



Är återhämtningsplanen början på överstatlig finanspolitik i EU?

Harry Flam*

Sammanfattning

EU:s återhämtningsplan – Next Generation EU – innebär att EU ska låna upp 750 miljarder euro för att ge lån och bidrag till medlemsstaterna. Det som är nytt med planen är inte gemensam upplåning och utlåning, utan att lån används för att finansiera utgifter, både inom och utanför den ordinarie budgeten. Om Europeiska kommissionen får som den vill kommer EU också att få nya öronmärkta inkomster.

Återhämtningsplanen är i mycket finanspolitik på EU-nivå. Men för att EU ska få en sann överstatlig finanspolitik krävs att beslut kan fattas utan enhällighet, av en majoritet av medlemsstaterna, eller att beslut kan delegeras till kommissionen. Detta skulle kräva fördragsändringar.

Om återhämtningsplanen är början på en finanspolitik på EU-nivå beror också på om det finns behov av en sådan. Det finns ett motstånd mot att överlämna finanspolitisk makt till EU-nivån, men många medlemsstater ser gärna att EU får en större roll än idag för att omfördela resurser från relativt rika till relativt fattiga medlemsstater, vilket skulle vara lättare med en överstatlig finanspolitik. Det finns också ett klart behov av överstatlig finanspolitik inom euroområdet för att stabilisera konjunkturen.

Återhämtningsplanen försvagar motståndet mot gemensam upplåning och lånefinansiering av utgifter och kanske i förlängningen motståndet mot överstatliga beslut.

* Harry Flam är professor emeritus i internationell ekonomi vid IIES, Stockholms universitet, och senior rådgivare vid Sieps. Hans forskning har framförallt rört internationell handel och europeisk ekonomisk integration.

1. Introduktion

I spåren av coronapandemin har EU:s ledare enats om åtgärder för ekonomisk återhämtning. Återhämtningsplanen innebär att EU för första gången finansierar utgifter genom upplåning och inte genom bidrag från medlemsstaterna. Upplåningen är på hela 750 miljarder euro, vilket motsvarar ungefär 5 procent av EU:s BNP eller 1,5 gånger Sveriges BNP. Enligt uppgörelsen är det tänkt att lånen åtminstone delvis ska återbetalas genom [fler egna medel för EU](#). Att ge EU nya egna medel är dock känsligare och lär bli svårare att enas om. Det rör sig om skatt på IT-företag, skatt på stora företag på den inre marknaden, inkomster från EU:s handel med utsläppsrätter, koldioxidtullar och en avgift baserad på så kallat icke-materialutnyttjat plastavfall.

Det var efter ett förslag från Europeiska kommissionen som EU:s stats- och regeringschefer enades om ett återhämtningspaket den 21 juli. Paketet omfattar både en återhämtningsplan och en uppgörelse om långtidsbudgeten, som ska stödja planen. Planen kallas Next Generation EU (NGEU), vilket är ett samlingsnamn för flera olika insatser. Den mest omfattande är en så kallad facilitet för återhämtning och resiliens.¹ I NGEU ingår även en förstärkning av en rad olika existerande program som även finansieras via den ordinarie EU-budgeten. Åtgärderna är framförallt [inriktade](#) på massiva offentliga och privata investeringar som ska stödja grön omställning och digitalisering.

Även om Europaparlamentet och medlemsstaterna ska godkänna uppgörelsen anses enigheten mellan EU:s stats- och regeringschefer vara en milstolpe som har väckt diskussioner om vilken riktning EU kommer att ta. En diskussion handlar om huruvida EU är på väg mot federalism. En del menar att det bara handlar om exceptionella åtgärder i en extraordinär situation, medan andra har kallat beslutet om gemensam upplåning för EU:s *Hamiltonian moment*. Uttrycket syftar på ett steg i USA:s utveckling mot en federal stat: enligt en kompromiss som USA:s finansminister Alexander Hamilton utverkade 1790 skulle den nationella regeringen överta delstaternas skulder efter självständighetskriget mot England, mot att den nya huvudstaden skulle placeras i södern. Han ville

på så sätt stärka den federala makten genom att ge denna möjlighet att finansiera sig med lån och genom att göra fordringsägarna, främst rika jordägare i södern, beroende av hur väl den federala maktens utövades. Om EU får möjlighet att använda upplåning för att finansiera sina utgifter menar en del debattörer att det av samma skäl skulle vara ett steg mot federalism.

