisera sin ekonomi.

Ett annat potentiellt problem är att ett lands ekonomiska läge och förda politik drabbar andra ingående länders ekonomi genom spridningseffekter. Om ett av länderna i valutaunionen drabbas av en chock eller missköter sin ekonomi minskar förtroendet för det landet. Om landet hade haft en egen valuta hade efterfrågan på denna valuta sannolikt minskat och som en följd deprecierats. Denna effekt kvarstår men sprider sig till de andra länderna i valutaunionen. Landet som försummat sin ekonomi står därför inte för hela kostnaden av detta, utan en del av kostnaden överförs till de andra valutaunionsländerna. Ett lands ekonomiska politik sägs då utgöra en externalitet på de andra deltagande ländernas ekonomi. Om kostnaden av att missköta sin ekonomi inte fullt ut bekostas av dem som gjort detta, ökar risken att länder försummar sin ekonomi. Grekland är ett gyllene exempel på hur andra medlemsländer drabbas när ett land missköter sin ekonomi. Även om EMU-länderna skulle välja att inte köpa upp Greklands skuld (och följa Maastrichtfördraget) påverkas hela valutaunionens ekonomi negativt av att tilltron till euron sjunker. För att förhindra att ett EMU-lands ekonomiska läge eller sätt att bedriva ekonomisk politik påverkar andra medlemsländer negativt, instiftades stabilitets- och tillväxtpakten.

När penningpolitiken inte längre kan användas nationellt kvarstår finanspolitiken, det vill säga skatter och offentliga utgifter, som instrument för att stabilisera den inhemska ekonomin. Det innebär att finanspolitiken inte bara ska hantera nationella externaliteter, skillnader i preferenser (som kan uppstå om länder har olika fördelningsambitioner) utan också asymmetriska chocker. Om ett område i valutaunionen drabbas av en asymmetrisk chock med höjd arbetslöshet som konsekvens, kan landet istället för att depreciera sin valuta eller stimulera ekonomin med sänkt ränta, göra vad som kallas en intern depreciering. Genom en sänkning av arbetsgivaravgifterna finansierad med en höjning av andra skatter uppnås samma effekt som vid en depreciering. Sänkta skatter innebär lägre kostnader för företagen och landets konkurrenssituation förbättras på samma sätt som vid en depreciering. På motsvarande sätt kan de offentliga utgifterna ökas för att stimulera ekonomin. Om finanspolitik är en nationell angelägenhet och utgör ett perfekt substitut till penningpolitik, är kostnaden av att ge upp penningpolitiken försumbar. Frågan är således om finanspolitiken är ett lika effektivt instrument för att hantera asymmetriska störningar som penningpolitiken är. Om svaret på den frågan är nej kan kostnaderna av att ge upp en självständig penningpolitik vara betydande när/om EMU drabbas av asymmetriska chocker, och alternativa sätt att hantera asymmetriska chocker inom EMU bör sökas.

Att bedriva finanspolitik är avsevärt mycket mer komplicerat än att bedriva penningpolitik och därför är finanspolitik ett trubbigare instrument att använda sig av för att stabilisera ekonomin. Det finns flera anledningar till detta. Huvudanledningen är att finanspolitiken är behäftad med många ekonomisk-politiska problem. Finanspolitiken sköts inte av självständiga ekonomer som vid Riksbanken eller ECB utan av politiker som har en betydlig mer komplex agenda än vad självständiga ekonomer har.

Att ändra finanspolitiken är invecklat. Finanspolitiska åtgärder ska innan de kan genomföras genomgå en politisk process som ofta är lång och krånglig. I jämförelse är ränteförändringar relativt enkla och okomplicerade beslut som kan verkställas omedelbart och snabbt få en effekt på ekonomin. Förutom att det finns många fler skatter

och offentliga utgifter att välja bland har finanspolitiken dessutom andra målsättningar än att enbart stabilisera ekonomin. Dessa målsättningar kan också vara motstridiga. En viktig målsättning för finanspolitiken är att driva fördelningspolitik. En annan är att se till att resursanvändningen är effektiv. Att finanspolitiken sköts av valda politiker och inte av självständiga ekonomer innebär att finanspolitiken i större utsträckning än penningpolitiken är utsatt för opportunistiskt beteende. Nödvändiga men impopulära åtgärder, som till exempel att sänka lönekostnadsläget, eller minska bidrag, kan innebära politiskt självmord och medföra alltför höga politiska kostnader för att genomföras. Andra åtgärder som innebär ökade utgifter är däremot ofta lättare att genomföra och det finns en tendens att den skuldfinansierade verksamheten ökar.

Dessutom begränsar stabilitets- och tillväxtpaktens krav på fiskal disciplin EMU-ländernas möjligheter att använda sig av finanspolitik för att stimulera ekonomin vid kriser. För att inte överskrida kravet om ett maximalt budgetunderskott på 3 procent av BNP måste starka offentliga finanser byggas upp under goda tider, för att det ska finnas kapacitet att mildra de ekonomiska störningarna i krislägen.

Att det är svårare att genomföra en effektiv finanspolitik för att stabilisera ett lands ekonomi sätter press på enskilda EMU-länders ekonomi och politiker, men kan även utsätta hela valutaunionen för stress. Det kan gå så långt att ett land överväger utträde ur valutaunionen för att på så sätt åter kunna stimulera sin ekonomi med hjälp av penningpolitik (se Seyads kapitel för ett rättsligt perspektiv på frågan om utträde). Exempelvis föreslog den italienska arbetsmarknadsministern 2005, efter flera år med stigande produktionskostnader, att Italien skulle överge euron och återintroducera liren. Att förslaget kom från arbetsmarknadsministern är föga förvånande. Det är avsevärt mycket lättare att sänka produktionskostnaderna med hjälp av en depreciering (som en återgående till liren skulle innebära) än att genomföra impopulära arbetsmarknadsåtgärder. Erfarenheterna från Grekland är ett annat exempel där det spekuleras om huruvida det hade varit bättre för Grekland att stå utanför EMU.

Det finns dock andra sätt att mildra kriser på än att bedriva en expansiv finanspolitik. När penningpolitiken är uppbunden blir det

viktigare att arbetsmarknaden fungerar väl och att lönekostnaderna anpassar sig i förhållande till de i andra EMU-länder. Om arbetsmarknaden är flexibel och lönekostnaderna kan justeras vid kriser är behovet av en expansiv finanspolitik mindre. Mycket tyder på att den europeiska arbetsmarknaden inte är tillräckligt flexibel och att det generellt sett är svårt att få igenom impopulära arbetsmarknadsåtgärder (som det italienska exemplet ovan och erfarenheterna från Grekland tyder på).

Om finanspolitiken inte fungerar tillfredställande för att hantera asymmetriska störningar och arbetsmarknaden dessutom är trög-rörlig kan de problem, i form av lägre produktion och högre arbetslöshet, som störningen orsakar i vissa regioner bli bestående. Detta skapar en obalans inom valutaunionen då vissa delar har låg produktion och hög arbetslöshet medan andra inte brottas med dessa problem. Ett sätt att hantera denna obalans är att instifta någon form av transfereringsmekanism på EMU-nivå. Poängen med en sådan mekanism är att den fungerar som en europeisk riskfördelning där regioner som drabbas av en oförvållad asymmetrisk störning kompenseras av de EMU-länder som inte drabbas av störningen, det vill säga att man får någon form av riskförsäkring på EMU-nivå. Detta skulle innebära ett mer långtgående fiskalt samarbete än idag.

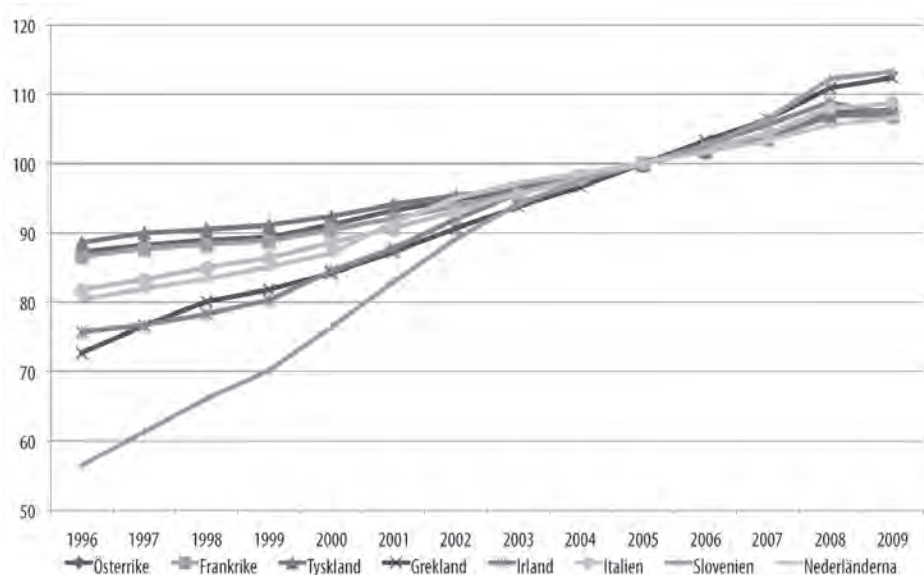
Kostnaderna av att ge upp penningpolitiken så här långt

Kostnaden av att ingå i en valutaunion och därmed ge upp en självständig penningpolitik beror således dels på hur vanligt förekommande det är med asymmetriska störningar (det vill säga hur ofta ett annat nationellt ränteläge än ECB:s hade varit gynnsamt) och dels på hur framgångsrikt man kan hantera den ekonomiska störningen med hjälp av finanspolitik. I mångt och mycket handlar det om hur stora de faktiska olikheterna inom EMU är.

ECB:s överordnade målsättning är prisstabilitet, med ett mål om en maximal inflationstakt på 2 procent. ECB har lyckats relativt väl med att hålla nere inflationstakten och den har tenderat att

konvergera inom EMU. Figur 1 visar inflationsutvecklingen för en rad EMU-länder. Som framgår av figuren har inflationsgapet mellan EMU-länderna krympt sedan mitten av 1990-talet och är idag relativt litet. Skillnaden i inflationstakt var 2008 störst mellan Nederländerna, som hade den lägsta inflationstakten med en prisökning på 6,57 procent sedan 2005, och Slovenien, som hade den högsta inflationstakten med en prisökning på 13,25 procent sedan 2005.

Om vi däremot studerar olikheterna när det gäller arbetskraftskostnader ser situationen annorlunda ut. Figur 2 illustrerar hur arbetskraftsindex förändrats över tiden för en rad EMU-länder. Förändras arbetskraftskostnaderna i olika takt och i olika riktning påverkar det givetvis konkurrenssituationen mellan de olika EMU-länderna och kan på sikt innebära att olika stimulansåtgärder behövs sättas in för



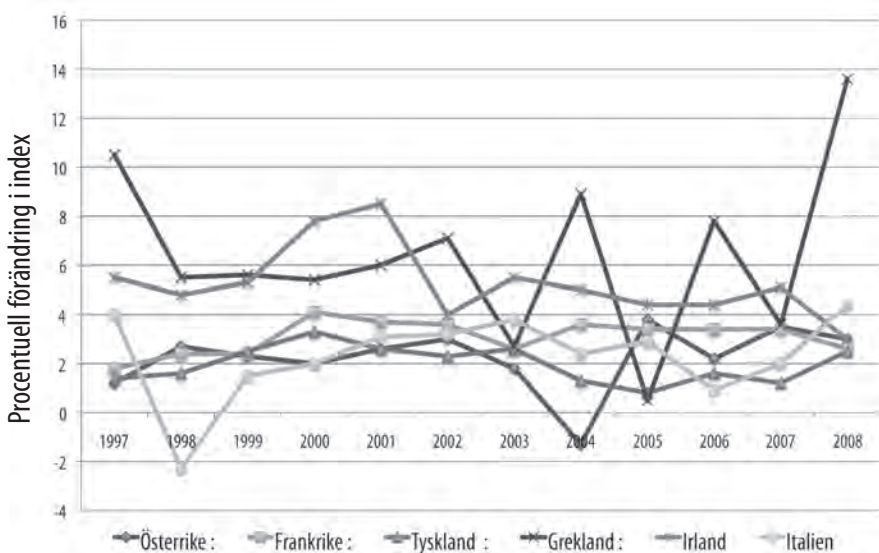
Figur 1. Inflationens utveckling inom EMU

Anmärkning: Valet av länder är baserat på de EMU-länder som hade den största spridningen i inflationstakt. Index år 2005=100.

Källa: Eurostat (2010)

att rätta till obalansen. Figuren visar att olikheterna är relativt stora och vid flera tillfällen går förändringarna i arbetskraftskostnaderna i motsatt riktning för de olika EMU-länderna. Grekland har erfarit stor variation i arbetskraftskostnaderna och har sedan 2007 haft en kraftigare kostnadsökning än många andra EMU-länder. För Frankrikes, Tysklands och Österrikes del är spridningen betydligt mindre och förändringar i arbetskraftskostnaderna följs åt.

För att ytterligare få en inblick i olikheterna inom EU kan man studera skillnader i ränteläge mellan de länder som fortfarande kan driva en självständig penningpolitik och de som inte kan det. Storbritannien och Sverige är två gamla EU-länder som inte är med i EMU. Figur 3 visar skillnaden mellan styrräntan i Storbritannien respektive Sverige och ECB:s styrränta. Endast vid två tillfällen har styrräntan i Sverige sammanfallit med ECB:s styrränta och vid tre tillfällen har

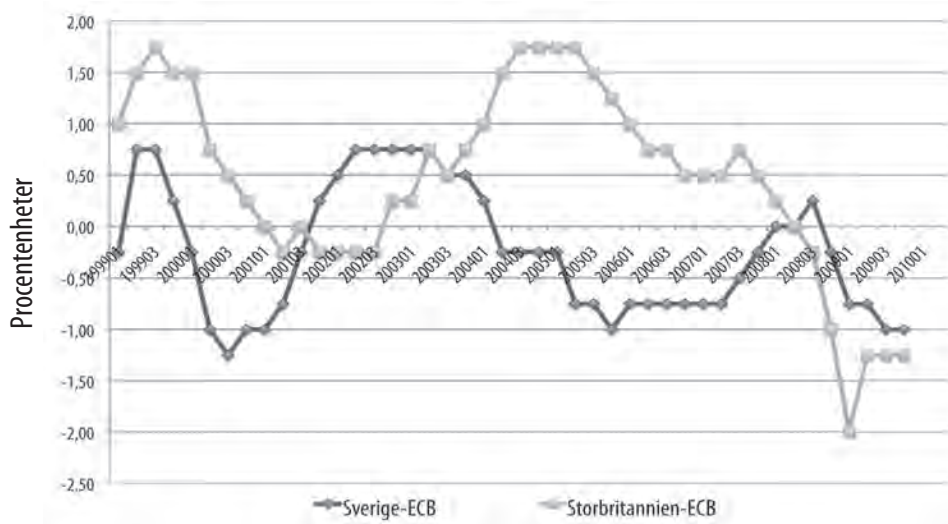


Figur 2. Förändringar i arbetskraftskostnadsindex för en rad EMU-länder

Anmärkning: Valet av länder är baserat på de EMU-länder som hade den största spridningen i arbetskraftskostnader.

Källa: Eurostat (2010)

styrräntan i Storbritannien sammanfallit med ECB:s. Avvikelserna från ECB:s styrränta har vid många tillfällen varit betydande; över en procentenhet. För Sveriges del har styrräntan i princip legat under ECB:s styrränta sedan andra kvartalet 2004. Det går inte att utesluta att medlemskap i EMU påskyndar integrationsprocessen och därmed minskar landsskillnaderna och behovet av avvikande ränta, vilket skulle kunna förklara skillnaderna i räntepolitik. Det kan inte heller uteslutas att anledningen till att Storbritannien och Sverige valde att inte gå med i EMU är att de på något sätt skiljer sig från de EU-länder som valde att gå med, och att det är dessa skillnader som motiverar en avvikande räntepolitik. Men trots detta är det anmärkningsvärt att Storbritannien och Sverige har valt en annan räntesats än den ECB valt för euroområdet de flesta kvartal sedan euron introducerades 1999.

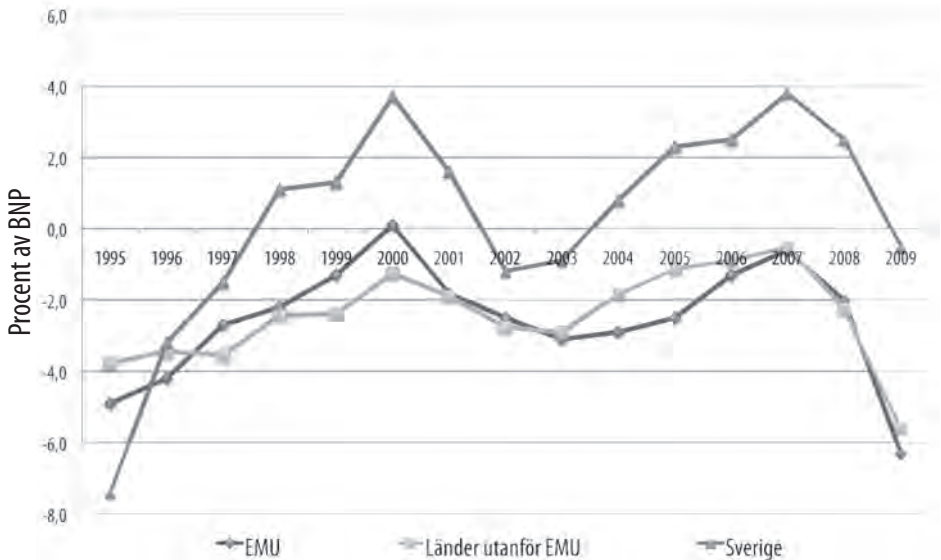


Figur 3. Ränteskillnader Storbritannien–ECB och Sverige–ECB, sedan 1999

Anmärkning: Ränteskillnaderna anges kvartalsvis sedan 1999.

Källa: Eurostat (2010)

Eftersom finanspolitiken spelar en viktigare roll i stabiliserings-syfte för EMU-länderna än för de länder som inte är med i EMU bör dessa disponera över ett större finansiellt överskott i de offentliga finanserna för att ha kapacitet att bedriva en expansiv finanspolitik vid ekonomiska kriser. Figur 4 åskådliggör utvecklingen av de offentliga överskotten för EMU, EU-länderna utanför EMU samt Sverige sedan 1995. Som framgår av figuren är det inte fallet att EMU-länderna har haft ett större offentligt sparande än övriga länder. Innan medlemskapet i EMU 1999 var det offentliga sparandet dock något högre bland de blivande EMU-länderna än bland de länder som inte gick med i EMU. Detta beror sannolikt på de krav på fiskal disciplin som ställdes på länderna för att få gå med i EMU. Sedan 2003 har det offentliga sparandet dock varit högre i de länder som inte är med i EMU. Sverige har, som framgår av figuren, ett i europeiskt perspektiv högt offentligt sparande.

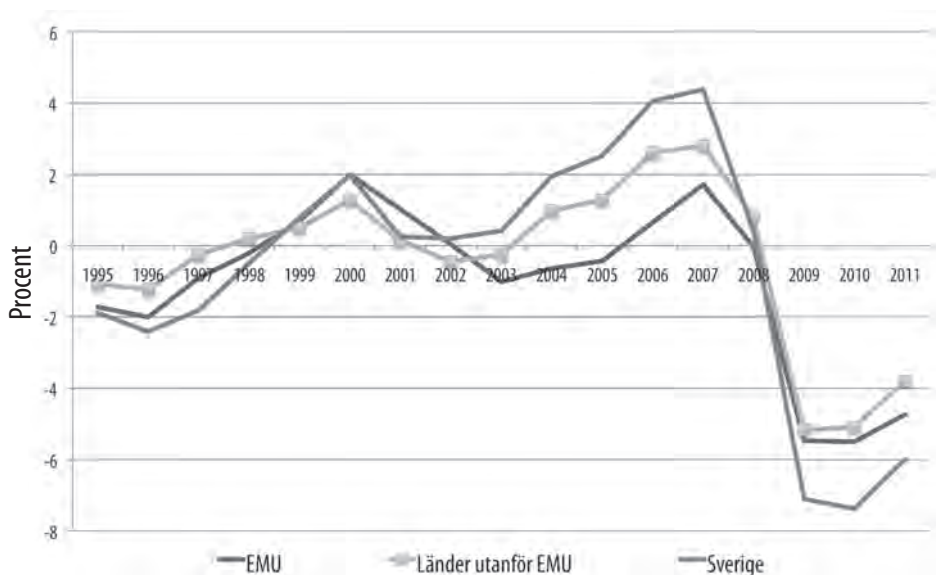


Figur 4. Överskott i offentliga finanser, 1995–2009

Anmärkning: Notera att Sverige ingår i länder utanför EMU och därför driver upp kurvan för länder utanför EMU.

Källa: Eurostat (2010)

Har EMU-ländernas blygsamma offentliga sparande, eller avsaknaden därav, gjort att de haft mindre utrymme för att bedriva en framgångsrik stabiliseringspolitik? Ett sätt att studera hur framgångsrikt ett land är i att stabilisera sin ekonomi är att titta på skillnaden mellan faktisk BNP och den långsiktigt hållbara BNP-nivån, det vill säga outputgapet. Ett negativt outputgap innebär att faktisk BNP understiger den långsiktigt hållbara. Outputgapet beror givetvis på konjunkturläget, men givet att konjunkturläget varit någorlunda det samma i de jämförda ländergrupperna kan skillnader i outputgap ge en fingervisning om hur effektiv den förda ekonomiska politiken varit. Outputgapet för EMU-länderna, EU-länderna utanför EMU och Sverige illustreras i figur 5 från 1995 till 2011. Från figuren kan man inte utläsa att EMU-länderna systematiskt haft en lägre BNP än den potentiella, även om outputgapet sedan 2003 varit mer negativt för EMU-länderna än för de EU-länder som inte är med i EMU. Man



Figur 5. Outputgapet, skillnaden mellan faktisk BNP och potentiell långsiktig BNP

Källa: OECD, Economic Outlook (2010)

kan inte dra slutsatsen att EMU-länderna systematiskt missgynnats av att inte kunna föra en självständig penningpolitik.

Det förekommer ekonomiska skillnader inom EMU. Om dessa är så betydande att de kommer att skapa friktioner för EMU-samarbetet är svårt att avgöra. Än så länge finns det inga tecken på att det gått systematiskt sämre, eller bättre, för EMU-länderna än för de länder som stått utanför EMU. Som tidigare påpekats har EMU:s första 10 år kännetecknats av ett internationellt gynnsamt ekonomiska läge som säkert hjälpt EMU-samarbetet. Kanske det är först nu i och med finanskrisen och dess efterverkningar som problemen med ett monetärt samarbete utan transfereringsmöjligheter börjar göra sig gällande. Frågan är dock om en fiskal union är lösningen.

Är en fiskal union lösningen?

Innan en diskussion kan inledas om det eventuella behovet av en fiskal union för EMU:s överlevnad, är det på sin plats att definiera vad som menas med en fiskal union. En fiskal union innebär att en del av finanspolitiken bedrivs gemensamt på unionsnivå och att skatteindrivningen och beslut om offentliga utgifter, i olika grad, kontrolleras och sköts centralt av unionen. Hur långtgående det fiskala samarbetet måste sträcka sig för att anses utgöra en fiskal union finns det ingen enhetlig uppfattning om. Inom befintliga monetära unioner är variationen betydande när det gäller hur stor andel av skatter och offentliga utgifter som beslutas på unionsnivå, och ingen har ett fullständigt centraliserat system. Men alla monetära unioner, förutom EMU, och alla nationer har någon form av centraliserad riskfördelningsmekanism där regioner som drabbats av en störning hjälps centralt. EMU är, som sagt, unikt bland monetära unioner i att inte ha någon form av fiskal union. Stabilitets- och tillväxtpakten inskränker i enskilda medlemsländers befogenheter över finanspolitiken men utgör inte enligt ovanstående definition en fiskal union. Stabiliseringsmekanismen kan dock sägas utgöra ett steg i riktning mot en fiskal union (se Seyads kapitel för detaljer kring stabiliseringsmekanismen).

Räcker det med ”no-bail-out” klausulen som Maastrichtfördraget

innefattar och de krav stabilitets- och tillväxtpakten sätter upp i form av fiskal disciplin för att EMU ska överleva, eller krävs det ett mer långtgående fiskalt samarbete som kan korrigera för eventuella obalanser som uppstår? Instiftandet av någon form av fiskalt samarbete med transfereringsmöjligheter på EU-nivå skulle onekligen underlätta för regioner som drabbas av asymmetriska chocker; då avsaknad av nationell penningpolitik, en trögrörlig arbetsmarknad och en trubbig finanspolitik gör att obalanser är svåra att korrigera utan någon form av omfördelning. Denna transfereringsmekanism skulle i sådana fall ta över en del av den nationella finanspolitikens uppgift och stabilisera landspecifika chocker och fungera som en form av europeisk riskfördelning. Fördelen med detta framför nationella buffertar är att en riskfördelningsmekanism på EU-nivå skulle fungera som en försäkring mot både lands- och regionspecifika störningar. En europeisk riskfördelning skulle innebära att EMU-länder som inte drabbas av en störning stödjer EMU-länder som drabbas av en ekonomisk störning. Eftersom många ekonomiska störningar är nationella och länder, åtminstone i teorin, aldrig på förhand vet vem som drabbas av en störning skulle alla EMU-länderna vinna på en försäkringslösning och vara villiga att ingå i ett försäkringskontrakt.

Ett generellt problem med försäkringskontrakt är att de leder till så kallad *moral hazard* (på svenska vanligen översatt till moralisk risk) och *adverse selection* (på svenska negativ selektion). Moral hazard innebär att länder som är medvetna om att de blir hjälpta vid en chock har mindre incitament att försöka undvika chocken eller att sköta sin ekonomiska politik för att minimera skadeverkningarna av chocken. Vid en försäkringslösning har ett EMU-land som drabbas av en störning två alternativ att välja emellan: antingen stabilisera sin ekonomi med hjälp av nationell finanspolitik eller att utnyttja försäkringen och bli hjälpt utifrån. Eftersom det förra alternativet ofta är politiskt kostsamt kommer landet med stor sannolikhet att välja det senare alternativet, det vill säga att bli hjälpt utifrån av transfereringsmekanismen. Detta gör att försäkringar tenderar att bli kostsamma och ta en stor andel resurser i anspråk. Ännu allvarigare är dock att en transfereringsmekanism sannolikt kommer att leda till att länder undviker att genomdriva nödvändiga men impopulära åtgärder för

att stabilisera ekonomin, vilket på sikt förvärrar ekonomin än mer. Problemen med moral hazard är allvarliga och leder sannolikt till att en europeisk riskhantering skulle förvärpa den ekonomiska situationen snarare än förbättra den och på sikt försämra EMU-områdets konkurrenskraft.

Adverse selection problemet innebär att de länder där sannolikheten är stor att gynnas av en omfördelning av risk är mer benägna att teckna en försäkring än de länder som löper mindre risk att drabbas av en chock och utnyttja försäkringen. Adverse selection problemet går dock att lösa genom att göra försäkringen obligatorisk för samtliga EMU-länder. Är den obligatorisk undgås dessutom problemet med gratisåkning, det vill säga att icke-ingående länder som drabbas av en chock förväntas bli hjälpta i alla fall.

Är det önskvärt med en fiskal union? Enkelt uttryckt kan man säga att om vinsten av europeisk riskhantering överstiger kostnaderna av moral hazard så är en fiskal union med transfereringsbefogenheter önskvärd. För att en fiskal union ska vara önskvärd måste den således lyckas eliminera riskerna för moral hazard, ett problem som det finns all anledning att ta på allvar.

Hur ska en fiskal union utformas?

Frågan är om det går att utforma en fiskal union som kan bedriva finanspolitik som inte är behäftad med de problem som nationell finanspolitik har, och som dessutom eliminerar riskerna för moral hazard.

En omfattande fiskal union med betydande transfererings- och skatteindrivningsbefogenheter är inte EMU redo för. Det finns inget folkligt stöd för det och det är sannolikt inte heller önskvärt. Linda Bergs kapitel i denna bok redovisar européernas åsikter om på vilken nivå beslut om olika kollektiva åtaganden bör fattas. EU:s medborgare anser inte att beslut om skatter och socialt skydd ska fattas gemensamt på EU-nivå. Bland de kollektiva åtaganden där stödet för att beslut ska fattas på EU-nivå är som lägst finns pensioner, beskattning och socialt skydd (se Bergs kapitel för detaljer).

