

SAMFUNDS
TANKER

HAR EU RÅD TIL FREMTIDEN?

DEO

HAR EU RÅD TIL FREMTIDEN?

EU'S ØKONOMISKE
UDFORDRINGER
OG BUD PÅ LØSNINGER

Redigeret af Rasmus Nørlem Sørensen

DEO

Tidligere udkommet i serien:

- Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne?
- Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid?
- Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa
- Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet?
- Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU?
- Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat?
- Samfundstanker 7: Kan EU skabe fred i verden?
- Samfundstanker 8: Er der arbejde til alle i fremtidens EU?
- Samfundstanker 9: Vælgerens håndbog i EU
- Samfundstanker 10: EU-valgets ti store spørgsmål
- Samfundstanker 11: Skal hele Balkan med i EU?

Har EU råd til fremtiden?

SAMFUNDSTANKER 12

Tekst:

Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker i DEO

Staffan Dahllöf, journalist og researcher i DEO

Maria Rosenberg Rasmussen, journalist og analytiker i DEO

Redaktør: Rasmus Nørlem Sørensen

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO

Oktober 2019

ISBN: 978-87-971217-2-6

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet.

Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.

Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger.

Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan købes på DEO's arrangementer eller ved bestilling.

Prisen er 60 kr., ekspedition 40 kr. Ved køb af over tre eksemplarer 30 kr. pr. bog.

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

Forord	5
Af Rasmus Nørlem Sørensen	
1. En økonomi, der fungerer for mennesker	7
Af Rasmus Nørlem Sørensen	
2. Forenet i mangfoldighed – delt af en fælles valuta	19
Af Staffan Dahllöf	
3. Er der tegn på forandringer i EU's økonomiske politik	31
Af Rasmus Nørlem Sørensen	
4. EU's økonomiske muligheder i klimapolitikken	39
Af Maria Rosenberg Rasmussen	
5. EU's udfordringer med et fælles arbejdsmarked	47
Af Maria Rosenberg Rasmussen	
6. Et arbejdsprogram for EU's nye magthavere	55
Af Rasmus Nørlem Sørensen	

FORORD

Efter EU-valget i maj 2019 er der et nyt politisk landskab i EU-Parlamentet, og inden årsskiftet forventes en ny EU-Kommission at træde til. Det giver mulighed for at sætte en ny politisk retning for samarbejdet, og det er særligt interessant i forhold til, hvilken økonomisk politik der kan skabes enighed om.

Efter næsten ti år med finanskriser, eurokrise og økonomisk krise i mange EU-lande, er der et massivt pres for, at sparepolitikken bliver taget op til revision. Der er brug for nye investeringer i vækst og jobs, hvis man spørger i Sydeuropa. Der er brug for massive grønne investeringer, hvis EU skal nå sine klimamålsætninger og leve op til forpligtelserne i Paris-aftalen.

Men der er også en stigende efterspørgsel fra både regeringer, eksperter og EU-institutioner på at kigge eurosamarbejdet efter i sømmene og få sikret, at den stadig mere omfattende fælles finanspolitik fungerer til alles fordel.

Bogen rummer bidrag af EU-journalist og projektleder i DEO, Maria Rosenberg Rasmussen, der særligt har koncentreret sig om klimaspørgsmål og arbejdsmarkedsforhold, men også kigget nærmere på de tyske ambitioner i EU. EU-graverjournalist, Staffan Dahllöf, har analyseret på udviklingen af den fælles finanspolitik og ØMU-samarbejdet. Chefanalytiker i DEO, Rasmus Nørlem Sørensen, har analyseret den politiske linje i den nye EU-Kommission, magtkampen mellem EU-lande og mellem forskellige økonomiske grundforståelser, og har redigeret den samlede bog.

Vi lancerer bogen og debatten om EU's økonomiske udfordringer og muligheder på en stribe debatmøder rundt om i landet i efteråret 2019.

