

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

Kurs: Konflikt och samverkan i internationell politik (STVA22)
Termin: VT 2021
Handledare: Johanna von Bahr

Coronapandemin och dess påverkan på ekonomisk integration inom Europeiska Unionen

Författare:
Matilda Onkenhout & Malin Åhr

Abstract

Denna fallstudie undersöker hur coronapandemin har påverkat den ekonomiska integrationen inom den Europeiska Unionen. För att studera den ekonomiska integrationen så är uppsatsen fokuserad på EU:s långtidsbudget för åren 2021-2027 och det inkluderade återhämtningspaketet "Next Generation EU". I undersökningen så kommer två vanligt förekommande teorier inom studier av europeisk integration att appliceras på budgeten och återhämtningspaketet. Dessa två teorier är neofunktionalism och liberal intergovernmentalism. Med denna forskningsdesign vill vi förklara hur den finanspolitiska integrationen inom EU kommer förstärkas som en reaktion på den ekonomiska konsekvenserna som pandemin har haft på medlemsländerna. Dessutom vill vi även pröva vilka förklaringar och perspektiv som de två teorierna kan ge oss angående den förstärkta ekonomiska integreringen.

Nyckelord: Covid-19, EU, ekonomisk integration, Next Generation EU, långtidsbudget

Antal ord: 9404

Innehållsförteckning

Bakgrund	3
Syfte & frågeställning	3
Forskningsdesign & metod	4
Tidigare forskning	5
Teori	6
Neofunktionalism	7
Liberal intergovernmentalism	8
Likheter och skillnader	9
Material	10
Analys	12
En förstärkt ekonomisk integration	12
Neofunktionalism	14
Liberal intergovernmentalism	16
Slutsats	17
Referenslista	18

Bakgrund

I en allt mer globaliserad värld där få situationer är konstanta, där vår verklighet hela tiden utsätts för förändringar och prövningar, där kan internationella samarbeten inte heller förväntas vara konstanta och oföränderliga. En del av dessa prövningar grundar sig i nya typer av kriser. Kriser som sträcker sig över våra landsgränser och som även drabbar våra internationella samarbeten. Vi behöver därför ständigt omvärdera vår förståelse för vilka konsekvenser som dessa kriser leder till och hur vi bättre kan förstå och förklara dess existens. Det är därför ytterst intressant att studera hur dessa internationella kriser påverkar integrationen mellan EU:s medlemsländer. EU har utsatts för många prövningar de senaste decennierna, med finanskrisen, flyktingkrisen och Brexit som primärt inflytande över EU:s utveckling i dagsläget. Med detta i åtanke har vi valt att undersöka den mest aktuella krisen, coronapandemin. Givet rådande kris och de åtgärder i form av långtidsbudget för åren 2021-2027 och återhämtningsplanen "Next Generation EU" som implementerats finns det anledning att undersöka följderna det kan få på den ekonomiska integrationen.

Det ekonomiska samarbetet inom EU är viktigt för att medlemsländerna ska ha möjlighet uppnå gemensam framgång. Detta försvåras dock på grund av att EU är en komplex organisation med många viljor som ska tillgodoses samt respekteras, såsom motstridiga åsikter om hur stor makt unionen ska ha i förhållande till sina medlemsstater och hur ländernas suveränitet ska hanteras i förhållande till viljan att röra sig mot en ökad integrering. Därför är det intressant att studera EU:s ekonomiska samarbete och dess finanspolitiska verktyg, speciellt när samarbetet skakas av plötsliga kriser.

Syfte & frågeställning

Syftet med vår uppsats är att undersöka hur den ekonomiska integrationen inom EU har förstärkts till följd av coronapandemin. Att studera hur kriser, exempelvis eurokrisen eller flyktingkrisen, har påverkat integrationen inom unionen är inte ett nytt forskningsområde. Dock vill vi bidra till forskningen på området och skapa inomvetenskaplig relevans genom att fokusera på det ekonomiska perspektivet i förhållande till den senaste kris som drabbat EU, det vill säga coronakrisen. Vid användandet av ord som kris, coronakris, ekonomisk kris eller EU-kris så syftar vi på den ekonomiska påverkan som pandemin har på medlemsstater och på EU. För att hjälpa unionen och dess medlemsländer ur denna ekonomiska kris så har EU antagit flera åtgärder, bland annat en ny långtidsbudget som innehåller ett omfattande återhämtningspaket. Detta är ett intressant område då EU, och graden av ekonomisk integration inom unionen, har en stor påverkan på världen. I och med beslutet om åtgärdspaketet och budgeten som är den största i EU:s historia blir det särskilt intressant att undersöka påverkan på den ekonomiska integrationen. Dessutom har pandemin haft en stor påverkan på våra liv, hälsa och ekonomi, både på individ-, stats- och systemnivå. Pandemin drabbade oss alla plötsligt och stater tvingades ta beslut på kort tid i ett försök att skydda nationens ekonomiska stabilitet. Vilket gör det särskilt intressant att undersöka om ekonomisk integration har potential att främja solidaritet mellan länderna genom att omfördela resurser till de mest utsatta länderna. Beslutet att i kristider stötta ekonomiskt utsatta länder inom unionen kan även ha sin grund i förhoppningen att detta ska leda till gemensam ekonomisk tillväxt på lång sikt. Baserat på detta så anser vi att en undersökning av hur coronakrisen påverkar den ekonomiska integrationen även är utomvetenskapligt intressant.

I och med EU-samarbetets konstanta utveckling behövs teoriprovande studier som denna, för att omvärdera förståelsen för EU som organisation. De teorier vi valt att använda i vår undersökning är

frekvent använda vid europeiska integrationsstudier och vi vill ytterligare bidra med en undersökning där man applicerar teoriernas förklaringsmodell på ekonomiska kriser. Baserat på detta så har vi hämtat inspiration till vår problemformuleringen från en artikel av Börzel och Risse (2018), där författarna använder tre teorier för att förklara europeisk integration till följd av tidigare kriser. Målsättningen med vår uppsats är att i viss mån låta denna etablerade metod och arbetssätt forma vårt tillvägagångssätt, detta för att skapa kontinuitet och inomvetenskaplig relevans (Esaïasson m. fl., 2017, ss. 32). Vi kommer dock att fokusera på endast två teorier, då dessa teorier innehåller olika infallsvinklar och perspektiv på integrationen, dessa intressanta skillnader kommer vi att återkomma till senare i texten. Vår förhoppning är att detta tillvägagångssätt ska erbjuda läsaren en djupare förståelse angående ekonomisk integration inom EU och en förståelse för vilka bakomliggande händelser och faktorer som ledde fram till de åtgärder som togs av unionen till följd av pandemin.

Våra forskningsfrågor:

- Hur har den ekonomiska integrationen inom EU förstärkts av coronapandemin?
- Hur kan standardteorierna för europeisk integration förklara detta?

Forskningsdesign & metod

Vår undersökning kommer vara utformad som en fallstudie och vi kommer se corona och den ekonomiska kris som pandemin ledde till som orsaken och förstärkningen av den ekonomiska EU-integrationen som utfallet (Esaïasson m. fl., 2017, s. 108-110). Där pandemin är den oberoende variabeln och integrationen är den beroende variabeln. Vi kan se arbetet som teoriprövande, då vi använder oss av redan bestämda teorier (Esaïasson m. fl., 2017, s. 109). Vi definierar integration som samarbetet mellan unionens medlemsländer vad gäller ekonomiska åtgärder, exempelvis bistånd eller stödpaket. Dessa åtgärder finansieras med unionens medel och består av bland annat inkomster från skatter och tullar som betalas av medlemsländerna. Vi kommer inte att fokusera på integration i förhållande till sociala, kulturella, militära och juridiska frågor. Ekonomisk integration beskriver vi därmed som en omfördelning av ekonomiska resurser mellan medlemsländerna.

För att besvara våra forskningsfrågor har vi valt att operationalisera ekonomisk integreringen inom unionen som EU:s ekonomiska åtgärder för medlemsländernas återhämtning. Vi kommer därför att studera unionens nya långtidsbudget för åren 2021-2027 och det inkluderade återhämtningspaketet "Next Generation EU". Åtgärderna i den senaste långtidsbudgeten har tagits fram för att stötta medlemsländerna och dämpa de ekonomiska konsekvenserna som pandemin har lett till (Europeiska rådet & Europeiska unionens råd, 2021). Anledningen till att vi har valt just långtidsbudgeten och återhämtningspaketet är dels för att denna planering sträcker sig över flera år och ger därför ett längre perspektiv på behovet av återhämtning som uppstått på grund av pandemin. Men även för att långtidsbudgeten och återhämtningspaketet kompletterar varandra och presenteras som en enhetlig återhämtningsplan av den Europeiska kommissionen (u.å.a). Dock är vi medvetna om att vår avgränsning till att studera långtidsbudgeten och återhämtningspaketet innebär att vi förbiser andra ekonomiska åtgärder som skulle kunna nyansera bilden av ekonomisk integration inom EU. Exempel på andra ekonomiska åtgärder är de säkerhetsnät som skapats under år 2020 på grund av pandemin, vilket ska stötta anställda, företag och medlemsstater (Europeiska rådet & Europeiska unionens råd, 2021). Dessutom kommer vi inte att studera de årliga budgetar som EU använder sig av och inte heller de revideringar som eventuellt görs eller har gjorts inom dessa långtidsbudgetar.