Möjligtvis kan vissa transfereringsmöjligheter införas om de utformas på ett sätt som är effektivt och som inger förtroende bland medlemsländernas befolkning. För att det ska vara fallet måste finanspolitiken på en centraliserad nivå först och främst undvika de ekonomisk-politiska problem som nationell finanspolitik inte lyckas undgå. Om de ekonomisk-politiska problem som ger en trubbig finanspolitik på nationell nivå inte kan lösas på EU-nivå är det poänglöst att instifta en centraliserad fiskal union. I många av de gamla EU-länderna är förtroendet för EU-politiker mindre än förtroendet för nationella politiker (även om det omvända gäller för många av de nya EU-länderna), och valdeltagandet i EU:s parlamentsval är generellt sett mycket lägre än i inhemska parlamentsval.

Det finns heller ingen anledning att förvänta sig att EU-politiker skulle lyckas bättre med att undgå de problem som politiker på nationell nivå har i att bedriva effektiv finanspolitik. Tvärtom finns det anledning att förmoda att problemen skulle vara större på unionsnivå, där avståndet mellan väljare och politiker är längre och därmed möjligheterna att ställa politiker till svars för den förda politiken mindre (om detta, se Agnés kapitel i denna bok).

Dessutom måste risken för moral hazard elimineras för att en centraliserad transfereringsmekanism ska vara önskvärd. Det får inte vara fallet att länder som misskött sin ekonomi erhåller transfereeringar centralt. Tillåts det minskar incitamenten att sköta sin ekonomi avsevärt och den monetära unionen riskerar att snabbt bli ett misslyckat projekt där länder i än högre grad har incitament att missköta sin ekonomiska politik.

Ett sätt att minska dessa problem är att utforma transfereringsmekanismen som en automatisk stabilisator som är enkel att administrera och därför undviker många av de politiska problemen. Som föreslagits av de spanska professorerna Oscar Bajo-Rubio och Carmen Díaz-Roldán kan försäkringen vara automatisk så till vida att den utlöses automatiskt vid en viss förändring i ett medlemslands sysselsättning eller arbetslöshet. Ett tänkbart sätt är att de medlemsländer som drabbas av en asymmetrisk chock och därför erfar en stor förändring till det sämre i sysselsättning eller arbetslöshet erhåller de intäkter som drivits in i form av exempelvis försäkringspremier.

De länder som har en mindre förändring i arbetslösheten än genomsnittet får däremot inget. Denna utformning innebär att intäkterna fördelas mellan de EMU-länder som har en större förändring i sysselsättning eller arbetslöshet än genomsnittet för hela EMU-området. För att undvika moral hazard bör försäkringen inte bekosta hela den kostnadsökning som störningen ger upphov till, utan de enskilda nationerna bör stå för en del av kostnaderna (en form av självrisk). För att utformningen ska vara enkel och automatisk bör inte transfereringsmekanismen omfördela på lång sikt utan det som drivs in i form av premier varje år distribueras ut igen samma år. Risken med ett system där medel tillåts fonderas över tiden är att man förlorar automatiken i utformningen och öppnar upp för opportunistiskt beteende.

Fördelen med denna utformning är att den är automatisk och kräver en liten administration och därför inte är utsatt för opportunistiskt beteende. Nackdelen med denna utformning är att förändringar i sysselsättning och arbetslöshet som utlöser utbetalningar inte behöver vara exogena eller orsakade av asymmetriska störningar utan kan vara orsakade av inhemska faktorer och självförvållade. Även om det finns fördelar med automatiken är det en nackdel att medel inte tillåts fonderas för att hantera allvarligare asymmetriska störningar som kan uppstå.

Ett alternativt sätt att utforma riskförsäkringen på är att överlåta den centraliserade finanspolitiken till *självständiga* ekonomer och inte till folkvalda EU-politiker och på så sätt frikoppla den centraliserade finanspolitiken från den politiska processen. Det är centralt att en fiskal union i händerna på självständiga ekonomer endast ger undsättning vid exogena asymmetriska chocker, det vill säga icke-självförvållade chocker som drabbar vissa regioner inom EMU, och inte löser in skulder till enskilda länder som misskött sin ekonomi. Självklart uppstår problemet att definiera vad som orsakat en asymmetrisk störning och huruvida den är exogen eller inte. Självständiga ekonomer är troligtvis minst lika väl rustade som politiker att identifiera en chocks orsakssamband och är sannolikt mindre frestade att falla för opportunistiskt beteende.

Greklandskrisen skulle inte ha avhjälpats med denna riskförsäkring

då Greklands problem inte är orsakade av exogena asymmetriska chocker. Dilemmat med Grekland är svårlöst och kommer förhoppningsvis inte att återupprepas, men kräver givetvis en lösning nu. Stabiliseringsmekanismen avhjälpes troligen de mest akuta problemen (se Bergman och Jonungs kapitel för detaljer kring Greklandskrisen).

En stor fördel med en minimal fiskal union i händerna på självständiga ekonomer är att denna kan spela en central roll som övervakare. Bland annat kan denna myndighet se till att stabilitets- och tillväxtpakten efterlevs och offentliggöra eventuella brister. Ekofin, EU:s ministerråd, har idag den uppgiften och rätten att beordra de av valutaunionens medlemsländer som har alltför stora budgetunderskott att inom en bestämd tidsperiod vidta åtgärder för att minska underskottet till en acceptabel nivå. Om länderna inte vidtar åtgärderna har Ekofin sanktionsmöjligheter och kan bötfälla länderna. Ekofin har dock visat sig vara en svag institution när det gäller att se till att stabilitets- och tillväxtpakten efterlevs. Förhoppningsvis kommer de lagförslag som lades fram i oktober 2010, om bland annat stärkt övervakning av finanspolitiken och reformering av stabilitets- och tillväxtpakten, att antas.

Det är också uppenbart att de finansiella marknaderna inte är tillräckligt välfungerade för att sända ut rätt signaler om enskilda länders finansiella stabilitet. En självständigt fiskal EU-myndighet med rätt att sanktionera kan spela en central roll, både när det gäller övervakning av den statsfinansiella och finansiella stabiliteten och genom att fungera som garant för att kraven på fiskal disciplin verkligen efterlevs. En fiskal EU-myndighet skulle exempelvis ha kunnat avhjälpa krisen i Grekland genom denna övervakande roll.

Det finns även andra sätt att hantera riskfördelningen som bör uppmuntras. Åtgärder för att arbetsmarknaden ska bli mer flexibel bör till exempel stimuleras. Likaså bör finansiell integration och ett diversifierat ägande uppmuntras. Ett lands välfärd avgörs primärt inte av asymmetrier i output utan av asymmetrier i inkomster. Även om dessa är korrelerade, innebär ett spritt ägande inom EU att asymmetriska chocker slår hårdare mot output i ett land än mot inkomsterna i landet. En chock som drabbar en region kan slå hårt mot output i den regionen, men om ägandet är väldiversifierat slår den inte lika hårt

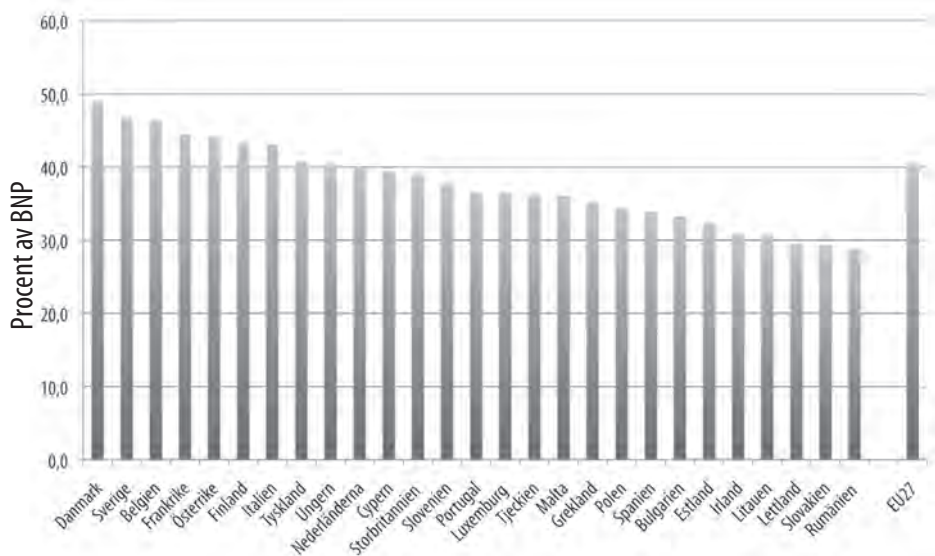
mot regionens inkomster och konsumtionsnivå utan drabbar även andra regioners inkomster. De nya Basel III reglerna är ett steg i rätt riktning, med ökad samverkan gällande det finansiella regelverket och finansiell integration.

Hur ska en europeisk försäkringsmekanism finansieras?

Att ge EU långtgående befogenheter att driva in skatter inom en överskådlig tid är inte realistiskt eller önskvärt. Som framgår i Linda Bergs kapitel anser inte EU-medborgarna att det är önskvärt att överlåta skattebefogenheter till EU. Därutöver finns det flera anledningar till varför skattepolitiken bör förbli en nationell angelägenhet. För det första är skillnaden mellan EU-ländernas preferenser när det gäller offentliga välfärds- och fördelningsambitioner betydande, och därmed även skillnader i skattetrycket. Figur 6 visar totala skatteintäkter som andel av BNP för EU-länderna. Som framgår av figuren är skillnaderna betydande – från ca 50 procent av BNP i Danmark och Sverige till knappt 30 procent i Lettland, Slovakien och Rumänien.

Det finns inga tecken på att preferenserna i EU-länderna vad gäller omfattningen på den offentliga sektorn kommer att konvergera inom den närmsta framtiden. Tvärtom verkar länder med mer ambitiösa offentliga åtaganden vilja fortsätta med dessa, och även om länder med mindre ambitiösa åtaganden kommer att öka ambitionsnivån är det långt kvar till en konvergens i offentliga utgifter.

För det andra ska finanspolitiken åstadkomma så mycket mer än att stabilisera ekonomin. Den ska till exempel korrigera för inhemska externaliteter som mycket väl kan skilja sig länder emellan och därmed motiverar olikheter i skattepolitiken. Skattepolitikens målsättning är inte enbart att driva in skatter för att finansiera den offentliga sektorn, utan skatter används även för att korrigera eventuella felprissättningar som uppstår på marknaden, för att uppnå en bättre resursallokering. Detta gäller exempelvis på miljöområdet, men även satsningar på infrastruktur och forskning och utbildning kan skilja sig länder emellan.



Figur 6. Totala skatteintäkter som andel av BNP, 2008

Källa: Eurostat (2010)

Ytterligare en viktig anledning till att bibehålla nationell beskattning är att konkurrensen mellan medlemsländerna på skatteområdet och i fråga om hur resurserna används ökar effektiviteten både i skatteupptagningen och hur skatteintäkterna nyttjas. Mycket tyder på att skattekonkurrens leder till att skattesystem tvingas bli mer effektiva för att produktivt kapital och arbete inte ska förloras. Konkurrens leder också till att kopplingen mellan vad man betalar i skatt och vad man erhåller från den offentliga sektorn stärks. Om invånarna inom EU kan jämföra vad olika medborgare betalar och får tillbaka, ökar pressen på politiker att använda skattebetalarnas pengar på ett sätt som gagnar medborgarna – vilket ökar effektiviteten.

Dessutom skulle en harmonisering av skattesystemen sannolikt missgynna små och nya medlemsländer som med hjälp av en attraktiv skattepolitik lyckas locka till sig utländska investeringar. Denna konkurrensfördel skulle förloras vid en harmonisering. För gamla medlemsländer är skattesatserna mindre viktiga eftersom dessa länder besitter andra egenskaper som gör dem attraktiva att investera i.

Alltför långtgående samordningar på skatteområdet skulle därför sannolikt minska effektiviteten och påtvinga en konvergens som inte är önskvärd. Det innebär däremot inte att det inte finns anledning att harmonisera skattebaserna för att öka transparensen och underlätta beskattning för aktörer med aktiviteter i olika medlemsländer (om detta se även kapitlen av Berglund och Dahlberg). Exempelvis skulle sannolikt en harmonisering av bolagsskattebasen minska kringkostnaderna vid beskattning för multinationella företag och göra skillnaderna mellan de olika skattesystemen mer synliga och därmed öka konkurrensen.

Finansieringen av en europeisk riskfördelningsmekanism på EU-nivå bör därför inte ske genom att ge EU beskattningsbefogenheter. Finansieringen bör istället utformas som en försäkringspremie. Denna kan vara kopplad till en skatteintäkt, då gärna en med en harmoniserad skattebas, eller till landets BNI (bruttonationalinkomst) på liknade sätt som avgiften för EU-medlemskap. Premien kan exempelvis utgöra en procentuell andel av ett medlemslands skatteintäkter från moms, eller baseras på landets BNI. Fördelen med att koppla premien till skatteintäkter eller BNI är att den då blir omfördelade och länder som inte drabbas av störningar bidrar med mer än de länder som drabbas av ekonomiska störningar, eftersom både skatteintäkter och BNI är kopplade till konjunkturen i landet. Nackdelen med att koppla premien till en skattebas är att högskatteländer bidrar med mer än lågskatteländer av motsvarande storlek. Dessutom kan det leda till snedvridningar om länder försöker minska sin premie genom att omstrukturera skatteindrivningen. Kopplas premien till BNI bidrar större länder med mer, och bör då också erhålla mer om de drabbas av en exogen asymmetrisk chock.

En självständig EU-myndighet med riskförsäkring och övervakning räddar EMU

EMU är unikt så till vida att det är den enda monetära unionen både historiskt och i nutid, som saknar någon form av centraliserad finanspolitik på unionsnivå. Frågan som diskuterats i detta kapitel är om

det är möjligt för EMU att överleva utan någon form av fiskal union med transfereringsbefogenheter.

Jag anser varken att EMU är redo för en omfattande fiskal union med beskattningsbefogenheter eller att det är önskvärt. Anledningarna till detta är flera. För det första finns det väldigt litet som talar för att finanspolitik på EU-nivå skulle lyckas bättre med att undgå de problem som nationell politik brottas med för att bedriva en effektiv finanspolitik. För det andra skulle en central omfördelningsmekanism sannolikt leda till allvarliga problem med moral hazard och till att länder undviker att genomdriva nödvändiga men impopulära åtgärder för att stabilisera ekonomin – vilket på sikt förvärrar ekonomin än mer och riskerar att försämra EMU:s konkurrenskraft.

För att EMU ska överleva är det dock viktigt att de krav på fiskal disciplin som stabilitets- och tillväxtpakten ställer verkligen efterlevs, och att avvikelser från dessa krav sanktioneras. Det lagförslagspaket om ökad övervakning och skärpta regler kring fiskal disciplin som presenterades hösten 2010 är ett steg i rätt riktning. Stabiliseringsmekanismen kan tolkas som embryot till en fiskal union med transfereringsbefogenheter. Det kan även finnas anledning att införa en europeisk riskfördelningsmekanism på EU-nivå för att hantera de obalanser som uppstår vid asymmetriska störningar. Denna riskfördelningsmekanism måste dock utformas på ett sådant sätt att den undviker de problem som nationell finanspolitik inte lyckas undgå. Om dessa ekonomisk-politiska problem inte kan lösas är det poänglöst att instifta en centraliserad fiskal union. Dessutom är det viktigt att en eventuell riskfördelning inte leder till att länder förväntar sig undsättning utifrån (så kallad moral hazard).

Ett sätt att kringgå eller minska dessa problem är att låta självständiga och oberoende ekonomer, och inte folkvalda EU-politiker, administrera en centraliserad riskförsäkring på EMU-nivå. På så sätt frikopplas den centraliserade finanspolitiken, i form av en europeisk riskförsäkring, från den politiska processen. För att undvika moral hazard är det centralt att försäkringen endast ger undsättning till nationer som drabbats av exogena asymmetriska chocker och inte löser in skulder eller transfererar till enskilda länder som misskött sin ekonomi. Självklart uppstår problemet att definiera vad som orsakat

en asymmetrisk störning och huruvida den är exogen. Självständiga ekonomer är troligtvis minst lika bra som politiker på att identifiera en chocks orsakssamband och är sannolikt mindre frestade att falla för opportunistiskt beteende. En stor fördel med en fiskal EU-myndighet, skött av självständiga ekonomer, är att denna kan spela en central roll som övervakare. Bland annat kan denna myndighet se till att stabilitets- och tillväxtspakten efterlevs och offentliggöra och sanktionera eventuella brister. En självständig fiskal EU-myndighet bemannad med kvalificerad personal och med sanktionsmöjligheter, kan spela en central roll som övervakare av både den ekonomiska och den finansiella stabiliteten. Denna myndighet skulle således ta över en del av den inhemska finanspolitiken när det gäller stabiliseringspolitiken vilken lyfts ut från den nationella finanspolitiken. Övrig finanspolitik, som fördelningspolitik och hantering av inhemska externaliteter, bör förbli en nationell angelägenhet som inhemskt folkvalda politiker ansvarar för. På längre sikt kan den fiskala myndigheten på unionsnivå eventuellt utvidgas till att även administrera ett aktuariemässigt pensionssystem inom EMU (se Perssons kapitel för en kritisk diskussion).

Ett dilemma som dock kvarstår, och som potentiellt kan vara svårslöst, är adverse selection. Lösningen på adverse selection är att göra försäkringen obligatorisk. För EMU:s del kan det dock vara svårt för medlemsländerna att komma överens om en gemensam försäkringslösning som alla frivilligt vill ingå i. Erfarenheter från tidigare, inte minst när det gäller nuvarande krishantering, visar att det har varit svårt för medlemsländerna att enas om gemensamma åtgärder.

En fiskal myndighet på EMU-nivå bör inte ges beskattningsbefogenheter utan beskattning bör förbli en nationell angelägenhet. Finansieringen av riskförsäkringen bör istället vara premiebaserad, där premien antingen kan vara kopplad till ett land skatteintäkter eller BNI.

En mer utvecklad fiskal union finns det inget stöd för inom EU och är enligt min mening inte heller önskvärd i dagsläget. Istället bör andra, och minst lika bra, sätt att hantera riskfördelning uppmuntras. Åtgärder för att arbetsmarknaden ska bli mer flexibel bör till exempel främjas, likaså den finansiella integrationen och ett mer diversifierat ägande.

Källor och litteratur

Åsikterna om huruvida det krävs en fiskal union för att EMU ska överleva går i sår. Bland akademiker som redan innan EMU:s start förutspådde att EMU hade små överlevnadschanser utan en fiskal union kan nämnas Martin Feldstein, se "EMU and international conflict" (*Foreign Affairs* 76:6, 1997), och Benjamin Cohen i *The Geography of Money* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), Kathleen McNamara i *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998), samt David McKay i "The political sustainability of EMU" (*British Journal of Political Science* 29:3, 1999). Även Paul De Grauwe är kritisk till en monetär union utan en omfattande politisk eller fiskal union, se till exempel *The Political Economy of Monetary Union* (Cheltenham: Edward Elgar, 2001). I boken *EMU: Prospects and Challenges for the Euro* (Chichester: Wiley, 1998), redigerad av David Begg, Jürgen von Hagen, Charles Wyplosz och Klaus Zimmermann, finns flera artiklar som diskuterar de problem som kan uppstå i en monetär union utan transfereringsmöjligheter.

Bland dem som förespråkar en monetär union utan fiskala befogenheter finns bland andra kommissionen själv (European Commission, 2008:285), men även Lars Jonung och Martin Larch, i "Improving fiscal policy in the EU. The case for independent forecasts", (*Economic Policy* 21:47, 2006) och Charles Wyplosz, se "Fiscal Policy: Institutions versus rules" (*National Institute Economic Review* 191:1, 2005).

För nyare översikter kring debatten, se bland annat de som författats av Marco Buti och Daniele Franco: *Fiscal policy in economic and monetary union. Theory, evidence and institutions* (Cheltenham: Edward Elgar, 2005), Sixten Korkman, *Economic policy in the European Union* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005) och Peter Wierds, Servaas Deroose, Elena Flores och Alessandra Turrini, *Fiscal policy surveillance in Europe* (Houndmills: Palgrave, 2006).

För en översikt av konsekvenserna av en monetär union på svenska och för Sveriges del kan nämnas *Stabiliseringspolitik i valutaunionen* (SOU 2002:16). Detta är en utvärdering inför EMU-omröstningen av vilka konsekvenser ett eventuellt svenskt medlemskap skulle få på

stabiliseringspolitiken i Sverige. *Stabilitet och stabiliseringspolitik i EMU* (SOU2001:62) är en annan offentlig utredning av konsekvenserna av ett monetärt samarbete.

För en diskussion kring optimala valutaområden se Robert Mundells klassiska artikel från 1961 "A theory of optimal currency areas" (*American Economic Review* 51, 1961), Ronald McKinnons artikel "Optimal currency areas" (*American Economic Review* 53, 1962), och Peter Kenens artikel "The theory of optimal currency areas", i *Monetary Problems of the International Economy*, redigerad av Robert Mundell och Alexandre Swoboda (Chicago: Chicago University Press, 1969). Tamim Bayoumi och Barry Eichengreen har utvärderat hur väl EMU uppfyller kraven för att utgöra ett optimalt valutaområde i artikeln "Ever closer to heaven? An optimal currency area index for European countries" (*European Economic Review* 41:3-5, 1997)

Det har gjorts ett antal utvärderingar av EMU:s första 10 år. Bland annat en av EU-kommissionen, "EMU@10: Successes and Challenges after 10 years of economic and monetary union" (*European Economy* 2, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities), som drar slutsatsen att det inte finns något behov av en fiskal union. Kommissionen ser hellre att de regler som redan finns om fiskal disciplin verkligen efterlevs. Andra utvärderingar som pekar på EMU:s framgångar är de av Dermot Hodson, "EMU and political union: What, if anything, have we learnt from the euro's first decade?" (*Journal of European Public Policy* 16:4, 2009) och av Henrik Enderlein och Amy Verdun, "EMU:s teenage challenge: What have we learned and can we predict from political science?" (*Journal of European Public Policy* 16:4, 2009). Många andra menar dock att smekmånaden förr eller senare kommer att vara över och att EMU då kommer att utsättas för kraftiga påfrestningar om man inte har ett mer utvecklat fiskalt samarbete (se till exempel Paul De Grauwe ovan).

För detaljer kring förslaget om en automatisk riskförsäkring på EU-nivå läs Oscar Bajo-Rubio och Carmen Díaz-Roldáns artikel, "Insurance mechanisms against asymmetric shocks in a monetary union: A proposal with application to EMU" (*Recherches économiques de Louvain* 69, 2003).

Möjligheterna och för- och nackdelarna med att bedriva nationell

skattepolitik behandlas i boken *National Tax Policy in Europe: To be or not to be?*, redigerad av Krister Andersson, Eva Eberhartinger och Lars Oxelheim (Berlin: Springer, 2007). Speciellt i kapitlet "Free factor mobility and fiscal competition: Can the national welfare state survive in a 'United Europe'" av Åsa Hansson, behandlas de ekonomiska för- och nackdelarna av centraliserad skattepolitik på EU nivå. Även i *EU, skatterna och välfärden. Europaperspektiv 2004* (Stockholm: Santérus), redigerad av Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim och Nils Wahl, diskuteras EU-integrationens konsekvenser för skattepolitiken. I artikeln "Tax differences and foreign direct investment in the EU27" (*Scandinavian Working Papers in Economics*, 2010:3) av Åsa Hansson och Karin Olofsdotter finns belägg för att de nya medlemsländerna framgångsrikt lyckats locka till sig investeringar på grund av en attraktiv skattepolitik, vilket i sin tur kan motivera nationell skattepolitik framför harmonisering.

Behovet av begränsad integration inom skatteområdet

av Mattias Dahlberg

Direkta skatter är ett område som medlemsstaterna inom Europeiska unionen (EU) sätter högt. Allmänt kan det sägas att medlemsstaterna i betydande grad värnar sitt oberoende inom området. Bakgrunden är naturligtvis att skatterna är det medel genom vilket medlemsstaternas offentliga sektor och välfärdssystem finansieras. Det är genom bland annat utformningen av skattepolitik och välfärdssystem som ett lands politiker avser att vinna väljarnas förtroende. Om internationella åtaganden i viss mån reglerar detta handlingsutrymme, kan det uppfattas som ett hinder mot utformningen av nationell politik. Följaktligen finns det ett inte obetydligt motstånd inom EU mot gemensamma lagstiftningsåtgärder inom skatteområdet.

Den övergripande frågan för detta kapitel är behovet av begränsad integration inom EU på skatteområdet. De fria rörligheterna för personer, tjänster och kapital har genom EU-domstolens rättspraxis fått ett stort genomslag i de nationella rättsordningarna. I avsnittet om fri rörlighet och direkt beskattning visar jag några betydelsefulla delar i nationell skattelagstiftning som väsentligt har påverkats av EU-domstolens rättspraxis. De följande avsnitten behandlar några särskilt viktiga frågor, nämligen innebörden av skatteflykt i ett EU-rättsligt perspektiv och betydelsen av den EU-rättsliga doktrinen om ”förfarandemissbruk” eller ”rättsmissbruk”. Enligt min mening är det inte möjligt att nå någon allmän samsyn inom EU vad gäller hela skatteområdet. Politiska och nationella värderingar och mål är alltför olika. Med hänsyn till den omfattande och svårtillämpade praxis som finns från EU-domstolen är det enligt min mening nödvändigt

att medlemsstaterna ger domstolen ledning i vissa centrala frågor. I det avslutande avsnittet lyfter jag fram några sådana frågor där en begränsad integration är önskvärd. Kanske är det krismedvetande som uppstått genom finanskrisen rätt tid för EU-kommissionen att övertyga medlemsstaterna om vissa integrationsåtgärder på skatteområdet?

Inom EU har det skett en allt högre ekonomisk, men också rättslig, integration mellan medlemsstaterna, men vad gäller skattepolitiken har den alltså inte nått särskilt långt, om man undantar området för mervärdesskatt. Inom det monetära området har emellertid en integration skett genom den Europeiska monetära unionen (EMU), som bland annat omfattar den gemensamma valutan euron. Som bekant har Sverige valt att än så länge stå utanför eurosamarbetet.

För att lagstiftningsåtgärder skall kunna beslutas inom EU på den direkta beskattningens område krävs bland annat enighet i rådet. Det innebär att varje medlemsstat har vetorätt inom skatteområdet. Följaktligen blir det svårt att nå fram till beslut inom området. Några skattedirektiv har trots allt antagits: moder-/dotterbolagsdirektivet, fusionsdirektivet, sparandedirektivet och ränte- och royaltydirektivet. Härutöver finns direktiv om informationsutbyte. Inom området för internprissättning ("transfer pricing") har också en del oförbindande rekommendationer meddelats. Regler om internprissättning syftar till att marknadspriset också skall tillämpas vid transaktioner mellan närstående bolag.

Det står klart att eurosamarbetet har varit utsatt för starka påfrestningar under det senaste året, framförallt genom krisen i den grekiska ekonomin, men också andra medlemsstater som Republiken Irland och Spanien har haft betydande problem. Andra medlemsstater knutna till eurosamarbetet har klarat sig relativt väl, som till exempel Österrike och Nederländerna. Inom EU har ett omfattande stödpaket beviljats till förmån för medlemsstater med sviktande statsfinanser. Både medlemsstater inom EU och de medlemsstater som också deltar i eurosamarbetet, har visat prov på en beslutsamhet att värna den gemensamma valutan. En rad åtgärder vidtas för närvarande för att förbättra de mekanismer som skall skydda mot liknande kriser i framtiden. Det gäller till exempel en relativt långtgående skyldighet

för medlemsstaterna att låta kommissionen granska deras statsfinanser samt nya regler om övervakning av kapitalmarknaden. Frågan för detta kapitel är om finanskrisen och skyddet av EMU och eurosamarbetet nödvändiggör nya försök att nå enighet på den direkta beskattningens område. Uttaget av skatter påverkar eurosamarbetet på flera olika sätt. Eftersom EU inte själv tar ut någon skatt är det medlemsstaterna som måste skjuta till medel i tider av finansiell oro för att stödja de medlemsstater som möter svårigheter. Valutasamarbetet, fria kapitalrörelser och andra fria rörligheter har också medfört att individer och företag på ett helt annat sätt än tidigare kan dra nytta av de skillnader i beskattning som råder mellan medlemsstaterna. Det har dessutom visat sig att medlemsstaternas skattelagstiftning i inte obetydlig omfattning strider mot de fria rörligheterna.