”Det bör påpekas att NGEU inte i sig innebär att EU blir mer federalt. Därtill krävs fördragsändringar.”

Det bör påpekas att NGEU inte i sig innebär att EU blir mer federalt. Därtill krävs fördragsändringar. NGEU innebär dock en utvidgning av EU-samarbetet genom att unionen för första gången finansierar utgifter genom upplåning och inte genom bidrag från medlemsstaterna. Det är därför befogat att fråga sig om återhämtningsplanen är början på en överstatlig finanspolitik i EU. För att försöka svara på den frågan gäller det att se vad som är nytt med planen, vilka mål och medel den består av, hur besluten fattas, hur planen förhåller sig till EU:s regelverk och om det finns fler faktorer som verkar för en överstatlig finanspolitik.

2. Vad är nytt med NGEU?

Enligt EU:s ledare är NGEU ett ”exceptionellt svar på dessa tillfälliga men exceptionella omständigheter”,² vilket syftar på pandemin och dess konsekvenser. Exceptionella insatser är dock ingenting nytt: EU har i tidigare kriser vidtagit extraordinära åtgärder som sedan har blivit permanenta. När finanskrisen slog till – då först Grekland och sedan andra euroländer fick svårigheter att betala räntor och amorteringar på statliga lån eller förhindra att banksystemet kollapsade – räddades de genom förmånliga lån från övriga euroländer. De räddades också genom att ECB började köpa statsobligationer av krisdrabbade länder på andrahandsmarknaden för obligationerna. Räddningsaktionerna ansågs av många utgöra ett brott mot andan om än inte ordalydelsen i artikel 125 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), den

¹ Resiliens ska uttydas motståndskraft mot kriser.

² Europeiska rådets slutsatser, 17–21 juli 2020, punkt A4.

så kallade icke-undsättningsklausulen. Dessa har godtagits av EU-domstolen och är numera permanenta inslag i EU-samarbetet.³

Gemensam upplåning och gemensamt betalningsansvar är inte heller nytt för EU. Europeiska finansiella stabilitetsfaciliteten (EFSF) inrättades 2010 som en temporär fond för att ge lån till euroländer som hade svårt att ta upp lån på egen hand under finanskrisen och ersattes 2012 av den permanenta Europeiska stabilitetsmekanismen (ESM). Tillsammans har de båda fonderna givit lån på sammanlagt drygt 250 miljarder euro till Cypern, Grekland, Irland, Portugal och Spanien. Euroländerna är ansvariga för att täcka förluster i utlåningen i proportion till sina respektive andelar av fonderna, som bestämts av ländernas bruttonationalinkomster.⁴ Det finns dock en viktig skillnad mellan EFSF och ESM å ena sidan och NGEU å den andra. De förra begränsar sig till euroländerna, medan den senare gäller samtliga medlemsstater.

Reglerna för hur lån och bidrag ska fördelas mellan medlemsstaterna innebär att relativt rika länder överför resurser till relativt fattiga länder. För vissa länder [beräknas](#) nettot av in- och utbetalningar i procent av BNP bli mycket stort: Kroatien beräknas få motsvarande 22 procent av BNP, Bulgarien 19 och Grekland 18 procent. Men inte heller omfördelning är ett nytt inslag i EU. Den ordinarie EU-budgeten omfördelar resurser främst via sammanhållningsfonderna men även via jordbruksstödet.