Rasmus Nørlem Sørensen
Redaktør og chefanalytiker i DEO

EN ØKONOMI, DER FUNGERER FOR MENNESKER

Af Rasmus Nørlem Sørensen

I den nye EU-Kommission, der forventes at tiltræde inden årets udgang, er en af de tre centrale ambitioner, at der skal styr på det økonomiske samarbejde i EU. Opgaven er blevet placeret hos en af de tre ledende næstformænd, Valdis Dombrovskis, der skal koordinere indsatsen for ”en økonomi, der fungerer for mennesker.”

Det er rigtigt set af Kommissionsformanden, Ursula von der Leyen, at der skal ændres på en lang række forhold, før vi kan sige, at EU’s meget omfattende økonomiske samarbejde fremmer en økonomi, der fungerer for høj som lav og særligt for helt almindelige mennesker.

I Valdis Dombrovskis opdrag fra Kommissionsformanden fremgår hans centrale mission:

”Jeg ønsker, at du påtager dig det overordnede lederskab i bestræbelserne på at skabe en fremtids-klar økonomi, der fungerer for mennesker og leverer stabilitet, jobs, vækst og investeringer.”

Det kan måske overraske, at det skulle tage ti år med sparepolitik efter finanskrisen, før der i EU for alvor kom fokus på jobskabelse, vækst og investeringer. Så hvad er egentlig baggrunden? Hvad er det, der har ændret sig?

Der er nok flere forklaringer, og en af dem er, at der skal bygges broer over den kløft mellem elite og folk, der nærer modviljen mod EU og giver grobund for højre-nationale partier og bevægelser i Europa. Men lige så vigtigt er det, at der er kommet et andet politisk fokus på, hvilken rolle EU skal spille i verden.

”Det står i dag klart for hver og en af os, at vi igen må finde et ståsted og kæmpe for vores Europa. Hele verden er udfordret af forstyrrende udviklinger, der ikke går Europa forbi.”

Sådan sagde Ursula von der Leyen, da hun holdt sin første tale til EU-Parlamentet den 16. juli 2019, hvor hun lige akkurat fik overtalt en smalt flertal af parlamentarikerne til at støtte sit kandidatur til posten som formand for EU-Kommissionen.

De forstyrrende udviklinger, hun henviste til, er særligt handelskrigen mellem USA og Kina, der, med Donald Trumps bebudede strafold på en række europæiske varer, ser ud til at komme til at involvere EU. Det er også den uafklarede situation om Brexit, der skaber uro på finans- og investeringsmarkederne. Og i mere bred forstand, at Donald Trump har trukket sin støtte til ikke bare Parisaftalen, men også til en række af de institutioner og aftaler, man lidt flot kunne kalde den liberale verdensorden.

Det betyder, som Ursula von der Leyen rigtigt peger på, at EU står mere alene i det internationale system. Det sker i en tid, hvor EU står stadig svagere som global magt. Som topfolk i EU-systemet har fået for vane at fremhæve, så er EU's andel af verdens samlede befolkning faldende og nærmer sig de seks procent. EU er dog stadig verdens største handelsblok og økonomisk udgør de 27 lande fortsat omkring 20 procent af verdens samlede økonomi, men også denne andel falder i takt med væksten i særligt Kina, Sydøstasien og en række udviklingslande.

Det dystre billede bliver altid fulgt op med en klar opfordring til, at EU-landene må holde sammen og styrke samarbejdet, hvis vi fortsat ønsker at spille en rolle i en verden, hvor Kina må betragtes som en rivaliserende økonomisk magt, Rusland som en rivaliserende territorial magt, og hvor USA ikke længere kan regnes som en sikker allieret.