Vad gäller de två teorier som vi ska applicera på materialet, så har vi valt att avgränsa oss till neofunktionalism och liberal intergovernmentalism. Detta eftersom de två teorierna har skilda utgångspunkter för att förklara ekonomisk integration och fokuserar på olika aktörer som drivande i integrationsprocessen. Vi anser att de två teorierna fångar in de relevanta aktörerna som har potential att vara drivande i integrationsprocessen samt ger oss verktyg för att kartlägga dessa aktörer, de beslut som fattas och hur detta påverkar den ekonomiska integrationen. De två teorierna kompletterar varandra vad gäller fokus på aktörer och vilka aktörer som drivit processen. Eftersom teorierna väljer att fokusera på olika typ av aktörer, lämpar sig detta bra på vårt fall då EU består av olika typer av institutioner med olika typer av aktörer. Rent konkret ska teorierna hjälpa oss förstå om den ekonomiska integrationen är ett resultat av nationella preferenser pådriven av nationella ledare eller en pragmatisk lösning pådriven av transnationella byråkrater. Dessutom anser vi att två teorier är det maximala antalet som kan användas i en uppsats av denna längd, då teorierna kräver noggrann beskrivning för att vara användbara som förklaringsmodeller för vår problemformulering.

Tidigare forskning

Vi kommer nu att redogöra för tidigare forskning inom flera relevanta områden, bland annat europeisk ekonomisk integration, europeiska kriser, coronapandemins påverkan på EU och de två teorier som vi använder i uppsatsen. Redogörelsen placerar vårt eget arbete i en forskningskontext och visar på den kunskapslucka som vår uppsats ämnar att fylla och motiverar därför vårt arbetes inomvetenskapliga relevans.

Europeisk integration som forskningsområde särskiljer sig från många andra studier om internationella relationer då unionen som organisation är av ett helt eget slag och därmed behövs särskilda teorier för att studera integrationen mellan EU:s medlemsländer. Vad gäller neofunktionalism och liberal intergovernmentalism så har dessa två teorier beskrivits i boken *Theories of European Integration*, av Ben Rosamond (2000). Utöver en genomgång av teorierna, så för Rosamond även en diskussion kring begreppet integration, samt presenterar några olika inriktningar för studier om europeisk integration. Dock är denna bok utgiven långt före pandemin och applicerar således inte dessa teorier på vår problemformulering. Vi anser därför att vår uppsats tillför något nytt till forskningsområdet, då vi kombinerar väl etablerade teorier med en ny europeisk kris.

Det finns en mängd artiklar och litteratur som undersöker EU ur ett ekonomiskt integrationsperspektiv. Dock är vår uppfattning att det saknas forskning om EU och hur dess ekonomiska samarbete ser ut i dagsläget. Då återhämtningspaketet kan ses som ett stort nytt steg i integrationsprocessen och forskning om detta ännu inte har hunnit producerats i någon större omfattning. Ett exempel på en teorianvändande artikel med neofunktionalismen i fokus samt ekonomisk integration som beroende variabel är "European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?" (Niemann & Ioannou, 2015). Denna artikel använder en liknande metod som vi själva avser använda, men applicerar teorin på en annan kris. Vad gäller forskning kring ekonomisk integration inom EU så har detta även studerats i artikeln "EU Economic Integration Agreements, Brexit and Trade" (Stack & Bliss, 2020). Där man tittat närmare på hur unionens ekonomiska integrationssamarbete påverkar handel. Dock fokuserar denna artikel framförallt på handelns påverkan på integration i förhållande till Storbritannien och Brexit. Vår uppsats kommer ha ett annat fokus, primärt på hur man kan förklara den ökade ekonomiska integrationen som är ett resultat av EU:s ekonomiska åtgärder kopplade till pandemin.

Europeiska kriser har bland annat studerats tidigare av Börzel och Risse i artikeln “From the Euro to the Schengen crises” (2018). Tre teorier för europeisk integration appliceras på eurokrisen och flyktingkrisen, detta görs för att beskriva de olika teoriernas förklaringskraft. Vår uppsats har likheter med denna artikel, dock kommer vi att använda endast två av dessa teorier och vi kommer att applicera dessa på den senaste europeiska krisen: coronapandemin. Annan forskning om kriser och dess påverkan på EU är “Multidimensional welfare comparisons of EU member states before, during, and after the financial crisis: a dominance approach.” (Hussain, Siersbæk & Østerdal, 2020). Denna artikel undersöker finanskrisen 2008 och här presenteras, liksom vår egen uppsats, en kris som den oberoende variabeln. Dock skiljer sig den beroende variabel då denna artikel undersöker krisens påverkan på medlemsländernas välfärd. Integrationsperspektivet är inget som undersöks djupare och här har vi en förhoppning om att vår egen uppsats bidrar med en inomvetenskaplig relevans.

Tidigare forskning på ämnet coronakrisen är begränsad av uppenbara skäl, då den fulla effekten av pandemin inte ännu går att utröna. Vi tänker att vi här har en möjlighet att fylla en inomvetenskaplig lucka då det nu har gått drygt ett år sedan pandemin började och vi nu kan börja se effekterna av denna kris på EU som institution. Detta resonemang baserar vi bland annat på det faktum att återhämtningsplanen och långtidsbudgeten har förhandlats klart samt att detta paket visar på den effekt som pandemin har på integrationen. Vi hoppas på att kunna fylla en inomvetenskaplig lucka då vi undersöker långtidsbudgeten ur ett ekonomiskt integrationsperspektiv samt applicerar teorierna liberal governmentalism och neofunktionalism på fallet. Det har dock producerats ett antal artiklar om krisens effekter redan. “Assessment Of EU’ Economic and Health Response to the Covid-19 Pandemic Within the Framework of Liberal Intergovernmentalism And Neofunctionalism Theoretical Approaches” (Sharma, 2020) har samma teoretiska utgångspunkt som vår egen uppsats samt applicerar dem på coronakrisen. Denna artikel är dock skriven i ett tidigare skede av pandemin då budget och återhämtningspaket inte blivit antagna ännu. En artikel som producerats efter återhämtningspaketet är “Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU” (Crescenzi, Mara & Sonzogno, 2021). Artikeln undersöker återhämtningspaketet och hur det bör fördelas och implementeras på ett effektivt sätt. Dock undersöks inte den nya budgeten ur ett teoriprovande perspektiv och artikeln behandlar inte heller hur återhämtningspaketet påverkar integrationen. Även artikeln “Next Generation EU: On the Agreement of a COVID-19 Recovery Package” (Hinarejos, 2020) hanterar frågor kring återhämtningspaketet. Dock endast från ett ekonomiskt perspektiv där framförallt paketets uppbyggnad och finansiering beskrivs, vilket betyder att frågor kring integration inom unionen inte behandlas i artikeln.

Teori

Då vi med denna uppsats ämnar att undersöka coronapandemins påverkan på EU har vi valt att använda oss av två standardteorier inom europeisk integration; neofunktionalism och liberal intergovernmentalism. Vi vill studera relationen mellan variabelerna pandemi och ekonomisk integration och anser därmed att teorierna är väl lämpade för att undersöka hur de kan beskriva detta samband. Detta för att de har olika fokus på aktörer och ger olika förklaringar till varför fördjupad integration sker. Vi använder de två teorierna både för att undersöka deras respektive förklaringskraft på utfallet av krisen, men vi ser också att de kan komplettera varandra och ge oss en fördjupad förståelse för krisens effekt på integrationen, genom att kombinera deras förklaringskraft.

EU som internationell organisation beskrivs ibland med begreppet *sui generis*: av eget slag, vilket betyder att EU är i en kategori för sig och bör studeras som en särskild företeelse, detta då EU varken

går att definieras som stat eller som internationell organisation (Rosamond, 2000, ss. 15-16). Samarbetet inom unionen är mångfacetterat och komplext, därför behövs särskilda teorier utvecklade för att studera just EU som organisation. Teoriernas huvudsakliga mål är att försöka förklara varför länder väljer att överlåta delar av sin suveränitet till en överstatlig organisation i den utsträckning som sker inom EU och belyser dynamiken som driver denna integrationsprocess. De olika teorierna har olika sätt att förklara integration vilket grundar sig i deras olika uppfattningar om denna dynamik, de har alltså olika föreställningar om vilka aktörer som driver integrationen samt vilka mål dessa aktörer har och detta utgör grunden i vår kommande diskussion.