I likhet med bidrag via EU-budgeten kommer lån och bidrag inom ramen för NGEU att vara villkorade. Detta gäller inte minst bidrag. Villkoren ska säkerställa att medlen styrs mot vissa angivna ändamål, som grön omställning, digitalisering, ökad motståndskraft mot kriser och

ökad sysselsättning.⁵ Det är alltså inte fråga om lån och bidrag som mottagarlandet kan använda som det vill. I praktiken är det dock svårt att styra användningen av lån och bidrag. Om de används för offentlig konsumtion eller investeringar som annars skulle ha finansierats med landets egna medel, betyder det att resurser frigörs som kan användas för helt andra ändamål. För att lån och bidrag ska ha en styrande effekt krävs att de resulterar i mer konsumtion eller investeringar för vissa ändamål än vad som annars hade kommit till stånd.

Extraordinära åtgärder, gemensam upplåning och omfördelning mellan medlemsstaterna är alltså inga nyheter på EU-nivå. Och oavsett de praktiska möjligheterna att styra användningen är inte heller villkorade utbetalningar nytt. Det som däremot är nytt med NGEU är följande:

1. För första gången använder EU lån för att finansiera löpande utgifter i den ordinarie budgeten. Dessutom är upplåningen mycket stor i förhållande till EU:s sjuårsbudget.
2. EU:s ordinarie budget används som säkerhet för lånen, genom att taket för medlemsstaternas bidrag till EU nu sätts betydligt över beslutade utgifter i budgeten (så kallat *headroom*).
3. EU föreslås få nya egna medel.

"För första gången använder EU lån för att finansiera löpande utgifter i den ordinarie budgeten."

När det gäller den tredje punkten, nya egna medel som är tänkta att bidra till finansieringen av planen, finns dock stora osäkerheter. USA och andra handelspartners kommer sannolikt att

³ EU-domstolen ansåg att ESM:s långivning *inte* utgjorde ett brott mot artikel 125 eftersom långivningen var förbunden med så strikta villkor att landets incitament att bedriva en sund budgetpolitik inte skulle försvagas. Vidare ansåg domstolen att det faktum att övriga länder täckte kreditförluster för ESM inte innebar att de övertog betalningsansvaret från låntagaren; det kvarstod. När det gäller ECB:s stödköp av statspapper utgivna av euroländer på andrahandsmarknaden fann domstolen att de inte innebar monetär finansiering och inte försvagade incitamenten att föra en sund budgetpolitik. Det bör dock nämnas att den [tyska författningsdomstolen](#) har ifrågasatt EU-domstolens godkännande av ECB:s stödköp.

⁴ Även för NGEU gäller att det eventuella betalningsansvaret för förluster i utlåningen är begränsat till respektive lands andel av utlåningen som bestäms av dess andel av EU:s BNI. Detta skiljer sig från förslaget om så kallade euroobligationer (*eurobonds*) där ett enskilt land åtminstone teoretiskt kan bli betalningsansvarigt för den totala förlusten.

⁵ Europeiska rådet föreslog även en villkorlighetsordning som ska skydda unionens ekonomiska intressen enligt de allmänna principerna i unionsfördragen, särskilt värdena i artikel 2. I sina slutsatser framhåller Europeiska rådet främst respekten för rättsstatsprincipen.

motsätta sig införandet av koldioxidtullar och nya bolagsskatter. Skatt på stora IT-företag drabbar främst amerikanska företag som Google, Apple, Facebook och Microsoft. Att medlemsstaterna kan enas om nya egna medel är inte heller självklart. Exempelvis har Sverige intagit en negativ ställning till skatt på IT-företag.

3. Utgör NGEU finanspolitik?

Finanspolitik är beslut om skatter, avgifter och offentliga utgifter. Finanspolitik kan användas för att stabilisera konjunkturen, för att påverka ekonomins struktur – till exempel för att främja vissa branscher eller bygga ut välfärdssystemet – eller för att påverka inkomst- eller förmögenhetsfördelning.