Økonomisk suverænitet

Ursula von der Leyens svar på udfordringen er lanceringen af det, hun har kaldt en geopolitisk EU-Kommission. Altså en EU-ledelse, der skal sikre, at EU kan spille en rolle i verdenspolitikken. Det markeres tydeligt med udpegningen af de tre ledende næstformænd. Den hollandske socialdemokrat Frans Timmermans er blevet sat i spidsen for arbejdet med klimakrisen og den grønne omstilling. Margrethe Vestager skal udover posten som konkurrencekommissær også varetage EU's interesser i forhold til at regulere techgiganterne og fremme den digitale økonomi i Europa.

Når man gennemgår den nye Kommissions opgavebeskrivelser, står det klart, at der i det hele taget er lagt op til, at EU skal blive i stand til at hævde sin økonomiske suverænitet på det digitale område, i klimakampen og i verdenshandlen. En af årsagerne er, at Verdenshandelsorganisationen, WTO, har mistet sin vægt og betydning på grund af manglende amerikansk opbakning og finansiering. Ambitionen på det økonomiske område er derfor, at EU skal kunne stå på egne ben og varetage sine interesser globalt.

Det understreges af, at EU-systemet forhandler på livet løs for at finde et grundlag for at kunne svare igen på forventet straffold på europæiske varer på det amerikanske marked. I en artikel på EU-mediet Politico.eu (bragt den 10. oktober 2019) peges der på, at den nye handelskommissær, Phil Hogan, har fået til opgave at bygge det, der i artiklen kaldes en "anti-Trump trade bazooka", der vil tillade EU at gå til kanten af de internationale WTO-regler, hvis og når handelskrigen med USA bryder ud. Det er nye toner i et EU, der historisk har været fortalere for international frihandel og et internationalt regelsæt for handel, og det vækker allerede i dag til debat internt i EU, om det er den vej, man fremover skal følge.

EU's stærkeste kort i bestræbelsen på at få en mere dominerende rolle i verden er uden tvivl de økonomiske muskler, der følger af at være verdens største handelsblok og den største handelspartner for over halvdelen af verdens lande. Det er her den tredje superkommissær, Valdis Dombrovskis, og "en økonomi, der fungerer for mennesker" bliver afgørende. Hans opdrag er dels at sikre, at EU's mange handelsaftaler virker til europæisk fordel, og dels at sikre, at økonomien fungerer internt mellem EU-landene. For der er ikke mange muskler at spille med internationalt, hvis der ikke er styr på økonomien internt i EU.

Det er formentlig det pres, der har fået skabt en åbning for en stærkere investeringspolitik, som ti års krise i Sydeuropa, en skyhøj ungdomsarbejdsløs og et forfejlet sparepolitisk paradigme ikke alene har kunnet bevirke. Åbningen illustreres måske tydeligst ved, at den tidligere italienske premierminister Paolo Gentiloni, der tiltræder som økonomi-kommissær, har fået til opgave at sikre, at de stramme regler i eurosamarbejdet fortolkes så tilpas fleksibelt, at medlemslandene kan få rum til at investere i vækst og arbejdspladser.

EU's økonomiske udfordringer

Det nyvalgte EU-Parlament, den nye EU-Kommission og EU's medlemslande står over for en soleklar økonomisk udfordring, der er blevet meget fint opsummeret af økonomen Jakob Vestergaard i en serie analyser, der blev bragt i Dagbladet Information henover sommeren 2019. Dilemmaet lyder i slagordsform: Føderalisme eller kaos. Den ene mulighed er, at den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) bliver gjort færdig, så euroen og de øvrige økonomiske samarbejdsrelationer kommer til at fungere. EU skal være en føderation i meget højere grad end i dag, og få skabt basis for en egentlig fælles finanspolitik, hvis det projekt skal lykkes.