Vi använder både forskarna Börzel och Risses förståelse av teorierna som presenteras i artikeln "From the Euro to the Schengen crises" (2018) samt Ben Rosamonds bok *Theories of European Integration* (2000). Rosamond ger en grundlig översikt av teoriernas ursprung med fokus på teoretikerna Andrew Moravcsik och Ernst Haas. Börzel och Risses artikel är publicerad 2018 och applicerar teorierna på eurokrisen och flyktingkrisen. Deras förståelse av teorierna i den kontexten bidrar till att ha ett aktuellt och tidsenligt förhållningssätt. Vår målsättning är att kombinationen av dessa källor ska ge oss den förståelse som krävs för att applicera teorierna på den ökade ekonomiska integration som coronakrisen har lett till.

För att kunna förstå teorierna i förhållande till vår frågeställning bör vi titta närmare på begreppet integration. Integration kan definieras utifrån olika perspektiv, exempelvis ekonomiska eller politiska. Ben Rosamond problematiserar begreppet i sin bok *Theories of European Integration* (2000) och menar på att begreppet har förändrats i takt med att EU som institution utvecklas (Rosamond, 2000, ss. 9-12). Vi kommer att använda oss av en generaliserande version av begreppet där vi definierar europeisk integration som processen där EU:s medlemsländer flyttar befogenheter från statlig till överstatlig nivå på ett kontinuerligt och fortlöpande sätt (Rosamond, 2000, ss. 14-15). Då vi med denna uppsats ska undersöka de ekonomiska åtgärder som coronapandemin föranlett så används begreppet integration enbart i förhållande till ekonomi. Integration definieras därmed som en sammanslagning av ländernas ekonomiska policys. I anslutning till denna definition ser vi också att integration är en expansion av lojaliteter, som utökas från att inte bara gälla den egna staten utan också gälla på EU-nivå. I förhållande till vår avgränsning, där vi har ekonomisk integration som fokus, ser vi på denna lojalitetsexpansion som omfördelning av ekonomiska resurser mellan medlemsstater i form av lån och bidrag. Vi ser alltså att detta skifte i lojalitet och omfördelning av ekonomiska resurser går hand i hand.

Neofunktionalism

Den neofunktionalistiska teorin tar avstamp i den europeiska efterkrigstiden och den initiala bildningen av det som nu är EU. Ernst Haas påbörjade formuleringen av teorin under mitten av 1950-talet, en tid präglad av funderingar kring att integration mellan de europeiska länderna var nödvändigt för att förhindra nya konflikter efter de två världskrigen (Rosamond, 2000, ss. 51-54). Teorin har som primär grund att förklara hur icke-statliga aktörer påverkar integrationen inom EU (Rosamond, 2000, ss. 10-11). Fokus är därtill att förklara hur integration som fenomen har en inneboende struktur där integration inom ett specifikt område leder till ökad integration på andra områden. Detta förklaras med modellen "spill over" effekt (Rosamond, 2000, ss. 59-61). Man menar att den mellanstatliga nivån influeras av den överstatliga, så när befogenheter flyttas, påverkas olika sektorer automatiskt i och med "spill over" effekten. Funktioner överförs från mellanstatlighet till överstatlighet i en ständigt pågående sammansmältning, vilket också kan beskrivas med begreppet integration. Teorin betonar att fokus läggs vid att förklara processerna som sker för att integration ska

uppstå, snarare än resultaten. Detta förklaras med att man då behöver utöka den institutionella reglering som konsekvens, vilket också ökar den politiska integreringen. Man ser alltså EU främst som ett ekonomiskt samarbete, där det politiska samarbetet är en biprodukt av detta. En inneboende funktion hos "spill over" effekten, och som kan förklara beslutande på EU-nivå är att beslut ofta fattas på grund av pragmatism, snarare än på grund av särskilda politiska agendor, detta för att det ekonomiska samarbetet ska fortlöpa oproblematiskt och då måste aktörer dessutom fatta beslut som påverkar integration på andra områden (Rosamond, 2000, ss. 59-61).

Neofunktionalismen menar att andra aktörer än stater och deras nationella ledare driver integrationen. Dessa aktörer beskrivs som transnationella byråkrater och företagare. Nationella egenintressen ses inte som den främsta drivande faktorn, utan politisk integration är en biprodukt av den ekonomiska integrationen. Aktörerna och deras motivationer är mångfacetterade och detta betyder att teorin har en pluralistisk syn på politik; det är nationella regeringar som tar beslut men att icke-statliga grupper och aktörer använder sina resurser för att utöva inflytande över politiken (Rosamond, 2000, ss. 51, 54-55). Neofunktionalismen ser aktörer som rationella, pragmatiska och samarbetsvilliga, och därmed inte bundna inom nationella ramar. Motivationen är generellt att funktioner ska fungera, och om detta görs bäst på regional nivå så kommer aktörer att samarbeta på denna nivå. En annan motivation är att man kan flytta socioekonomiska problem från statlig till överstatlig nivå och på så vis kringgår potentiellt inhemskt politiskt motstånd. En annan faktor som är central för neofunktionalismen är den om lojalitet (Rosamond, 2000, ss. 65-66). För att politisk integration ska uppstå behöver aktörernas lojalitet förflyttas från staten och mot en gemensam mittpunkt (Rosamond, 2000, ss. 65-66). Dessa aktörer kan ofta beskrivas som transnationella byråkrater som arbetar inom EU-institutioner. Denna förskjutning av lojalitet innebär att dessa byråkrater främst är lojala mot den EU-institution man tillhör, snarare än staten man representerar. EU som organisation blir alltså en politisk gemenskap i sig, som representerar sina egna intressen (Rosamond, 2000, ss. 65-66).

I förhållande till vårt fall kan man med denna teori förvänta sig att EU-kommissionen och dess företrädare är den främsta aktören och att deras beslut präglas av en idé om ett federalt Europa baserat på aktörernas lojalitetsförflyttning. Dessa beslut präglas därtill av en pragmatism om att skydda unionens ekonomiska stabilitet och dessa åtgärder kommer därför att innehålla element av "spill over" då förflyttning av befogenheter kräver politisk integration på åtskilliga områden.

Liberal intergovernmentalism

Den liberala intergovernmentalismen, med Andrew Moravcsik i spetsen, utvecklade teorin senare än neofunktionalismen och kan potentiellt bidra med ett nyare perspektiv på EU som institution. Enligt den liberala governmentalismen agerar stater i en värld präglad av anarki där förhandlingar stater emellan sker då aktörer försöker uppnå sina egna politiska mål, med absoluta fördelar som fokus vid förhandlingar. Man anser alltså att flera parter har möjlighet att samtidigt gynnas av samarbete. De politiska mål som landets politiska elit vill uppnå är ofta präglade av att aktörerna vill bibehålla sin politiska makt i sina egna inhemska kontexter. Man framhäver alltså att det är viktigt att studera den inhemska politiken för att förstå förhandlingar mellan stater. Ett antagande som den liberala governmentalismen gör är att stater agerar rationellt och så länge det ses som rationellt att samarbeta kommer fortsatt integration att ske. Teorin hävdar att internationell integration cementerar stater snarare än att det urholkar suveräniteten, som man skulle kunna anta då stater lämnar över delar av sin befogenhet till EU. Moravcsik argumenterar till och med för att integration förstärker staters autonomitet (Rosamond, 2000, ss. 136-138). Detta argument grundar sig i att överföringen av befogenheter till en överstatlig organisation är ett sätt för nationella regeringar att rädda

nationalstaten, genom att lösa socioekonomiska problem genom samarbete med andra stater (Börzel & Risse, 2018 ss. 85,86). Efter andra världskrigets slut hade många stater problem med att genomföra policys på inhemsk nivå som inte var cementerat i den styrande eliten och man valde därför att använda mellanstatliga förhandlingar för att få igenom policys som skulle stärka nationalstaten (Börzel & Risse, 2018 ss. 86). Detta kan enligt den liberala governmentalismen vara en förklaring till varför stater överger delar av sin suveränitet och kan förklara EU som företeelse. Här är alltså den främsta aktören staten, och motivet staten har är att bevara den verkställande makten på statsnivå. Moravcsiks liberala intergovernmentalism tar avstamp i tre klassiskt liberala idéer som presenteras i *Theories of International relations* av Ben Rosamond (2000): 1) de främsta aktörerna i politik är rationella och autonoma individer och grupper som interagerar på grundval av egenintresse och riskaversion. 2) regeringar representerar en del av det inhemska samhället vars intressen och identiteter begränsar staternas intressen internationellt 3) statens beteende vad gäller samarbete och konflikt speglar staters intressen och karaktär. Man menar därtill att den internationella politiska arenan är anarkisk i sin karaktär, men att den starkt präglas av de institutioner som stater skapar tillsammans (Rosamond, 2000, ss. 136-138).