En renodlad stabiliseringspolitik bör vara tidsanpassad, effektiv och temporär. Med detta menas att en stabiliseringspolitisk åtgärd ska verka under samma tid som den störning som den ska motverka, att åtgärden anpassas efter störningens karaktär och storlek samt att åtgärden dras tillbaka när den inte längre behövs.

En renodlad strukturpolitik kan använda samma finanspolitiska medel som stabiliseringspolitik, men den är inte avsedd att stabilisera konjunkturen utan att åstadkomma permanenta förändringar av olika slag.

De angivna målen för NGEU är en blandning av stabiliseringspolitiska och strukturpolitiska mål. Åtgärderna ska dels "[...] leda in unionen på vägen mot hållbar och resiliens återhämtning som skapar arbetstillfällen, reparerar den omedelbara skada som förorsakats genom covid-19-pandemin [...]" samtidigt som de också ska leda till "[...] stärkande av medlemsstatens tillväxtpotential, sysselsättningsskapande förmåga och ekonomiska och sociala resiliens [...]". Ett faktiskt bidrag till den gröna och digitala omställningen ska också vara ett krav [...]."

Inkomstutjämning mellan medlemsstaterna är inte ett angivet mål, men med tanke hur lån och bidrag ska fördelas förefaller det även finnas ett implicit fördelningsmål.

mål? Om målet hade varit att snabbt höja konsumtion och sysselsättning för att motverka de ekonomiska effekterna av coronapandemin borde

åtgärderna i första hand ha inriktats på offentlig konsumtion och i andra hand på offentliga investeringar som skapar många arbetstillfällen.⁶ Med andra ord är de åtgärder som planeras inte de mest effektiva ur stabiliseringspolitisk synpunkt.

Man kan också starkt ifrågasätta tidsanpassningen av åtgärderna. När det gäller den så kallade faciliteten för återhämtning och resiliens, den del av NGEU som ligger utanför den ordinarie budgeten, ska beslut om bidrag och lån fattas 2021–2023, men medlen kan användas till utgången av 2026, en period på sex år. För att få lån och bidrag ska medlemsstaterna utarbeta nationella återhämtnings- och resiliensplaner i vilka den berörda medlemsstatens reform- och investeringsagenda anges. Tanken är att medlen huvudsakligen ska användas för investeringar. Sådana ska projekteras och brukar möta administrativa, tekniska och juridiska hinder. Ledtiderna är ofta långa och investeringarna tenderar därmed att få dålig konjunkturanpassning.

"Enligt min bedömning bör NGEU därför mest ses som struktur- och fördelningspolitik."

Enligt min bedömning bör NGEU därför mest ses som struktur- och fördelningspolitik. De kriterier som använts för fördelningen av lån och bidrag mellan medlemsstaterna 2021 och 2022 bygger inte på hur hårt olika stater har drabbats av coronapandemin, utan på relativ inkomst per capita och arbetslöshet åren före pandemin, alltså på strukturella och inkomstskillnader.

4. Är NGEU överstatlig politik?

När EU:s budget antas bestäms medlemsstaternas respektive bidrag till budgeten. Detsamma gäller i princip utgifternas fördelning. Den ordningen har följts både när det gäller den ordinarie budgeten och faciliteten för återhämtning och resiliens.

Besluten om budgeten och faciliteten har vidare fattats genom enhällighet. De lån och bidrag som medlemsstaterna kan erhålla från faciliteten för återhämtning och resiliens har ett på förhand bestämt tak och är inriktade på investeringar på

⁶ Se Finanspolitiska rådets rapport 2020, kapitel 3.

vissa områden. Varje land ska utforma en nationell återhämtnings- och resiliensplan som delvis är finansierad av EU. Denna ska visserligen godkännas med kvalificerad majoritet av Europeiska rådet, men det förefaller inte finnas något utrymme för rådet att ändra planen.