Alternativet er at erkende, at europoprojektet og den tætte økonomiske samordning mellem EU's meget forskellige lande, fra starten af var en fejl. Og at den fejl ikke er til at rette op på. Simpelt hen fordi der mangler den folkelige opbakning og politisk vilje til at skabe en ægte økonomisk union. Konsekvensen må i så fald være, at samarbejdet skal rulles tilbage, og euroen skal afskaffes som fælles valuta. Det vil blive en kostbar og kaotisk proces – og den vil paradoksalt nok være i direkte modstrid med, hvad flertallet af EU's befolkninger ønsker også i de sydeuropæiske lande, der ellers har været hårdest ramt af de sidste ti års krise.

Der eksisterer altså to oplagte løsninger på EU's økonomiske udfordringer: Et meget tættere EU-samarbejde – eller et meget mindre forpligtende samarbejde. Men ingen af dem er det muligt at finde en farbar vej hen imod. Det er også derfor, at den politiske debat i EU fokuserer på, hvad der faktisk kan lade sig gøre inden for rammen af den eksisterende EU-traktat.

For der er rigeligt af problemer her og nu, der skal løses. Problemer der ikke kan vente på, at hele EU-landene finder fælles fodslag om en af de to radikale forandringer, der kan siges at være optimale i økonomisk sammenhæng. To problemer er særligt akutte at få håndteret.

For det første står det klart, at vi lever midt i en klimakrise. Der skal investeringer i grøn teknologi og infrastruktur til, hvis vi skal gøre os noget håb om at få en total omstilling fra fossile brændsler afsluttet i tide til at undgå en verdensomfattende klimakatastrofe. Der skal træffes meget omkostningstunge beslutninger om, hvad der skal ske med de enorme pengemængder, der i dag er bundet op i den fossile industri. Der skal tænkes i et meget anderledes vækstspor, hvis omstillingen skal lykkes.

Arbejdsløsheden i Sydeuropa og de elendige udsigter for jobskabelse i stor skala skal adresseres. Sparepolitikken, der har stået som det universelle svar på alle økonomiske udfordringer, kan

ikke fortsætte. Der er brug for investeringer, der fører til skabelse af arbejdspladser. Der er ikke brug for flere offentlige besparelser, der dæmper efterspørgslen og blokerer muligheden for en genopbygning af EU-landenes økonomier. Det gælder ikke kun Grækenland og Italien, som vi har hørt mest om i kriseårene. Det gælder også Spanien, Portugal og stigende grad også kernelandet Frankrig, der alle kæmper med en dårlig konkurrenceevne og med deraf følgende underskud på betalingsbalancen.

Det bagvedliggende problem er i den sammenhæng, at der er en økonomisk afmatning eller måske ligefrem en krise under opsejling. Det betyder, at der skal findes værktøjer til at sætte gang i økonomien, og det kræver, at der er penge til rådighed.

Økonomisk teori og europæisk politik

Med en lavkonjunktur i horisonten er der udsigt til at det private erhvervsliv vil holde igen med investeringerne, fordi indtjeningsmulighederne er usikre. Det har fået europæiske tænketanke af alle typer politisk observans til at efterlyse bud på, hvordan EU kan føre en investeringspolitik, der kan modvirke den økonomiske afmatning.

Den grundlæggende udfordring i den sammenhæng er det, man lidt forsigtigt kunne kalde det økonomiske regime i EU. Den grundlæggende økonomiske teori, der informerer EU's beslutninger og prioriteringer. Den er stærkt præget af ligevægtsøkonomisk tænkning, forsvar for det frie eller uregulerede marked og den tyske ordoliberalisme, der har fokus på ”økonomisk ansvarlighed” i forhold til offentlige udgifter, pres på lønningerne for at sikre global konkurrenceevne og blikket stift rettet mod at holde inflationen nede.

I Danmark har vi især med regeringsskiftet efter valget set et nyt fokus på, hvad man betragter som fornuftig økonomisk politik.

