

Stabilitetspakt i sank, Lissabonfiasko och konstitution i fara: Europa på väg mot politisk kris?

- Uppmjukningen av stabilitetspakten och bakslagen för Lissabonprocessen visar att den ekonomiska politiken på europainivå gått i stå.
- De nationella politikerna har återtagit initiativet från Kommissionen.
- Skulle den franska folkomröstningen om den nya europeiska konstitutionen ge ett Nej, kan EU hamna i en akut politisk kris.

En ointelligent pakt...

För att den gemensamma penningpolitiken ska fungera krävs en finanspolitik som ger den enskilda nationen viss rörelsefrihet, men samtidigt säkerställer att finanspolitiken för unionen som helhet inte blir alltför expansiv. Stabilitetspaktens regler försökte uppfylla båda dessa mål – med blandat resultat. Pakten gjorde euro-samarbetet möjligt (utan pakt hade Tyskland aldrig gått med på en så stor valutaunion), och Euro-zonen har också uppvisat en bättre strukturell balans i de offentliga finanserna än både USA och Japan.

Men unionen är långt ifrån målet balans i de offentliga finanserna. De stora länderna i

Euro-zonen har dessutom upprepade gånger brutit mot reglerna i stabilitetspakten. Kommissionens före ordförande Prodi förklarade misslyckandet med att pakten i dess ursprungliga utformning var för "ointelligent"; dess strikta regelsystem gjorde att den tappade politisk legitimitet i flera medlemsstater och att det därför blev för lätt för olika allianser i Rådet att köra över pakten.

Under mer än ett års tid har debatten förts om hur pakten ska reformeras. Två huvudlinjer kunde tänkas. *Antingen* att skärpa disciplinen genom att göra processen än mer rättsligt bindande och sanktionerna hårdare med mer automatik. *Eller* att göra pakten mer politiskt acceptabel genom att göra den "intelligentare".

Kommissionens förslag – som presenterades i vintras – gick på den andra linjen. Man menade att paktens regelsystem mer borde utgå från strukturella budgetunderskott (med hänsyn till konjunkturen), och att statsskuldens nivå borde spela en mer framträdande roll. Länder med liten statsskuld skulle således få mer flexibilitet, medan länder med stor skuld skulle få

minskat rörelseutrymme. Samtidigt ville Kommissionen ställa högre krav på skuld-sanering under högkonjunkturår.

...som mjukats upp

Rådet accepterade inte Kommissionens förslag, utan ville gå betydligt längre i uppmjukningar av regelsystemet. Såväl Frankrike som Tyskland krävde att en rad undantag för olika offentliga utgifter skulle göras vid kalkylen av budgetunderskotten.

I och med EU:s toppmöte före påsk har Tyskland och Frankrike i stort sett fått som de velat. Resultatet är en pakt som otvivelaktigt är mer "intelligent" – i meningen mer sofistikerad när det gäller kalkylen över underskotten och deras orsaker – men också betydligt lösare och mer förhandlingsbar, vilket i sin tur gör den mindre transparent.

- En lång rad nya undantagsregler medför en **betydande uppmjukning** av paktens. Framöver ska överskridande av taket 3 procent budgetunderskott tillåtas inte bara vid recession (BNP-minskning) utan också vid nolltillväxt och i vissa fall också vid svag tillväxt. Pensionsreformer kan accepteras som skäl för underskott, och olika utgifter kan räknas bort: U-hjälp, vissa militära operationer, kostnader för europeisk enhet (tysk återförening, utgifter för strukturfonder), flyktingmottagande och utgifter för forskning. Allt detta öppnar för ett våldsamt kattrakande om exakt vilka utgifter som ska räknas bort och när. Till yttermera visso sägs att särskild hänsyn ska tas till de omständigheter som underskottslandet självt framhåller.
- Dessutom har Rådet enats om att **förlänga tidsfristen** när ett land dragit på

sig stora underskott. Nu får syndaren betydligt längre tid på sig innan man måste komma tillbaka till balansmålet. Bötesförläggande kommer att dröja upp till fem år – vilket i praktiken innebär att det inte kommer att användas alls.

Politikerna vid toppmötet bedyrade med en mun att paktens nu hade stärkts. Så är det inte. Acceptansen av undantag samt den försvagade sanktionsmekanismen innebär tvärtom att den mjukats upp väsentligt.

Hur farligt?

En sådan utveckling kan bli farlig för valutaunionen. Inte underligt att ECB är orolig och att chefen Trichet i skarpa ordalag har kritiserat Rådet för dess revision av paktens.

Har vi då att vänta högre räntor i Eurozonen? Knappast nu. Uppmjukningen var väntad och till största delen inprisad av marknaden. Och just nu är arbetslösheten hög medan inflationen faller. På sikt kan dock en mer expansiv budgetpolitik leda till högre räntenivå. Att kvantifiera den effekten låter sig dock inte göras i detta nu – den beror ju på *hur mycket* disciplinen luckras upp och i vilket skede.

Ett första test lär komma redan under det kommande året. EU-kommissionen spår att Italiens budgetunderskott stiger från 3,6 procent av BNP i år till 4,6 procent år 2006, klart över Italiens egna prognoser. Skälet är låg tillväxt samt en rad förskönande engångsåtgärder i den italienska budgeten. Den politiska situationen i Italien – parlamentsval senast våren 2006, i ett läge då regeringen lider upprepade nederlag i regionala val – medför till yttermera visso risker för än mer expansiv finanspolitik. Det

är således bäddat för en ny kraftmätning mellan Kommissionen och Rådet.