Den rättsutveckling som har ägt rum inom området för direkt beskattning har framförallt varit resultatet av EU-domstolens prövning av nationell skattelagstiftning i förhållande till fria rörligheter, till exempel fria kapitalrörelser som är central för EMU-samarbetet. Dessa domar är många till antalet och påverkar centrala delar av de nationella skattesystemen. De ger dock upphov till en ”negativ integration”, eftersom det i liten omfattning är möjligt för EU-domstolen att göra några systematiska överväganden utifrån ett skatterättsligt sammanhang. I ett EU-rättsligt sammanhang förstås med ”positiv integration” lagstiftningsåtgärder från EU:s sida.

I detta kapitel kommer jag att belysa några delar av EU-domstolens rättspraxis som har fått ett betydande inflytande på medlemsstaterna, men som ändå medför stora svårigheter att verkställa på ett systematiskt tillfredsställande sätt. Framförallt kommer jag att behandla hur nationell lagstiftning mot skatteflykt påverkas av EU-rätten. I viss mån behandlas också möjligheten till gränsöverskridande resultatutjämning inom koncerner. Detta är betydelsefulla områden för de enskilda medlemsstaterna. Enligt min mening står det dock klart att lagstiftningsåtgärder krävs från EU:s sida, även om jag inte anser att en fiskal union är nödvändig, om ens önskvärd.

En utgångspunkt för kapitlet är att en eventuell fiskal union skulle innebära att medlemsstaterna vore tvungna att ena sig inom centrala delar den direkta beskattningens område. En fiskal union skulle väl

rimligen bestå av ytterligare delar, som en gemensam finanspolitik. Det faller emellertid utanför området för kapitlet, som alltså endast berör statens intäkter i form av direkta skatter som inkomstskatter, bolagsskatter och kapitalskatter. Med ”direkta skatter” förstås att den som bär skatten är samma person som betalar in den. ”Indirekta skatter” bärs av en person men betalas in av någon annan, till exempel mervärdesskatt som betalas in av näringsidkaren men bärs av slutkonsumenten.

Fria rörligheter och direkt beskattning

Eurosamarbetet är en viktig del i skapandet av den inre marknaden. Syftet med euron är bland annat att underlätta gränsöverskridande handel genom att undanröja transaktionskostnader i form av valutakursförändringar, och att göra det enkelt att jämföra priser i olika medlemsstater. Även om Sverige än så länge står utanför samarbetet har svenska företag och medborgare onekligen dragit nytta av de andra medlemsstaternas valutasamarbete.

En viktig komponent för eurosamarbetet är den grundläggande frihet som utgörs av fria kapitalrörelser. Den har varit en del av gemenskapsrätten sedan slutet av 1980-talet, och ett syfte med denna frihet har varit, och är alltjämt, att lägga grunden till det fördjupade valutasamarbetet. Eftersom fria kapitalrörelser finns i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, omfattar friheten alla medlemsstater inklusive Sverige.

Fria kapitalrörelser innebär att alla restriktioner mot denna frihet är förbjudna, både mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje land. Just det förhållandet att fria kapitalrörelser också gäller i förhållande till tredje land, kan härledas till syftet med friheten att bereda väg för det fördjupade valutasamarbetet. Om restriktioner vore tillåtna i förhållande till tredje land, skulle euron knappast fungera som en världsvaluta.

Att fria kapitalrörelser också gäller i förhållande till tredje land är av stor betydelse också inom skatteområdet. Fram till slutet av 1980-talet fanns det i många stater en omfattande valutareglering, som ofta

härörde från tiden för det andra världskriget. Valutaregleringen var ett uttryck för nationalstaternas önskan att skydda den egna valutan från påverkan utifrån, och från de egna medborgarnas överföring av valuta till utlandet. Härigenom fungerade valutaregleringen också som ett slags skydd mot internationell skatteflykt. Risken fanns nämligen att en överföring av kapital inte skulle medges till ett utpräglat skatteparadis.

Under de senaste åren har organisationer som EU och OECD samt många enskilda stater bedrivit ett aktivt arbete mot skatteparadis. Detta arbete måste sägas ha varit relativt framgångsrikt. Det innefattar bland annat avtal om informationsutbyte med skatteparadis, vilket i regi av Nordiska rådet har bedrivits med inte obetydlig framgång av de nordiska länderna. Inom EU-rätten är det kanske framförallt sparandedirektivet som är det mest betydelsefulla instrumentet mot skatteparadis. Det innebär bland annat att flera skatteparadis har slutit avtal med EU enligt vilka de har åtagit sig att utbyta upplysningar om utlänningars sparande.

Det var i samband med Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 januari 1994, som artiklarna om fria kapitalrörelser infördes i EG-fördraget. Tidigare hade detta istället reglerats i ett direktiv (88/361/EEC). Vid tidpunkten för beredningen av det som kom att bli Maastrichtfördraget, stod det klart att området för direkt beskattning skulle kunna påverkas av de fria rörligheterna, och kanske särskilt fria kapitalrörelser. Redan vid denna tidpunkt hade EU-domstolen (då fortfarande med beteckningen ”EG-domstolen”) i flera domar förklarat att nationell skattelagstiftning var i strid mot fria rörligheter.

Epokgörande fall i EU-domstolen

Det är intressant att notera att vid tidpunkter för omfattande förändringar av de gemenskapsrättsliga fördragen, har det i enstaka fall meddelats domar från EU-domstolen som kraftigt avviker från tidigare rättspraxis. Som tidigare nämnts var införandet av Maastrichtfördraget, som förhandlades fram i början av 1990-talet, en sådan brytningsstid. Fördraget medförde en djupare integration mellan

medlemsstaterna. Fria kapitalrörelser blev härigenom en grundläggande frihet som också reglerades i EG-fördraget, särskilt genom grundbestämmelsen i artikel 56. Det fanns dock en oro att fria kapitalrörelser, som också gäller i förhållande till tredje land, skulle försvåra för medlemsstaterna att självständigt utforma sin skattepolitik. Av bland annat denna anledning infördes artikel 58 i EG-fördraget, enligt uppgift efter betydande påtryckning från Frankrike. Syftet med denna bestämmelse, i varje fall enligt vissa bedömare, var att den skulle ge frihet för medlemsstaterna att självständigt utforma skattepolitiken, oberoende av genomförandet av fria kapitalrörelser. Hur skulle EU-domstolen reagera på denna bestämmelse? Det är ju nämligen EU-domstolen som har behörighet att uttolka innebörden av de grundläggande bestämmelserna i fördraget. EU-domstolen valde emellertid att inte använda artikel 58 i EG-fördraget som ett medel för att begränsa sin rättspraxis inom området för direkt beskattning. EU-domstolen förklarade nämligen i Verkooijen-målet (C-35/98) att artikel 58 i EG-fördraget inte medförde något nytt i förhållande till tidigare rättspraxis, utan att bestämmelsen istället skulle betraktas som en kodifikation av domstolens egen rättspraxis inom området.

Vid tidpunkten för Maastrichtfördraget fanns det emellertid ett annat avgörande från EU-domstolen, som talade i en annan riktning än Verkooijen-målet. Det är fråga om Schumacker-målet (C-279/93). Detta mål avsåg beskattningen i Belgien av en tysk medborgare, som var obegränsat skattskyldig i Belgien. Att vara ”obegränsat skattskyldig” innebär att en person, till exempel ett bolag eller en fysisk person, har en tillräckligt stark anknytning till en stat, för att bli skattskyldig där för alla inkomster såväl inhemska som utländska inkomster. Innan Schumacker hade flyttat till Belgien, hade han i Tyskland tagit ut en privat försäkring. I Belgien hade han emellertid inte rätt att göra skatterettsligt avdrag för premieinbetalningarna avseende försäkringen. EU-domstolen fann att det visserligen stred mot den fria rörligheten för arbetstagare att i Belgien vägra avdrag för premierna, men att hindret kunde rättfärdigas. Rättfärdigandegrunden var upprätthållandet av skattesystemets inre sammanhang. Premierna var visserligen inte avdragsgilla i Belgien, men det utfallande försäkringsbeloppet var inte heller skattepliktigt i Belgien. Följaktligen var det

trots allt förenligt med den fria rörligheten för arbetstagare att vägra avdraget för försäkringspremierna.

Efter domen i Schumacker-målet fortsatte emellertid EU-domstolen på den tidigare inslagna vägen, det vill säga att förklara att den nationella skattelagstiftning som den hade att pröva, i nästan samtliga fall utgjorde hinder mot de grundläggande friheterna. Hindren kunde inte heller rättfärdigas.

En annan viktig dom i vilken EU-domstolen emellertid förklarade att den inte såg något hinder mot grundläggande friheter och direkt beskattning var Gilly-målet (C-336/96), vilket avsåg området för skatteavtal. Det skulle emellertid föra alltför långt att också behandla denna fråga här.

Nästa epokgörande fall från EU-domstolen inom skatteområdet var domen i Marks & Spencer-målet (C-446/03). Målet gällde brittisk rätt och möjligheten till gränsöverskridande resultatutjämning. Marks & Spencer plc var hemmahörande i Storbritannien, och hade dotterbolag i Tyskland, Belgien och Frankrike. Dotterbolagen hade betydande underskott. Enligt brittisk rätt var det inte möjligt att i Storbritannien göra avdrag för de utländska förlusterna. Hade det istället varit fråga om förluster i brittiska dotterbolag, hade däremot en koncernintern resultatutjämning varit möjlig. EU-domstolen förklarade att det var ett hinder mot etableringsfriheten att vägra förlustutjämning endast under förutsättning att det var fråga om slutliga förluster. Med slutliga förluster avses att de utländska dotterföretagen inte skall ha möjlighet att rulla fram förluster till senare beskattningsår eller att andra närstående företag i dotterbolagsstaten kan utnyttja förlusterna under senare beskattningsår.

Domen i Marks & Spencer-målet meddelades den 13 december 2005. Regeringsrätten har därefter prövat ett tiotal ärenden som avser liknande frågor om gränsöverskridande resultatutjämning, se bland annat RÅ 2009 ref. 13, ref. 14 och ref. 15. Dom i dessa mål meddelades under våren 2010, alltså drygt fyra år efter EU-domstolens dom i Marks & Spencer-målet. Det svenska systemet för koncernintern resultatutjämning är koncernbidrag. Tekniken för koncernbidrag är visserligen annorlunda än det brittiska systemet med koncernavdrag, men syftena med systemen är desamma, det vill säga resultatutjäm-

ning inom koncerner. I några av dessa ärenden ansåg Regeringsrätten att det svenska systemet med koncernbidrag stred mot etableringsfriheten, och skälet var att de utländska underskotten var slutliga. Det har ifrågasatts om inte Regeringsrätten borde ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen om tolkningen av etableringsfriheten i förhållande till koncernbidragsreglerna. Ett skäl till det är att EU-domstolen i ett avgörande efter Marks & Spencer-domen prövade de finländska reglerna om koncernbidrag i förhållande till etableringsfriheten, mål C-231/05 *Oy AA*. I detta mål fann EU-domstolen att de nationella reglerna om koncernintern resultatutjämning *inte* stred mot etableringsfriheten. Eftersom de finländska reglerna om koncernbidrag avviker från tekniken i de brittiska reglerna, men är snarlika motsvarande svenska regler, skulle det möjligen kunna anföras att EU-domstolen i domen i *Oy AA*-målet har avvikit från domen i Marks & Spencer-målet. Jag delar inte denna bedömning. Skillnaderna mellan Marks & Spencer och *Oy AA* är betydande. Framförallt var det i Marks & Spencer-målet fråga om slutliga underskott, vilket det inte var i *Oy AA*. Det finns inte heller något i motiveringen till domen i *Oy AA* som uttrycker att den innebär ett avsteg från tidigare praxis.

Förhållandet mellan fria kapitalrörelser och de andra fria rörligheterna

Av betydande intresse är förhållandet mellan fria kapitalrörelser och de andra fria rörligheterna. Som redan framgått är den grundläggande frihet som utgörs av fria kapitalrörelser tillämplig på samma sätt inom EU som i EU:s förhållande till tredje land. EU-domstolen har dock i viss mån begränsat fria kapitalrörelser i förhållande till tredje land. Det gjorde EU-domstolen i sin dom i *Fidium Finanz*-målet, C-452/04 *Fidium Finanz AG*. Frågan gällde rätten att bevilja krediter som ett schweiziskt bolag, *Fidium Finanz*, ville utöva i Tyskland. Eftersom bolaget var hemmahörande i en tredje stat krävdes ett särskilt tillstånd enligt tysk rätt. Frågan var om detta utgjorde ett hinder mot fria kapitalrörelser, som ju också gäller i förhållande till

ett tredje land som Schweiz. EU-domstolen konstaterade att i detta fall var både det fria tillhandahållandet av tjänster och fria kapitalrörelser tillämpliga. Den fria rörligheten för tjänster var emellertid överordnad fria kapitalrörelser, varför en prövning skulle ske i förhållande till tjänstefriheten. Eftersom den fria rörligheten för tjänster inte är tillämplig i förhållande till tredje land, kunde den nationella regleringen ifråga inte utgöra något hinder. Tysk rätt var alltså i detta avseende förenlig med fria rörligheter. Enligt min mening är detta resonemang inte övertygande. Hur kan en frihet, fri rörlighet för tjänster, vara överordnad en annan frihet, fria kapitalrörelser, om den förstnämnda friheten inte är territoriellt tillämplig? Om EU-domstolens syfte med domen var att begränsa fria kapitalrörelser i förhållande till tredje land, hade det varit betydligt lämpligare att medge andra rättfärdigande grunder enligt rule of reason-doktrinen eller att göra en annan proportionalitetsbedömning. Rule-of-reason-doktrinen, som kan översättas till "förnuftsdoktrinen", har utvecklats av EU-domstolen. Den innebär att hinder mot grundläggande friheter i vissa undantagsfall kan tillåtas om det finns "förnuftiga skäl" för det. Inom skatterättens område kan det vara att motverka skatteflykt, vilket är en accepterad rättfärdigande grund i rule-of-reason-doktrinen.

Under tiden efter EU-domstolens dom i Marks & Spencer-målet år 2005, kan det sägas att domstolen i viss mån har blivit något mer tolerant i förhållande till medlemsstaternas skattelagstiftning som utgör ett möjligt hinder mot grundläggande friheter. Det avgörande skälet till detta är förmodligen att domstolen inser, att den i sin rättspraxis inte kan ta de systematiska och principiella hänsyn, som en nationell lagstiftare, eller för den delen EU:s centrala institutioner som rådet och parlamentet, kan ta. Ett relativt nytt exempel på detta är frågan om en filialetablering och en dotterbolagsetablering i utlandet, skall likabehandlas ur investerarens hemstats perspektiv. Att en likabehandling skall ske i etableringsstaten har stått klart sedan slutet av 1980-talet. Vad gäller behandlingen i hemstaten har rättsläget alltså varit oklart. Genom EU-domstolens dom i C-298/05 *Columbus Container* och i C-337/08 *X Holding*, står det klart att det inte finns något sådant krav på likabehandling. Om EU-domstolen hade upprätthållit ett strikt krav på likabehandling, hade det kunnat med-

föra betydande förändringskrav på de nationella skattesystemen, inte minst vad gäller skyldigheten att göra avdrag för utländska dotterbolagsförluster.

I det följande diskuterar jag några olika former för regler eller liknande mot skatteflykt. Framförallt gäller det förhållandet mellan sådana nationella skatteflyktsregler och fria rörligheter i EU-rätten. En av de mest aktuella frågorna inom området gäller tillämpligheten av en EU-rättslig princip mot förfarandemissbruk, men det behandlas senare i ett särskilt avsnitt.

Skatteflykt i ett EU-rättsligt perspektiv

En av de klassiska frågorna i skatterätten är vad som skall anses vara skatteflykt, som skall motverkas genom särskilda åtgärder. Inom ramen för ett och samma skattesystem kan det finnas olika innebörder av vad som är skatteflykt, vilket också gäller i svensk skatterätt.

För det *första* finns det regler mot speciella former av transaktioner som anses utgöra skatteflykt. Inom området för internationell skatterätt är den så kallade CFC-lagstiftningen en sådan speciell lagstiftning mot internationell skatteflykt.

För det *andra* finns det en generell lag mot skatteflykt, lagen (1999:75) mot skatteflykt. Härutöver finns det en i rättspraxis utvecklad doktrin mot skatteflykt, som brukar benämnas doktrinen om rättshandlingars verkliga innebörd. Den innebär i korthet att domstolen underkänner giltigheten av vissa föregivna transaktioner och beskattar som om de inte hade ägt rum.

CFC står för ”controlled foreign corporation” och den svenska CFC-lagstiftningen finns huvudsakligen i 39 a kap. inkomstskattelagen (1999:1229), nedan IL. Ett CFC-bolag är följaktligen ett lågbeskattat utländskt bolag som ägs av personer med hemvist i Sverige. För svenskt vidkommande innebär CFC-lagstiftningen att personer som är skattskyldiga i Sverige kan bli löpandebeskattade för sin andel av vinsten i lågbeskattade utländska juridiska personer. Vad som är ”lågbeskattat” är naturligtvis relativt. Sverige har en bolagsskatt om 26,3 procent. Svensk CFC-beskattning slår till om utländsk beskatt-

ning är omkring 14 procent, vilket således är ett uttryck för vad som är "lågbeskattat". Det normala är vinster från utländska företag beskattas först när dessa medel tas hem i form av utdelning eller som kapitalvinst vid avyttring av aktierna. CFC-beskattningsregler kan således sägas innebära, att man i viss mån bortser från den utländska juridiska personens rätt till vinstmedlen. Med ett engelskt uttryck brukar detta kallas "to pierce the corporate veil", vilket innebär att man ser igenom den "bolagsrättsliga slöjan" och beskattar de bakomliggande ägarna. CFC-lagstiftning infördes i USA i början av 1960-talet, framförallt för att motverka amerikanska företags etablering i västindiska skatteparadis. Under 1980- och 1990-talen antog allt fler stater CFC-lagstiftning, inklusive många av EU:s medlemsstater. Det kan dock noteras att till exempel Nederländerna och Österrike inte har någon CFC-lagstiftning. Sverige antog sådan lagstiftning från den 1 januari 1990, och drygt tio år senare genomgick den en betydande omarbetning, som trädde i kraft den 1 januari 2004.

Omarbetningen företogs av flera skäl. Ett skäl var att den gamla CFC-lagstiftningen var lätt att kringgå. Den träffade nämligen inte lågbeskattade utländska juridiska personer som ägdes genom ett "normalbeskattat" utländskt bolag. Ett annat skäl var att svensk kapitalbeskattningsregler för dotterbolagsaktier ("näringsbetingade andelar") avskaffades från den 1 juli 2003. CFC-beskattningsregler skall i detta sammanhang förhindra att obeskattade vinstmedel i detta sammanhang tas hem i form av skattefria kapitalvinst.

Vid omarbetningen var en av de viktiga frågorna om CFC-beskattningsregler skulle strida mot fria rörligheter i EU-rätten, framförallt etableringsfriheten. Hänsyn togs till denna risk genom en "kompletteringsregel" i 39 a kap. 7 § andra stycket IL. Den avser utländska juridiska personer som är hemmahörande inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). EES består av medlemsstaterna i EU samt de kvarvarande medlemmarna i EFTA, det vill säga Island, Liechtenstein och Norge.

Kompletteringsregeln innebär att vad gäller lågbeskattade utländska juridiska personer inom EES, träffar CFC-beskattningsregler endast en mer begränsad krets av personer. För det första krävs det en högre grad av "intressegemenskap" mellan den svenska ägaren och det ut-

ländska företaget, än vad som annars gäller för CFC-beskattning. För det andra träffar CFC-beskattning inom EES endast vissa slags verksamheter, nämligen inkomst från bank- och finansieringsrörelse och annan finansiell verksamhet samt inkomst från försäkringsverksamhet. Snart fick emellertid EU-domstolen i uppgift att pröva en medlemsstats CFC-lagstiftning i förhållande till fria rörligheter. Detta gjordes i mål C-196/04 *Cadbury Schweppes*, som gällde de brittiska CFC-reglerna. Frågan var om det brittiska företaget Cadbury Schweppes kunde CFC-beskattas i Storbritannien för vinster i dotterbolag etablerade i Republiken Irland. Enligt det brittiska bolagets mening stred CFC-beskattning mot fria rörligheter, däribland etableringsfriheten. Enligt EU-domstolen medförde den brittiska CFC-beskattningen verkligen en restriktion mot etableringsfriheten ur hemstatens perspektiv. Förutom etableringsfriheten var också det fria tillhandahållandet av tjänster och fria kapitalrörelser åberopade. EU-domstolen konstaterade emellertid att en prövning endast skulle ske i förhållande till etableringsfriheten, eftersom denna frihet var tillämplig och här hade företräde framför de övriga friheterna, se mål C-196/04, *Cadbury Schweppes*. Att brittiska moderföretag CFC-beskattades för vinsterna i utländska dotterbolag, utan att vinsten hade vidareförmedlats i form av utdelning, utgjorde ett hinder mot etableringsfriheten. CFC-beskattning kunde nämligen verka avskräckande på en utlandsetablering. Detta hinder kunde emellertid rättfärdigas med hänsyn till motivet att motverka skatteflykt. Enbart det förhållande att en etablering sker i en annan medlemsstat som har en lägre skattesats än hemstaten, utgjorde emellertid inte i sig skatteflykt, enligt EU-domstolen. Det är emellertid legitimt av en medlemsstat att förhindra gränsöverskridande etableringar, om det är fråga om ”rent konstlade upplägg som görs i syfte att kringgå lagstiftningen i den berörda medlemsstaten”.

Sverige har efter domen i *Cadbury Schweppes*-målet vidtagit ytterligare åtgärder för att CFC-lagstiftningen inte skall strida mot etableringsfriheten. Svaret är en ny bestämmelse, 39 a kap. 7 a § IL. Den innebär att en inkomst hos ett potentiellt CFC-bolag inte skall anses lågbeskattad, om bolaget hör hemma i en medlemsstat inom EES, och under förutsättning att bolaget uppfyller vissa andra vill-

kor. Dessa villkor avser att identifiera vad som är ”en verklig etablering från vilken en affärsmässigt motiverad verksamhet bedrivs”. Det säger sig väl nästan självt att det är en svår uppgift för rättstillämparen, till exempel Skatteverket och domstolar, att avgöra vad som *är* en affärsmässigt motiverad verksamhet. I Cadbury Schweppes-målet gjorde emellertid EU-domstolen bedömningen från motsatt perspektiv. EU-domstolen talar ju istället om vad som *inte är* affärsmässigt motiverad verksamhet, nämligen vad som är ”konstlade upplägg”. En sådan bedömning förefaller enklare att göra för myndigheter och domstolar.

För egen del ser jag ”rent konstlade upplägg” och ”affärsmässigt motiverad verksamhet” som två ytterligheter på en glidande skala. I bestämmelsen i inkomstskattelagen anges vissa omständigheter till hjälp för prövningen av ”affärsmässigheten”, som förekomsten av lokaler, utrustning, personal och rätt att fatta beslut om den löpande verksamheten. Jag håller det inte för omöjligt att det finns verksamheter i lågskattejurisdiktioner, som dels är ”affärsmässiga” enligt den definition som finns i 39 a kap. 7 a § IL, dels är motiverade av skatte-skal. Det skulle till exempel kunna vara fråga om lågbeskattad turist- och hotellverksamhet. Rimligen borde en sådan verksamhet med inslag av genuin affärsmässighet inte träffas av CFC-lagstiftningen, i varje fall mot bakgrund av Cadbury Schweppes-målet och dess fokus på rent konstlade upplägg.

Liknande problem finns i en annan omdiskuterad svensk speciallagstiftning mot viss form av skatteflykt. Det är fråga om de så kallade ränteavdragsbegränsningarna i 24 kap. 10 a–10 e §§ IL. Dessa regler innebär begränsningar i den generösa ränteavdragsrätten i inkomstslaget näringsverksamhet. Begränsningarna syftar till att förhindra ”skatteupplägg” mellan närstående juridiska personer, varigenom ränteavdragsrätten utnyttjas i anknytning till förvärv av aktier och andra delägarätter från ett företag som också ingår i intressegemenskapen. Dessa upplägg kan inbegripa gränsöverskridande räntebetalningar, för vilka ränteutgiften är avdragsgill i Sverige men där den inkomst som tas emot av den utländske borgenären är helt skattebefriad eller i varje fall lågbeskattad. Denna inkomst hos borgenären är spegelbilden av den ränteutgift som gäldenären har. Huvudreg-

lerna för dessa ränteavdragsbegränsningar gäller oberoende av vilka syften transaktionerna har. Det kan vara fråga om helt affärsmässiga skäl för vilka beskattningskonsekvenserna inte har haft någon betydelse. Det kan också vara fråga om transaktioner som är helt motiverade av skattehänsyn. Som redan framgått i förhållande till EU-domstolens dom i Cadbury Schweppes-målet, är det problematiskt att ha en lagstiftning som träffar gränsöverskridande skatteflykt, om den också träffar transaktioner som inte är helt konstlade. Av denna anledning har det till reglerna om ränteavdragsbegränsningar tillfogats ”god tros-regler”, som kallas kompletteringsregler. Dessa innebär att ränteutgifterna trots allt får dras av i vissa situationer, bland annat om såväl förvärvet som den skuld som ligger till grund för ränteutgifterna är ”huvudsakligen affärsmässigt motiverade”. Denna formulering innebär att ränteavdragsbegränsningarna skulle kunna träffa transaktioner som i någon mån är affärsmässigt motiverade, men som inte når upp till huvudsaklighetsnivån. Enligt min mening kan det starkt ifrågasättas om det är förenligt med EU-domstolens dom i Cadbury Schweppes-målet, som ju talar om acceptabel motverkanslagstiftning endast om den träffar ”rent konstlade uppbygg”, det vill säga att inga affärsmässiga motiv får överhuvudtaget förekomma.

Ränteavdragsbegränsningarna innehåller emellertid en ytterligare dimension, som gör dem ännu mer svårbedömda i förhållande till etableringsfriheten. Begränsningarna gäller nämligen lika i förhållande till såväl rent interna transaktioner som gränsöverskridande transaktioner, i varje fall enligt bestämmelsens ordalydelse. I praktiken kan dock bedömningen bli en annan. Med hänsyn till den likformighet i beskattningen som gäller enligt svensk skatterätt efter 1991 års skattereform, är det inte många personer eller inkomster som är föremål för en särskilt låg beskattning. Inom ramen för ränteavdragsbegränsningarna anses en beskattning lägre än 10 procent vara låg, se 24 kap. 10 d § första stycket 1. IL. En så låg beskattning är mer vanligt förekommande i andra stater än i Sverige. Enligt min mening ökar det risken för att de svenska ränteavdragsbegränsningarna är i strid mot etableringsfriheten. Det finns flera ärenden om ränteavdragsbegränsningarnas förhållande till EU-rätten för prövning hos

Regeringsrätten, vilka förhoppningsvis kommer att avgöras inom det närmaste året. Det är dock inte osannolikt att Regeringsrätten finner det vara nödvändigt att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

I EU-skatterätten finns det också andra definitioner av vad som är skatteflykt. I de få direktiv som finns inom den direkta beskattningens område anges definitioner av skatteflykt, se till exempel artikel 15 i fusionsdirektivet. Av artikel 15 (tidigare artikel 11) i fusionsdirektivet framgår att en medlemsstat får vägra att tillämpa eller återkalla en förmån som följer av direktivet om någon av de transaktioner som omfattas av direktivet har "skatteflykt eller skatteundandragande som huvudsakligt syfte eller ett av sina huvudsakliga syften".

Innebörden av "förfarandemissbruk" eller "rättsmissbruk"

Principen om "förfarandemissbruk" eller "rättsmissbruk" finns inom olika delar av det harmoniserade området av EU-rätten. Med förfarandemissbruk avses att någon gör bruk av EU-rätten på ett sätt som den inte var avsedd för, och att det av denna anledning inte finns någon grund att medge de förmåner som personen annars skulle ha kommit i åtnjutande av. Vad gäller beskattningens område är det framförallt inom mervärdesskatten som innebörden av förfarandemissbruk har utvecklats. I mål C-255/02 *Halifax* uttalade EU-domstolen att följande krav skulle vara uppfyllda för att ett förfarandemissbruk skulle anses föreligga. För det *första* krävs att relevanta bestämmelser i EU-rätten (mervärdesskattedirektivet) och i nationell lagstiftning om införlivande av direktivet formellt sett har uppfyllts, men transaktionerna får till följd att en skattefördel uppnås som strider mot dessa bestämmelsers syfte. För det *andra* skall det framgå av de objektiva omständigheterna att det huvudsakliga syftet med de ifrågavarande transaktionerna var att uppnå en skattefördel. Innebörden av denna princip inom ramen för mervärdesbeskattningen har bekräftats av EU-domstolen också i senare domar som C-42/06 *Part Services*.