Herhjemme har debatten taget afsæt i, om Finansministeriets regnemaskiner har en ideologisk slagside, så de altid kommer frem til, at skattelettelser medfører vækst. Og modsat at altid vil spytte tal ud, der viser, at investeringer i velfærd, uddannelse og forskning er rene udgifter, der ikke fører til gavnlige effekter i økonomien. Den debat er på mange måder parallel til diskussionerne om, hvilken økonomisk kurs der skal udstikkes, hvis vejen skal banes for offentlige investeringer i den grønne omstilling og i skabelsen af arbejdspladser.

Der er derfor to perspektiver, der skal tænkes med, hvis vi skal frem mod en ny forståelse af EU's økonomiske udfordringer og give bud på løsninger. Det ene handler om, hvilken økonomisk teori eller forståelse vi lægger til grund for politiske forslag. Det andet handler om, hvilken rolle EU skal spille i medlemslandenes økonomier, og hvordan eurosamarbejdet kan håndteres.

De økonomiske skoler

Der er mange forskellige ideologiske forståelser af økonomi, og mange forskellige økonomiske teorier. Men hvis man skal skære ind til benet, er der to grundlæggende forskellige forståelser af statens rolle i samfundsøkonomien, der danner udgangspunkt for hver sin skole. De er nødvendige at holde sig for øje, for at kunne forholde sig til debatten om EU's økonomiske politik.

Keynesianismen

Den dominerende økonomiske teori fra afslutningen af 2. verdenskrig og frem til starten af firserne blev formuleret af John Maynard Keynes. Grundideen i teorien er, at økonomien er præget af udsving eller cyklusser – højkonjunktur og lavkonjunktur - der er udsving på det private marked, hvor høj vækst og høj investeringslyst afløses af lav vækst og faldende investeringslyst.

Statens rolle bør derfor være at modvirke svingningerne i væksten, så man undgår, at faldende vækst fører til flere arbejdsløse

og dermed mindre købekraft hos forbrugerne, der så igen giver færre indtægter i virksomhederne og oveni fører til ekstra udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse for staten. Derfor skal staten aktivt sørge for offentlige investeringer, der modvirker udsvingene i den private økonomi, der ellers risikerer at havne i en ond spiral.

Det kaldes også kontra-cyklisk finanspolitik, fordi statens investeringer skal svinge modsat markedets. Keynesianismen er ikke så bekymret for offentlig gæld og inflation, men ser i stedet arbejdsløshedstallet som det afgørende parameter for, om en økonomi er sund.

Kritikken af eurosamarbejdets manglende fokus på handels-ubalancer, arbejdspladser og offentlige investeringer har ofte et afsæt i denne makroøkonomiske tænkning.

Neoliberalismen

Den monetaristiske eller neoliberale skole tager afsæt i Milton Friedmans teorier, der antager at markeds kræfterne skal have så frit spil som muligt for at sikre en sund økonomi. Den neoliberale skole har domineret økonomisk politik i Europa og Vesten siden starten af firserne, hvor Ronald Reagan i USA og Margaret Thatcher i Storbritannien for alvor tog fat på at rulle statslig regulering af økonomien tilbage.

Teorien kaldes monetarisme, fordi Milton Friedman argumenterede for, at staten skal spille en lille rolle i forhold til at styre økonomien med finanspolitik og offentlige investeringer. Til gengæld skal staten koncentrere sig om at styre pengemængden, så inflationen holdes under kontrol. Staten skal desuden føre det, der ofte bliver kaldt en ansvarlig økonomisk politik, hvor offentlige udgifter og offentlig gæld begrænses.

I EU har denne skole – særligt i skikkelse af den tyske ordoliberalisme – haft afgørende indflydelse på opbygningen af det indre

marked med fri bevægelighed for kapital og investeringer. Euro-samarbejdet er i vid udstrækning baseret på monetaristisk teori, og EU's sparepolitik – eller austerity på engelsk – i kriseårene fra 2008 og frem til i dag har rødder i denne skoles økonomiske tænkning.