Här bör påpekas att pakten i sig, med sina siffror och mål faktiskt inte är det väsentliga. Den tidigare versionen av pakten – den "ointelligenta" – hade ju siffror och tak huggna i sten. Det förhindrade inte de stora länderna att bryta mot den. Siffrorna i pakten spelar således mindre roll än man kanske kan tro. Det är den politiska viljan som avgör framtiden.

Nationerna har återtagit makten

Betydelsen av paktens urvattning i sig ska alltså inte överdrivas. Mer illavarslande är den politiska process som medfört en uppmyckad pakt, och att denna ligger bakom politiska misslyckanden också på andra – viktigare – områden.

Det som behövs i ett Europa som kläms mellan USA och Asien och som lider av permanent hög arbetslöshet är framför allt strukturreformer: Mer flexibla arbetsmarknader, reformer för ökad arbetsvilja och sysselsättning, skattereformer, bättre utbildning osv.

"Lissabonprocessen" har inte gett de önskade resultaten. Tvärtom har Europa ekonomiskt halkat ännu längre efter USA under de senaste åren. Två skäl förklarar fiaskot. För det första har andra svåra frågor – Östutvidgningen, euro-introduktionen och arbetet med konstitutionen – tagit det mesta av kraften på europeisk nivå. För det andra finns ingen övernationell beslutskompetens i de frågor som är avgörande för tillväxten. Makten över strukturreformerna ligger på nationell nivå.

Kommissionens försök att driva på de nationella politikerna tog formen av ett intri-

kat system av mål och indikatorer, som skulle leda fram till en rankning av de olika ländernas tillväxtåtgärder och -potential. En sorts kollegialt gruppptryck ("peer pressure") skulle därmed driva respektive land att genomföra de nödvändiga reformerna.

Men metoden har inte fungerat. Politiskt kompromissande medförde att antalet mål och indikatorer blev alldeles för stort. Varje regering har därför i praktiken inför de egna väljarna kunnat plocka ihop några indikatorer där man klarat sig bra och tigit om dem som gett dåliga resultat.

Och när kommissionen nu försökt effektivisera processen genom att minska antalet mål och indikatorer har den mötts av högljudda protester om att sociala och miljömässiga mål försummas – detta trots att antalet indikatorer även efter den hårdare "prioriteringen" är långt över 100. Tjänstedirektivet har skickats tillbaka till kommissionen för nya kompromisser.

Såväl Lissabonprocessen som hanteringen av stabilitetspakten illustrerar en pågående trend inom EU: En rörelse från övernationell regelstyrning till mellanstatliga politiska förhandlingar. Rådet – i praktiken (de största) medlemsstaternas regeringar – har erövat makt från Kommissionen.

Den som fruktat att EU-integrationen skulle medföra mer makt åt Brysselbyråkratin har således anledning att fira; nu sitter snarare det mellanstatliga samarbetet (och kohandeln) i förarsätet. Den som hoppats att "Bryssel" skulle kunna driva fram en dynamisk politik för snabbare europeisk tillväxt och sunda statsfinanser har i stället anledning att vara bekymrad – och idka självrannsakan. Utvecklingen visar att övernationella proklamationer och stela regelsystem utan förankring på nationell

nivå inte fungerar; det krävs nationella politiker som tar helhjärtat ansvar.

Politisk kris under uppsegling

Konflikten mellan "europeiska" och "nationella" intressen kan komma att blomma ut i en akut politisk kris under det närmaste året, nämligen om något medlemsland skulle vägra ratificera den nya konstitutionen. Det utvidgade EU skulle då tvingas leva med Nice-fördraget – som är sällsport illa anpassat för dagens utvidgade union med 25 medlemmar. Ett stort problem med Nice (som konstitutionsförslaget försökt eliminera) är ju att det tillåter blockerande minoriteter och i praktiken gör majoritetsbeslut omöjliga på en rad områden.

Ett skäl till att övriga europeiska regeringschefer lät den franske presidenten Chirac leda angreppet mot stabilitetspakten och Lissabonprocessen var hans argument att fransmännen annars skulle säga nej till konstitutionen och därmed kasta EU in i en konstitutionell kris.

Men trots de övrigas medgörlighet leder Nej-sidan nu inför den franska folkomröstningen den 29 maj. Skulle Frankrike rösta Nej, blir det tvärstopp för arbetet med att ratificera den nya konstitutionen. Därmed är risken stor att de konflikthärdar som ligger inbyggda i Nice-fördraget blommar upp igen. Mer konkret: Tyskland och Frankrike lär åter söka skapa blockerande allianser – ofta mot de nya medlemmarna, mot Norden och Storbritannien – för att förhindra moderniseringen av unionen. Förhandlingarna om Turkiets medlemskap skulle avbrytas.

Kvar skulle finnas en inre marknad och en centralbank – men utan klara regler för fungerande finanspolitisk samordning eller stabilitetspakt, utan någon gemensam tillväxtstrategi och utan ett fungerande system för beslutsfattande i den utvidgade unionen.

Klas Eklund
klas.eklund@seb.se

Ekonomisk Analys:

Klas Eklund, chefekonom	+46 8 763 80 88	klas.eklund@seb.se
Håkan Frisén, chef för Ekonomisk Analys	80 67	hakan.frisen@seb.se
Bo Enegren, ekonom	85 94	bo.enegren@seb.se
Ann Enshagen Lavebrink, ekonomassistent	80 77	ann.lavebrink@seb.se
Olle Holmgren, ekonom	80 79	olle.holmgren@seb.se
Mikael Johansson, ekonom	80 93	mikael.johansson@seb.se

Innehållet i denna rapport är baserat på uppgifter som av Banken bedöms vara pålitliga. Banken lämnar dock ingen garanti för fullständigheten eller riktigheten i dessa uppgifter. De som tar del av rapporten uppmanas att basera sina investeringsbeslut på undersökningar de själva bedömer vara nödvändiga.