Dessa principer kan förklara varför den liberala intergovernmentalism är intresserad av att studera staters förhandlingsprocesser under och innan beslutsfattning. Därtill intresserar man sig då också för att studera nationella regeringars preferenser, alltså de förutsättningar som stater kommer till förhandlingsbordet med (Rosamond, 2000, ss. 135). Detta blir då också ett sätt att förutse resultaten av förhandlingarna och kartlägga aktörer samt deras motiv. Aktörerna kan studeras med Robert Putnams idé *two level games*, vi kommer vidare att referera till detta som ett *två nivå spel*. Enligt Putnam används denna taktik för att sammankoppla inhemsk politik med internationella relationer. Putnam menar att nationella ledare bedriver politik på dessa två arenor samtidigt. På den inhemska nivån är aktörerna ute efter att förvalta sin makt genom koalitioner och politiskt stöd inom sin inhemska kontext. På den internationella nivån agerar samma aktörer under förhandlingar inom EU:s institution och även där för att förbättra sin egen position i sin inhemska kontext genom att tillgodose krav från essentiella aktörer från samma kontext. Motivet aktörerna har under förhandlingarna är alltså att skapa koalitioner och säkra sin politiska position inom sin egen inhemska kontext, även på internationell nivå (Rosamond, 2000, ss. 136). Moravcsik har anpassat idén till den europeiska kontexten genom att teoretisera en dynamik där efterfråga och utbud representeras av så kallade arenor på olika nivåer. Efterfråga definieras som nationella preferenser medan utbud formuleras som en strategisk förhandlingsprocess medlemsländerna emellan. Moravcsik menar att efterfrågan präglas av en positiv syn på fördelarna med samarbete, medan utbud snarare präglas av en begränsande syn på samarbete (Rosamond, 2000, ss. 136, 137).

Det vi förväntar oss att den liberala governmentalismen kommer att förklara i förhållande till vårt fall är att denna kris och dess åtgärder från EU präglas av medlemsländernas nationella preferenser och att detta utgör grunden till beslutet om åtgärdspaketet. Dessa beslut präglas av *två nivå spelet* och att staternas ledare agerar på dessa arenor samtidigt och detta leder till att stater kommer att förhandla med sin inhemska kontext i åtanke. Detta sker samtidigt som man agerar för att skapa samarbeten i en internationell kontext som präglas av egenintresse och risk aversion.

Likheter och skillnader

Både den liberala governmentalismen och neofunktionalismen förstår europeisk integration ur perspektivet att integration löser socioekonomiska problem genom samarbete. De två teorierna har dock olikartad fokus när det kommer till att studera integrationen, där den liberala

intergovernmentalismen fokuserar på resultaten av förhandlingar så fokuserar neofunktionalismen på processen som leder upp till resultaten. Det har också som tidigare nämnts, olika förhållningssätt till vilka aktörer det är som driver integrationen. Neofunktionalismen menar att det är transnationella byråkrater och intressegrupper som driver frågor om socioekonomisk policy, medan den liberala governmentalismen menar att det är nationella grupper på inhemsk nivå som representeras av den nationella regeringen på EU-nivå som står för fortlöpandet av integrationsprocessen (Börzel & Risse, 2009, ss. 217-218; Rosamond, 2000, ss. 58). De två teorierna ser på orsaken till att dessa aktörer driver på integration på skilda sätt. Den liberala governmentalismen ser fördjupad integration som aktiva val som görs på högsta politiska nivå, av staters politiska elit. Neofunktionalismen ser att integration sker genom en oundviklig process, där som tidigare nämnts valet att i en sektor ta beslut om integration amplifierar integrationsprocessen på flera områden.

Material

Vårt material består av en blandning av primär- och sekundärkällor. Där vår primärkälla är EU:s långtidsbudget för åren 2021-2027 och återhämtningsplanen "Next Generation EU" som antagits för att hantera de ekonomiska konsekvenser som drabbat medlemsländerna på grund av pandemin. Dessutom kommer vi använda oss av sekundärkällor som exempelvis forskningsartiklar om EU:s ekonomiska åtgärder, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt nyhetsartiklar från både Financial Times och Politico för att beskriva bakgrunden till dessa ekonomiska åtgärder och hur det gick till när återhämtningsplanen utformades samt drevs igenom.

Vad gäller avgränsningar i förhållande till våra forskningsfrågor så finns det några potentiella felkällor som vi önskar beskriva, då dessa kan påverka våra slutsatser. Först och främst är EU en mycket komplex organisation och vi har därför varit tvungna att göra tydliga avgränsningar. Bland annat angående vilka institutioner och organ inom EU som vi studerar för att beskriva processen då de ekonomiska åtgärderna arbetades fram. Men även vilka av dessa ekonomiska åtgärder som vi valt att fokusera på, i vårt fall framförallt återhämtningspaketet "Next Generation EU". Dessa avgränsningar, trots att de varit motiverade, kan leda till att det bästa svaret på våra forskningsfrågor går att finna utanför våra avgränsningar. Till exempel kan det tydligaste tecknet på ökad ekonomisk integration gå att hitta hos en annan finanspolitisk åtgärd eller hos en annan EU institution. Dessutom har vi avgränsat vårt val av sekundärkällor till tidigare forskning om EU:s ekonomiska åtgärder, Sieps och nyhetsmedier som rapporterar om ekonomifrågor, då dessa källor kompletterar varandra och ger oss flera olika perspektiv på budgeten och återhämtningspaketet. Då Sieps ser på EU ur ett svenskt perspektiv så anser vi att ett perspektiv från internationella nyhetsmedier kompletterar detta väl. Med material från dessa två källor kan vi därför bilda oss en uppfattning av vad både en statlig myndighet och marknadsdrivna nyhetstidningar har för åsikter om EU:s ekonomiska åtgärder. Vi kommer även att fokusera på att nyhetsartiklarna ska vara skrivna av flertalet olika skribenter, för att på så vis få en bredare bild av hur åsikterna ser ut. Dock finns det problem kopplade till sekundärkällorna som man bör ta i beaktande. Varken Sieps publiceringar eller nyhetsartiklarna genomgår samma typ av granskning som om det hade varit en akademisk publicering. Dessutom behöver man vara medveten om att marknadsdrivna nyhetsmedier kan innehålla vinklat material på grund av politiska ideologier eller ekonomiska incitament. Exempel på ekonomiska incitament kan vara att man skriver om vissa ämnen men inte om andra, baserade på att en del ämnen eller rubriker ger fler läsare, vilket leder till fler prenumeranter eller större annonsintäkter.

Ytterligare en aspekt som vi vill ta upp är att den ekonomiska integrationen inte sker i ett vakuum, där förändringar endast är kopplade till en enda faktor. Vi kan alltså inte anta att det finns ett felfritt samband mellan orsak och verkan. Kopplat till vår frågeställning behöver vi ha i åtanke att fler oberoende variabler, som till exempel Brexit kan ha påverkat vår beroende variabel, det vill säga integrationen mellan de övriga 27 medlemsländerna. Detta eftersom Storbritanniens utträde ur unionen överlappar tidsmässigt med utarbetandet av återhämtningspaketet. Dessutom kan det finnas fler faktorer till ökad integration som diskuteras i informella sammanhang och "bakom kulisserna" i EU. Denna typ av information kan vara svår för utomstående att få tillgång till och därmed blir den också svår för oss att inkludera i uppsatsen. Så förutom andra oberoende variabler som Brexit, kanske det även finns politiska spel som formar arbetet inom unionen och påverkar beslutet att ta steg i riktning mot starkare finanspolitiska styrverktyg som återhämtningspaketet.

Vi kommer nu göra en kort redovisning av de olika institutionerna inom EU som vi senare kommer hänvisa till i vårt material, då detta kommer underlätta förståelsen för läsaren. Vi kommer inte att beskriva alla institutioner inom unionen, utan endast de som är relevanta för vårt material och för analysen som vi återkommer till senare i uppsatsen. Den Europeiska kommissionen ses som det kollektiva intressets representant inom EU och att kommissionen ska arbeta för det gemensamma bästa (Tallberg, 2021, s. 73). Det ingår även i kommissionens ansvarsområde att ta fram nya förslag och dessa förslag visar i sin tur på vilken politiska riktning som EU har valt. Kommissionens mål är stärkt integration och en utveckling mot det federala Europa. Den Europeiska unionens råd, även kallat Ministerrådet, är den högst beslutande institutionen inom EU (Tallberg, 2021, s. 109). Ministerrådet har fortfarande en mycket stark position inom EU, men idag har det blivit allt viktigare att man är överens med Parlamentet vad gäller lagstiftningsfrågor. Parlamentet är en viktig del i lagstiftningen eftersom Parlamentet är EU-medborgarnas främsta företrädare, då denna institution består av direktvalda ledamöter (Tallberg, 2021, s. 91). Vi har dock valt att inte inkludera Parlamentet i vår avgränsning, vilket kan leda till att vi inte behandlar information som kan bidra med svar till våra forskningsfrågor. Vi har gjort denna avgränsning på grund av att Parlamentets roll i beslutsfattandet inte varit lika avgörande för budgeten som Ministerrådet och kommissionen. Europeiska rådet har idag ett stort politiskt inflytande men består istället av medlemsstaternas stats- och regeringschefer (Tallberg, 2021, s. 127). Dessutom är det Europeiska rådet visserligen EU högsta institution, men inte det högst beslutande, den positionen har som sagt Ministerrådet.