Tre kritiske begreber i den økonomiske debat

De to økonomiske skoler understøtter hver deres forklaring på, hvad der er gået galt med ØMU-samarbejdet og med europæisk økonomi siden finanskrisen. Den herskende fortælling fra EU-institutionernes side har været, at de kriseramte eurolandene har ført en uansvarlig finanspolitik, med lånebaserede offentlige udgifter, og derfor er endt med en usund offentlig gæld.

Der er ingen tvivl om, at meget af forklaringen på situationen i de kriseramte lande skal findes i den politik, der er ført nationalt. Men ØMU'ens opbygning lider også af en række fejl, der har bidraget til problemerne. Der er særligt tre begreber, der kan bruges til at sætte ord på de udfordringer.

Optimal valutazone

Eurosamarbejdet er konstrueret ud fra det teoretiske begreb om en optimal valutazone. Teorien antager, at det er en oplagt ide for lande at dele valuta, hvis de handler meget med hinanden. Det betragtes som en forudsætning, at der er fri bevægelighed for kapital, varer, tjenester, arbejdskraft og investeringer. Det lever EU-samarbejdet i store træk op til, selvom arbejdskraftens mobilitet i praksis hindres af blandt andet sproglige og kulturelle barrierer.

Men det er derudover afgørende, at valutaområdet har en tæt koordineret skattepolitik, finanspolitik og en fælles økonomisk politik. Det er ganske vist målet med ØMU-samarbejdet, men det er endnu ikke realiteten for EU-landene.

Teorien antager, at valutasamarbejdet med disse forudsætninger på plads, vil føre til, at de økonomier, der deltager i samarbejdet, vil konvergere. Altså at landene vil udvikle sig nogenlunde ens økonomisk.

Betalingsbalance

En af indvendingerne mod euro-konstruktionen og teorien om den optimale valutazone er, at den undervurderer betydningen af betalingsbalancen mellem de deltagende lande. Betalingsbalancen opgøres ved at trække værdien af importen fra værdien af eksporten. Et plus på betalingsbalancen vil altså sige, at et land tjener penge på samhandlen.

Hvis der er store og vedvarende ubalancer i handlen mellem lande, der har samme valuta, så skabes der et opsparringsoverskud i nogle lande og underskud i andre lande inden for valutazonen. Det fører ikke til konvergens, men snarere divergens mellem landene, og de vil derfor have brug for meget forskellige tiltag i finanspolitikken og den økonomiske politik. Politikområder som ellers i teorien skulle styres ensartet i hele valutazonen.

Kapitalbalance

I eurozonen er det ikke kun varer og tjenesteydelser, der bevæger sig frit. Det er også kapital. Opgørelsen af de samlede investeringer og kapitalbevægelser fra et land til de øvrige kaldes "betalingsbalancens finansielle poster" eller mere enkelt kapitalbalancen.

Teorien om en optimal valutazone antager, at kapitalen flyder derhen, hvor den giver det bedste afkast på reelle investeringer. Men i virkelighedens verden søger en stor del af kapitalen i for eksempel pensionskasser og investeringsfonde derhen, hvor der findes sikre aktiver.

I eurozonens tilfælde har det betydet, at der har været massive kapitalbevægelser fra de nordeuropæiske til de sydeuropæiske

lande. Særligt har nordeuropæiske banker investeret i statsobligationer i lande som Grækenland og Spanien, og det har givet disse lande billige lånemuligheder i årene op til finanskrisen.

Det er særligt den neoliberale økonomiske skole og ideen om en optimal valutazone, der har formet ØMU-samarbejdet. Den langvarige økonomiske krise i eurolandene, der fulgte i kølvandet på finanskrisen, har givet rygstød til de mere keynesiansk inspirerede økonomers kritik af samarbejdet. De har særligt peget på, at ØMU'en fokuserer for lidt på de problemer, uligevægt i betalingsbalancerne kan give. Men krisens start i finanssektoren har også understreget, at ØMU'en er nødt til at forholde sig til, at kapitalbevægelser ikke følger naturlove, og at de kan give anledning til økonomiske bobler og dermed nye kriser.