En överstatlig finanspolitik i EU skulle däremot kräva att beslut om inkomster och utgifter fattas utan enhällighet. Fördelningen och användningen av bidrag och lån skulle dessutom inte bestämmas på förhand, till exempel genom att varje land har rätt till en viss andel av utgifterna eller att man på förhand har bestämt att tilldelade lån och bidrag ska användas för vissa specificerade ändamål. En överstatlig politik värd namnet måste ge beslutsfattaren frihet att utforma en så effektiv politik som möjligt, utan sådana bindningar.

NGEU är därför inte överstatlig politik: bestämmelserna i EU:s fördrag tillåter inte den beslutsordning som skulle krävas för att kvalificera politiken som överstatlig.

5. Kan nödsituationen motivera avsteg från EU-rätten?

Europeiska kommissionen [argumenterar](#) för att gemensam upplåning som används för krisutgifter bara är "en ny typ av skuldoperation" och hänvisar till att EU tidigare har använt gemensam upplåning. Den nya upplåningen anser kommissionen vara "en berättigad åtgärd för att nå unionens mål". Men tidigare upplåning har använts för att ge lån, inte för att finansiera löpande utgifter.

Här stöter kommissionen på problem i form av fördragsbestämmelser. I artikel 310 i EUF-fördraget sägs att "Unionens samtliga inkomster och utgifter ska beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten." Bidrag och lån från faciliteten för återhämtning och resiliens ligger utanför

budgeten och är – till skillnad från tidigare utgifter utanför budgeten – mycket stora. Vidare sägs i samma artikel att "Budgetens inkomster och utgifter ska balansera varandra." Tidigare har denna artikel tolkats så att EU inte kan uppta lån för att finansiera utgifter.

Europeiska rådet tycks mena att den nuvarande krisen är en nödsituation som berättigar att artikel 310 åsidosätts.⁷ Men det kan ifrågasättas om en sådan nödklausul finns i fördraget.⁸ Rådets beslut om finansieringen av budgeten och NGEU måste för att bli giltigt ratificeras av samtliga medlemsstater. Den troliga utgången är att dessa så småningom bifaller förslaget. Därmed skulle EU befinna sig i ett läge där budgeten och NGEU har fått ett enhälligt bifall – men samtidigt tycks bryta mot EU-fördraget.

"Därmed skulle EU befinna sig i ett läge där budgeten och NGEU har fått ett enhälligt bifall – men samtidigt tycks bryta mot EU-fördraget."

Med tanke på utformningen av NGEU borde EUF-fördraget innehålla en möjlighet att ta upp gemensamma lån, antingen under vissa villkor eller genom en nödklausul. Att ändra fördraget är dock svårt och tar lång tid. Det alternativ som stått till buds har varit att tänja på eller bryta mot fördraget.

Man kan dra en parallell med EFSF och ESM. I praktiken räddade ECB och euroländerna Grekland från statsbankrutt under finanskrisen och det gäller förmodligen även Cypern, Irland, Portugal och Spanien. Före eurokrisen tolkades artikel 125 i EUF-fördraget som ett förbud mot att undsätta medlemsstater som inte kunde fullgöra sina finansiella åtaganden. Bestämmelsen tillkom för att säkra finanspolitisk disciplin i medlemsstaterna,

⁷ I rådets [beslut](#) om egna medel (inkomster) står: "Den exceptionella ekonomiska och sociala situationen kräver exceptionella åtgärder till stöd för återhämtningen och motståndskraften i ekonomin. Om dessa mål ska kunna uppnås, måste unionen skaffa fram nödvändiga medel och vidta lämpliga åtgärder för att ta itu med utmaningarna till följd av covid-19-pandemin. Därför är det lämpligt att tillåta upplåning av en del av den nödvändiga finansieringen på kapitalmarknaderna."