Det skall dock erinras om att det inom ramen för mervärdesskatten

inte finns någon särskild bestämmelse mot skatteflykt i det EU-rättsliga mervärdesskattedirektivet. Det är inte orimligt att anta att detta är skälet till att principen om förfarandemissbruk har fått ett sådant genomslag inom mervärdesskatten. Det är däremot klenst med stöd för tillämpligheten av en sådan princip inom den direkta beskattningens område. Ett viktigt fall är här mål C-321/05 *Kofoed*, vilket avsåg genomförandet i Danmark av det tidigare nämnda fusionsdirektivet. I fusionsdirektivet finns som sagt en särskild bestämmelse riktad mot skatteflykt. EU-domstolen är i detta mål om direkt beskattning avvisande till att tillämpa principen om rättsmissbruk. Domstolen uttalar bland annat (kursiv här): ”Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 63 i sitt förslag till avgörande *ankommer det* i målet vid den nationella domstolen alltså *på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida det i dansk rätt finns någon bestämmelse eller allmän princip enligt vilken rättsmissbruk är otillåtet* eller om det finns andra bestämmelser angående skatteflykt eller skatteundandragande som skulle kunna tolkas i överensstämmelse med artikel 11.1 a i direktiv 90/434 och som därför kan legitimera en beskattning av det ifrågavarande utbytet av bolagsandelar [...]”.

Enligt min mening är EU-domstolens uttalande i *Kofoed*-målet ett bärande stöd för att principen om rättsmissbruk som sådan inte kan åberopas med någon verkan i en nationell domstol i en medlemsstat i ett mål om direkt beskattning. Det krävs att Skatteverket istället åberopar en nationell lagstiftning som avser att motverka skatteflykt.

von Bahr har dock hävdat att principen om förfarandemissbruk i begränsad omfattning är tillämplig inom det icke-harmoniserade skatteområdet. Han uttalar: ’Såvitt gäller det icke-harmoniserade området synes principen om förfarandemissbruk sammanfattningsvis ha betydelse bara genom att ”döda” yrkanden om att svenska regler, såsom stridande mot EG-rätten, inte får tillämpas. I övriga situationer gäller lagen mot skatteflykt eller också saknas allmänna regler mot missbruk.’

Jag delar emellertid inte von Bahrs uppfattning i just denna fråga. Inom området för svensk inkomstbeskattning finns skatteflyktslagen och doktrinen om rättshandlingars verkliga innebörd, och vid miss-

tanke om skatteflykt bör dessa prövas. Härutöver finns speciallagstiftning mot viss form av skatteflykt, till exempel CFC-lagstiftning. För det fall att en motverkanslagstiftning finns i intern rätt finner jag inget stöd för att tillämpa en förhållandevis konturlös princip mot förfarandemissbruk. Rättsläget kan vara annorlunda inom området för mervärdesskatt eftersom den svenska skatteflyktslagen inte är tillämplig inom det området, även om det också här finns delade uppfattningar.

Det är viktigt att uppmärksamma att vi här diskuterar åtgärder mot missbruk på två olika plan. Principen om förfarandemissbruk avser missbruk av EU-rätten, vilket till exempel kan avse de grundläggande friheterna i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. Att motverka skatteflykt är, som sagt, också en grund som kan rättfärdiga nationell skattelagstiftning som hindrar någon av de grundläggande friheterna. Det kan därför finnas anledning att ytterligare studera EU-domstolens praxis inom området. Först skall dock behandlas vad som uttalas om förfarandemissbruk i den ledande handboken i EU-skatte rätt, författad av Ben Terra och Peter Wattel. Terra och Wattel understryker att subjektiva hänsyn till varför en gränsöverskridande transaktion har företagits är irrelevant för bedömningen av om missbruk av en grundläggande frihet föreligger. Med subjektiva hänsyn menas den enskildes syfte med den gränsöverskridande transaktionen. Terra och Wattel uttalar: ”Om en medborgare i gemenskapen tar ett arbete, startar en kommersiell verksamhet, eller använder en rättslig form som finns i en annan medlemsstat, är det irrelevant för tillämpningen av friheterna enligt fördraget om han gör [detta] för att få ett bättre liv, för att undgå att gripas för bedrägeri, för att vara nära sina barn efter en internationell skilsmässa, eller för att undvika beskattning.”

Som stöd för denna uppfattning citerar Terra och Wattel ett stycke ur mål C-212/97 *Centros*. Målet avsåg ett danskt par som etablerade ett bolag i Storbritannien som i sin tur etablerade en filial i Danmark. Skälet till etableringen av det brittiska bolaget var att makarna ville undvika det högre danska kravet på minsta kapitalinsats i ett nybildat danskt bolag.

Vad gäller frågan om missbruk av grundläggande friheter uttalade EU-domstolen följande i Centros (p. 18, kursiv här): ”Att makarna Tonny och Marianne Bryde har bildat bolaget Centros i Förenade kungariket i syfte att undgå den danska lagstiftningen enligt vilken ett lägsta aktiekapital skall tillskjutas, vilket inte har bestritts vare sig i de skriftliga yttrandena eller vid förhandlingen, utesluter inte heller att detta brittiska bolags upprättande av en filial i Danmark omfattas av etableringsfriheten i den mening som avses i artiklarna 52 och 58 i fördraget. *Frågan om tillämpningen av artiklarna 52 och 58 i fördraget skiljer sig nämligen från frågan huruvida en medlemsstat får vidta åtgärder för att hindra att vissa av dess medborgare på ett otillbörligt sätt försöker undandra sig den nationella lagstiftningen genom att missbruka de möjligheter som ges i fördraget.*”

I mål C-436/00 *X och Y* prövade EU-domstolen svenska regler om underprisöverlåtelse av tillgångar utan omedelbara beskattningsekvivalens i Sverige. Under vissa omständigheter tilläts sådana underprisöverlåtelse inom Sverige, men däremot inte i gränsöverskridande situationer. I de gränsöverskridande situationerna utlöstes omedelbar beskattning. Enligt EU-domstolen var detta ett hinder mot fria rörligheter. EU-domstolen diskuterade också möjligheten av att tillämpa principen om förfarandemissbruk. EU-domstolen ansåg emellertid inte att principen om förfarandemissbruk gick att tillämpa, eftersom det svenska förbudet mot gränsöverskridande underprisöverlåtelse träffade alltför brett. Detta måste anses utgöra ett starkt stöd för att det inte är möjligt att i senare fall vid svenska domstolar åberopa principen om förfarandemissbruk för att inte medge underprisöverlåtelse i gränsöverskridande transaktioner.

Begränsad integration inom skatteområdet

Skatter är ett av de mest betydelsefulla områdena för en stat. Inom den direkta beskattningens område har det hittills åstadkommit relativt litet inom området vad gäller lagstiftningsåtgärder från EU. Det är fråga om ett förhållandevis litet antal direktiv. EU-rätten har ändå kommit att få ett betydande inflytande på de nationella rätts-

ordningarna. Skälet är att nationell skattelagstiftning måste vara förenlig med de fria rörligheterna. EU-domstolen har hittills meddelat nästan 150 domar inom den direkta beskattningens område, och många av dessa domar avser centrala områdena för nationella skattesystem. Det gäller till exempel gränsöverskridande resultatutjämning, undanröjande av ekonomisk dubbelbeskattning, avdrag för kostnader samt beaktande av familjeskäl och andra personliga levnadsomständigheter.

Denna rättspraxis ger upphov till en negativ integration av de nationella skattesystemen. En negativ integration på ett sådant viktigt område som skatterättens område är i hög grad problematiskt. Ett skäl är att EU-domstolen endast kan bedöma de fall som den sätts att pröva. Den kan själv inte begära att pröva ett visst slags bestämmelser i nationell rätt. Ett annat sammanhängande skäl är att EU-domstolen inte kan göra några breda systematiska överväganden. Enligt min mening är det inte heller önskvärt att en domstol gör sådana överväganden. Det bör istället göras av medlemsstaterna, antingen var och en för sig, eller tillsammans inom ramen för den ordinarie rättsbildningen inom EU.

Den övergripande frågan för denna bok är om EMU kan överleva utan en fiskal union. Den finanskris som blommade ut under hösten 2008 blottade en sårbarhet inom EMU. Mekanismerna för att kontrollera hur medlemsstaterna sköter sin finanspolitik och budgetunderskott hade inte varit tillräckliga. Omfattande stödpaket visade sig nödvändiga, inte minst i förhållande till Grekland. Onekligen är det nödvändigt för de medlemsstater inom EU och EMU som har en starkare finansiell ställning, att bistå de medlemsstater som har en mindre gynnsam situation. Idén har framlagts att detta är en utmärkt tidpunkt för att förmå medlemsstaterna att enas i centrala frågor vad gäller utformningen av de nationella skattesystemen.

Professor Frans Vanistendael, vid Universitetet i Leuven, har till och med lanserat idén att de medlemsstater som deltar i eurosamarbetet i tider av allvarlig kris skulle överlåta delar av sin finansmakt, inklusive suveräniteten inom skatteområdet, till någon eller flera av EU:s institutioner. Han anser att det framförallt är parlamentet som bör få sådana befogenheter att skydda eurosamarbetet. Om det

visar sig omöjligt att med nu gällande mekanismer skydda euron, är detta en tänkbar åtgärd. Fördelen med att överlåta sådan makt till parlamentet är att ett politiskt ansvar kan utkrävas från parlamentsledamöterna, i varje fall i jämförelse med om makten överläts till kommissionen eller Europeiska centralbanken. Medlemsstaterna skulle till exempel kunna korrigera en del av den rättspraxis som EU-domstolen har meddelat inom området för den direkta beskattningen. Den grad av krismedvetande som för närvarande finns skulle möjliggöra för medlemsstaterna att nå den nödvändiga enigheten inom skatteområdet. Någon fiskal union skulle det alltså inte vara fråga, utan snarare en högre grad av integration inom området för direkt beskattning. Är detta nödvändigt? Enligt min mening är svaret på den frågan ett otvivelaktigt ja. EU-domstolens rättspraxis inom området är nu så omfattande att den är mycket svår att överblicka, och rättspraxis är i många fall tvetydig eller motstridig. Det är dessutom inte lämpligt att en domstols praxis får ett så starkt inflytande på nationell rätt. En tillnärmning av skattelagstiftningen krävs alldeles oberoende av problemen med EMU. Men kanske denna politiska kontext är den rätta för att förmå politikerna att inse det behov av ökad positiv integration som krävs.

Av och till har också förslaget om införandet av en Tobin-skatt lagts fram. Det är fråga om ett slags omsättningsskatt för vissa finansiella transaktioner. Intäkterna från denna skatt skulle kunna användas för att bygga upp en buffert för att till exempel rädda banker och andra finansiella institutioner i kris. För egen del är jag skeptisk till en sådan skatt. En sådan omsättningsskatt, vid sidan om de skatter som redan tas ut på finansiella transaktioner som realisationsvinstbeskattning och källbeskattning av utdelningsinkomster, skulle vara hämmande för gränsöverskridande handel. I Sverige fanns för drygt tjugo år sedan en omsättningsskatt vid handel med finansiella instrument. Den gick populärt under beteckningen ”valpskatten”, eftersom den ansågs drabba ”börsvalparna”. Denna omsättningsskatt fanns mellan år 1984 och 1991. Den reglerades i lagen (1983:1053) om skatt på omsättning av vissa värdepapper. Omsättningsskatten fanns parallellt med den gängse realisationsvinstbeskattningen. Den uppfattades med rätta som ett betydande hinder, särskilt som motsvarigheter inte

fanns i våra grannländer. Den missgynnade nämligen svensk värdepappershandel i förhållande till sådan handel i andra stater.

Mot bakgrund av finanskrisen framstår det som nödvändigt med högre krav på genomlysning av bankers och andra finansiella instituts ekonomiska ställning som nödvändigt. En omsättningsskatt eller ”transaktionsskatt” vid värdepappershandel kan däremot få avsevärda negativa konsekvenser för svensk och europeisk kapitalmarknad.

Om inte finanskrisen fördjupas ytterligare anser jag inte att det finns något behov av en genomgripande fiskal union. De åtgärder som redan har vidtagits bör först utvärderas. Alldeles oavsett finanskrisen och EMU-samarbetet är det emellertid nödvändigt att medlemsstaterna enas i enskilda frågor vad gäller beskattning i gränsöverskridande situationer. Det gäller bland annat innehållet i skatteflyktsbegreppet och gränsöverskridande resultatutjämning, som har diskuterats i detta bidrag.

Källor och litteratur

En allmän studie av EU-domstolens rättspraxis inom området för direkt beskattning är Mattias Dahlberg, *Direct taxation in relation to the freedom of establishment and the free movement of capital* (The Hague: Kluwer Law International, 2005). Här finns omfattande hänvisningar till annan litteratur. En läroboksframställning inom samma områden är Ben Terra & Peter Wattel, *European Tax Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2008, femte upplagan). En rad uppsatser om beskattning inom EU finns i *National Tax Policy in Europe. To be or not to be?*, redigerad av Krister Andersson, Eva Eberhartinger & Lars Oxelheim (Berlin: Springer, 2007).

De domar från EU-domstolen som behandlas i kapitlet finns tillgängliga på <http://curia.europa.eu>

Frågan om nationell skatteflyktslagstiftning i förhållande till EU-rätten behandlas i till exempel Stig von Bahr, ”Skatteflykt i EG-rättslig belysning” (*Skattenytt*, 2007, häfte 11) och Kristina Ståhl, ”EG-rätt och skatteflykt” (*Skattenytt*, 2008, häfte 10).

EU:s förhållande till tredje land, särskilt vad gäller skatteområdet, diskuteras utförligt i Axel Cordewener med flera, "Free movement of capital, third country relationships and national tax law: an emerging issue before the ECJ" (*European Taxation* 3, 2007)

Professor Frans Vanistendael vid Universitetet i Leuven har nyligen förespråkat större enighet inom området för direkt beskattning, se hans artikel, "The crisis: A window of necessity for EU taxation" (*European taxation* 9, 2010).

Detta kapitel har i oktober 2010 diskuterats vid ett högre seminarium i finansrätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet. Jag vill rikta ett varmt tack till deltagarna för värdefulla synpunkter.

Förhållandet mellan EU-länderna i fråga om dubbelbeskattning av inkomster – koordinering och autonomi

av Martin Berglund

I 1989 års Delors-rapport etablerades synen att en ekonomisk och monetär union förutsätter en koordinerad fiskal policy.¹ Detta förklarades vara nödvändigt för att uppnå fria kapitalrörelser inom EU, något som i sin tur betraktades som den första av de centrala förutsättningarna för en ekonomisk och monetär union. Samtidigt förkunnade man emellertid att gemenskapen även efter etablerandet av en sådan union skulle bestå av ”individual nations with differing economic, social, cultural and political characteristics”.² Det underströks särskilt att denna pluralism kräver att medlemsstaterna behåller en viss grad av autonomi i ekonomiska frågor. I detta kapitel vill jag belysa konflikten mellan koordinering och autonomi ur ett rättsligt perspektiv. Vid sidan av frågan huruvida EMU behöver en fiskal union kan man fråga sig om en sådan union är möjlig mot bakgrund av denna konflikt.

Jag kommer att studera frågan ur en relativt avgränsad synvinkel, under förhoppningen att det kan säga någonting av ett mer allmänt intresse. När människor rör sig över nationsgränser inom EU blir deras arbete och sparande ofta samtidigt inkomstbeskattade i fler än ett land. I syfte att undvika denna dubbelbeskattning finns i de nationella rättsordningarna olika mekanismer, vilka ibland är ett resultat av bilaterala överenskommelser (skatteavtal) men ofta har de en rent nationell grund i lagstiftning eller domstolspraxis. Till skill-

nad från den indirekta beskattningen (framförallt mervärdesskatten) är inkomstskatten huvudsakligen oharmoniserad på EU-nivå. Tanken med detta kapitel är att jämföra metoderna för att hantera dubbelbeskattning i olika EU-länders rättsordningar, för att se om man därav kan dra några slutsatser vad gäller konflikten mellan nationell autonomi och EU-koordinering.

En sådan jämförelse är intressant av flera skäl. Metoderna för undvikande av dubbelbeskattning används i just sådana situationer där det har skett gränsöverskridande ekonomiska aktiviteter inom EU. Även på andra sätt har dessa metoder en påtaglig internationell prägel (exempelvis har OECD och FN antagit modeller för utformningen av sådana regler i skatteavtal), varför man kan tänka sig att just de är en sådan del av de olika nationella skatterättsordningarna som i hög grad överensstämmer med varandra. Det vore också centralt för inrättandet av en fiskal union att det kan uppnås enighet om en fördelning av beskattningsrätten till inkomster med anknytning till fler än ett EU-land. En annan förutsättning är att man enas om en metod för att undanröja dubbelbeskattning i förhållande till tredje länder. Båda dessa aspekter är delar av de nationella rättsordningar som ska diskuteras i det följande. I själva verket är det så, vilket jag också kommer att utveckla nedan, att det finns fundamentala skillnader i synsätt vad gäller dessa frågor. Samtidigt verkar det ske en viss integrering, utan att denna formellt är påkallad av EU.

Kapitlet är upplagt så att jag inledningsvis redogör för vissa grundläggande aspekter av frågan om dubbelbeskattning av inkomster, inklusive EU-rättens betydelse på området. Därefter sker en genomgång av metoderna för undanröjande av dubbelbeskattning i Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Sverige. Dessa länder har valts eftersom det brukar sägas att skiljelinjerna går mellan Storbritannien och Kontinentaleuropa, både vad gäller lagstiftning och rättskultur. Det är inte fråga om någon djuplodande undersökning av de olika rättsordningarna utan jämförelsen är relativt formell och avser i princip enbart lagstiftningen och dess gängse tolkning i respektive land. Förhoppningsvis kan detta ändå ge en antydning om de problem som kan finnas. Eftersom bestämningen av skattebasen är av betydelse för om dubbelbeskattning ens upp-

kommer berörs även dessa regler kort. Med tanke på kopplingen till EMU kommer ett visst fokus genomgående att ligga på kapitalinkomster. Till sist diskuteras slutsatser av jämförelsen och betydelsen för frågan om en fiskal union.

Allmänt om metoder för att undvika dubbelbeskattning

Vid beskattning av utländska inkomster är det vissa distinktioner som brukar vara av betydelse för vilken behandling inkomsterna ges i de olika ländernas nationella skatterätt. För det första skiljer man ofta mellan den skatterättsliga behandlingen av aktiva inkomster (inkomster från direktinvesteringar och arbete) och passiva inkomster (inkomster från portföljinvesteringar och övriga kapitalinkomster). En annan central distinktion är den mellan investeringar som genomförs i ett separat rättsligt subjekt i den utländska staten och sådana som genomförs i samma rättssubjekt som investeraren (genom filialer, direkt i fastigheter eller liknande). Beskattningen av investeringar i ett separat utländskt rättssubjekt kan ge upphov till internationell ekonomisk dubbelbeskattning eller internationell kedjebeskattnig, medan beskattningen av investeringar inom ramen för samma rättssubjekt kan ge upphov till internationell juridisk dubbelbeskattning. Den sistnämnda formen av dubbelbeskattning anses vara juridisk eftersom den i rättslig bemärkelse drabbar samma subjekt, medan inkomsten i det förstnämnda fallet enbart betraktas som dubbelbeskattad i ekonomiskt hänseende. Det finns naturligtvis mellanformer mellan dessa kategorier. En tredje central åtskillnad brukar göras mellan bolagsinkomster och individers inkomster.

De olika huvudlinjer som följs inom EU för beskattningen av dessa typer av inkomster är:

- En löpande beskattning vid inkomstens uppkomst
- En beskattning först när inkomsten tas hem till investeraren
- Ett undantag från beskattning överhuvudtaget

Om man vill betona enhetligheten mellan länderna kan läget beskrivas ungefär på följande sätt. Den första linjen är vanligast vid investeringar som genomförs utan ett separat utländskt rättssubjekt och vid individers arbetsinkomster. Här uppstår något som brukar kallas för internationell juridisk dubbelbeskattning, eftersom samma rättsliga subjekt beskattas i två (eller flera) länder för en och samma inkomst. Det finns fall när hemviststaten inte alls beskattar sådana utländska inkomster, vilket brukar kallas exemptmetoden eller undantagandemetoden. En löpande beskattning sker också när investerarens hemstat beskattar investeringar i utländska bolag löpande, så kallad CFC-beskattning (se vidare Mattias Dahlbergs kapitel i denna bok).³ Om en löpande beskattning upprätthålls brukar istället hemviststatens skattenivå genom en skattereduktion anpassas till det faktum att beskattning också har skett utomlands. Denna metod brukar benämnas avräkning eller ”credit of tax”.

Den andra linjen förekommer i den motsatta situationen, och då framförallt för bolags och individers passiva kapitalinkomster. Den tredje är vanligast för (aktiva) inkomster från bolags direktinvesteringar utomlands. I båda dessa fall kan såväl vad man kallar internationell juridisk dubbelbeskattning som internationell ekonomisk dubbelbeskattning uppstå. Det sistnämnda kallas också internationell kedjebeskattnig när det är fråga om flerledsbeskattning i företagsgrupper. Även i dessa fall kan avräkningsmetoden eller exemptmetoden användas för att undanröja dubbelbeskattningen. Som nämnts sker här ett uppskjutande av beskattningen till hemtagning av inkomsten, varför frågan om avräkning eller exempt aktualiseras först vid den tidpunkten. För att undanröja kedjebeskattnig med avräkningsmetoden krävs att den underliggande bolagsskatten i dotterbolaget kan tillgodoräknas vid beskattningen av moderbolaget. Detta brukar kallas indirekt avräkning, till skillnad från en direkt avräkning av skatter som belastat just det ifrågavarande subjektet.

I dessa tre typsituationer används alltså, huvudsakligen, två olika *metoder* för att undanröja den dubbelbeskattning som kan uppstå:

- Med *exemptmetoden* utesluts utländska inkomster från den svenska beskattningen överhuvudtaget. Något förenklat tas dessa

inkomster inte alls med i den svenska skattebasen (det vill säga att de beaktas inte som beskattningsbara inkomster i taxeringen). Man kan säga att dubbelbeskattning därmed undviks eftersom de utländska inkomsterna endast beaktas i utlandet.

- *Avräkningsmetoden* används när de utländska inkomsterna väl har tagits med i den svenska skattebasen. Den svenska skatten kan då sättas ner, typiskt sett med ett belopp motsvarande den utländska skatten eller den svenska skatt som belöper sig på de utländska inkomsterna.

Neutralitetsprinciper vid beskattningen av utländska inkomster

De tekniska huvudlinjer som skisserats i föregående avsnitt är generaliseringar. Som kommer att synas nedan finns det många skillnader mellan länderna och även undantag inom respektive land. Det ska visa sig att de nu nämnda generaliseringarna får sin betydelse klarlagd om de belyses genom undantagen, eftersom underliggande rationaliteter då lättare kan klarläggas. Också den rättspolitiska diskussionen av dessa frågor brukar föras på en mycket generell nivå, närmare bestämt i termer av två ekonomiskt influerade principer: kapitlexportneutralitet och kapitalimportneutralitet. Den förstnämnda brukar sägas motverka snedvridningar i kapitalrörelserna, eftersom en ordning som följer denna neutralitetsprincip inte skiljer mellan investeringar beroende på i vilket land de genomförs. Denna typ av neutralitet är alltså tänkt att uppnås av den kapitlexporterande staten. Samtidigt brukar det sägas att även kapitalimportneutralitet motverkar snedvridningar genom att avkastningen från en viss verksamhet inte behandlas olika beroende på från vilket land kapitalet härrör. Skillnaden ligger alltså i utsiktspunkten; antingen jämförs skattekonsekvenserna i investerarstaten eller i verksamhetsstaten. Sammanfattningsvis:

- Enligt principen om *kapitlexportneutralitet* bör utlandsinvesteringar globalt sett beskattas lika oavsett i vilket land de genomförs. Perspektivet är investerarstatens.

- *Kapitalimportneutralitet* föreligger om investeringar beskattas lika oberoende av vilket land investeringen sker från. Perspektivet är verksamhetsstatens.

Avräkningsmetoden anses traditionellt bidra till kapitalexportneutralitet, eftersom en beskattning av utländska inkomster förenad med en nedsättning för utländska skatter betyder att dessa inkomster ofta beskattas med samma totala belopp som rent nationella inkomster. En person som väljer mellan att investera i hemlandet eller utomlands skulle därmed, idealt sett, inte påverkas av beskattningen. Exemptmetoden anses istället gynna kapitalimportneutralitet. Om hemviststaten inte alls beskattar de utländska inkomsterna beskattas de nämligen ofta på samma nivå som övriga inkomster i källstaten.

Det är inte ovanligt att såväl ekonomer som jurister förespråkar kapitalimportneutralitet inom EU. Detta synes ofta vila på andra slags överväganden (exempelvis att utlandsinvesteringar i allmänhet bör gynnas) än sådana som rent välfärdsekonomiskt skulle betyda ett försteg för denna neutralitetsprincip. Detsamma kan nog i viss utsträckning sägas om kapitalexportneutralitet som historiskt framförallt har förfäktats i USA. I nutida nationalekonomisk forskning är det vanligt att inte förespråka någon av dessa neutralitetsprinciper rakt av utan istället lägga större vikt vid olika hybridformer av neutralitet eller helt överge dikotomin mellan export- och importneutralitet. Detta har dock inte fått något större genomslag i rättsvetenskapen eller i rättspolitiska debatter. I den jämförelse mellan länder som redovisas nedan är det möjligt att se att också den juridiska ytstrukturen i de olika länderna återspeglar en hög grad av differentiering snarare än likriktning. Detta gäller såväl situationen inom varje enskilt land som jämförelsen mellan länder.

Undanröjande av dubbelbeskattning i EU-rätten

Förbudet mot restriktioner för kapitalrörelser regleras i artikel 64–66 EUF-fördraget (tidigare artikel 56–59 EG-fördraget). Vid direkt-

investeringar kan det också, eller istället, vara etableringsrätten i artikel 49–55 EUF-fördraget (tidigare artikel 43–48 och 294 EG-fördraget) som ska tillämpas. Förhållandet mellan dessa två regleringar är komplicerat och kan inte närmare beröras här,⁴ men det kan konstateras att den största skillnaden mellan dem är att reglerna om kapitalrörelser också gäller transaktioner i förhållande till tredje länder.

EU-domstolens tolkning av artiklarna 64 och 49 EUF-fördraget i förhållande till internationell dubbelbeskattning kan, något förenklat, sammanfattas så att varken juridisk eller ekonomisk dubbelbeskattning *i sig* är förbjudet. Om båda inblandade stater beskattar den aktuella inkomsten på samma sätt som de beskattar motsvarande inhemska inkomster strider inte beskattningen mot EU-fördragen oavsett om det sammanlagda resultatet av de olika ländernas beskattning blir tyngre än för de rent nationella inkomsterna.⁵ I frånvaro av diskriminerande behandling någon av staterna (utan beaktande av den sammanlagda skatteeffekten) är det alltså tillåtet att flera medlemsstater beskattar samma inkomst. Däremot kan moment i en sådan beskattning vara diskriminerande och därmed innebära att åtgärden är förbjuden.

Det sistnämnda förhållandet har inneburit att en stor del av medlemsstaternas metoder för att undanröja ekonomisk dubbelbeskattning av aktieägare och kedjebeskattnings i bolagssektorn har förklarats strida mot EU-fördragets regler om fri rörlighet. Ofta har nämligen dessa system inte omfattat utländska ägare eller aktier. Som exempel när det gäller utgående investeringar kan nämnas de nederländska och finländska systemen för lättnad av den ekonomiska dubbelbeskattningen hos aktieägare (individer).⁶ Som vi kommer se nedan har flera medlemsstater därefter i stor utsträckning övergivit tidigare integrerade bolags- och utdelningsbeskattningssystem. I förhållande till undanröjande av kedjebeskattnings i bolagssektorn vid utgående investeringar skulle det dröja till 2006 innan EU-domstolen tolkade fördraget. Här gällde det brittiska regler för avräkning och exempt.⁷

Det är tydligt att EU-fördragen, såsom de tolkats av EU-domstolen, inte ansluter sig till någon av de två huvudsakliga neutralitetsprinciperna för internationella investeringar. Det närmaste man direkt kan komma en reglering just av internationell dubbelbeskatt-

ning är artikel 293 i det tidigare gällande EG-fördraget. Här förklarades att medlemsstaterna fick ingå bilaterala överenskommelser för undanröjande av internationell dubbelbeskattning. Denna regel saknade direkt effekt och kunde därför inte innebära någon skyldighet för medlemsstaterna att undanröja dubbelbeskattning i enskilda fall.⁸ Den är nu borttagen i och med Lissabonfördraget, och det har diskuterats vilken rättslig betydelse detta har.