Europeiska kommissionen (u.å.a) beskriver att den nya långtidsbudgeten för åren 2021-2027 och återhämtningspaketet "Next Generation EU" ämnar att stimulera ekonomin och det är den största åtgärden som någonsin antagits inom unionens budgetar. Dessutom är återhämtningspaketet speciellt framtaget för att hantera konsekvenserna av pandemin och den negativa påverkan som krisen har på bland annat ekonomin (Europeiska rådet & Europeiska unionens råd, 2021). Vidare specificerar kommissionen (u.å.a) att långtidsbudgeten består av 1074,3 miljarder euro och att återhämtningspaketet innehåller 750 miljarder euro. Totalt är detta ungefär 1,82 biljoner euro, enligt kommissionen. Budgeten delas upp i sju områden och den post som tilldelas mest pengar kallas "Sammanhållning, resiliens och värden" och näst störst är posten "Naturresurser och miljö", enligt kommissionen. Tillsammans får dessa två områden nästan 70% av långtidsbudgeten, vilket även uppmärksammas av Europeiska rådet och Europeiska unionens råd (2020), då dessa två poster beskrivs av institutionerna som viktiga och prioriterade. Vad gäller återhämtningspaketet så fokuserar detta paket på tre områden (Kommissionen, u.å.a). Även här kan man se samma prioriteringar som i budgeten eftersom posten "Sammanhållning, resiliens och värden" får nästan hela summan som återhämtningspaketet består av.

Den nya långtidsbudgeten skiljer sig från tidigare budgetar då den även innehåller återhämtningspaketet "Next Generation EU", ett paket som är inriktat på att hantera konsekvenserna av pandemin (Sieps, 2020a). Därför kommer vi nu att fokusera på detta paket för att sedan kunna undersöka dess påverkan på den ekonomiska integrationen. Den mest centrala delen av återhämtningspaketet utgörs av "The Recovery and Resilience Facility" (Kommissionen, u.å.b). Kommissionen har översatt namnet till "Faciliteten för återhämtning och resiliens", och vi kommer i uppsatsen härnäst att kalla det för Faciliteten. Målet med Faciliteten är att mildra de negativa ekonomiska och sociala effekterna som coronapandemin har orsakat. Dessutom anges ytterligare en målsättning, vilket är att förbättra möjligheterna att hantera en framtida kris, genom att underlätta övergången till både miljömässigt hållbara och digitala lösningar. Ungefär hälften av Faciliteten består av lån och hälften är bidrag. Medlemsländerna ansöker om att få ta del av Faciliteten och länderna måste uppfylla minimikraven för vart pengarna ska gå, vilket innebär minst 37% till hållbara lösningar och minst 20% till den digitala övergången. Förutom Faciliteten så är även React-EU, en viktig del av återhämtningspaketet "Next Generation EU" (Europeiska kommissionen, u.å.a). Detta eftersom React-EU är ett återhämtningsstöd för medlemmarna i unionen och stödet ska bidra till deras sammanhållning. React-EU kommer distribueras genom olika fonder med fokus på exempelvis regional utveckling och bistånd.

Analys

Vi kommer här att besvara våra två forskningsfrågor genom att först argumentera för hur den ekonomiska integrationen har förstärkts och sedan genom att applicera våra två teorier på materialet. På så vis vill vi hitta förklaringar till varför den ekonomiska integrationen inom EU har förstärkts i och med den ekonomiska kris som pandemin har skapat inom unionen.

En förstärkt ekonomisk integration

Återhämtningspaketet beskrivs ha potential att förstärka integrationen på ett sätt som vi tidigare aldrig har sett, eftersom den här typen av gemensam finanspolitik inte använts inom unionen tidigare (Hinarejos, 2020). Detta eftersom åtgärderna innebär en omfördelning av resurser och en riskspridning mellan medlemsstaterna på ett sätt som förstärker den ekonomiska integrationen. Medlemsländerna har dock haft olika inställning till förslaget om återhämtningspaketet och dess utformning. Tyskland och Frankrike drev på överenskommelsen och dessa länder ansåg att ett system där man inom ett återhämtningspaket lånar ut pengar var en god idé (Financial Times, 2021). De så kallade Frugal Four, det vill säga Sverige, Danmark, Österrike och Nederländerna, var kritiska till förslaget samtidigt som att länderna i sydeuropa var positiva (Sieps, 2020a). Länder som exempelvis Sverige beskrivs vara av åsikten att extra lån utanför budgetens ramar var en dålig idé och dessutom ingick det allt för stora summor i lånen. Att man lyckades driva igenom förslaget, om än med vissa modifieringar, kan delvis förklaras med att Tyskland ändrat ståndpunkt i frågan om att röra sig mot en finanspolitisk union. I och med att Tyskland nu var positiva till starkare makroekonomiska styrinstrument så förändrades balansen inom EU och återhämtningspaketet blev verklighet (Sieps, 2020a). En av de modifieringar som gjordes i det färdiga förslaget var att inte ge medlemsländerna bidrag som ett tillskott i den nationella budgeten, något som Italien och Spanien argumenterade för. Detta förklaras med att bidrag i denna form kan leda till så kallad moral hazard, då incitamenten att vara försiktig med den nationella ekonomiska stabiliteten försvagas om man kan förvänta sig att unionen skjuter till pengar utan motkrav eller villkor. En annan modifiering som också är värd att nämnas är att Sverige, som tillhör de sparsamma EU-länderna, har förhandlat till sig olika typer av rabatter i förhållande till de ekonomiska åtgärderna (Sieps, 2020a). Frankrike och Tyskland beskrivs

ha en god relation och vara för en ökad integrering inom EU, dock planerar Tysklands förbundskansler att avgå vilket kan försvaga ländernas allians i frågor gällande unionen (Hall, 2021). Detta kan ses som ett bakslag för EU då dessa två länder är de största ekonomierna inom unionen. Å andra sidan så kommer Frankrike få en ny partner då Italien fått en ny ledare som även denne är positiv till en ökad solidaritet och integrering inom EU. Det nya italienska ledarskapet beskrivs som positivt för EU:s framtid och för finanspolitiska åtgärder som återhämtningspaketet (Hall, 2021). Detta kan tolkas som ett tydligt tecken på att den ekonomiska integrationen inom EU har ökat och kommer att fortsätta öka om de tre största ekonomierna gemensamt arbetar mot solidaritet och integrering.

Nästa fråga blir då om detta återhämtningspaket är ett steg mot en finanspolitisk union och tätare ekonomisk integrering eller enbart en tillfällig åtgärd för en tillfällig situation. Trots att återhämtningspaketet beskrivs som en engångshändelse så kommer det få stor påverkan på framtida finanspolitik och krishantering, speciellt om åtgärden visar sig vara framgångsrik (Tamma, 2021; Rahman, 2020; Hinarejos, 2020). Grekland och Spanien ser detta som en långsiktig och fördjupad ekonomisk integrering och inte bara något tillfälligt (Stamouli & Herszenhorn, 2021). Även övriga medlemsländer, inklusive de så kallade Frugal four, är generellt sett positivt inställda till åtgärderna och detta öppnar upp för möjligheten till ett tätare samarbete även i framtiden (Sandbu, 2021). EU:s nya finanspolitiska verktyg kommer att påverka den ekonomiska integrationen långsiktigt, oavsett hur regeringar i efterhand tar ställning till EU:s fördjupade ekonomiska samarbete. Dessa nya verktyg är en reaktion på krisen, men denna åtgärd sträcker sig förbi krisen i och med återhämtningspaketet och har förändrat EU som institution även långsiktigt (Khan & Hindley, 2021). En annan faktor som visar på att detta inte är en tillfällig åtgärd utan en mer permanent trend mot förstärkt ekonomisk integrering inom unionen kan bland annat utläsas av att Tyskland har svängt i frågan om makroekonomiska styrverktyg. Då landet tidigare var emot att unionen hjälpte andra länder, framförallt sydeuropeiska länder, med sina statsfinansiella problem (Sieps, 2020b). Att det nu finns en förändrad inställning kopplas bland annat till den yngre generationen av ekonomer i Tyskland som har en annan typ av globalt perspektiv på ekonomin. Det är dock inte bara hos den nya generationen ekonomer som det redogörs för en svängning i frågan om en finanspolitisk union, då även tunga politiker i Tyskland och det största partiet CDU nu är positivt inställd till en starkare integrering (Sieps, 2020a). En annan möjlig förklaring till att detta återhämtningspaket bidrar till en förstärkt finanspolitisk union och inte en tillfällig åtgärd kan hittas i intresset av att skydda den europeiska exporten även i framtiden. Exporten är en viktig del i EU:s ekonomi och man anser att den bättre skyddas om man inför den aktiva stimulanspolitik, som förstärkningar inom finanspolitiken kommer att leda till. Det finns ytterligare aspekter som pekar på att både den nya långtidsbudgeten och återhämtningspaketet är ett steg i riktning mot en förstärkt ekonomisk integrering och inte bara en tillfällig åtgärd (Crescenzi, Mara & Sonzogno, 2021). Detta baseras på att en stor andel av budgeten, ungefär en tredjedel, består av policys angående sammanhållningen inom unionen. Sammanhållningen består av projekt som ska stötta ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling, främja både innovation samt konkurrens mellan företag, skydda medborgare och förbättra medborgarnas livskvalitet.