⁸ [Päivi Leino](#), professor i EU-rätt vid Helsingfors universitet, anser att så inte är fallet (i blogginlägget "Next Generation EU – Breaking a taboo or breaking the law?" för tankesmedjan CEPS). I det här sammanhanget bör dock artikel 122 i EUF-fördraget framhållas: "Om en medlemsstat har svårigheter eller allvarligt hotas av stora svårigheter till följd av naturkatastrofer eller *osedvanliga händelser utanför dess kontroll*, kan rådet på förslag av kommissionen besluta att på vissa villkor bevilja den berörda medlemsstaten ekonomiskt bistånd från unionen" (min kursivering).

men den visade sig vara otillräcklig. EU-domstolen ansåg i ett utslag 2012 att de åtgärder som vidtogs av ESM inte innebar att kreditgivarna påtog sig betalningsansvar vid kreditförluster (trots att kreditgivarna garanterade lånen med sina andelar av ESM, min anmärkning), att lånen var strängt villkorade och att lånen var nödvändiga för att säkerställa euroområdet finansiella stabilitet. Därför ansåg [EU-domstolen](#) att ESM:s utlåning inte bröt mot artikel 125. Förmodligen ansåg sig domstolen inte ha något val; att underkänna ESM hade riskerat alltför stora skadeverkningar.

Frågan är hur domstolen skulle ställa sig till en talan mot den nu beslutade upplåningen. Skulle den inte se någon annan möjlighet än att i efterhand godkänna rådets beslut, som ska ratificeras av samtliga medlemsstaternas parlament, trots att det på goda grunder kan anses bryta mot artikel 310 i EUF-fördraget? I så fall kan man gissa att domstolen kommer att använda samma argument som kommissionen, nämligen att coronapandemin och dess följder utgör en nödsituation.

Därmed skulle det finnas prejudikat som kan användas för att motivera framtida upplåning i nödsituationer. Men även utan ett utslag från EU-domstolen har rådets beslut öppnat dörren för lånefinansiering i EU:s budget när det anses att nöden så kräver. Sådana situationer kommer med säkerhet att inträffa förr eller senare.

6. Kommer NGEU att utvecklas till permanent överstatlig finanspolitik?

En faktor som spelar roll för huruvida lånefinansiering kommer att godtas i framtiden är huruvida det finns ett behov av finanspolitisk konjunkturstabilisering på överstatlig nivå. Ett sådant finns, men inte i första hand på EU-nivå utan inom euroområdet, eftersom en gemensam valuta innebär att länderna har fasta nominella växelkurser mellan varandra (de är lika med 1) och den gemensamma penningpolitiken i regel inte kan vara anpassad till konjunkturen i varje enskilt euroland. Här kan man notera att ECB nyligen [uttryckt](#) att NGEU signalerar en politisk vilja att

skapa ett gemensamt finanspolitiskt verktyg vid behov och att detta är en lärdom för den monetära unionen som borde övervägas i den påbörjade översynen av den monetära unionens styrelsesätt.

På EU-nivå är behovet av gemensam finanspolitik som sagt inte så starkt. Däremot finns det en annan drivkraft för gemensam finanspolitik, nämligen en fördelningspolitisk. EU-budgeten omfördelar resurser mellan medlemsstaterna, men omfördelningen är ganska liten, långt mindre än omfördelningen mellan olika regioner i samma land.⁹ NGEU ökar omfördelningen betydligt inom EU. Det är förståeligt att de länder som drabbats särskilt hårt under coronapandemin har krävt hjälp av andra EU-länder, men kravet på mera omfördelning finns sedan tidigare. Att dörren nu öppnats för lånefinansiering kan i kombination med låga räntor och långa amorteringstider förstärka kraven.

"Med andra ord är det snarare tryck på ökad omfördelning än behov av konjunkturstabilisering som kan resultera i en permanent finanspolitik på EU-nivå."

Med andra ord är det snarare tryck på ökad omfördelning än behov av konjunkturstabilisering som kan resultera i en permanent finanspolitik på EU-nivå. Hittills har främst Tyskland varit en stark motståndare mot vad man kallar en transferunion. Att Tyskland gav upp sitt motstånd när det gäller NGEU berodde sannolikt bland annat på att det ses som ett undantag under speciella omständigheter. Men sådana kommer säkerligen att uppstå i framtiden och Tysklands och andra länders motstånd är då försvagat. Dessutom kan det ha spelat en roll att Tyskland länge haft bytesbalansöverskott mot Italien, Spanien och andra länder som drabbats hårdare av coronapandemin. Man kan hävda att detta har möjliggjorts av den monetära unionen; med nationella valutor och rörliga nominella växelkurser hade inte Tysklands konkurrenskraft varit så stark.