Utöver vad som följer av EU-fördraget har tre EU-direktiv antagits med regler för beskattningen av gränsöverskridande kapitalrörelser och etableringar inom EU. Ränte/royaltydirektivet föreskriver huvudsakligen att gränsöverskridande ränte- och royaltybetalningar mellan närstående bolag inom EU ska vara undantagna från beskattning i den stat där betalningen uppkommer (källbeskattning), se artikel 1.1. Sparandedirektivet innehåller bestämmelser om informationsutbyte vid gränsöverskridande räntebetalningar till individer.

Mest centralt för den aktuella frågeställningen är emellertid moder/dotterbolagsdirektivet, som behandlar beskattningen av gränsöverskridande direktinvesteringar i utländska subjekt (moder/dotterbolagsförhållanden). Ett moder/dotterbolagsförhållande definieras i artikel 2 som ett ägande av minst 10 procent av kapitalet i dotterbolaget. Artikel 4 i direktivet innebär att kedjebeskattningen av EU-interna, gränsöverskridande direktinvesteringar ska undanröjas, varvid medlemsstaterna ges en valfrihet mellan användningen av indirekt avräkning och exempt. Vidare innebär artikel 5 att källbeskattning av utdelningar på samma slags investeringar är förbjuden.

I detta sammanhang är det intressant att notera sambandet mellan de metoder som beskrivs som valfria i direktivet och förbudet mot källbeskattning av utdelningar. En förutsättning för att exemptmetoden ska vara likvärdig med avräkningsmetoden, och även med den exemptmetod som används för att undanröja kedjebeskattning av rent nationella investeringar, är att utdelningarna inte källbeskattas. Sådan källbeskattning kan hanteras av avräkning med inte av exempt. I de flesta stater är sådan källbeskattning ett rent internationellt moment i beskattningen, som inte förekommer i interna situationer.

Slutsatsen blir alltså att inte heller direktiven, vare sig uttryckligen eller till sina effekter, ger något företräde åt vare sig kapital-

exportneutralitet eller kapitalimportneutralitet. Detta är den sammantagna betydelsen av moder/dotterbolagsdirektivets valmöjlighet mellan avräkning och exempt och förbudet mot källbeskattning av utdelningar.

Metodvalet i olika medlemsstater

I detta avsnitt är avsikten att redogöra för användningen av exemptmetoden respektive avräkningsmetoden för undanröjande av internationell dubbelbeskattning i fyra olika EU-länder. De olika metodernas grundläggande drag och i förekommande fall deras samband med nationella policys kommer att behandlas. Det brukar sägas att inget land helt och hållet använder avräkningsmetoden eller exemptmetoden, utan att det rör sig om gradskillnader snarare än om artskillnader. Något som kommer att framgå i det följande är att det uppenbarligen finns en skillnad mellan anglosaxiska (för EU:s vidkommande främst Storbritannien) och kontinentaleuropeiska rättsordningar. Men det finns också andra mekanismer som är svårare att sätta fingret på. Dessutom har det skett en utveckling över tid som åtminstone på ytan verkar komplicera bilden. De olika mekanismerna måste relateras dels till den grundläggande bestämningen av skattebasen, dels till de inhemska ordningarna för beskattning av företagsgrupper i allmänhet.

Storbritannien: Traditionellt ett fäste för avräkningsmetoden

Under 2000-talets första decennium och även 2010 har Storbritannien genomfört genomgripande omarbetningar av sin skatterättsliga lagstiftning, såväl avseende beskattningen av individer som företag,⁹ samtidigt som det är tydligt att de traditionella strukturerna fortfarande finns kvar i stor utsträckning. Syftet med den nya lagstiftningen har framförallt varit att genomföra redaktionella ändringar för att uppnå förenklingar och moderniseringar av språkbruk och lagstift-

ningsstruktur. Som vi ska se har dock också omfattande materiella ändringar gjorts på det område som här är intressant.

Först kan vi betrakta landets principer för obegränsad skattskyldighet. Att en individ eller ett bolag är ”obegränsat skattskyldig(t)” i ett givet land, innebär en skyldighet att i det landet betala skatt för alla sina inkomster, både inhemska och utländska. I Storbritannien följer dessa principer ett typiskt anglosaxiskt mönster. Historiskt har man skiljt mellan bosättning (”residence”) och hemvist (”domicile”) för individer, medan för bolag sätesprincipen har följts. Åtskillnaden mellan bosättning och hemvist för individer är betydelsefull för frågan om undanröjande av internationell dubbelbeskattning, eftersom personer som enbart har uppnått status av bosatta i Storbritannien endast blir beskattade för sådana utländska inkomster som betalas till Storbritannien (”remittance basis”). Här finns alltså i grunden ett slags exemptmetod för personer som ligger på gränsen till att omfattas av det brittiska systemet. För bolag innebär antingen inkorporering (registrering) i Storbritannien eller företags ledning i Storbritannien obegränsad skattskyldighet.¹⁰ Det sistnämnda kriteriet utvecklades i rättspraxis, medan det förstnämnda lagstodades 1988. Företags ledning har framförallt ansetts vara där bolagets styrelse sammanträder.

Grunden för den brittiska beskattningen av investeringar i utländska bolag är vad som i framförallt brittisk och amerikansk diskussion brukar kallas principen om ”deferral” (ungefär ”uppskov”), vilken innebär att de utländska inkomsterna inte beskattas förrän de hämtas hem i form av utdelning. Här finns en likhet med reglerna om ”remittance”, även om de sistnämnda inte är beroende av den legala formen genom vilken den utländska inkomstbringande verksamheten bedrivs. Det är intressant att notera att begreppet ”deferral” i princip är ett anglosaxiskt påfund, trots att mycket få länder beskattar inkomster i utländska bolag när de uppkommer.

Den dominerande unilaterala metoden för undanröjande av internationell dubbelbeskattning har alltsedan 1950 varit avräkningsmetoden. Vad gäller direktinvesteringar gäller den både för verksamheter som bedrivs inom samma juridiska subjekt utomlands, och för verksamheter som bedrivs genom ett utländskt bolag. Avräknings-

metoden används också vid portföljinvesteringar. Tekniken varierar beroende på om det rör sig om utländsk beskattning hos samma subjekt (juridisk dubbelbeskattning) eller hos ett annat utländskt subjekt (ekonomisk dubbelbeskattning eller kedjebeskattnig).

I det förstnämnda fallet beviljas en direkt avräkning ("direct credit"), medan man i det andra fallet traditionellt har beviljat en indirekt avräkning (i Storbritannien kallad "credit for underlying taxes", i USA "indirect credit").¹¹ Även de brittiska skatteavtalen är i stor utsträckning utformade på detta sätt. Den sistnämnda typen av avräkning har enbart medgivits vid bolags direktinvesteringar, vilka avgränsas till en ägarandel på minst 10 procent av röstetalet i det utländska bolaget. Denna indirekta avräkning är emellertid på väg att fasas ut till förmån för en tillämpning av exemptmetoden för att undanröja all kedjebeskattnig vid alla investeringar i utländska aktier, det vill säga inte begränsat till direktinvesteringar. Detta betyder att man nu distanserar sig från den amerikanska hållningen att aldrig undanta inkomster från utländska investeringar helt från nationell företagsbeskattnig. Istället närmar sig Storbritannien de kontinentaleuropeiska rättsordningarna i detta avseende. Som ett av skälen till ändringen uppgav den brittiska regeringen att den skulle "help the U.K. meet its policy commitments as an EU member state".¹²

Ett större utrymme för exemptmetoden visar sig innebära en intensifierad diskussion om reglerna för att förhindra oönskad skatteplanering och skatteflykt (angående det sistnämnda, se Mattias Dahlbergs kapitel i denna bok). I Storbritannien har detta yttrat sig i förslag om ändrade CFC-regler, ökad vikt för internprissättningsreglerna och avdragsbegränsningar för finansieringskostnader avseende sådana innehav som omfattas av exemptmetoden. Den nuvarande brittiska CFC-lagstiftningen har samtidigt varit under översyn alltsedan EU-domstolens dom i *Cadbury Schweppes*-målet, som innebar att de brittiska reglerna inte var förenliga med EU-rätten (se vidare Mattias Dahlbergs kapitel).¹³ Under de nuvarande reglerna innebär en utländsk skattenivå på mindre än tre femtedelar av den brittiska att CFC-beskattnig inträder. Det finns flera undantag från sådan beskattning trots att skattenivån är för låg, bland annat när syftet

med innehavet är ett annat än att undkomma brittisk skatt. Just denna undantagsregel underkändes av EU-domstolen i det nyssnämnda målet.

Den direkta avräkningen är begränsad till den inhemska skatt som belöper sig på den ifrågavarande utländska inkomsten. En särskild beräkning görs därvid normalt sett för varje utländsk inkomstpost (per item-principen), varför lågbeskattade och högbeskattade utländska inkomster inte tillåts utjämnas varandra. För att bedöma vilka inkomster som kan avräknas har Storbritannien en uppsättning källregler, vilka syftar till att avgöra varifrån inkomsten härrör såväl rent geografiskt som kategorimässigt. Man kan spåra per item-principen och de ganska rigorösa källreglerna till den brittiska skatterättens allmänna uppbyggnad som ett cedulaert system, vars rötter sträcker sig ända tillbaka till början av 1800-talet.¹⁴ Enligt detta system hänförs den skattskyldiges inkomst till olika inkomstkategorier och, under dessa, olika korgar. Den rättsliga grunden för beskattning är då inte en persons totala inkomst som bestäms av ett mer eller mindre generellt inkomstbegrepp utan huruvida inkomsten i fråga kan hänföras till någon av kategorierna. Vid beskattningen krävs då en uppsättning källregler som fördelar inkomsterna till de respektive kategorierna och korgarna. Det följer av ett sådant system att användningen av avräkningsmetoden splittras upp åtminstone enligt de olika kategorierna som styr den ordinarie taxeringen, såvida man inte inför särskilda regler för att tillåta avräkning över de cedulära gränserna.

Tyskland: Mångfald och metodbyten för att skydda skattebasen

Precis som Storbritannien har Tyskland genomfört omfattande skatterättsliga reformer under de senaste åren. Även här uppvisar emellertid reformerna en hög grad av rättslig kontinuitet i förhållande till utvecklingen under 1900-talet. Utöver vad som behandlas nedan kan det nämnas att Tyskland närmar sig ett mer utpräglat dualt system av en liknande variant som i Sverige. Detta är en typ av

cedulärt skattesystem som har två huvudsakliga kategorier, vanligtvis kapitalinkomster och arbetsinkomster.

I Tyskland är det hemvist eller stadigvarande vistelse som grundar obegränsad skattskyldighet för individer.¹⁵ Förekomsten av en bostad och utnyttjandet av denna är avgörande för hemvistbedömningen. Frågan om stadigvarande vistelse bedöms mot bakgrund av om vistelsen i Tyskland indikerar att avsikten är att stanna kvar en längre tid. Efter sex månaders vistelse antas dock denna avsikt vara förhanden. För bolag är det naturligtvis annorlunda. Huvudregeln är att det bolagsrättsliga sätet är avgörande, vilket i praktiken är en inkorporationsprincip eftersom bolag som bildats enligt tysk bolagsrätt måste ha sitt säte i Tyskland. Men ytterligare en faktor kan grunda obegränsad skattskyldighet för bolag, nämligen företagens ledning. Detta anges som "Oberleitung", det vill säga ungefär den övergripande ledningen i företaget. I praxis har detta utvecklats till ett fokus på den löpande ledningen i företaget (jämför ovan om Storbritanniens fokus på platsen för styrelsens möten). En sådan princip om den *effektiva* ledningen som grund för bolags obegränsade skattskyldighet förekommer i många kontinentaleuropeiska rättsordningar (jämför nedan angående Nederländerna).

Vad gäller metoder för undanröjande av dubbelbeskattning är läget i Tyskland mer komplext än i Storbritannien. För det första blir det betydelsefullt att göra en tydligare åtskillnad mellan den rättsliga form i vilken de utländska inkomsterna har uppstått, och för det andra används ofta helt olika metoder beroende på om de unilaterala reglerna eller skatteavtalens metodartikel används. Som vi ska se är det emellertid tveklöst exemptmetoden som dominerar för att undanröja internationell dubbelbeskattning, särskilt när det gäller investeringsinkomster. Detta gäller även historiskt.

För inkomster som omfattas av den tyska skattebasen medges huvudsakligen en unilateral avräkning av utländsk skatt.¹⁶ Mot bakgrund av att avräkningsmetodensålunda används i den interna rätten för att undanröja internationell dubbelbeskattning har den tyska inkomst- och bolagsskatten beskrivits som utformad i linje med principen om kapitalexportneutralitet.¹⁷ Förutsättningen för avräkning är dock att man är föremål för obegränsad skattskyldighet, att just

detta skattesubjekt har beskattats utomlands (det vill säga en *direkt* avräkning), att det rör sig om utländsk inkomst, att det rör sig om utländska skatter som kan anses motsvara den tyska inkomstskatten och att den utländska skatten tas ut i det land som utpekats av källreglerna. Spärregeln följer den så kallade per country-principen, vilken innebär att det högsta avräkningsbara beloppet beräknas på all utländsk inkomst från ett visst land (jämför den ovannämnda per item-principen i Storbritannien). Någon framrullning ("carry forward") av överskjutande utländska skatter till senare beskattningsår tillåts inte. Den unilaterala avräkningsmetoden får emellertid inte användas när utländska inkomster uppkommer i ett land med vilket Tyskland har ett gällande skatteavtal.

Inkomster från investeringar i utländska bolag beskattas inte löpande, men utdelningen beskattas normalt sett varvid man får avräkna eventuella källskatter enligt den interna rätten. När det gäller *bolags* investeringar i sådana fall föreskrivs emellertid exemptmetoden för utdelningarna, det vill säga dessa undantas från beskattning, oavsett graden av ägande.¹⁸ Avkastning av såväl utländska direktinvesteringar som portföljinvesteringar undantas alltså från beskattning i Tyskland. Detta är emellertid inte unikt för utländska utdelningar, utan kedjebeskattnings undanröjs generellt på detta sätt. Systemet introducerades 2000 för att fylla tomrummet efter det avskaffade systemet för avräkning av underliggande bolagsskatt på aktieägarnivån (avseende såväl ägande bolag som individer). Skälet till avskaffandet av avräkningsmetoden för undanröjande av ekonomisk dubbelbeskattnings och kedjebeskattnings vid aktieinvesteringar var till stor del den EU-rättsliga utvecklingen och den policydiskussion om bolagsskattesystemens utformning som fördes inom EU.

De tyska skatteavtalen följer delvis helt andra principer än den interna rätten. Dessa föreskriver huvudsakligen exemptmetoden för alla inkomster utom passiva kapitalinkomster (utdelningar på portföljaktier, räntor och royalties) och i vissa fall styrelsearvoden, inkomster för artister och sportutövare samt inkomster för uthyrd arbetskraft.¹⁹ Filialinkomster undantas alltså från beskattning i Tyskland enligt dess skatteavtal. Här görs emellertid undantag för situationer då källstaten lågbeskattar inkomsten eller inte beskattar den alls. I

sådana fall frångås exemptmetoden och avräkningsmetoden tillämpas istället. Skatteavtalen innehåller därvid ofta så kallade *subject to tax*-regler (enligt vilka användningen av metoderna förutsätter att inkomsten faktiskt har beskattats i källstaten), medan den interna rätten säkerställer en beskattning till vissa nivåer (se vidare nedan angående CFC-reglerna). För de inkomster som undantas från exemptmetoden (till exempel de nämnda passiva kapitalinkomsterna) används istället avräkningsmetoden under förutsättning att de över huvud taget får beskattas i källstaten. Med tanke på att Tyskland har ett mycket stort antal skatteavtal råder det ingen tvekan om att exemptmetoden kommer till användning i de flesta fallen, trots att det finns en underliggande direkt avräkning i den interna lagstiftningen. Eftersom den tyska exemptmetoden undantar utländska inkomster från skattebasen kan inte utländska förluster kvittas mot inhemska inkomster.²⁰

Med tanke på att exemptmetoden har en så dominerande ställning är det inte överraskande att det finns avancerade underkapitaliseringsregler och CFC-regler. Båda dessa regelsystem har skärpts efter utökningen av exemptmetodens användningsområde. Men åtgärder har samtidigt vidtagits för att anpassa CFC-reglerna till EU-rätten. Numera är kriteriet för tillämpning av dessa regler en frånvaro av ”ekonomisk substans” i det utländska bolaget. Mest intressant i detta sammanhang är att CFC-reglerna innehåller mekanismer för ett byte till avräkningsmetoden vid vissa typer av utländska lågbeskattade inkomster, inte bara för dotterbolagsinkomster som löpande beskattas om de träffas av CFC-lagstiftningen utan också för filialinkomster.²¹ Den sistnämnda regleringen har prövats av EU-domstolen.

Nederländerna: Ett utpräglat exemptland?

Som vi ska se har Nederländerna en historiskt rakt motsatt position jämfört med den brittiska, och även i någon mån den tyska. Genom den nederländska rättsordningen kan man också tydligt se de typiskt kontinentaleuropeiska dragen hos det ovan behandlade tyska systemet. Nederländerna är ett ännu mer utpräglat exemptland än Tyskland. Beträffande den nederländska skatterättens allmänna struktur

genomfördes en omfattande skattereform 2001, vilken gav inkomstskatten tydligare duala drag. Ännu mer nyligen, närmare bestämt 2007, genomförde Nederländerna reformer på området för undanröjande av internationell dubbelbeskattning, men detta har skett från en annan utgångspunkt och med andra resultat än i Storbritannien och Tyskland.

En fysisk person har skatterättsligt hemvist i Nederländerna om personen ifråga bedöms ha varaktiga personliga band till Nederländerna, framförallt en bostad och familj i landet. När det gäller juridiska personer kan, som i Tyskland, antingen platsen för inkorporering eller verklig ledning (framförallt den löpande företagsledningen) grunda hemvist.

Vad gäller undanröjande av kedjebeskattnings i företagsgrupper har användningen av exemptmetoden en lång tradition i Nederländerna. Redan på 1890-talet infördes metoden unilateralt för utdelningar mellan bolag. Motsvarande regler finns fortfarande i det nederländska skattesystemet. Någon åtskillnad görs generellt inte mellan utländska och inhemska andelar, men det finns ett krav vid utländska äganden på att det ägda bolaget inte får beskattas med en skattesats lägre än 10 procent om inkomsten beräknas enligt de nederländska reglerna. Detta krav har ersatt det tidigare kravet på att ett utländskt bolag skulle vara skattskyldigt i sin hemviststat. Graden av ägande måste uppgå till minst fem procent varvid lageraktier är undantagna. Ägandekravet kan frångås, framförallt när det finns ett samband mellan verksamheterna i de två bolagen. När det gäller utländska aktier ska det däremot alltid finnas något slags samband mellan bolagens verksamheter, oavsett om ägandekravet är uppfyllt eller inte. Utländska portföljinvesteringar är alltså formellt uteslutna från exemptsystemet. EU-interna ägarförhållanden omfattas emellertid inte av det sistnämnda kravet. Det finns dessutom förslag om att kravet på direktinvestering ska kunna frångås när den utländska beskattningen håller en viss nivå.²² Om kraven för exemptmetoden väl är uppfyllda får inte det nederländska bolaget dra av finansieringskostnader för den utländska investeringen.

När kraven för en tillämpning av exemptmetoden inte är uppfyllda används istället indirekt avräkning för att undanröja internationell

kedjebeskattnig. Något som är intressant att notera är att Nederländerna, trots den långa traditionen av användning av exemptmetoden, helt saknar CFC-lagstiftning.²³ Det nyss nämnda skattesatskravet är det enda kravet på den utländska beskattningen, och det enda som inträffar vid obefintlig utländsk beskattning är således en nederländsk utdelningsbeskattning. Den så kallade principen om deferral frångås aldrig. Precis som i Storbritannien och Tyskland ser man tydligt det historiska sambandet mellan den skattemässiga behandlingen av utlandsinvesteringar som genomförs i ett separat utländskt rättssubjekt och beskattningen av inhemska företagsgrupper. Det är emellertid återigen intressant att notera att detta samband inte är fullständigt eftersom de metoder som gäller för rent interna situationer inte tillåts slå igenom fullt ut vid gränsöverskridande investeringar, även om Nederländerna går längre i detta avseende än Storbritannien och Tyskland.

Användningen av exemptmetoden begränsas emellertid inte till undanröjande av kedjebeskattnig. Både unilateralt och bilateralt används huvudsakligen exemptmetoden för aktiva inkomster (det vill säga utdelningar på direktinvesteringar) medan avräkningsmetoden används för passiva inkomster (utdelningar på portföljinvesteringar samt räntor och royalties).²⁴ Även om det finns vissa undantag – exempelvis gäller avräkning för inkomster för artister och sportutövare, pensioner och styrelsearvoden – är detta en avsevärd skillnad jämfört med framförallt den anglosaxiska regleringen. I frånvaron av ett skatteavtal krävs emellertid att den utländska inkomsten verkligen har beskattats utomlands för att reglerna om undanröjande av dubbelbeskattnig ska kunna användas. Det finns också en annan skillnad. För undanröjande av internationell juridisk dubbelbeskattnig föreskriver de inhemska reglerna en så kallad alternativ exempt, vilket innebär att den utländska inkomsten inte undantas från skattebasen utan den nederländska skatt som belöper sig på de utländska inkomsterna tillåts istället sänka skatten. Detta ger oftast samma resultat som en begränsning av skattebasen. En viktig skillnad finns emellertid. Den nederländska exemptmetoden medger, till skillnad från den tyska, att utländska förluster används i taxeringen trots att en utländsk inkomst inte hade beskattats. Detta är en följd av att själva skattebasen inte påverkas av alternativ exempt.

För den närmare beräkningen av nedsättningen hänvisas i de nyare skatteavtalen till den interna rätten. I de sällsynta fall avräkningsmetoden används följer spärrbeloppsberäkningen antingen overallprincipen (enligt vilken ett högsta avräkningsbelopp beräknas för all utländsk inkomst) eller per country-principen beroende på vilken som är förmånligast. Eftersom alternativt exemplet tillämpas måste även ett slags spärrbeloppsberäkning göras vid tillämpning av exemplet, låt vara att det alltid blir detta belopp med vilket skatten sätts ned. Här gäller per country-principen. I båda dessa fall medger Nederländerna en evig framrullning av utländska skatter som överstiger spärrbeloppet.

Sverige: Mångfald inom bestämda ramar

De rättsordningar som nu diskuterats kan jämföras med den svenska avgränsningen av skattebasen och särskilt metoderna för att undanröja internationell dubbelbeskattning. Det svenska systemet uppvisar likheter med samtliga dessa rättsordningar. Sverige delar den tendens som kunde ses i Nederländerna och Tyskland mot ett mer utpräglat dualt inkomstskattesystem. I vissa avseenden ser man influenser från de anglosaxiska (dock framförallt det amerikanska) ganska expansiva skatteanspråken. Men å andra sidan ser man också tydliga drag av territoriella begränsningar i linje med de kontinentaleuropeiska rättsordningarna, och då särskilt Tyskland. Denna tvetydighet är också tydligt manifesterad i det historiska förloppet och hur detta har framställts. Under 1960-talet slog avräkningsmetoden igenom för vissa utlandsinvesteringar. Samtidigt har frågan om internationell kedjebeskattningsprincip alltid diskuterats i samma linjer eller sammanhang som rent nationell kedjebeskattningsprincip eller den nationella bolagsbeskattningsprincipen i allmänhet. Till skillnad från de ovan behandlade länderna har det på senare år i Sverige inte gjorts några genomgripande förändringar av metoderna för att undanröja internationell dubbelbeskattningsprincip eller kedjebeskattningsprincip.

Även Sverige använder hemvistprincipen för att grunda obegränsad skattskyldighet.²⁵ För individer är kriterierna bosättning,

stadigvarande vistelse eller väsentlig anknytning till Sverige. Bosättningskriteriet är kopplat till kriterierna för folkbokföring, och stadigvarande vistelse anses normalt sett föreligga vid en sex månaders vistelse i landet. Frågan om väsentlig anknytning till Sverige avgörs genom en sammanvägning av ett antal faktorer. För juridiska personer följs, på ett liknande sätt som i Storbritannien, sätesprincipen (eller registreringsprincipen). I första hand är platsen för registrering avgörande, vilket för svenska aktiebolag alltid är detsamma som styrelsens säte, och i andra hand bestämmer platsen för styrelsens säte (eller, i sista hand, någon annan liknande omständighet). Obegränsat skattskyldiga taxeras för sina inkomster oberoende av dessas territoriella ursprung. Man kan nog säga att Sverige står närmare den tyska traditionen vad gäller skattskyldighet för individer medan den anglosaxiska traditionen är starkare avseende juridiska personer.

För att undanröja internationell juridisk dubbelbeskattning (till exempel för filialinkomster) används avräkningsmetoden medan exemptmetoden gäller för att undanröja internationell kedjebeskattnings i vissa fall.²⁶ Avräkningsmetoden föreskrivs både i intern rätt (vilken tillämpas i avsaknad av skatteavtal) och i skatteavtalen, och avtalen hänvisar till den interna rätten för den närmare beräkningen av avräkningsbeloppet. Det rör sig endast om en *direkt* avräkning. Den maximala nedsättningen bestäms enligt overallprincipen vilket alltså här främst ansluter till den nederländska rättsordningen. Sveriges version av overallprincipen är emellertid så förmånlig att det inte, som i Nederländerna, behövs en valfrihet mellan denna och per country-principen. Utländska filialförluster ska nämligen inte fördelas till de utländska inkomsterna vid beräkningen av det maximala avräkningsbeloppet i Sverige. Det betyder att overallprincipen aldrig blir mindre förmånlig för den skattskyldige än per country-principen. Men till skillnad från Nederländerna medger Sverige endast framrullning av överskjutande utländska skatter i fem år. Avräkningsmetoden har vuxit fram successivt under 1900-talet. Bortsett från några skatteavtal under 1980-talet har den använts för filialinkomster i avtalen sedan 1960-talet.

Internationell kedjebeskattnings kan som nämnts undanröjas genom exemptmetoden, men detta gäller i huvudsak för juridiska per-

soners direktinvesteringar vilka definieras som äganden som minst uppgår till 10 procent av röstetalet i det ägda bolaget. I andra fall uppstår en kedjebeskattnings av inkomster på olika nivåer i samma företagsgrupp. Mindre ägarandelar drabbas av full kedjebeskattnings, även om internationell juridisk dubbelbeskattnings i form av källbeskattnings av utdelningar i dessa fall kan undanröjas med avräkningsmetoden. Lågbeskattade inkomster i utländska bolag ska ibland beskattas löpande hos den svenska ägaren enligt de svenska CFC-reglerna.²⁷ När de utländska CFC-inkomsterna inte är helt obeskattade utomlands betyder detta att det uppstår en löpande internationell dubbelbeskattnings av dessa inkomster. Sverige undanröjer denna dubbelbeskattnings genom avräkningsmetoden. Detta är i praktiken ett byte från exempt till avräkning för utländska direktinvesteringar, något som har motiverats med att kapitalexportneutralitet i dessa fall ska eftersträvas istället för kapitalimportneutralitet.

Även i Sverige har metoden för att undanröja internationell kedjebeskattnings vid direktinvesteringar ett starkt samband med hur liknande kedjebeskattnings undanröjs i motsvarande rent nationella situationer. Närmare bestämt är det huvudsakligen samma regler som tillämpas. Till skillnad från Storbritannien och Tyskland, men i likhet med Nederländerna, har Sverige en lång tradition av undantag från beskattnings för mottagen utdelning inom koncerner och även vid lösare kopplingar mellan olika bolag. Dessutom har den ekonomiska dubbelbeskattnings av bolagsinkomster upprätthållits i Sverige (det så kallade klassiska systemet för bolagsbeskattnings). Mot bakgrund av dessa förhållanden framstår det inte som någon tillfällighet att en användning av avräkningsmetoden för att undanröja kedjebeskattnings vid utländska direktinvesteringar aldrig har diskuterats på allvar i Sverige.

Visar exemplet dubbelbeskattning ett decentraliserat alternativ för EU:s skattesamarbete?