Om återhämtningspaketet är ett steg mot en förstärkt finanspolitisk union, vilka förklaring kan det då finnas till detta? En förklaring är att den här typen av stödpaket är ett uttryck för solidaritet (Khan & Hindley, 2021; Sieps, 2020b; Hinarejos, 2020). Det vill säga, pengar i form av både bidrag och lån kan ses som en försök att jämna ut skillnaderna mellan länderna. Då vissa länder har möjlighet att gå in med statsstöd för att rädda den nationella ekonomin samtidigt som att andra länder inte har denna möjlighet (Sieps, 2020b). Dessutom argumenteras det för att skillnaderna mellan de länderna som har euro som valuta och unionens inre marknad, där alla 27 länder räknas in, blir suddigare i och med

detta solidariska stödpaket. Återhämtningspaketet är inte primärt utformat för att skydda den europeiska valutan utan paketet ska fördelas efter kriterier som population, BNP per capita och arbetslöshet, där alla 27 länder har rätt att ansöka om sin del av det ekonomiska stödet. En annan förklaring till att man vill försöka skapa ett långsiktigt integrering kan också vara att EU vill få större kontroll över frågor som rör miljö och hållbar utveckling (Gehrke, 2020). Denna kontroll uppnås genom att koppla återhämtningspaketet till krav på medlemsländerna angående miljövänliga prioriteringar och på så sätt skapa bättre förutsättningar att uppnå unionens klimatmål. Man kan alltså se återhämtningspaketet och den förstärkta finanspolitiken som ett sätt att få större kraft att genomdriva andra långsiktiga frågor inom unionen, exempelvis gällande miljöfrågor.

Dock behöver man ta i beaktande de problem och risker som finns i förhållande till återhämtningspaketet och den förstärkta integration som paketet leder till (Arnold & Fleming, 2021). Detta gäller dels risker kopplade till korruption och rättssäkerhet i vissa medlemsstater, en risk som baseras på nyligen uppdagade skandaler i Ungern (Arnold & Fleming, 2021). Vilket kan leda till att pengar från återhämtningspaketet inte går till att stötta mottagarlandet i deras återhämtning utan istället hamnar i korrupta politikernas fickor. Men det gäller även problem kopplade till det enormt kostsamma arbete som kommissionen behöver göra för att kontrollera att återhämtningspaketet hanteras på ett korrekt sätt. Detta för att säkerställa att pengarna används i enlighet med planen och målsättningen (Financial Times, 2021). Dessutom finns det problem kopplade till paketets storlek och återbetalningar av lånen (Sieps, 2020a). För det första så kan återhämtningspaketet helt enkelt vara för litet i förhållande till den ekonomiska skada som medlemsländerna har lidit på grund av pandemin. Trots att åtgärderna beskrivs som de största någonsin i EU:s historia så behöver man sätta det i proportion till storleken på den ekonomiska skadan. För det andra så nämns de risker som finns i förhållande till återbetalningen av lånen som ingår i återhämtningspaketet. Att betala ut stora lån till flertalet länder som är i behov av ekonomiskt stöd medför såklart risker om länder får problem att betala tillbaka. Detta trots att lånen inte betalas ut utan att det från unionens sida finns villkor och att det ställs motkrav på länderna. Dock behöver man ta i beaktande att det är för tidigt att uttala sig om hur väl åtgärderna fungerar. Det kommer dröja många år innan man fullt ut har kännedom om alla konsekvenser som dessa ekonomiska åtgärder leder till och om återhämtningspaketet, så att säga, träffar rätt. Det finns mycket som talar för att de finansiella åtgärderna som EU har tagit för att hjälpa medlemsländerna ut ur denna kris kommer att innebära förstärkt ekonomisk integrering. Det är dock avgörande att dessa problem och risker tas i beaktande för att den förstärkta integreringen ska bli en realitet. Om inte, så kan återhämtningspaketet i värsta fall visa sig bli verkningslöst och inte uppnå den tänkta målsättningen. Detta skulle kunna leda till en försvagning av de gemensamma och solidariska målen samt en försvagning av ekonomiska integreringen inom unionen.

Neofunktionalism

Vi kan förstå EU-kommissionens förslag om återhämtningspaketet genom att applicera neofunktionalismens idé om att aktörer använder överstatliga institutioner för att kringgå inhemskt politiskt motstånd. Återhämtningspaketet är en omfattande ekonomisk och finanspolitisk åtgärd som avser att hjälpa till att lösa de ekonomiska problem som uppkommit på grund av pandemin. Pandemin och de efterföljande ekonomiska svårigheterna har påverkat hela unionen, men de individuella medlemsländerna har påverkats i varierande omfattning. På grund av detta har man infört en omfördelningspolitik, där länder med sämre ekonomisk motståndskraft ska få större stöd i form av lån och bidrag. Denna typ av politik kan bara föras på en överstatlig nivå och blir enligt neofunktionalismen ett sätt för transnationella byråkrater, i detta fallet kommissionen, att kringgå nationernas inhemskt motstånd mot fördjupad integrering. Att lösa ekonomiska problem på

överstatlig nivå, och därtill med en omfördelningspolitik som förstärker solidariteten mellan medlemsländerna leder till en försvagad suveränitet och förstärker EU som institution. Som vi tidigare visade på så finns det en vilja hos kommissionen att skapa ett federalt Europa, och återhämtningspaketet med tillhörande finanspolitik är ett steg i den riktningen. Man kan också argumentera för att kommissionens förslag om ett återhämtningspaket präglas av pragmatism då paketets funktion till stora delar indirekt skyddar exporten då EU som institution är beroende av ländernas produktion. Man har alltså fördjupat den ekonomiska integrationen för att rädda EU som institution. Något som inte präglas av pragmatism utan snarare av en mer tydlig politisk agenda och en föreställning om ett specifikt typ av EU som stöttas av kommissionen, är det faktum att vissa bidrag för medlemsländerna är öronmärkta för hållbara lösningar. Kommissionen anser att hållbara lösningar ska öka motståndskraften vid framtida kriser, och man kan tolka det som att man använder krisen för att kunna få igenom en viss politisk agenda. Dock kan detta å andra sidan tolkas som en "spill over" effekt, då för att kunna hantera kriser tillsammans behöver länderna anta vissa åtgärder, i det här fallet hållbara lösningar inför framtiden. I fallet om öronmärkta pengar för hållbara lösningar kan detta enligt neofunktionalismen tolkas som en konsekvens av en oundviklig integrationsprocess där politik på överstatlig nivå påverkar den statliga politiken och driver medlemsländerna mot en gemensam politisk grund. Det går även att använda "spill over" effekten för att förklara att fördjupad integration på ett område kräver politiska åtgärder på andra områden, vilket skapar en oundviklig fördjupning av integrationen. Om man applicerar denna effekt på återhämtningspaketet så kan man se att ett ekonomiskt samarbete i denna omfattning kommer att generera genomgripande politisk styrning. Neofunktionalismen betonar att EU är ett ekonomiskt samarbete och att den politiska integrationen är en konsekvens av denna. Integrationsprocessen amplificeras då befogenheter förflyttas från mellanstatlig till överstatlig nivå, vilket i detta fall ger unionen befogenhet att med makroekonomiska styrmedel påverka unionens finansiella situation.

I Financial Times ledare "The EU recovery fund cannot be rushed" (Financial Times, 2021) beskrivs hur kommissionen använder återhämtningspaketet för att få igenom vissa politiska åtgärder, exempelvis hållbara lösningar. Genom att lägga till denna typ av åtgärder i ett större paket försvårar man processen där medlemsländerna efter att kommissionen lagt fram förslaget kan förhandla kring avtalets utformning. Man kan beskriva det som att dessa överenskommelser kommer "på köpet", och att man inte har resurser eller tid för att förhandla kring varje detalj av avtalet. Detta visar på den "spill over" effekt som denna typ av större åtgärder leder till. Transnationella byråkrater, i detta fallet kommissionen, yrkar på att flytta befogenheter från mellanstatlig till överstatlig nivå just på grund av att andra delar av befogenheterna har flyttats. Detta sker dels på grund av pragmatism, och dels på grund av en lojalitetsexpansion, där kommissionens intressen ligger hos EU:s överlevnad som institution. I förhållande till de senaste åren som präglats av Brexit och ett antal andra kriser såsom eurokrisen och flyktingkrisen bedömer vi att denna förklaring är väl motiverad då dessa kriser utmanat EU-samarbetets existens.