⁹ En studie visar att Danmark utjämnar 67 procent av regionala inkomstskillnader genom skatte- och bidragssystemet, Sverige – som ligger på andra plats i EU – 44 procent och Grekland, som har lägst regional utjämnning, 15 procent. I samma [studie](#) finns även en översikt av resultaten från andra studier av regional inkomstutjämnning i EU.

7. Sammanfattning och slutsatser: NGEU minskar motståndet mot överstatlig finanspolitik

NGEU innebär att EU ska låna upp 750 miljarder euro för att ge lån och bidrag till medlemsstaterna. Det som är nytt med NGEU är inte gemensam upplåning och utlåning, utan att upplåning används för att finansiera utgifter, både inom och utanför den ordinarie budgeten. Omfattningen är mycket stor i relation till budgeten. Nytt är också att EU:s budget används som säkerhet för upplåningen genom att beslutade inkomster väsentligt överstiger beslutade utgifter. Om kommissionen får som den vill kommer EU också att få nya öronmärkta inkomster.

Man kan på goda grunder ifrågasätta om NGEU är förenlig med artikel 310 i EUF-fördraget som stipulerar att budgeten ska vara i balans och att samtliga utgifter ska finnas i budgeten. Den är nu kraftigt överbalanserad och utgifterna ligger till stor del utanför budgeten.

NGEU är inte utformad för att snabbt få fart på medlemsstaternas ekonomier i spåren av coronakrisen utan har strukturpolitiska mål och inkomstfördelningsmål. Lån och bidrag ska främst gå till investeringar och reformer som bidrar till digital och grön omställning och till att göra ekonomierna mer motståndskraftiga mot framtida kriser. Dessa tar tid att förbereda och realisera. Dessutom innebär kriterierna för att få lån och bidrag en inkomstomfördelning från rikare till fattigare medlemsstater.

Återhämtningsplanens åtgärder och mål motsvarar alltså delvis det som finanspolitik går ut på. Men för att det ska kunna utvecklas till en överstatlig finanspolitik måste flera saker vara uppfyllda.

För att EU ska få en överstatlig finanspolitik krävs för det första – förutom möjligheter till gemensam upplåning och lånefinansiering – att beslut kan fattas utan enhällighet, av en majoritet av medlemsstaterna, eller kan delegeras till EU-kommissionen. Detta skulle kräva fördragsändringar.

Om NGEU är början på en överstatlig finanspolitik på EU-nivå beror för det andra på om det finns behov av en sådan. Å ena sidan finns ett motstånd mot att överlämna befogenheter till EU på ett område som tillhör nationalstatens kärnområden. Å andra sidan ser många medlemsstater gärna att EU får en större roll än idag för att omfördela resurser från relativt rika till relativt fattiga medlemsstater, vilket skulle vara lättare med en överstatlig finanspolitik. Det finns också ett klart behov av överstatlig finanspolitik för att stabilisera konjunkturen, inte för EU som helhet utan för euroområdet.

**"Med andra ord är det
snarare tryck på ökad
omfördelning än behov av
konjunkturstabilisering som
kan resultera i en permanent
finanspolitik på EU-nivå."**

Både efterfrågan på omfördelning och behovet av att stabilisera euroområdet bidrar till ett tryck för överstatlig finanspolitik. NGEU gör dessutom att motståndet blir svagare: återhämtningsplanen sägs visserligen vara ett exceptionellt svar på tillfälliga och extraordinära omständigheter, men samtidigt kommer liknande omständigheter att inträffa i framtiden. Och då lär motståndet mot gemensam upplåning och lånefinansiering av utgifter vara mindre.