På det övergripande regelplanet är det möjligt att identifiera stora likheter mellan de nu jämförda EU-medlemsstaterna. Samtliga länder använder någon typ av hemvistprincip för att ställa ett globalt beskattningsanspråk på personer som antingen är bosatta i landet eller har någon mer kvalificerad anknytning dit. Och i alla behandlade rättsordningar aktualiserar ett sådant beskattningsanspråk frågan om hanteringen av internationell dubbelbeskattning. När det gäller internationell juridisk dubbelbeskattning använder vissa länder avräkningsmetoden såväl unilateralt som i sina skatteavtal. Andra använder exemptmetoden över hela linjen, eller avräkning unilateralt och exempt i skatteavtalen. För länder som på ytan följs åt skiljer sig ofta den närmare konstruktionen av metoderna i lagstiftning och rättspraxis. När det gäller internationell kedjebeskattnig verkar det finnas större samstämmighet för exemptmetoden.

Generellt är det intressant att se att skillnaderna i stor utsträckning är relaterade till juridisk form och tradition. Det är nog lätt att föreställa sig att den skatterättsliga behandlingen av utländska inkomster borde vara ungefär densamma, eller att trenderna åtminstone borde vara likartade, oberoende av den utländska verksamhetens juridiska form. Men det är tydligt att det rättsliga sambandet mellan utländska och inhemska investeringar i andra rättsliga subjekt än investeraren själv i många avseenden är starkare än den ekonomiska likvärdigheten mellan utlandsinvesteringar i olika rättsliga former. Strukturella förändringar i aktie- eller koncernbeskattningen får ofta stora konsekvenser för beskattningen av juridiskt motsvarande investeringar utomlands.

Av den ovanstående genomgången är det möjligt att se traditioner inom varje enskilt land, successiva förändringar som sträcker sig över 1900-talet och också omfattande skiften på senare tid. Även ur ett längre historiskt perspektiv ser man under 2000-talets början stora omsvängningar i de studerade EU-ländernas rättsliga behandling av olika utlandsinvesteringar. Det är tydligt att denna utveckling har

ett samband med skatterättens europeisering, samtidigt som det som framgått inte är de EU-rättsliga reglerna som formellt har drivit utvecklingen. Dessutom är det en allmän tendens i västvärlden att delvis överge den indirekta avräkningen. Samtidigt har framförallt Kina övergått till ett territoriellt sett mer expansivt skattesystem, med en utbyggd indirekt avräkning. Kanske kan utvecklingen i väst ses i ljuset av att den indirekta avräkningens legitimitet delvis har försvunnit. Som vi har kunnat se har det nämligen skett en förskjutning mot cedulära eller duala skattesystem med obefintlig eller svag skatteprogression. Det har påpekats att argumenten för avräkningsmetoden försvagas i sådana sammanhang.²⁸ Men detta återspeglas likväl inte i användningen av metoderna för undanröjande av internationell juridisk dubbelbeskattning, där de traditionella skiljelinjerna mellan länderna huvudsakligen upprätthålls. Den direkta avräkningen finns alltså kvar i ungefär samma utsträckning som tidigare.

Men även när det gäller kedjebeskattningsmetoder är det i samtliga de nu behandlade rättsordningarna endast frågan om en gradvis förskjutning från avräkning till exmpt. Avräkningsmetoden finns kvar på marginalen, som exmptmetodens yttersta konsekvens. Det märks tydligt genom att CFC-lagstiftningen skärps när exmptmetoden införs eller när dess tillämpningsområde utvidgas. Exmptmetoden och avräkningsmetoden är sålunda i symbios såtillvida att den ena förutsätter den andra och vice versa. Det syns särskilt tydligt i det förhållandet att det man brukar kalla typiska exmptländer innehåller element av avräkning (Nederländerna) och vad man brukar kalla typiska avräkningsländer (Storbritannien) i vissa avseenden uppvisar stora likheter med sina kontinentaleuropeiska motpoler. Som nämnts framträder dock skillnaderna och traditionerna tydligare i andra avseenden.

I en diskussion om en fiskal union finns det en poäng med att båda dessa sidor lyfts fram. Till och med när man enbart skrapar på ytan framträder rättskulturella skillnader mellan länderna som kan vara svåra att överbrygga dels inom EU, dels i relationen till tredje länder. Hur reglerna är utformade och hur de används handlar åtminstone inte enbart om ekonomisk målrationalitet. Metoderna för undanröjande av dubbelbeskattning har ett nära samband med ländernas mest grundläggande skatterätt och skattepolitik. Men lika centralt

är att bilden av länderna som enhetliga motpoler nyanseras. Det är förenklat att tala om en konflikt mellan avräknings- och exemptionsländer, eller mellan kapitalexportneutralitet och kapitalimportneutralitet. Alla länder är internt splittrade i sina hållningar, och genom att analysera dessa interna skillnader kan man se vilka aspekter som är avgörande. Frågan om beskattningen av utlandsinvesteringar är i detta sammanhang bara ett exempel, låt vara att just detta exempel är av stor betydelse för spørsmålet om en fiskal union.

Man kan därför behöva överväga förutsättningarna för en sådan union. Det kan hända att man kommer till en punkt där frågan måste ställas i vilken utsträckning det är möjligt att införa en fiskal union och samtidigt respektera de olika ländernas ekonomiska, sociala, kulturella och politiska autonomi vilken har medfört de nu redovisade skillnaderna. Man kan också fråga sig om inte den decentraliserade konvergering som faktiskt sker är att föredra framför sådana centraliserade harmoniseringsåtgärder som en fiskal union skulle kräva. Detta gäller särskilt om man beaktar just möjligheten, och nödvändigheten, att respektera de nämnda skillnaderna.

Källor och litteratur

Inledningsvis nämns Delors-rapporten, *Report on economic and monetary union in the European Community* (Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 1989). Den har givetvis ett samband med den sedan flera år tidigare förda diskussionen om ett fullbordande av den interna marknaden, och man talade sedan 1980-talets början om att strama upp reglerna om fria kapitalrörelser och om ett "removal of fiscal barriers", se särskilt Europeiska kommissionens vitbok *Completing the Internal Market* (COM(85) 310 final), från 1985. Här handlade det dock uteslutande om indirekt beskattning.

För diskussionen om kapitalexportneutralitet och kapitalimportneutralitet hänvisas till Krister Anderssons artikel "An Economist's View on Source versus Residence Taxation – the Lisbon Objectives and Taxation in the European Union" (*Bulletin for International Fiscal*

Documentation 60:10, 2006) och Klaus Vogels artikel "Which Method Should the European Community Adopt for the Avoidance of Double Taxation?" (*Bulletin for International Fiscal Documentation* 56:1, 2002), samt Peggy B. Musgraves bok *United States Taxation of Foreign Investment Income* (Cambridge, Mass.: International Tax Program, Harvard Law School, 1969).

Vad gäller den brittiska skatterätt som tas upp i texten, se vidare standardverket av John Tiley och David Collison; *UK Tax Guide* 2007-08 (London: LexisNexis, 2007). Det cedula systemet behandlas särskilt på s. 249 ff., och angående dess samband med avräkningsmetoden, se John F. Avery Jones kapitel "Does the UK give credit for tax on a permanent establishment abroad?". I: *Essays on International Taxation to Sidney I. Roberts*, redigerad av Herbert H. Alpert och Kees van Raad (Deventer: Kluwer, 1993). För den bakomliggande debatten om avskaffandet av indirekt avräkning, se till exempel Joann M. Weiners artikel "Exempting Foreign Profits From Taxation in the U.K." (*Tax Notes International*, 16 juli, 2007). Angående skärpta regler till skydd för skattebasen, se exempelvis Tom O'Sheas artikel "U.K. Has New CFC Regime in Pipeline" (*Tax Notes International*, 15 februari, 2010). Se även Gnaedinger, Charles, "Country Digest: Japan" (*Tax Notes International*, 8 mars, 2010).

En allmän framställning om den tyska internationella skatterätten är Wolfram Schefflers *Internationale betriebswirtschaftliche Steuerlehre* (München: Vahlen, 2009). Särskilt om kriteriet verklig ledning, se s. 156. Den nya tyska duala inkomstskatten diskuteras i en artikel av Wolfgang Kessler och Rolf Eicke "Welcome to the German Dual Income Tax" (*Tax Notes International*, 27 augusti, 2007). Angående avskaffandet av avräkningsmetoden för internationell kedjebeskattnings, se vidare Hubert E. Mattauschs artikel "Draft Legislation on the Future Taxation of Business Enterprises in Germany" (*Bulletin for International Fiscal Documentation* 54:8, 2000), s. 390, samt boken *Comparative Income Taxation*, redigerad av Hugh J. Ault och Brian J. Arnold (Austin, Tex.: Aspen, 2010), s. 77. De tyska reglerna till skydd för skattebasen och skärpningen av dem beskrivs i Ault och Arnold på s. 78 och 482.

Vad gäller nederländsk rätt har jag i princip uteslutande fått lita till sekundärkällor. 2001 års skattereform beskrivs i Ault och Arnold,

s. 112 och i Henk Vordings och Allard O. Lubbers artikel ”The Netherlands Presumptive Income Tax on Portfolio Investment: Background, Aims and Effects” (*Bulletin for International Fiscal Documentation* 60:8–9, 2006). Angående reglerna för skatterättsligt hemvist, se Ault och Arnold, s. 433. Metoden för undanröjande av kedjebeskattning behandlas i Machiel Lambooi och Sacha Peelen ”The Netherlands Holding Company – Past and Present” (*Bulletin for International Fiscal Documentation* 60:8–9, 2006); och Ault och Arnold, s. 116, 451 och 470; samt i Johann Müllers bok *The Netherlands in International Tax Planning* (Amsterdam: IBFD, 2005). De inhemska reglerna för undvikande av dubbelbeskattning beskrivs i Müller på s. 145 och 148 ff., samt i Ault och Arnold, s. 469. Se även Huidink och Poot, ”Dutch Government Details 2010 Tax Package” (*Tax Notes International*, 21 september, 2009).

Den svenska utvecklingen vad gäller undanröjande av internationell juridisk dubbelbeskattning beskrivs relativt ingående i Leif Muténs artikel ”Credit-metod eller exempt-metod i dubbelbeskattningsavtal – en principfråga?” (*Svensk Skattetidning* 5, 1993), och i Nils Mattssons kapitel ”Exemption or Credit of Tax: What is Sweden’s Preference?” I: *Liber Amicorum Sven-Olof Lodin*, redigerad av Krister Andersson m.fl. (Stockholm: Norstedts, 2001). För kopplingen mellan internationell och nationell kedjebeskattning, se till exempel Leif Muténs uppsats ”Företagsbeskattningsproblem” (särskilt s. 62), i *Tre skatterättsliga uppsatser* (Uppsala: Juridiska föreningen, 1966). Se också, Erik Norrmans och Niclas Virins bok *Slopad bolagsskatt – analys och konsekvenser* (Stockholm: Norstedts, 2007) och följande statliga utredningar och regeringspropositioner: 1928 års bolagsskatteberednings slutbetänkande (SOU 1931:40), och propositionen 1978/79:210 om ändrad företagsbeskattning, samt slutbetänkandet *Utdelningar och kapitalvinster på företagsägda andelar* (SOU 2001:11). Jämför prop. 1990/91:107 om beskattning av inkomst av tjänst från Sverige.

Utanför EU kan man se en utveckling från indirekt avräkning i exempelvis Australien och Norge, se vidare Graeme S. Coopers artikel ”Australia” (*Tax Notes International*, 3 januari, 2005) och Ole Gjems-Onstad ”Norway’s Tax Reform 2004–2006” (*Bulletin for International Fiscal Documentation* 59:4, 2005). När det gäller Australien är det

intressant att notera att detta har skett trots att balansen mellan landets kapitalexport och kapitalimport förändrats till förmån för kapitalexporten, se Michael Dirkis artikel ”Selected Aspects of Australia’s Emerging ”Model” Double Taxation Treaty” (*Bulletin for International Taxation* 62:2, 2008). De senaste tio åren har en liknande diskussion förts i USA, vilken dock inte har resulterat i några genomgripande förändringar, se exempelvis Terrence Chorvat ”Ending the Taxation of Foreign Business Income” (*Arizona Law Review* 42:835, 2000). För den kinesiska utvecklingen *mot* indirekt avräkning, se Andrew Zhu och Julie Jinjun Hao ”China’s Foreign Tax Credit Regime” (*Tax Notes International*, 8 februari, 2010).

De domar från EU-domstolen som kapitlet refererar till kan laddas ned från <http://curia.europa.eu>

Noter

- 1 *Report on economic and monetary union in the European Community*, s. 15.
- 2 *Report on economic and monetary union in the European Community*, s. 17.
- 3 CFC står för ”controlled foreign corporations”.
- 4 Se vidare målen C-452/04 *Fidium Finanz* REG [2006] I-09521, C-157/05 *Holböck* REG [2007] I-04051, C-284/06 *Burda* REG [2008] I-04571 och C-182/08 *Glaxo* REG [2009] I-08591.
- 5 Vad gäller internationell juridisk dubbelbeskattning, se särskilt målen C-513/04 *Kerckhaert* REG [2006] I-10967 och C-67/08 *Block* REG [2009] I-00883.
- 6 Målen C-35/98 *Verkooijen* REG [2000] I-04071 och C-319/02 *Manninen* REG [2004] I-07477.
- 7 Mål C-446/04 *FII Group Litigation* REG [2006] I-11753.
- 8 Se mål C-336/96 *Gilly* REG [1998] I-02793.
- 9 Särskilt kan nämnas de nya Income Tax Act 2007, Corporation Tax Act 2009 och Corporation Tax Act 2010. Detta är ett resultat av det s.k. Tax Law Rewrite Project.
- 10 Sec. 13–18 Corporation Tax Act (”CTA”) 2009.
- 11 Den brittiska avräkningsmetoden regleras i Taxation (International and Other Provisions) Act (”TIOPA”) 2010.
- 12 Gnaedinger, s. 848.
- 13 Mål C-196/04 *Cadbury Schweppes* REG [2006] I-07995.
- 14 Det kan påpekas att termen ”Schedule” under 2000-talet successivt har mönstrats ut ur lagstiftningen, men inkomstskatten grundar sig fortfarande på möjligheten att hänföra inkomster till vissa kategorier, se vidare Ault och Arnold, s. 154.
- 15 För det följande, se 1 § Einkommensteuergesetz (”EStG”), 8–10 § Abga-

- benordning ("AO") och 1 § Körperschaftsteuergesetz ("KStG").
- 16 Avräkningsmetoden regleras i 34c-34d § EStG och 26 § KStG.
- 17 Scheffler, s. 173.
- 18 8b § KStG.
- 19 Se t.ex. artikel 23 i det svensk-tyska avtalet (SFS 1992:1193) och artikel 23 i det tysk-amerikanska avtalet (1989). Se även Ault och Arnold, s. 450.
- 20 Dessa regler är förenliga med EU-rätten, se mål C-414/06 *Lidl Belgium* REG [2008] I-03601.
- 21 7-14 och 20.2 §§ AStG.
- 22 Huidink och Poot, s. 986.
- 23 Dock finns regler som liknar klassisk CFC-lagstiftning, se Müller (2005) s. 323 f.
- 24 De unilaterala reglerna finns i Eenzijdig Besluit ter Voorkoming van Dubbelebelasting ("unilateralt dekret om undvikande av dubbelbeskattning") från 2001.
- 25 För individer, se särskilt 3 kap. 3-8 §§ inkomstskattelagen (1999:1229), och för juridiska personer, se särskilt 6 kap. 3-4 §§ inkomstskattelagen.
- 26 Se 24 kap. inkomstskattelagen, lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt och de svenska skatteavtalens metodartikel.
- 27 39a kap. inkomstskattelagen.
- 28 Jfr Mutén, 1993, s. 306.

Fiskal union för en starkare demokrati?

av Hans Agné

Att lagar och institutioner ska utformas för att så effektivt som möjligt hantera medborgarnas gemensamma angelägenheter tas ofta för givet. Det finns ju så många problem som behöver lösas. Brandkåren ska komma när man ringer, domstolarna ska döma rättvist, universitetet ska producera ny kunskap, banken ska låna ut pengar som går att betala med, etcetera.

Men riktigt så enkelt är det inte. Ibland verkar det nämligen som om de lagar och institutioner som hanterar samhällsproblemen på bästa sätt inte är de mest demokratiska, i den meningen att medborgarna och deras valda representanter förefaller ha mycket begränsade möjligheter att påverka dem genom opinionsbildning och allmänna val.

Därmed uppstår en spänning mellan olika principer för hur samhället ska utformas. Är det folkviljan som ska styra, eller kravet på effektiv problemlösning?

När samhällslivet rullar på som vanligt är det få som bekymrar sig om demokratin. Om brandkåren kommer när man ringer och pengarna kan bytas mot varor, behöver man kanske inte bry sig så mycket om hur besluten om brandskydd och penningssystem egentligen fattas. Men i kristider blir frågan akut. När samhället inte verkar klara av vad som allmänt anses vara dess grundläggande uppgifter, vilket ju är krisens kännetecken, måste institutioner och lagar vinna sin legitimitet på något annat sätt än med hänvisning till den effektivitet som de förefaller sakna.

Hur förhåller det sig då med demokratin i den krishärjade europe-

iska valutaunionen och dess centrala institutioner? När demonstrationer och våldsamma kravaller bröt ut i Grekland under våren 2010 var den sociala och ekonomiska tryggheten redan hotad för många människor. Problemen hade många orsaker, men en del av förklaringen låg i svårigheterna att genom opinionsbildning och allmänna val styra över ländernas valuta- och räntepolitik.

Bakgrunden var att de länder som hade drabbats hårdast av den finansiella krisen i Europa sannolikt skulle ha bedrivit en annan ränte- och valutapolitik än den som beslutas av ECB, om länderna hade stått utanför EMU. Ekonomer har visserligen varit oense om vilka länder som i princip skulle ha behövt devalvera och exportera sig ur krisen. Oavsett utgången av den diskussionen kan man emellertid konstatera att poängen med ett reglerat valutasamarbete torde vara att få till stånd en annan politik än den som varje land skulle ha beslutat på egen hand (se kapitlet av Hansson, denna bok). Likafullt var det inget reellt alternativ för de krisdrabbade länderna att lämna den monetära unionen. Att återinföra en nationell valuta i ett ekonomiskt läge när just detta skulle behövas vore, som experten på finanskriser Barry Eichengreen har uttryckt saken, att åkalla alla finanskrisers moder. För att undvika konsekvenserna av den devalvering som en återinförd nationell valuta syftar till att möjliggöra, skulle företag och privatpersoner tömma landet på sina rörliga tillgångar. Investerare skulle göra samma sak och slå botten ur aktiemarknaden. Möjligheten att lämna EMU begränsas alltså av att utträdesbeslutet skulle behöva verkställas i en transnationell marknadsekonomi som varken väljare eller politiker i ett krisdrabbat land har någon vidare möjlighet att styra över (se också Seyads kapitel angående utträde ur EMU).

Möjligheterna att styra och legitimera den monetära unionen utifrån demokratiska principer underlättas inte heller av centralbankens konstruktion. I teorin hade man kunnat tänka sig att den missnöjda delen av exempelvis den grekiska befolkningen skulle kunna rikta sin ilska mot beslut om räntenivåer, växelkurser och kreditgivning. I en offentlig debatt skulle argument som återspeglade olika erfarenheter och intressen brytas mot varandra. Om centralbanken var utformad för att reflektera en sådan diskussion i sina beslut hade dess politik

kunnat vinna legitimitet även om ingen skulle vara helt nöjd med utfallet. Men som alla vet fungerar inte ECB på det sättet. Bankens direktion, som fattar avgörande beslut om räntenivå och kreditgivning, kan inte avsättas och får inte ta emot instruktioner från valda politiker. I sista hand regleras besluten av internationella fördrag som är överordnande både nationell lag och grundlag och som inte kan ändras så länge något av medlemsländerna motsätter sig förändringen. Få politiker, än färre medborgare i allmänhet, kan anse det vara mödan värt att i offentlig debatt ens formulera argumenten för att en sådan institution bör förändra sin politik. Utsikterna att vinna gehör är för små.

Finns det då över huvud taget någon demokratisk grund för att acceptera den monetära unionen och dess institutioner? Eller bör den som bekänner sig till demokratin som överordnad princip för samhällets utformning kanske slå följe med gatans parlament i Aten, och försöka bidra till upprättandet av en ny politisk ordning?

I huvuddelen av detta kapitel kommer jag att granska några olika argument för att även sådana politiska arrangemang som är svåra eller omöjliga att påverka genom opinionsbildning och allmänna val i vissa fall är demokratiskt legitima. Detta i den meningen att de trots allt är förenliga med grundläggande demokratiska principer, exempelvis att den politiska makten innehas av folket, delas jämlikt mellan medborgarna, och utövas med respekt för allas rätt till fri åsiktsbildning. Huruvida det legitimitetskriterium som jag använder uppfylls eller inte beror alltså på vilka skäl som ett politiskt arrangemang ger för att acceptera arrangemanget ifråga. Legitimiteten är utifrån denna definition inte beroende av den grad i vilken människor faktiskt säger sig acceptera ett visst arrangemang (vilket kan bero på många saker som inte är legitimitetshöjande, exempelvis människornas oförmåga att föreställa sig ett politiskt alternativ). Den senare sociologiska dimensionen av den monetära unionens legitimitet undersöks i kapitlet av Berg, denna bok.

Vad jag närmare bestämt kommer att undersöka är tre olika argument för att idén om folkstyre går att förena med politiska arrangemang som är svåra att påverka genom opinionsbildning och allmänna val. Enligt det första argumentet – som utgår från principen att

den politiska makten ska innehas av folket och delas jämlikt mellan medborgarna – är den monetära unionen demokratiskt legitim om beslutsmakten inom ECB är delegerad av demokratiska stater, och därmed möjlig att återkalla av medborgarna eller deras representanter. Enligt det andra argumentet – som grundar sig i principen att offentlig maktutövning ska genomsyras av folkviljan – är den monetära unionen demokratiskt legitim om medborgarna och deras representanter genom medlemskapet i EMU binder sig själva för att förverkliga sina målsättningar i högre utsträckning än vad som hade varit möjligt utan denna självbindning. Det tredje argumentet bygger på den mer allmänna principen att politiken ska göra det möjligt för människor att leva fritt och jämlikt och samtidigt tillsammans med andra. Ur detta perspektiv är valutaunionen demokratiskt legitim om den inte kan vara mer demokratisk än den faktiskt är, samtidigt som den bidrar till att göra den europeiska penningpolitiken mer demokratisk än den hade varit annars.

Vad diskussionen kommer att visa är att inget av dessa argument på något tillfredsställande sätt lyckas förklara varför den monetära unionen faktiskt är demokratiskt legitim. Det som från demokratisk synpunkt nu förefaller vara nödvändigt i den europeiska politiken är att befrämja institutionell flexibilitet och experimentering, det vill säga att etablera en reformistiskt präglad grundnorm. Reformen bör, som jag ser det, inriktas på att expandera mängden beslutsalternativ utöver de två extremalternativ som till en början mötte de mest krisdrabbade länderna under förra året – att antingen lämna valutaunionen eller att bära de fulla ekonomiska konsekvenserna av medlemskapet på egen hand. Likaså kommer jag att argumentera för att möjligheten att förändra den fördragsfästa konstruktionen av ECB och EMU bör stärkas.

Vore då en gemensam europeisk finanspolitik ett steg på vägen mot en i denna mening mer demokratisk ordning? Eller skulle ett utvidgat finanspolitiskt samarbete tvärtom ytterligare förvärra de demokratiska problemen? I den senare delen av kapitlet argumenterar jag för att en vidgning av det ekonomiska samarbetet till att även innefatta ett gemensamt skatteupptag och en finanspolitisk sida är en demokratiskt rimlig metod för att mildra några av de allvar-

liga demokratibrister som i dagsläget präglar den monetära unionen. Rätt utformad skulle en fiskal union minska de ekonomiska och politiska kostnader som idag motverkar diskussion och beslut om viktiga handlingsalternativ.

Innan diskussionen fortsätter behöver jag klargöra några återkommande begrepp. Termen ”politiska arrangemang” använder jag för att benämna politiska institutioner, som ECB, men även lagar och politiska överenskommelser, som utgör andra delar av EMU. Vidare kommer jag i diskussionen om ”självständiga” eller ”svårpåverkbara” politiska arrangemang inte att göra skillnad mellan juridiska och ekonomiska hinder för politiskt beslutsfattande. Jag väljer den här terminologin för att kunna ge en övergripande bild och för att inte fastna i ämnesområdets många detaljer. Den centrala termen ”demokratisk legitimitet” använder jag som redan framgått för att benämna egenskapen att politiska arrangemang är förenliga med demokratins grundläggande principer – även om de politiska arrangemangen i fråga skulle vara svåra eller omöjliga att påverka genom opinionsbildning och allmänna val.

Politiskt oberoende – en form av delegering?

Demokrati innebär bland annat att alla som binds av politiska beslut ska ha lika möjlighet att påverka vilka beslut som fattas. Den utgångspunkten gör emellertid inte att alla som binds av politiska beslut också måste delta i allt beslutfattande på samma sätt. Man kan skilja mellan beslut i praktiska frågor (exempelvis om bankernas utlåningsränta ska sättas till två eller fyra procent) och beslut i författningpolitiska frågor (exempelvis om räntan ska bestämmas av regeringen eller inte). Så länge folket eller deras representanter behåller all makt över de författningpolitiska frågorna spelar det inte nödvändigtvis så stor roll om de praktiska frågorna avgörs i politiskt självständiga arrangemang. Det avgörande är att folket kan återkalla makten över praktiska frågor, om myndigheter eller marknadsaktörer som inte direkt kontrolleras genom opinionsbildning och allmänna val skulle

utveckla en politik som folket motsätter sig. I en demokrati kan folket delegera, men aldrig alienera, sin makt till andra aktörer.

Innebär detta resonemang att den europeiska monetära unionens institutioner är demokratiskt legitima i samma utsträckning som självständiga myndigheter inom nationell politik (exempelvis domstolar, universitet, privata företag) – med motiveringen att beslutsmakten kan återkallas till demokratiskt kontrollerade församlingar om folket genom demokratiska procedurer skulle uttrycka en sådan önskan?

Som jag uppfattar frågan finns det mycket som talar för att man ska vara skeptisk till den möjligheten. Mellan nationell och europeisk politik finns en strukturell skillnad, som innebär att självständiga arrangemang i den europeiska politiken inte kan betraktas som exempel på demokratisk delegering i samma mening som på nationell nivå. Om vi håller oss till centralbanken så kan man i Sverige upphäva dess självständighet genom att riksdagen fattar två beslut med enkel majoritet och mellanliggande val. Inom EU kan centralbankens självständighet upphävas genom en ändring av de europeiska fördragen – vilket innebär att ändringar kommer till stånd bara om alla medlemsländer är överens, och därefter ratificerar förändringen i nationella parlament och i vissa fall genom folkomröstning. Möjligheten att återkalla eventuellt delegerad penningpolitisk makt är därmed avsevärt mer begränsad i den europeiska än i den nationella politiken. I det nationella fallet avgörs frågan efter beslut med enkel majoritet, medan den europeiska proceduren ger varje land rätt att stoppa upphävandet av självständigheten (se kapitlet av Seyad, denna bok).

Inte heller kan de nationella medlemskapen i den monetära unionen (utöver den europeiska makten över räntebesluten) återkallas till folket på ett sätt som påminner om hur nationella parlament och regeringar ofta stuvar om bland nationella myndigheters målsättningar och åtaganden. Utan att själv vara någon expert på ekonomiska konsekvenser av politiska beslut kan jag konstatera att ledande forskare på området beskriver medlemskapet i den europeiska monetära unionen som i praktiken just oåterkalleligt. Säkert leder en ekonomiskt renodlad analys till en överdrivet stark slutsats. I jämförelse med allvar-

liga säkerhetspolitiska eller författningspolitiska konsekvenser, som till exempel framväxten av auktoritära styrelseskick och utövande av storskaligt politiskt våld är ekonomiska förluster inte nödvändigtvis avgörande (se kapitlet av Gustavsson, denna bok). Men det hindrar inte att ekonomiska problem måste tas på största allvar, och från en strikt ekonomisk synpunkt förefaller alltså det författningspolitiska beslutet att gå med i den monetära unionen innebära en, om inte total så åtminstone mycket stark, begränsning av möjligheten att i framtiden fatta det motsatta författningspolitiska beslutet att träda ur.