I och med analysen av återhämtningspaketet som en ny typ av finanspolitik, kan vi applicera neofunktionalismens idé om expanderande lojaliteter på denna utveckling. Teorin har som utgångspunkt att transnationella byråkraters lojaliteter förflyttas från staten mot en gemensam mittpunkt. Detta betyder att aktörer har lojalitet till EU som institution, snarare än till nationella preferenser. Denna förklaring går att applicera på kommissionens förslag till återhämtningspaketet då lojalitetsexpansionen skapar förutsättningar för att omfattande politiska och ekonomiska åtgärder ska äga rum. För att "spill over" ska ske behövs denna typ av lojalitetsexpansion ske hos aktörer. I och med beslutet om återhämtningspaketet kan vi enligt neofunktionalismen se att lojaliteter expanderats då stora delar av paketet präglas av solidaritet mellan länderna. Detta är enligt teorin inte enbart en

fråga om att ett omfattande åtgärdspaket kommer till på grund av nationella preferenser och länders vilja att säkra nationalstaten. Man menar istället att det har uppstått en ny politisk gemenskap där aktörer, både transnationella företagare och byråkrater, men också EU-positiva nationella ledare ser EU som en politisk gemenskap där solidaritet uppstår på grund av att lojalitet förflyttas mot en gemensam mittpunkt.

Liberal intergovernmentalism

Den liberala governmentalismen förklarar staters agerande med att den internationella politiken präglas av att anarki råder mellan länderna och detta går också att applicera på krisens åtgärder. Teorin betonar dock att en institution som EU starkt präglar hur stater agerar i denna anarkiska miljö. I förhållande till åtgärdspaketet kan vi se detta under förhandlingsprocessen mellan medlemsländerna, där stater driver på för att få igenom beslut som ger dem absoluta fördelar. Detta syns både i Frugal fours agerande vid förhandlingarna om rabatterna och på motsatta sidan där de sydeuropeiska länderna istället var positiva till mer omfattande lån och bidrag för att stötta länderna under krisen. Detta präglas av den liberala tanken där man förkastar idén om ett nollsummespel eftersom man anser att samarbete kan gynna flera parter samtidigt och detta återhämtningspaket samt EU som institution kan förklaras genom detta resonemang. Samtidigt drivs aktörer främst av egenintresse och detta är också synbart när man studerar medlemsländernas förhandlingar (Sieps, 2020a).

Teorin förklarar återhämtningspaketet som ett sätt för medlemsländerna att styrka sin egen autonomitet då nationella ledare löser ekonomiska problem som inte hade gått att lösa utan samarbete. Man säkrar därför nationalstatens överlevnad i och med den ekonomiska stöttningen som paketet bidrar med. Detta syns bland annat i och med de sydeuropeiska ländernas vilja att få till en gemensam återhämtningsplan med tillhörande lån och bidrag (Sieps, 2020a). Stater värnar främst om sin egen ekonomi men på grund av den ekonomiska integrationen som redan existerar mellan länderna sedan tidigare är de även beroende av andra medlemsländers ekonomiska välstånd. Länder som inte är en del av den monetära unionen är även de beroende av att valutan är stabil och detta kan förklara varför exempelvis Sverige, alternativt Frugal fours, agerande vid beslutet om paketet (Sieps, 2020b). Man ansåg att fördjupad integration var nödvändigt som en konsekvens av den ekonomiska kris som orsakats av pandemin. Paketet suddar ut gränserna mellan den monetära unionen och resten av medlemsländerna. Den liberala governmentalismen förklarar detta fenomen med hjälp av att staters ledare agerar rationellt med egenintresse och riskaversion som huvudfokus vid en kris. Precis så som vi såg efter pandemins uppkomst där vi kan se hur både Frugal four och Tyskland ändrade ståndpunkt beträffande omfattningen av paketet (Financial Times, 2021; Sieps, 2020a). Dessutom kan denna förändrade ståndpunkt även ses från perspektivet att man nu önskar att stärka sitt eget beslutsfattande genom att flytta upp frågor angående finanspolitik på en högre nivå. Med detta perspektiv så pekar analysen på att länderna i Frugal Four och Tyskland inte bara agerade rationellt med egenintresse, utan även försökte stärka sitt eget beslutsfattande. Liberal intergovernmentalism fokuserar på det så kallade två nivå spelet, där man vill säkra sin inhemska politiska position genom att agera både på nationell nivå och på internationell nivå. I förhållande till pandemin och den kris som detta skapat inom unionen, så kommer liberal intergovernmentalism förklara EU:s ekonomiska åtgärder med att detta är ländernas sätt att agera på den internationella nivån. Då enbart ett agerande på nationell nivå, där landet exempelvis antar egna finanspolitiska åtgärder, inte är tillräckligt för att säkra den inhemska politiska positionen hos de nationella aktörerna. Två nivå spelet belyser också hur medlemsländernas ledare i Ministerrådet och Europeiska rådet agerar på två arenor samtidigt då de både ska förhandla i sin inhemska kontext parallellt med förhandlingarna medlemsländerna emellan. Detta påverkar paketets utformning, och man kan urskilja detta i och med de tidigare nämnda rabatterna som

förhandlades fram av bland annat Sverige. Analysen av Tysklands förändrade inställning till återhämtningspaketet går tillika att beskriva med hjälp av den liberala governmentalismens förklaringsmodell om nationella preferenser och två nivå spelet. Detta eftersom förhandlingarna sker parallellt på statsnivå och på EU nivå. Nya aktörer på den inhemska nivån i form av en ny generation ekonomer i Tyskland med en annan typ av syn på EU och den globala ekonomin påverkade förhandlingar på statsnivå. Detta i kombination med de ändrade förutsättningar som pandemin förorsakade, ledde till ett skifte i Tysklands nationella preferenser. Vilket påverkade deras inställning till förhandlingarna om återhämtningspaketet och de nya makroekonomiska styrmedlen som EU nu har befogenhet över. Tysklands ledare ansåg i och med pandemin att fördjupad ekonomisk integrering var nödvändigt för att rädda nationalstaten, detta påvisas även av CDU:s skifte i frågan. Eftersom bland annat Tyskland har ändrat uppfattning i förhållande till vilka åtgärder som ska tas för att hantera krisen så kan man även här urskilja liberal intergovernmentalismens perspektiv på integration, då teorin beskriver att processen styrs via aktiva val av den politiska eliten.

Slutsats

Baserat på vår analys drar vi slutsatsen att coronakrisen med efterföljande åtgärds paket långsiktigt kommer att förändra den ekonomiska integrationen inom EU. Enligt både neofunktionalismen och den liberala governmentalismen var detta ett samarbete präglad av behovet att gemensamt lösa de socioekonomiska problem som uppkommit och förväntas uppkomma som en konsekvens av pandemin. De olika teorierna har dock olika förklaringsmodeller till vad som drivit på detta allt tätare samarbete. Den liberala governmentalismen fokuserar på förhandlingarna som skedde medlemsländerna emellan efter att kommissionen lagt fram förslaget, medan neofunktionalismen istället betonar kommissionen som avgörande aktör. Vi vill med analysen alltså få svar på om den fördjupade ekonomiska integrationen är ett resultat av aktiva val av en politisk elit med nationella preferenser eller en pragmatisk lösning pådriven av transnationella byråkrater.

Neofunktionalismens mest centrala förklaring till fördjupad integration är den om att transnationella aktörer använder samarbete som en pragmatisk lösning för att lösa socioekonomiska problem. Denna förklaring lämpar sig väl att applicera på denna kris på grund av kommissionens framträdande roll i och med att de har som uppgift att lägga fram förslaget om budgeten. Den omfattande budgeten med tillhörande återhämtningspaket kunde ske på grund av att kommissionens lojalitet ligger hos EU som institution och präglas av en vilja att rädda denna union med ett fördjupat samarbete. Omfördelningspolitiken är en bidragande faktor till detta och tyder på solidaritet mellan länderna vilket neofunktionalismen förväntar sig. Då man ser "spill over" effekten som en konsekvens av lojalitetsexpanderingen och detta gäller även för medlemsländernas ledare i Ministerrådet. En annan förklaring till fördjupad integration som teorin presenterar är att kringgå inhemskt politiskt motstånd genom att flytta befogenheter från mellanstatlig till överstatlig nivå. Denna förklaringsmodell anser vi, baserat på vårt material, inte går att applicera lika väl på fallet. En mer framträdande förklaring är att medlemsländerna använt samarbete som ett sätt att rädda nationalstaten under en pågående ekonomisk kris och denna förklaring presenteras istället av den liberala intergovernmentalismen. Förklaringen ger även svar på medlemsländernas agerande under förhandlingsprocessen, då man tydligt kan se att beslut präglas av ländernas egenintresse och detta grundar sig i respektive lands nationella preferenser. Exempel på dessa egenintressen och preferenser kan vara de rabatter som Sverige förhandlade till sig eller Italiens och Spaniens förslag att stödpaketet framförallt skulle bestå av bidrag. Tysklands skifte i frågan är också ett exempel på att nationella preferenser förändrats på grund av pandemin och dess ekonomiska konsekvenser. Man skulle också kunna se dessa förhandlingar på EU-nivå där man

försöker tillgodose de nationella intressena som ett sätt för medlemsländernas ledare att säkra sin både internationella och nationella position. Detta skulle kunna vara ett exempel på det två nivå spel som liberal intergovernmentalismen använder som förklaringsmodell.