FORENET I MANGFOLDIGHED – DELT AF EN FÆLLES VALUTA

Af Staffan Dahllöf

EU's slogan er ”forenet i mangfoldighed”. Det skal signalere, at EU er en union, der respekterer landenes forskelligheder og alligevel sikrer sammenholdet. Et af de store integrationskridt var indførelsen af den fælles valuta, euroen, der peger frem imod et EU, der har en ensartet og fælles pengepolitik, valutapolitik og finanspolitik. Euro'en overlevede de økonomiske kriser, men prisen har været nye skel i Europa.

Idéen bag det, vi i dag kender som euroen, blev i 1990 kogt ned til ét letforståeligt budskab: ”One market, one money” (et marked, en valuta). Det var sådan, den daværende EF-kommission i en 348 sider lang rapport sammenfattede fordele og ulemper ved én fælles valuta for de dengang 15 medlemslande. Arbejdsnavnet var ecu (European Currency Unit), det udtales ”eky” og er opkaldt efter en fransk middelaldermønt.

Det indre marked med fri bevægelighed for varer, tjenester, arbejdskraft og kapital var dengang ved at tage form. En fælles valuta skulle fungere som smøremiddel i det maskineri. Der var i rapporten også løfter om fordele for de enkelte virksomheder og borgere: Med den fælles valuta ville det blive nemmere at sammenligne priser, og det ville være slut med vekselgebyrer og usikkerhed om valutakurser. Læg dertil forventninger om en lav og stabil inflation. Kort sagt var budskabet, at euroen ville bidrage til et mere integreret fællesskab.

Et år tidligere havde en komité af nationalbankdirektører, under ledelse af kommissionsformanden Jacques Delors og med den

danske professor i økonomi Niels Thygesen som en af eksperterne, lagt en strategi for kommende beslutninger. En skitse på knap 40 sider, som blev præsenteret i april 1989.

Et halvt år senere faldt Berlinmuren. Det skabte glæde og lettelse, men også bekymringer i det daværende EF. Hvor stort og dominerende ville et genforenet Tyskland blive? I Frankrig voksede uroen for en tysk enegang. Det gav yderligere argumenter for en fælles valuta som et politisk bindemiddel i den europæiske integration. Valutaprojektet blev af mange set som en måde, hvor man kunne inddæmme og kontrollere det genforenede Tysklands magt i samarbejdet.

I december 1991 blev lederne af de dengang 12 medlemslande på et topmøde i den hollandske by Maastricht enige om, at ”Unionen opretter en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta.” Euroen blev skrevet ind i en ny og udvidet traktat for et dybere samarbejde, der herefter kaldtes Den Europæiske Union. Skabelsen af euroen var nu et fælles mål og deltagelse en betingelse for medlemskab, undtagen for lande med en eksplicit undtagelse. Storbritannien meldte umiddelbart fra, og Danmark fulgte trop, efter et snævert flertal stemte nej til Maastrichttraktaten ved folkeafstemningen i 1992.

Resten er europæisk nutidshistorie.

Eurozone med voksevæk

I 2019 er antallet af medlemslande i EU mere end fordoblet og 19 lande er medlemmer af den Økonomiske og Monetære Union. Europa og verden har gennemlevet en finanskrise, som i flere af EU-landene voksede til en gældskrise og en længevarende økonomisk krise.

På den ene side er euroen mere populær end nogensinde. I november 2018 svarede 73 procent af mange tusinde adspurgte, at

euroen overordnet set er en god ting for EU. Det er det højeste tal siden de fælles mønter og sedler kom på gaden i 2002.