Vidare gäller också det, att även om ett land skulle klara av att lämna unionen under förloppet av en internationell finanskris så skulle landet inte återkalla den internationella makt som de facto utövades inom den monetära unionen. Vad som per definition utmärker den internationella makt som utövas på europeisk nivå är att den binder aktörer på båda sidor om nationella gränser, medan den makt som utövas nationellt per definition endast binder aktörer inom landets gränser. Denna begränsning av den nationella makten föreligger så länge som ett enskilt land inte fattar beslut som är direkt bindande även för människor i andra länder – vilket man nog kan räkna med vore möjligt bara genom ockupation av det land vars människor skulle bindas av det första landets beslut. Även om ett enskilt land skulle kunna återkalla beslutanderätten över valutapolitiken genom att träda ur unionen, så skulle landet ifråga inte kunna återkalla den internationella makt som faktiskt utövades på europeisk nivå, och istället utöva den inom ramen för sina egna demokratiska procedurer.

Makt kan delegeras nedåt i en hierarkiskt strukturerad organisation, och därefter återkallas uppåt. Däremot kan makt inte delegeras uppåt för att sedan återkrävas nedåt. För att man ska kunna tala om att makt är delegerad, i meningen att den går att återkalla till den aktör som i sista hand bestämmer, krävs att den aktör som delegerar är överordnad den som tar emot delegeringen på det område som delegeringen gäller. I den europeiska politiken är staterna överordnade unionen med avseende på juridiskt definierad beslutanderätt inom sina egna territorier, men inte med avseende på den makt som verkställs på flera territorier samtidigt. Juridiskt är det möjligt att

återkalla makten att bestämma räntepolitiken nationellt, men inte ens i en snäv juridisk mening är det möjligt att återkalla den internationella makt som det faktiskt är fråga om, nämligen att bestämma en räntepolitik som är gemensam för länder som delar bland annat handel och investeringar mellan sig. Bara från ett mycket strängt nationalistiskt perspektiv, där den enda makt som räknas är den som kan utövas inom enskilda länder, är denna skillnad en småsak. Utifrån den ursprungliga definitionen av vad demokratin kräver så bör all makt kunna återkallas till demokratiska procedurer, inte bara den makt som i princip är möjlig att utöva inrikespolitiskt. Detta kriterium, att all makt ska kunna återkallas till demokratiska procedurer, omöjliggör inte på något sätt demokratiskt legitim internationell politik. Internationellt utövad makt kan kontrolleras och återkallas genom internationella demokratiska procedurer. Inom europeisk politik skulle kravet i princip uppfyllas om Europaparlamentet kunde kontrollera, och i sista hand återkalla, centralbankens makt (vilket dock är omöjligt under nuvarande fördrag och maktpolitiska realiteter). Men däremot kan kriteriet inte uppfyllas genom att enskilda länder drar sig ur den monetära unionen, och det är ju vad saken gäller här.

I klartext innebär det att den demokratiska legitimiteten i EMU endast i en mycket begränsad utsträckning kan härledas från möjligheten att genom nationella demokratiska processer fatta beslut om utträde. Den demokratiska legitimiteten ifråga existerar bara för den som är beredd att kalkylera med konsekvenserna av ett utträde som ett reellt politiskt alternativ, och dessutom begränsar sitt perspektiv till att söka legitimitet för den makt som kan utövas inom enskilda stater. Allra minst förutsätter delegeringsresonemanget också att samhällsinstitutionerna är möjliga att förändra, så att makten kan flyttas närmare folket. Den monetära unionen uppvisar emellertid betydande brister även med avseende på möjligheterna till institutionell förändring. Det är därför dags att överge delegeringsargumentet och undersöka ett nytt resonemang som syftar till att vinna demokratisk legitimitet åt det monetära samarbetet inom den Europeiska unionen.

Politiskt oberoende – självbindning av folkviljan?

Människan är svag och frestas ofta att göra dumheter. Det är utgångspunkten för argumentet att oberoende politiska arrangemang skulle kunna legitimeras som en form av rationell självbindning. Genom att begränsa sina egna valmöjligheter kan människan hjälpa sig själv att inte falla för frestelser.

Betraktad som en demokratisk princip för hur politiska institutioner bör konstrueras säger självbindningsteorin att den offentliga makten är legitim när den baseras på vad människor väljer att göra i sina bästa stunder. Först när vi drar oss tillbaka från det vanliga politiska livet, där alla kämpar om makten och försöker gynna sina kortsiktiga intressen, kan vi upptäcka och handla utifrån vad vi djupast sett väljer att tro på. Den politik som vi då beslutar oss för att genomföra ska oberoende politiska institutioner hjälpa oss – och i sista hand tvinga oss – att hålla fast vid, också när vi frestas att agera på något annat sätt.

För att med detta resonemang som utgångspunkt kunna dra slutsatsen att den monetära unionen är demokratiskt legitim krävs således att den ekonomiska politik som blir följden av EMU är något som människor i högre grad önskar sig än den politik som hade blivit följden om de hade kunnat påverka räntepolitiken mera direkt. Finns det några hållbara skäl för att tro att det förhåller sig på det viset?

Det kritiska påstående som varje teori om rationell självbindning måste kunna förklara är hur det kan komma sig att människan ibland förverkligar sin egen vilja genom att göra något som hon på en direkt fråga hävdar att hon faktiskt inte vill. Det mest övertygande svaret, att döma av hur ofta det har upprepats i den statsvetenskapliga och ekonomiska litteraturen, hänvisar till hur Odysseus enligt Homeros lät binda sig själv vid masten för att kunna segla förbi sirenernas ö på sin väg hem mot Ithaka. Men vilken typ av politiska arrangemang är det egentligen som kan hämta stöd från den handlingsteori som brukar illustreras med följande råd från gudinnan Kirke till Odysseus?

Vad du får möta först blir sirenerna, de som bedårar alla, vem det än är, som kommer i närheten av dem. Den som aningslöst nalkas dem och hör deras stämmor återser aldrig sitt hus där de späda barnen och hustrun väntar glatt på hans ankomst hem, ty sirenerns sånger, tonande oemotståndligt skönt från den äng där de sitter, trollbinds han av till döds. Runtom ligger knotor i högar – rester av ruttnande män där huden skrumpnat på benen. Täpp ordentligt med knådat vax kamraternas öron så att de ingenting hör, och segla förbi med ditt fartyg. Själv, ifall du har lust, kan du lyssna på dem, men låt då först din besättning binda dig hårt till händer och fötter, stående upprätt vid mastens fot, med kraftiga skeppståg; sen kan du höra sirenerna tryggt och njuta av sången. Skulle du tigga och be och befälla männen att lossa repen, då får de surra dig fast ännu hårdare bara.

Översatt till det penningpolitiska området är problemet som ska hanteras inflation, och målsättningen heter prisstabilitet. Enligt många (men inte alla) bedömare kan politiker som tillsätts genom allmänna val och som anpassar sig efter den för stunden rådande folkviljan inte hantera inflationsproblemet så effektivt som egentligen är möjligt. Anledningen är att valda makthavare i första hand agerar för att återväljas snarare än för att förverkliga folkets målsättning att låta ekonomin utvecklas så positivt som möjligt. Att politiker agerar för att återväljas är visserligen inget unikt för penningpolitiken, men i beslut om räntenivåer är det (återigen enligt många men inte alla bedömare) särskilt enkelt för makthavare att dölja sina verkliga avsikter. Räntebeslut som syftar till att uppnå prisstabilitet måste väga in vad man tror om den ekonomiska utvecklingen i framtiden, och eftersom det aldrig går att etablera någon definitiv sanning om framtiden så finns det ett betydande utrymme för en demokratiskt tillsatt regering att inför ett allmänt val sätta en lägre ränta än vad som egentligen är motiverat av den ekonomiska utvecklingen. Detta för att tillfälligt stimulera aktiviteten i ekonomin och ge sken av en framgångsrik politik, och därigenom öka sannolikheten att återväl-

jas. Problemet är bara, att om räntan sätts på en lägre nivå än vad som egentligen motiveras av den ekonomiska utvecklingen, så uppstår inte bara en tillfällig ekonomisk stimulans och större chans för regeringen att återväljas, utan också ett inflationstryck som på längre sikt kommer att leda till sämre tillväxt. Lösningen på problemet har då ansetts vara att regeringen gör som Odysseus; binder sig själv till inflationsmålet genom att överlåta räntebesluten till en självständig centralbank, för att inte falla för frestelsen att försöka bli återvald till priset av en försvagad ekonomisk utveckling på lång sikt.

Så lyder standardresonemanget om värdet av politisk självbindning. Mycket talar emellertid för att det inte alls kan hämta något stöd från hur Odysseus faktiskt löste sitt problem, och att detta i sin tur synliggör avgörande brister i resonemanget.

Lägg märke till att Odysseus har två målsättningar, att få höra sirenernas underbara sång och att överleva och kunna segla vidare hem. I resonemanget om centralbankers demokratiska legitimitet anses även regeringar ha två målsättningar, nämligen att återväljas och att maximera den ekonomiska tillväxten. Till skillnad från konstruktionen med självständiga centralbanker lyckas Odysseus emellertid förverkliga båda sina målsättningar: han får höra sången *och* överleva och återvända hem. Regeringens självbindning å andra sidan innebär att den ena målsättningen offras i förhållande till den andra: regeringen agerar för att begränsa inflationen, men inte för att återväljas. I den politiska självbindningen vid räntepolitiken finns det inget som ökar sannolikheten, än mindre garanterar, att regeringen ska bli återvald. Kort sagt gör regeringar i konstruktionen av självständiga centralbanker en sämre affär än Odysseus gjorde när han lät binda sig vid masten och stoppade vax i öronen på besättningsmännen. Även om berättelsen alltså illustrerar möjligheten att människor kan förverkliga sin vilja även i situationer när de på en direkt fråga skulle påstå motsatsen (Odysseus ville ju släppas fri när sirenerna sjöng men tackade i efterhand sina män för att de inte hade åtljtt hans tecken), så följer inte att detta är fallet med en regering som är konstitutionellt bunden att inte lägga sig i penningpolitiken. Medlemmarna av regeringen har inte samma goda skäl att förbli bundna som Odysseus hade.

På motsvarande sätt hjälper inte en självständig valuta- och penningpolitik folket – som i en demokrati representeras av regeringen – att förverkliga sin dubbla målsättning att hantera inflationsproblemet så effektivt som möjligt, och att självt kontrollera den offentliga maktutövningen. Om penningpolitiken överläts till en självständig centralbank så kan folket inte använda den för att förverkliga sina målsättningar via regeringsbildningen, och regeringen kan inte använda penningpolitiken för att förverkliga sin målsättning att bli återvald.

Oreserverade förespråkare för självständiga centralbanker och valutapolitiska arrangemang skulle kanske vilja anta att folkviljan i fråga om penningpolitik alltid är att bedriva en så effektiv inflationsbekämpningspolitik som möjligt. Det är så klart teoretiskt möjligt. Problemet är bara att man inte kan dra några slutsatser om folkviljan så länge folket är bundet och förhindrat att uttrycka sig i politisk handling, och det gäller inom penningpolitik lika väl som inom alla andra politikområden.

Att en del diskussioner om politiskt självständiga arrangemang helt har tappat bort en så enkel insikt skulle kunna bero på att Homeros inte alls behövde behandla problemet ifråga. För Odysseus var det ju inget bekymmer att hans besättning i princip skulle ha kunnat låta honom hänga kvar på masten och ruttna efter att han låtit binda sig. Tids nog skulle hans män befria honom. Besättningen var obrutet lojal. Men så lättsinnig kan man alltså inte vara inom politiken, i synnerhet inte om man delar den teoretiska utgångspunkt som ligger till grund för resonemanget om självbindning – nämligen att politiska aktörer i första hand vill säkra sina egna intressen. Demokrati har aldrig införts utan hårt motstånd från tidigare makthavare. Folket kan inte lägga ansvaret för sin egen frihet i händerna på någon annan politisk aktör, vare sig det är fråga om centralbankens direktion, en författningsdomstol, eller en utomparlamentarisk revolutionär rörelse med kraft att störta systemet över ända. Så länge man vill uppfatta politik som en intressekamp kan folkets intressen bara säkras av folket självt. Därför ska man inte räkna med att politiskt självständiga arrangemang gynnar förverkligandet av folkviljan.

Det som mera precist gör att varje försök att legitimera självstän-

diga politiska arrangemang med hänvisning till hur Odysseus löste sitt problem kommer att misslyckas, är en skillnad i strukturen av kortsiktiga och långsiktiga vinster. För Odysseus låg det en omedelbar vinst i att inte få sin vilja igenom när han stod surrad vid masten, nämligen att han fick uppleva sitt livs vackraste sång. Han gjorde alltså inte bara den långsiktiga vinsten att överleva och komma hem till Ithaka och sin hustru Penelope, utan också en kortsiktig vinst. Varken regeringar eller människor i allmänhet får någon motsvarande omedelbar vinst av att tvingas lyda en ränte- och växelkurspolitik som man av det ena eller andra skälet motsätter sig. Kort sagt innebär upprättandet av politiskt oberoende institutioner i bästa fall att människor prioriterar långsiktigt effektiv problemlösning framför folkviljans förverkligande eller regeringens möjlighet att styra efter eget huvud. Odysseus, å andra sidan, hittade ett sätt att få allt han ville ha.

Från demokratisynpunkt är detta en avgörande skillnad. Om det finnes ett politiskt arrangemang som samtidigt kunde tillfredsställa alla målsättningar vore demokratins problem löst. Vi skulle inte behöva bekymra oss om politiska partier, massmedier, allmänna val, skydd för mänskliga rättigheter, eller lagstyre. Människor skulle få allt de ville. Problemet är bara att det inte finns något sådant arrangemang inom politiken, helt enkelt för att politik är det som uppstår när människor inte kan komma överens men ändå måste eller vill leva tillsammans. Politiken tvingar oss att välja mellan olika alternativ, och poängen med demokrati är att beslut ska avgöras på ett för alla inblandade parter rättvist sätt. Om det är viktigare att bekämpa inflation än att valda politiker styr samhället på det sätt som de vid varje givet tillfälle anser vara bäst, är en fråga som i sig behöver avgöras demokratiskt. Vi kan mycket väl komma till olika slutsatser i den frågan beroende på vilka samband vi tror föreligger mellan politiska institutioner och politiskt beteende, hur pigg eller sömning vi anser att demokratin för tillfället är i det egna landet eller i världen i stort, och hur vi från moralisk synpunkt värdesätter konflikt och konsensus i det offentliga livet. Vill man hävda att vare sig väljare eller politiker genom demokratiska procedurer ska kunna avvika från målsättningen att bedriva en viss penning- och växelkurspolitik (så

som beskrivits är detta fallet inom den europeiska politiken) finns det således ingen demokratisk legitimitet att härleda ur teorin om rationell självbindning.

Men finns det då ingenting att lära av Odysseus för den som vill bygga politiska institutioner som återspeglar folkviljan? Jo, det gör det. Vad gäller den monetära unionen är en särskilt viktig slutsats att man inte utan vidare måste acceptera påstådda begränsningar om vilka målsättningar som är möjliga att uppnå: genom list, eller gudomlig inspiration, kan man hitta nya sätt att lösa samhällsproblemen och samtidigt förverkliga folkviljan. Eller mer profant uttryckt: den som går utanför ramen för vad som brukar tänkas eller göras inom politiken, har bättre förutsättningar att bidra till folkviljans förverkligande än den som låser sig vid existerande begrepp och institutioner. Vad demokratin – i meningen folkviljans förverkligande – kräver är en kontinuerlig experimentering och utvärdering av politiska arrangemang och arbetsformer. Om man över huvud taget ska göra bruk av en konstitutionell grundnorm så bör den vara inriktad på lärande och möjlighet till förändring. Med utgångspunkt i hur Odysseus löste sitt problem är intellektuell och institutionell rörlighet en dygd.

En annan slutsats är att förnuftig politik inte kräver att människor förtränger sina passioner, men däremot att de ger sig hän på sätt som inte hotar den gemensamma fortlevnaden. Den europeiska krigshistorien – liksom skeppsvraken runt sirenernas ö – påminner om att det kan gå fruktansvärt fel när människor inte tänker sig för, eller väljer att förbli okunniga om sina egna svagheter. Men vad berättelsen om Odysseus säger, om den lyfts ur sitt ursprungliga sammanhang, är att problemet i den europeiska historien inte består i någon primitiv lust att bekämpa och i sista hand döda sina fiender, utan i bristande insikt om politikens drivkrafter och konsekvenser. Om *det* är problemet i den europeiska historien skulle oförsonliga politiska konflikter framstå som mindre skrämmande, och vidare skulle den europeiska politiken kunna överge sitt som det ofta påstås anemiska tillstånd av oengagerade kompromisser och oklara viljeyttringar. Den passionerade konflikten kan alltså visst ges utrymme inom politiken, så länge den samexisterar med eller verkar för självinsikt. I mer politiska än psykologiska termer är det som krävs att maktutövningen grundas i

upplyst förståelse alternativt ett fritt och inkluderande samtal bland medborgarna – vilket är två vanliga kriterier för den ideala demokratin. Snarare än ett argument för att inskränka räckvidden för traditionella demokratiegenskaper inom politiken ger berättelsen om Odysseus alltså ett argument för att vidga dem.

Hur skulle existerande forskning om politiskt självständiga arrangemang förhålla sig till den tolkning av Odysseus som jag föreslår i detta avsnitt? Det var i boken *Ulysses and the Sirens*, 1979 reviderad 1984, som Jon Elster etablerade teorin om rationell självbindning som en statsvetenskaplig standarduppfattning. På senare tid har han emellertid delvis övergett sin tidigare ståndpunkt. I boken *Ulysses Unbound*, 2000, skriver Elster att politik oftare handlar om att binda sina motståndare än om att binda sig själv. Det är en uppfattning som ligger väl i linje med min egen. Jag har försökt visa i det här avsnittet att berättelsen om Odysseus egentligen aldrig gav något stöd för den motsatta uppfattningen, att politisk självbindning fungerar och kan rättfärdigas från folkviljesynpunkt. Detta bidrar i bästa fall till att argumentet om rationell självbindning får mer begränsat utrymme i viktiga diskussioner om de europeiska institutioners demokratiska legitimitet.

Politiskt oberoende – en konstitutionell utgångspunkt?

Resonemangen i de båda föregående avsnitten bygger på förutsättningen att folkstyrelsen redan existerar. Utifrån delegeringsargumentet var slutsatsen att bindande beslut som fattas inom hierarkiska organisationer är demokratiskt legitima om beslutsmakten kan återkallas till folket eller de folkvalda – som därför måste finnas och kunna agera politiskt oberoende av de hierarkiska arrangemangen. Självbindningsargumentet vilar på en liknande utgångspunkt. De beslut som självständiga politiska arrangemang medger eller är uttryck för ska bedömas utifrån deras bidrag till folkviljans förverkligande. Då måste folkviljan finnas före och oberoende av dessa arrangemang. Man kan emellertid också tänka sig att politiska institutioner som

är särskilt svåra att styra genom opinionsbildning och allmänna val är demokratiskt legitima, inte genom att de har skapats och senare kontrolleras av en redan existerande demokrati, utan genom att institutionerna ifråga själva bidrar till att skapa en demokrati som annars inte skulle ha funnits. För att bidra till demokratins förverkligande behöver dessa politiska institutioner inte själva utformas och styras genom opinionsbildning och allmänna val. Dels bidrar de till demokratin bara genom att finnas till. Dels stärker det demokratin om utrymmet för opinionsbildning och allmänna val begränsas på ett sådant sätt att demokratin kan upprätthållas, eller så att den kan upprättas igen och igen. Det kan också förefalla motsägelsefullt att ställa demokratiska krav på de institutioner som bidrar till att upprätta – och därmed måste föregå – demokratin själv.

Det här är ett välkänt argument för att förklara varför det är demokratiskt legitimt att lagar som reglerar exempelvis valsysteem, yttrandefrihet och åsiktsfrihet är särskilt svåra att påverka och förändra. I demokratier har sådana lagar traditionellt skyddats av grundlagarna, medan de under senare decennier i allt högre grad har kommit att byggas in i internationella konventioner. Snarlika argument har också använts i debatten om valutaunionens demokratiska legitimitet. Från federalistiskt vänsterhåll hävdas ibland att EMU är ett medel för att återta den makt som globalisering och ekonomisk kris sägs ha flyttat från politiken, där människor behandlas någorlunda jämlikt, till marknaden, där ekonomiska och sociala ojämnheter slår igenom med full kraft. På samma territoriella nivå som kapital och varor kan röra sig fritt antas människor vara tvungna att bygga nya politiska procedurer och institutioner för att kunna diskutera och fatta beslut om gemensamma angelägenheter. Valutaunionen anses med den utgångspunkten få sin demokratiska legitimitet genom att den möjliggör för människor att återta makt från marknadens aktörer, och återupprätta demokratin.

Att det här resonemanget förefaller hänvisa till en framtid som vi inte kan veta så mycket om är förstås ingen styrka. Möjligen leder det monetära samarbetet inom EU till att människor återtar tidigare förlorad makt från marknaden. Möjligen blir resultatet istället att makten övergår från de ekonomiska aktörerna till ett komplice-

rat system av juridiska och politiska inlåsningar som kontrolleras av ingen. Resonemangets beroende av vad som ska hända i framtiden är emellertid ingen helt avgörande svaghet. Att det tar tid att etablera demokratin, och att etableringen av demokratin är ett arbete som aldrig kan avslutas så länge samhället förändras och ger upphov till nya utmaningar, är något som många brukar hålla med om när de får tillfälle att tänka efter en stund. För att inte ställa orimligt höga krav på valutaunionen kunde man därför formulera ett svagare kriterium enligt följande: Ett politiskt oberoende arrangemang är demokratiskt legitimt om det utgör en nödvändig förutsättning för att upprätta eller stärka demokratin, samtidigt som det inte inskränker demokratin på något onödigt sätt. Skulle EMU kunna uppfylla ett sådant krav?

Förutsatt att vi håller med om att demokratin i dagens värld måste utövas i politiska strukturer på transnationell eller internationell nivå (alla går så klart inte med på det), så är frågan som vi bör ställa oss om den europeiska penningpolitiken genomsyras av folkviljan i så hög grad som möjligt just på grund av att EMU har sin nuvarande utformning. Hur skulle man kunna motivera ett positivt svar på den frågan, och därmed lägga grunden för ett demokratiskt berättigande av EMU?

En i offentligheten ofta återkommande uppfattning om den europeiska politiken är att den bygger på överenskommelser mellan nationella eliter utan bred folklig förankring och utan gemensamma föreställningar om vad det europeiska samarbetet egentligen syftar till att uppnå. Den europeiska politiken drivs mer av rädslan att förlora det som man redan har uppnått – fred mellan medlemsländerna, en gemensam marknad – än av visioner som återstår för politiker och medborgare att förverkliga tillsammans. Om den beskrivningen av den europeiska politiken är riktig, så skulle en mycket fast reglering av det penningpolitiska beteendet kunna erbjuda något av den förutsägbarhet och ömsesidighet som inom enskilda länder tillhandahålls av en nationell gemenskap. I en situation när folkviljan inte går att härleda ur en gemensam identitet kan man tänka sig att det krävs en hårdare reglering av politiskt beteende för att den politiska gemenskapen över huvud taget ska komma till stånd och hålla ihop. En av

kulturella skäl särskilt otyglad människomassa (eller vad en statskramare som Thomas Hobbes eller en samtidsrevolutionär som Antonio Negri skulle tala om som "multituden") kräver kanske en särskilt hård reglering av beteende och valmöjligheter för att kunna upprätta och behålla en fungerande politisk gemenskap.

Problemet med det här resonemanget är inte att det skulle vara irrelevant – men däremot att vi inte kan veta om det är sant. Påståendet att den europeiska politiska gemenskapen på valuta- och penningområdet verkligen kräver den hårda tygling av folkviljan som EMU innebär, är helt enkelt bara en gissning. Även om man generöst skulle gå med på att nuvarande hårda reglering av det politiska beslutsfattandet var nödvändigt för att etablera unionen i början av 1990-talet (när den starka tyska valutan hade tvingat övriga medlemmar inom dåvarande ERM till devalvering och förtroendet mellan länderna i ekonomiska frågor var minimalt) så kan man inte sluta sig till att samma hårda reglering faktiskt är nödvändig idag. Tvärtom borde femton år av gemensam valuta ha stärkt det ekonomiska förtroendet mellan staterna och deras befolkningar, så att man idag skulle kunna släppa i alla fall något på den unikt hårda kontrollen av folkviljan genom vilken samarbetet uppstod. Så länge den monetära unionen inte ger utrymme för att stegvis vidga utrymmet för politiskt beslutsfattande samtidigt som man utvärderar möjligheterna att politiskt styra penningpolitiken utifrån gemensamma uppfattningar, finns det ingen grund för påståendet att nuvarande inlåsning av politiken är nödvändig för upprätthållandet av ett penningpolitiskt samarbete inom EU.

Än svårare att belägga är förstås att unionen skulle vara utformad för att maximalt underlätta etableringen av en mer demokratiskt kontrollerad penningpolitik i framtiden. Den monetära unionen är i långt högre grad konstruerad för att låsa fast politiken vid tidigare gjorda viljetrytningar än för att anpassa sig själv till nya förutsättningar och erfarenheter. Även de institutioner som vid en given tidpunkt är nödvändiga för att möjliggöra och stärka demokratin måste kunna omprövas vid senare tidpunkter – både för att samhället och demokratins utmaningar förändras över tid, och för att demokratins former inte är givna en gång för alla. Det kravet innebär *inte* att det

måste vara lika lätt att förändra alla politiska beslut. Finns det starka skäl för att vissa institutioner skulle vara mer demokratifrämjande än andra så kan de ges ett särskilt skydd mot förändring samtidigt som de kan anpassas till nya omständigheter, exempelvis genom särskilt tröga beslutsprocedurer, undantagsklausuler vars tillämpning i efterhand prövas i domstol, eller genom experimentering med nya beslutsformer i begränsad skala. Inget av detta är möjligt inom den monetära unionen idag. Man ska också komma ihåg att demokratins konstitutiva element kan skyddas på andra sätt än genom rättsliga regleringar. Lika effektivt som att lita till nationella författningar eller internationella fördrag kan vara att låta den politiska processen bevara sig själv. På samma sätt som den för demokratin grundläggande yttrandefriheten kan regleras bättre genom en självsanerande offentlig diskussion än genom frekventa åtal mot påstådda förtalsbrott, så kan man genom politiska processer pröva vilka ekonomiska beslut som är möjliga att fatta utan att valutaunionen bryter samman. Rättsliga regleringar är effektiva i den meningen att de i sista hand implementeras genom statsmakt. Samtidigt är de trubbiga instrument för att särskilja vad som är fruktbart respektive skadligt för demokratin.

Den övergripande slutsatsen i detta avsnitt liknar därför de som dragits tidigare i kapitlet, nämligen att omsorg om demokratin i den europeiska monetära unionen kräver en öppenhet för institutionell förändring och experimentering som idag saknas. Den här gången är huvudargumentet att vi inte kan veta hur hårt demokratins konstitutionella utgångspunkter kan begränsa politisk diskussion och handling med mindre än att dessa begränsningar kontinuerligt undersöks och omprövas.

Fiskal union – en vidgad alternativmängd

Så här långt har jag diskuterat den demokratiska legitimiteten i den europeiska monetära unionen så som den ser ut idag, eller som den såg ut innan finanskrisen kom att vidga medlemsländernas ansvarstagande för varandras budgetunderskott och statsskulder. Utgångspunkten

har varit att ett ekonomiskt och juridiskt arrangemang som begränsar medborgarnas möjligheter att diskutera och fatta beslut om viktiga politiska alternativ är demokratiskt legitimt endast om det innebär en delegering av makt från folket, en rationell självbindning av folket, eller ett upprättande av folkstyrelsen. Det som har framkommit är emellertid att inget av dessa argument ger någon hållbar grund för att anse att den monetära unionen faktiskt skulle vara demokratisk legitim i sin nuvarande utformning. I synnerhet i kristider, när den ekonomiska politiken inte kan uppvisa någon för alla länder och socialgrupper uppenbar förmåga att effektivt lösa gemensamma problem, finns det därför all anledning att fundera över hur demokratin skulle kunna stärkas i den europeiska penningpolitiken. Vad bör göras?