För att återkoppla till syftet med den här uppsatsen då vi skulle pröva vilka förklaringar som de två teorierna kan ge oss så anser vi att båda teorierna förklarar viktiga element av denna kris och hur krisen skapat förutsättningar för ett fördjupat EU samarbete. De främsta aktörerna vid beslutet om åtgärds paketet anser vi är kommissionen och medlemsländerna som representeras av Ministerrådet. Baserat på detta och på att teorierna kompletterar varandra vad gäller dessa aktörer drar vi slutsatsen att båda teorierna bidrar med relevanta förklaringar till den fördjupade ekonomiska integrationen. Dock anser vi att det är svårt att avgöra vilken av teorierna som ger den mest övertygande förklaringen eftersom ingen av teorierna ger en komplett förklaringsmodell. Som vi nämnt ovan så har båda teorierna vissa perspektiv som passar in på fallet, men även andra perspektiv som inte ger en särskilt övertygande förklaring. Detta öppnar upp för möjligheten att den mest lämpade teorin att applicera på vår problemformulering ligger utanför vår avgränsning, en problematik som vi behandlat tidigare. Detta kullkastar dock inte syftet med vårt arbete, då vi har som målsättning att öka förståelsen för hur pandemin har påverkat den ekonomiska integrationen inom EU och vilka bakomliggande faktorer som utgör bakgrunden till de nya finanspolitiska beslut som unionen har tagit. Slutsatsen att teorierna inte kan ge oss en fullständig förklaring till coronakrisen är något vi delar med Börzel och Risse (2018) då de drar en liknande slutsats i förhållande till eurokrisen och flyktingkrisen. Däremot anser de att både neofunktionalismen och liberal intergovernmentalism delvis kan förklara EU:s reaktion på eurokrisen. I förhållande till den analysen så anser vi att liberal intergovernmentalism trots allt förser oss med en något bättre förklaring till EU:s reaktion på coronakrisen, i och med att teorin beskriver att integration är ett aktivt val av den politiska eliten. Detta argument bygger vi på att Tysklands skifte vad gäller finanspolitik i någon mån avgjorde att EU nu har större befogenhet att tillämpa makroekonomiska verktyg. Att Tyskland bytte ståndpunkt och hur detta möjliggjorde budgeten är en illustration av hur viktig den politiska eliten är för det slutgiltiga avgörandet i EU-frågor. Detta förstärker uppfattningen att unionen inte bara är en gemenskap med fokus på handel och fred, utan nu även ett starkare finanspolitiskt samarbete.

Referenslista

Arnold, M. & Fleming, S. (2021-05-10). *Recovery fund set to drive EU rebound, say economists*. Financial Times. Tillgänglig online:
<https://www.ft.com/content/2289951b-2c22-483d-a5e9-6eb820c82217> [Hämtad 2021-05-17]

Börzel, T. A. & Risse, T. (2009). Revisiting the Nature of the Beast - Politicization, European Identity, and Postfunctionalism: A Comment on Hooghe and Marks, *British Journal of Political Science*, vol. 39, nr. 1, ss. 217-220

Börzel, T. A. & Risse, T. (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, *Journal of European Public Policy*, vol. 25, nr. 1, ss. 83-108

Crescenzi, R., Mara, G. & Sonzogno, G. V. (2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU, *Journal of Policy Modeling*, vol. 43, nr. 2, ss. 278-297

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L., (2017). *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.

Europeiska kommissionen. (u.å.a). Återhämtningsplanen för EU. Tillgänglig online:
https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_sv [Hämtad 2021-04-22]

Europeiska kommissionen. (u.å.b). Recovery and Resilience Facility. Tillgänglig online:
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_sv [Hämtad 2021-04-22]

Europeiska rådet & Europeiska unionens råd. (2020). EU:s långtidsbudget för 2021–2027 antagen. Tillgänglig online:
<https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/> [Hämtad 2021-04-22]

Europeiska rådet & Europeiska unionens råd. (2021) COVID-19: the EU's response to the economic fallout. Tillgänglig online:
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/covid-19-economy/> [Hämtad 2021-04-22]

Financial Times. (2021). *The EU recovery fund cannot be rushed*. Financial Times. Tillgänglig online:
<https://www.ft.com/content/8bf5f1b4-b6c1-404a-be5e-1620353a0656> [Hämtad 2021-05-18]

Gehrke, L. (2020). *How Europe reacted to the new EU budget and coronavirus recovery fund deal*. Politico. Tillgänglig online:
<https://www.politico.eu/article/madness-and-historic-day-europe-reacts-to-the-budget-deal/> [Hämtad 2021-05-18]

Hall, B. (2021) *Mario Draghi and Emmanuel Macron — the EU's new power couple?*. Financial Times. Tillgänglig online: <https://www.ft.com/content/88e68da5-9fae-478d-9f1e-c33ebd80fac4> [Hämtad 2021-05-18]

- Hinarejos, A. (2020). Next Generation EU: On the Agreement of a COVID-19 Recovery Package, *European Law Review*, vol. 45, nr. 4, ss. 451-452
- Hindley, D. & Khan, M. (2021). *EUs pandemic response should be point of no return*. Financial Times. Tillgänglig online: <https://www.ft.com/content/42e89343-f2d5-45e8-8f9e-6aad59c3a38f> [Hämtad 2021-05-17]
- Hussain, M. A., Siersbæk, N. & Østerdal, L. P. (2020). Multidimensional welfare comparisons of EU member states before, during, and after the financial crisis: a dominance approach, *Social Choice & Welfare*, vol. 55, nr. 4, ss. 645-686
- Niemann, A. & Ioannou, D. (2015). European economic integration in times of crisis: a case of neofunctionalism?, *Journal of European Public Policy*, vol. 22 nr. 2, ss. 196-218
- Rahman, M. (2020). *Toward an ever closer imperfect union*. Politico. Tillgänglig online: <https://www.politico.eu/article/toward-an-ever-closer-imperfect-european-union-budget-coronavirus/> [Hämtad 2021-05-18]
- Rosamund, B. (2000). *Theories of European Integration*, New York: St Martin's Press Inc
- Tallberg, J. (2021). *EU:s politiska system*. Lund: Studentlitteratur.
- Tamma, P. (2021). *Recovery fund slalom: 5 things to know about Europe's relief package*. Politico. Tillgänglig online: <https://www.politico.eu/article/europe-eu-recovery-fund-5-things-to-know/> [Hämtad 2021-05-18]
- Sandbu, M. (2021-05-04). *EU recovery funds will flow at last and could be game-changers*. Financial Times. Tillgänglig online: <https://www.ft.com/content/31b43bee-82cf-4fe9-9b3d-6cc2a630f3fa> [Hämtad 2021-05-17]
- Sharma, T. (2021). Assessment Of EU' Economic and Health Response to the Covid-19 Pandemic Within the Framework of Liberal Intergovernmentalism And Neofunctionalism Theoretical Approaches, *Social Development & Security*, vol. 11, nr. 1, ss. 131-144
- Sieps Podcast. (2020a). *EU:s återhämtningsplan – ett avgörande steg?* Svenska institutet för europapolitiska studier. Tillgänglig online: <https://www.sieps.se/sieps-podcast/#3fc0f8f0-abbe-4a6e-80e8-55c4f30620fa> [Hämtad 2021-05-15]
- Sieps Podcast. (2020b). *Sommarens stora uppgörelse – på väg mot ett förändrat EU?* Svenska institutet för europapolitiska studier. Tillgänglig online: <https://www.sieps.se/sieps-podcast/#42571ae6-0d0c-4e78-a8f1-255a2e91cffa> [Hämtad 2021-05-15]
- Stack, M. M. & Bliss, M. (2020). EU Economic Integration Agreements, Brexit and Trade, *Review of World Economics/Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 156, nr. 3, ss. 443-73
- Stamouli, N. & Herszenhorn, D. M. (2021). *Greek, Spanish PMs see joint EU debt as precedent for more fiscal integration*. Politico. Tillgänglig online:

<https://www.politico.eu/article/greek-spanish-pms-see-joint-eu-debt-as-precedent/> [Hämtad 2021-05-18]