Att den mest berömda formuleringen av den frågan framställdes av en författare som senare skulle komma att leda en totalitär stat (Lenin, 1902) är naturligtvis ingen slump. Betydelsefulla politiska handlingar kan ofta värderas utifrån så många synvinklar att det självförtroende som krävs för att man i någon djupare mening ska tro sig kunna härleda sin politik ur sin teori påminner en del om självlivet hos just en potentiell diktator. Det innebär naturligtvis inte att teoretiska analyser i allmänhet skulle sakna praktiska implikationer. Även om jag i det här kapitlet i hög grad har bortsett från exempelvis teorier som härleder legitimitet från effektivitet (jag har dock fört några korta resonemang om varför dessa teorier bör tillmätas begränsad betydelse i det här sammanhanget) så pekar granskningen av de argument som faktiskt undersökts i en bestämd riktning. Men det gäller alltså att komma ihåg att en granskning av andra argument och frågeställningar skulle ha kunnat föranleda andra praktiska rekommendationer.

På en allmän nivå skulle man kunna karaktärisera de slutsatser som dragits i föregående avsnitt som att EMU i alltför hög grad begränsar den alternativmängd som väljare och politiker kan ta ställning till genom opinionsbildning och allmänna val. Den för demokratin avgörande frågan blir därför om alternativmängden på något sätt kan vidgas och, med anknytning till den specifika tematiken i denna bok, om detta skulle kunna ske genom etablerandet av en fiskal union. Det demokratikriterium som jag hoppas ska återspeglas i diskussionen

är att varken juridiska eller ekonomiska konstruktioner bör hindra människor från att bestämma över sig själva, så länge de behandlar varandra som fria och jämlika personer.

De begränsningar av väljares och politikernas beslutsutrymme inom den monetära unionen som jag hittills har diskuterat rör två olika saker: för det första möjligheterna att bestämma det egna landets ränta och för det andra möjligheterna att devalvera det egna landets valuta. I dessa frågor försvagas demokratin av att alternativen till status quo är så kostsamma att genomföra. Kostnaden är ekonomisk, som jag diskuterat tidigare i kapitlet, men potentiellt också konstitutionell, genom att ett utträde skulle äventyra regeringens kontroll över landets ekonomi och därmed kunna hota den ekonomiska statens själva existens. Den demokratibegränsning som politiker och väljare lever under inom EMU består inte i någon total avsaknad av handlingsalternativ, utan i tvånget att behöva välja mellan i någon mening orimliga handlingsalternativ. Förekomsten av handlingsalternativ hindrar å andra sidan inte att det politiska utfallet bör betraktas som tvingande (utifrån samma definition av tvång som gör att vi kan vara överens om att en rånare tvingar sitt offer genom att lämna sitt orimliga beslutsalternativ, ”pengarna eller livet”). Det som försvagar demokratin inom den europeiska penningpolitiken är alltså att handlingsalternativen är för extrema, och den för demokratin avgörande frågan blir därför hur den europeiska politiken skulle kunna addera fler och mindre extrema beslutsalternativ till de som redan finns.

Om en fiskal union används för att kompensera ett land för de kostnader som landet tvingas bära som en följd av sitt deltagande i den monetära unionen så innebär det, enkelt uttryckt, att de penningpolitiska beslutsalternativen blir just mindre extrema, i mening- en mindre kostsamma för det utsatta landet. När ett land drabbas av en svår ekonomisk kris återstår inte bara alternativen att stanna kvar i valutasamarbetet och att träda ut, utan också vart och ett av dessa båda beslutalternativ i kombination med kompensatoriska finanspolitiska åtgärder som kan varieras utifrån politisk debatt om kostnadsfördelning och effektivitet. Istället för bara två beslutalternativ, där det ena framstår som så kostsamt att det återstående alternativet blir tvingande, uppstår på så sätt en närmast oändlig alternativmängd

med olika kostnadsstrukturer. Från demokratisynpunkt vore en sådan förändring, allt annat lika, en förbättring. Det politiska utfallet skulle inte följa med automatik utan efter att folket och deras representanter har övervägt och tagit ställning till olika alternativ (jag återkommer till folkinflytandet i kapitlets sista avsnitt).

Viktigt att lägga märke till är att de handlingsalternativ som en fiskal union skulle tillföra den europeiska politiken inte bara skulle gynna de länder som för tillfället befinner sig i kris. Att länder som Tyskland och Frankrike i maj förra året kom överens om ett räddningspaket på 110 miljarder Euro till bland annat Grekland var inte enbart ett utslag av solidaritet med de mest krisdrabbade länderna. Egenintresset spelade också en roll.

Om ett enskilt land lämnar valutasamarbetet så förlorar de kvarvarande länderna samtidigt en del av vad de tidigare trodde sig kunna vinna på arrangemanget. Minskade kostnader för valutaväxling och större förutsägbarhet i importpriser, en globalt dominerande valuta och en symbol för europeisk gemenskap hör till det som står på spel om valutasamarbetet äventyras. När ett land riskerar att förlora kontrollen över statskuld och budgetunderskott har man också brukat peka på att centralbanken får ett starkare motiv för att acceptera högre inflation, i syfte att underlätta återbetalningen av skulden; och om det faktiskt sker, eller om det bara förväntas av marknadsaktörerna, kommer räntorna att stiga också i de medlemsländer som inte har några finansiella problem från början. Skulle det sedan gå så illa att ett eller flera länder ställer in betalningarna på sina utlandsskulder så löper alla länder en risk för komplexa, oförutsebara följdverkningar som är svåra att skydda sig mot. På samma sätt som få kunde förutse med vilken kraft Lehman Brothers' konkurs i september 2008 kom att eskalera den globala finanskrisen, är det inte lätt att veta hur euroländerna i stort skulle drabbas om ett enskilt land ställde in sina betalningar.

På ett mer organisatoriskt plan ska man också lägga märke till att en fiskal union skulle förstärka icke krisdrabbade länders möjlighet att påverka uppbyggnaden av de nationella utgiftsområden som delvis skulle betalas via europeiska konton. I jämförelse med dagens system, där inflytande över krisdrabbade länders utgiftsområden utövas

genom man ställer hårda villkor i samband med akuta lån, skulle ett delat ansvar över gemensamt finansierade utgiftsområden erbjuda större långsiktighet, större gemensamt ansvarstagande, och större möjlighet till dialog om olika beslutsalternativ. Till sist återstår också det funktionalistiska argumentet att utfallet av en monetär union blir bättre för alla om det kombineras med en fiskal union som fördelar kostnader för asymmetriska störningar i olika delar av valutaområdet (se kapitlet av Åsa Hansson, denna bok). Kort sagt finns det en rad skäl som pekar på att en finansiell utbyggnad av den befintliga monetära unionen inom EU skulle vidga den politiska alternativmängden på ett sätt som är till fördel även för länder som inte är direkt drabbade av en ekonomisk kris.

Fiskal union för en starkare demokrati

För att en utvidgning av alternativmängden genom upprättandet av en fiskal union ska stärka unionens demokratiska legitimitet krävs naturligtvis att de nya alternativen kontrolleras av folket eller deras representanter. Skulle finanspolitiken isoleras från opinionsbildning och allmänna val på samma sätt som skedde med räntepolitiken vid upprättandet av EMU skulle inget vara vunnet. Om den synpunkten talar för en placering av den finanspolitiska beslutsmakten i riktning mot Europaparlamentet eller Ministerrådet kan man för tillfället emellertid bortse ifrån. Båda varianterna skulle innebära en förbättring i jämförelse med det sätt på vilket motsvarande beslut fattas idag. I samband förra årets krispaket togs avgörande beslut i något som snarast liknade ett författningspolitiskt undantagstillstånd (se kapitlet av Gustavsson, denna bok). Unionsfördragets så kallade icke-undsättningsparagraf, det vill säga regeln att varken regeringar eller EU-institutioner får ta över betalningsansvaret för ett enskilt medlemslands statsskuld, sattes i realiteten åt sidan av nödlånet på 110 miljarder Euro. Parallellt med detta valde centralbanken för första gången i sin historia att stödköpa krisländernas statsobligationer på den öppna marknaden – i strid åtminstone med andemeningen bakom den formella regeln att ECB inte får köpa statsobligationer (direkt) av

medlemsländerna. I jämförelse med dessa självbemyndigade politiska procedurer måste både Europaparlamentet och Ministerrådet, som är formellt upprättade och begränsade institutioner, anses vara lättare att påverka genom opinionsbildning och allmänna val.

Oavsett institutionell utformning brukar ökade maktbefogenheter på europeisk nivå emellertid mötas av två invändningar till skydd för demokratin, nämligen att en förstärkning av den europeiska politiken kommer att ske på bekostnad av demokratin och legitimiteten i medlemsländerna, samt att oförsiktiga omfördelningar av skattemedel inom EU riskerar att slå tillbaka i form av aggressiv och i sista hand demokratifientlig nationalism (se kapitlet av Gustavsson, denna bok). Båda frågorna är värda att studera i sina empiriska och normativa detaljer. Men så långt som de hittills har kunnat klarläggas av forskningen ska de inte ställas i vägen för en demokratisering av det slag som jag föreslår ovan. Hur allvarlig den första invändningen är, att en demokratisering av den europeiska politiken skulle utarma den nationella demokratin, beror på om människor orkar engagera sig i, och identifiera sig och vara lojala med, politik som beslutas på flera territoriella nivåer. Här visar den empiriska forskningen att det närliggande fenomenet *förtroende för politiska institutioner* inte alls försvagas av att medborgarna engagerar sig i både nationell och europeisk politik. Snarare verkar det förhålla sig tvärtom: de grupper som har störst förtroende för europeiska institutioner har också störst förtroende för de nationella institutionerna. Oron för att den nationella demokratin ska utarmas som en följd av att den europeiska politiken ges större utrymme förefaller mot den bakgrunden överdriven.

Den andra invändningen mot att samtidigt demokratisera och förstärka den europeiska politiken utgörs av risken för nationalistiska motreaktioner. Denna problembild bygger på föreställningen att en europeisk omfördelning av politik skulle manipuleras eller tvingas fram av någon arrogant elit, i opposition mot starka sociala krafter. Men det är naturligtvis inte vad jag rekommenderar. Demokrati handlar om hur man fattar beslut, men också om hur styrelseformer upprättas och förändras. Genom att inkludera folkviljan i den författningsgivande makten, vilket bland annat innebär att man respekterar folkliga nej likaväl som folkliga ja till vidare europeiskt samarbete,

elimineras risken för nationalistiska motreaktioner. På det villkoret, att folket ges och tar plats i den författningsgivande makten, skulle en vidgning av det ekonomiska samarbetet inom EMU till att innefatta även en fiskal union, utgöra en balanserad reaktion mot den allvarliga brist på demokratisk legitimitet som präglar den monetära unionen idag.

Att uppfylla det sista villkoret, att folket ges och tar plats i den författningsgivande makten, är naturligtvis ingen småsak. Konsekvenserna av en fiskal union måste kommuniceras och bearbetas djupt in i de europeiska offentligheterna. Eftersom den egna övertygelsen i sakfrågan aldrig säger särskilt mycket, ofta ingenting, om sannolikheten för att man ska vinna en politisk debatt, så går det naturligtvis inte att på förhand räkna med något särskilt resultat av den politiska processen. Även om en finanspolitisk dimension skulle tillföras samarbetet så kommer möjligheterna att stegvis ompröva dess utformning att behöva stärkas. Men om den europeiska politiken klarar dessa utmaningar menar jag alltså att en fiskal union skulle göra samarbetet mer demokratiskt och kriståligt än det är idag.

Källor och Litteratur

Litteraturen om hur folkviljan ska förhålla sig till samhällets behov av effektiv problemlösning är mycket omfattande. Uppslagsrika diskussioner om folkets möjligheter att delegera makt finns i flera av Robert Dahls böcker, bland annat i *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control* (New Haven: Yale University Press, 1982). En mer uppdaterad diskussion i samma ämne, med särskilt fokus på den moderna demokratins behov av effektiv förvaltning, finns i Henry Richardsons *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy* (New York: Oxford University Press, 2002). Kritiken mot appliceringen av delegeringsteori i den internationella politiken hämtade jag från min egen artikel "The Myth of International Delegation" (*Governments and Opposition* 42:1, 2007) och kapitlet "Irretrievable Powers and Democratic Accountability", i *The Illusion of Accountability in the European Union*, redigerad av Sverker Gustavsson, Christer Karlsson

och Thomas Persson (London: Routledge, 2009). Idén att självständiga politiska arrangemang kan rättfärdigas som en form av självbindning preciseras i de båda böcker av Jon Elster som jag nämnde tidigare i avsnittet om detta. Särskilt *Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality* (Cambridge: Cambridge University Press 1979, 1984) är bitvis en ganska teknisk och svårgenomtränglig historia, och vill man läsa något enklare och samtidigt få inblick i hur konstitueringen av demokratin har diskuterats i samband med historiskt viktiga händelser, kan man välja ett kapitel av Stephen Holmes, ”Precommitment and the paradox of democracy” i antologin *Constitutionalism and Democracy*, redigerad av Jon Elster och Rune Slagstad (Cambridge: Cambridge University Press, 1988). Senare bidrag till forskningen om demokratins konstituering har till stor del vuxit fram genom nyläsningar av klassiker. Så arbetar exempelvis Andreas Kalyvas i sin bok *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt and Hanna Arendt* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008). Det internationella perspektivet på demokratins grundande utvecklar jag själv i artikeln ”Why democracy must be global: self-founding and foreign intervention” (*International Theory* 2:3, 2010). Större fokus på europeiska förhållanden hittar man i den relativt krävande volymen *The Paradox of Constitutionalism: Constituent Power and Constitutional Form*, redigerad av Martin Loughlin och Neil Walker (Oxford: Oxford University Press, 2007). Formuleringen ”the mother of all financial crises” av statsvetaren och ekonomen Barry Eichengreen, som jag citerade i inledningen, finns med i hans ”The Breakup of the Euro Area” (*NBER Working Paper* 13393, 2007). Inflytelserik i debatten om den ekonomiska krisen och den monetära unionens överlevnad har också nobelpristagaren i ekonomi Paul Krugman varit, bland annat genom sina krönikor i *New York Times* som finns tillgängliga på Internet. Hur delar av forskningen, ofta inom nationalekonomin, har försvarat självständiga centralbanker utan tydliga demokratihänsyn kritiserats på ett tillgängligt sätt av Daniel Naurin i ”Den europeiska centralbanken – oberoende med ansvarsutkrävande?”, i *Valutaunionen, författningsfrågan och östutvidgningen. Europaperspektiv* 2003, redigerad av Sverker Gustavsson, Lars Oxelheim och Nils Wahl (Stockholm: Santérus, 2003). De viktiga

forskningsresultaten om medborgarnas förtroende för politiska institutioner i ett flernivåsystem hämtade jag från Linda Bergs avhandling i statsvetenskap, *Multi-level Europeans: The Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* (Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, 2007).

Presentation av författare och redaktörer

HANS AGNÉ är forskare i statsvetenskap vid Stockholms universitet med inriktning mot demokratins möjligheter och utmaningar i ljuset av olika internationella fenomen. För närvarande avslutar han ett forskningsprojekt om hur nya politiska system kan upprättas på ett legitimt sätt och med vilken rätt som externa aktörer kan blanda sig i denna process. Tidigare har han ägnat sig åt Europeiska Unionens demokratiska legitimitet och hur nationella demokratier påverkas av den europeiska integrationen och ekonomins globalisering. Under de närmaste åren kommer han att ägna huvuddelen av sin forskning åt frågor om global demokrati och icke-statliga aktörers roll i det internationella arbetet för att motverka svält och krig. För en bredare publik har han tidigare skrivit på svenska bland annat "Demokrati på europeisk nivå" i *Demokrati på europeisk nivå?* (SOU 1998:124), "Den europeiska föreningen av välfärdsstat och gränsöverskridande kapitalism" i *Europaperspektiv 2000. Årsbok för europaforskning*, redigerad av Ulf Bernitz, Sverker Gustavsson och Lars Oxelheim (Stockholm: Santérus, 2000), "Demokratins former i den internationella politiken och EU" i *EU – demokratiskt och effektivt?* (SOU 2002:82), "Påtvingad demokrati – det filosofiska problemet" (*Internationella Studier* 4, 2006), och "Disciplin, inspiration och anarki: Manifest för en god statsvetenskap" (kommande i *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2011).

LINDA BERG är doktor i statsvetenskap och verksam vid Centrum för Europaforskning (CERGU) och Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet som forskare och lärare, och sedan 1 juli 2009 även som biträdande föreståndare för CERGU. Hennes forskning handlar om hur människors identifikation med olika territoriella samhällsnivåer påverkar deras politiska attityder, särskilt politiskt förtroende och välfärdsattityder. Hon har även varit involverad i

projekt som omfattar politiska skiljelinjer, val till Europaparlamentet och subnationella politiska nivåers kontakter med EU. Bland publikationer som berör temat för denna bok finns avhandlingen *Multi-level Europeans – the Influence of Territorial Attachments on Political Trust and Welfare Attitudes* (Göteborg: Göteborgs universitet, 2007), liksom ett kapitel i *Kampen om euron* (Göteborg: Valforskningsprogrammet, Göteborgs universitet, 2005), och ett kapitel om välfärdsattityder i den kommande boken om Europaparlamentsvalet 2009, *Väljare i Europaval*. Gällande identifikation och vilka beslutsnivåer som medborgare i Europa föredrar, har hon tillsammans med Mikael Hjerm skrivit kapitlet ”Who Should Decide? A Comparative Analysis of Multilevel Governance in Europe” i Heikki Ervasti, m.fl. (red.) *Nordic Social Attitudes in a European Perspective* (Cheltenham: Edward Elgar, 2008) och dessutom artikeln ”National identity and political trust” (*Perspectives on European Politics and Society*, 2010).

MARTIN BERGLUND är doktorand i finansrätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet. Hans avhandlingsprojekt består av en rättsvetenskaplig studie av de svenska metoderna för undvikande av internationell dubbelbeskattning, särskilt avräkningsmetoden. Här studeras relevanta delar av den nationella skatterätten och den svenska skatteavtalsrätten såväl som EU-rättens betydelse för frågeställningen. Vidare har Berglund också skrivit ett antal artiklar och rapporter om den svenska avräkningsmetoden och andra frågor inom internationell skatterätt, senast nationalrapporterna till 2010 års skatterättskonferens i Rust (”The Impact of the OECD and the UN Model Conventions on Bilateral Tax Treaties”) och till International Fiscal Associations kongress i Paris 2011 (”Key practical issues to eliminate double taxation of business income”).

MICHAEL BERGMAN är docent i nationalekonomi vid Köpenhamns universitet och ledamot i Finanspolitiska rådet. Hans huvudsakliga forskningsområden är historiska konjunkturcykler, finanspolitik och växelkursbestämning. Han har varit gästforskare bland annat vid Arizona State University, University of California, Santa Cruz och Sveriges Riksbank. Bland hans senaste publikationer ingår ”Expansio-

nary Fiscal Contractions: Re-evaluating the Danish Case” (*International Economic Journal* 24:1, 2010, medförfattare Michael Hutchison) och ”The Common-Trend and Transitory Dynamics in Real Exchange Rate Fluctuations” (*Applied Economics*, 2010, medförfattare Yin-Wong Cheung och Kon Lai). Bergman har vid sidan om sin forskning också bidragit med bilagor till två statliga utredningar: ”Långtidsutredningen” (SOU 1995:4) och ”Stabiliseringspolitik i valutaunionen” (SOU 2002:16), samt varit ledamot i Norges Bank Watch 2009.

ULF BERNITZ är sedan 1993 professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, numera på deltid. Tidigare var han professor i civilrätt vid samma universitet. Han är sedan 2001 även knuten till Institute of European and Comparative Law vid University of Oxford, där han förestår The Oxford/Stockholm Wallenberg Venture in European Law. Han är ordförande i Svenska föreningen för europeisk rätt och har varit ordförande i FIDE, den internationella europarättsföreningen (Fédération Internationale de Droit Européen). 1995–2001 var han ordförande i Nätverket för europarättsforskning. Han är ordförande i styrelsen och redaktionsrådet för *Europarättslig Tidskrift* och ingår i redaktionsrådet för *Common Market Law Review*. Han har tillsammans med Anders Kjellgren utgivit boken *Europarättens grunder* (Stockholm: Norstedts), som 2010 utkommit i sin fjärde upplaga. Han har tillsammans med Joakim Nergelius varit redaktör för boken *General Principles of European Law* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2000) och dess fortsättning *General Principles of EC Law in a Process of Development* (Alphen aan den Rijn: Kluwer, 2008). Båda böckerna har sin bakgrund i konferenser anordnade av Nätverket.

MATTIAS DAHLBERG är professor i finansrätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Sedan år 2010 är han innehavare av en särskild programprofessur i internationell företagsbeskattning med koppling till aktiemarknadsrätt. Han är ordinarie ledamot i Skatterättsnämnden sedan år 2008. Mellan åren 2004 och 2009 var han redaktör och ansvarig utgivare för *Skattenytt*. Hans forskning är inriktad på internationell skatterätt och EU-skatterätt. Sedan 2009 är han redaktör för *Juridiska fakultetens i Uppsala skriftserie* och för fakultetens årsbok,

De Lege. Han har skrivit tre vetenskapliga monografier, ett hundratal artiklar samt en lärobok. Doktorsavhandlingen från år 2000 avsåg Sveriges skatteavtal i förhållande till lågskatteländer, *Svensk skatteavtalspolitik i förhållande till utländska basbolag* (Uppsala: Iustus). År 2005 publicerade han den EU-skatterättsliga studien *Direct taxation in relation to the freedom of establishment and the free movement of capital* (Haag: Kluwer). I början av 2011 publiceras monografen *Ränta eller kapitalvinst. Grundproblem i kapitalinkomstbeskattningen – särskilt vad gäller finansiella instrument i gränslandet eget kapital och lånekapital* (Uppsala: Iustus). Sedan år 2007 är han inspektor för Smålands nation i Uppsala.

SVERKER GUSTAVSSON är professor i statskunskap i Uppsala. Fram till 2009 ledde han de statsvetenskapliga institutionernas nätverk för Europaforskning och var en av de tre redaktörerna för Europaperspektiv. Hans egen forskning gäller frågan om varför inte bara beslutsprocedurer utan även politiskt innehåll grundlagsskyddas. Om detta har han bland annat publicerat ”Politisk och ekonomisk liberalism” i *Forskning över gränserna* (Uppsala: Wikströms, 2010), ”European transnational constitutionalism” i Elisabeth Özdalga och Sune Persson (red.) *Contested sovereignties* (London: Tauris, 2010), ”Varför blandad författning?” i Mette Anthonsen och Sverker C. Jagers (red.) *Rätt grönt – vänbok till Lennart J. Lundqvist* (Göteborg: Göteborg studies in politics, 2009), ”Putting limits on accountability avoidance” i Sverker Gustavsson, Christer Karlsson och Thomas Persson (red.) *The illusion of accountability in the European Union* (London: Routledge, 2009) och ”Political sustainability of monetary union without fiscal union” i Sven Eliasson (red.) *Building civil society and democracy in New Europe* (Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2008).

ÅSA HANSSON är docent i nationalekonomi och verksam vid Nationalekonomiska institutionen vid Lunds universitet och vid Lunds Tekniska Högskola. Hon disputerade 2000 på avhandlingen *Limits of Tax Policy* (Lund: Lund economic studies) som behandlade skatters inverkan på såväl individers beteende som på ekonomin i stort. Sedan sin disputation har Åsa fortsatt att ägna sig åt skatteforskning. Hon har

bland annat publicerat flera artiklar och bokkapitel om hur skatter påverkar individers och företags incitamentsstruktur. Hon har också intresserat sig för hur den ökade europeiska integrationen påverkat inte bara länders förmåga att beskatta, utan också den offentliga sektorns åtaganden. På senare tid har Åsa speciellt intresserat sig för hur olika skatter påverkar länders förmåga att attrahera investeringar och skatters inverkan på företagande. Åsa är även intresserad av policyfrågor och var med i den danska Skattekommisionen 2008 och är medlem i svenska Skatteakademien.

LARS JONUNG är gästprofessor vid Lunds universitet och ledamot i Finanspolitiska rådet, Stockholm. Han var forskningsrådgivare under 2000–2010 vid DG ECFIN, ett generaldirektorat inom kommissionen i Bryssel, där han arbetade med frågor rörande euron och stabiliseringspolitiken inom EU. Under sin tid i Bryssel har han publicerat ett flertal bidrag rörande det europeiska valutasamarbetet. Han var tidigare professor i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm. Penning- och finanspolitik, inflationsförväntningar, valutaunioner och ekonomisk idéhistoria är några av hans forskningsområden. Han har publicerat ett stort antal artiklar på svenska och engelska samt redigerat eller författat flera böcker. Tillsammans med Klas Fregert är han författare till *Makroekonomi. Teori, politik och institutioner*, en lärobok i makroekonomi på grundnivån som fått stor spridning vid svenska universitet och högskolor.

LARS OXELHEIM är professor i internationellt företagande vid Institutet för Ekonomisk Forskning vid Lunds universitet. Han är dessutom knuten till Institutet för Näringslivsforskning (IFN) i Stockholm och till Fudan University i Shanghai. Lars Oxelheim är ordförande i nätverket för Europaforskning i ekonomiska ämnen. Inom området integrationsforskning har han publicerat ett antal böcker på internationella förlag varav de senaste är *Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe* (Oxford: Elsevier, 2006, redaktör och medförfattare), *National tax policy in Europe – to be or not to be* (Berlin: Springer, 2007, medredaktör/författare Krister Andersson och Eva Eberhartinger), *Markets and Compensation for Executives in Europe*

(Bingley: Emerald Publishing, 2008, medredaktör/författare Clas Wihlborg) samt *How unified is the European Union?* (Berlin: Springer, 2009, medredaktörer Sverker Gustavsson och Lars Pehrsson). Bland hans artiklar om integration på senare tid kan nämnas "The transition to market-based monetary policy: What can China learn from the European experience?" (*Journal of Asian Economics* 18:2, 2007, medförfattare Jens Forssbaeck), "EU-Asia and the non-transparent race for inward FDI" (*Journal of Asian Economics* 19:4, 2008, medförfattare Pervez Ghauri) samt "Origins and Resolutions of Financial Crises: Lessons from the current and Northern European Crises" (*Asian Economic Papers* 8:3, 2009, medförfattare Finn Østrup och Clas Wihlborg).

MATS PERSSON disputerade vid Handelshögskolan i Stockholm 1979 och är sedan 1989 professor i nationalekonomi vid Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet. Han är ledamot av Kungliga Vetenskapsakademien och Ingenjörsvetenskapsakademien, och av Kommittén för Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne. Hans huvudsakliga forskningsområden är makroekonomi (främst inflation och arbetslöshet) och offentlig sektor (främst skatter och socialförsäkringar), men han har även publicerat arbeten om nationalekonomins doktrinhistoria och om teorin för brott och straff. Han har varit redaktör för tidskrifterna *Ekonomisk Debatt* och *The Scandinavian Journal of Economics*. Vidare har han varit ledamot av styrelserna för Riksgäldskontoret och Första AP-fonden, och han har deltagit i ett flertal statliga utredningar om pensions-, försäkrings- och skattefrågor.

THOMAS PERSSON är docent i statskunskap och biträdande lektor vid Uppsala universitet. Han är sedan 2009 ordförande i nätverket för Europaforskning i statsvetenskap. Persson forskar om den europeiska integrationens effekter på nationella parlament och regeringar. Han studerar även intressegruppers deltagande i EU:s beslutsprocesser och dess konsekvenser för demokratin. Inom dessa områden har han bland annat publicerat volymen *The Illusion of Accountability in the European Union* (London: Routledge, 2009), samredigerad med Sver-

ker Gustavsson och Christer Karlsson, den kommande boken *Participatory Governance in the European Union: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency?* (Houndmills: Palgrave, 2011), samförfattad med Karl-Oskar Lindgren, liksom även tidskriftsartiklarna ”Input and Output Legitimacy: Synergy or Trade-Off? Empirical Evidence from an EU Survey” (*Journal of European Public Policy* 17:4, 2010) och ”The Structure of Conflict over EU Chemicals Policy” (*European Union Politics* 9:1, 2008).

SIDDEEK M SEYAD, Jur. dr, är docent i EU-rätt vid Juridiska institutionen vid Stockholms universitet, där han även avlade sin doktorsexamen och numera undervisar i EU-rätt och finansiell rätt. Han har en juris kandidatexamen och en masterutbildning från Colombouniversitet i Sri Lanka där han även har arbetet som allmän åklagare. Därutöver har han ett diplom i internationell rätt från Helsingfors universitet och ett diplom i svensk rätt från Stockholms universitet. Han undervisar vid ett flertal universitet både inom och utom Sverige, med särskilt fokus på konstitutionella, finansiella, ekonomiska och monetära frågor. Han har ett flertal pågående forskningsprojekt gällande EU:s finansiella och monetära rätt. Han har författat och publicerat ett antal böcker och artiklar i många internationella tidskrifter.