På den anden side er de økonomiske spændinger mellem euro-landene også større end tidligere. De økonomiske forskelle mellem eurolandene er vokset. Det samme gælder uligheden internt i de fleste EU-lande. Inflationen er lav over hele linjen, sådan som det oprindeligt blev stillet i udsigt, men den er gal med andre økonomiske nøgletal, primært arbejdsløsheden. Der er opstået en økonomisk skillelinje mellem nord og syd i Europa, men dog med undtagelser. Portugal og Slovenien befinder sig således i efteråret 2019 økonomisk ”nord” for denne nord-sydlige skillelinje. Frankrig må placeres i ”syd”.

Kritikere af ØMU’ens konstruktion, i Danmark økonomer som Jesper Jespersen og Christen Sørensen, advarede tidligt om, at en fælles valuta og valutapolitik uden en fælles finanspolitik på sigt ville blive ødelæggende for sammenholdet. Deres forklaring er kort sagt, at ØMU’en mangler mekanismer til at kompensere for de ubalancer, som til enhver tid vil opstå mellem lande med forskellige økonomiske og politiske forudsætninger. Nogle lande lever primært af at eksportere varer med højt teknologisk indhold. Andre er mere afhængige af landbrug eller turisme. Og selv hvis økonomierne i udgangspunktet havde været helt ensartede, ville lønudviklingen, og dermed konkurrenceevnen, ikke altid følges ad.

Det er nemt at se, at en amerikansk delstat som Alabama har andre økonomiske forudsætninger end Californien, ligesom Grækenland befinder sig et andet sted end Tyskland. Forskellen mellem USA og EU er imidlertid, at der i USA findes et føderalt budget at tage af, hvis Alabama halter alt for langt bag Californien. I EU eksisterer der ikke midler til at kompensere Grækenland med, uanset om Grækenlands økonomiske vanskeligheder er selvforskyldte eller ej.

Der er overførselsmekanismer i EU-budgettet. Fattige regioner får økonomisk hjælp fra den fælles kasse, som de rige lande betaler mest til. Men størrelsen på det fælles budget i EU er meget begrænset og omfatter kun godt 1 procent af, hvad landene producerer målt i BNP. Det føderale amerikanske budget svarer til cirka 20 procent af USA's BNP.

Den ikke-eksisterende kompensationsmulighed i EU er resultatet af politiske beslutninger. Det blev fra begyndelsen slået fast, at det ikke kunne komme på tale at føre en fælles konjunkturpolitik, ligesom der ikke kunne blive tale om overførsler mellem medlemslandene i en større skala. EU må ikke udvikle sig til en transfer- eller overførselsunion, det er slået fast i traktaten.

Eurosamarbejde uden fælles finanspolitik

Navnet til trods blev ØMU'en dermed amputeret fra begyndelsen. En mere retvisende forkortelse havde været øMU (med lille ø) eller bare MU.

Økonomen Niels Thygesen, en af ØMU'ens arkitekter, forklarede i 2010 efter den akutte finanskrisen, at:

”Der var ikke politisk stemning for, at man skulle have en fiskal union [fælles finanspolitik], eller en tæt koordinering af økonomisk politik. [...] Man havde lidt den holdning, at vi ikke kan blande os for meget i politik, og at det også ville være ubehageligt at gå for tæt på de enkelte lande.”

Selv om den politiske styring af ØMU'en bevidst blev svækket fra start, så var euroen ikke helt overladt til sig selv og markedets reaktioner. Der blev lavet nogle smalle, men fokuserede, regler med fokus på to, og kun to, nøgletal:

- Landenes offentlige underskud må ikke overstige 3 procent af bruttonationalproduktet, BNP.
- Landenes offentlige gæld må højst udgøre 60 procent af BNP.

Denne fokuserede styring blev yderligere skærpet, allerede inden euroen blev til virkelighed i 2002. To yderligere forordninger (EU-love) kom til i 1997 på tysk initiativ. Det var regler om, hvordan eurolandenes budgetunderskud og offentlige gæld skulle holdes under kontrol. Landene måtte ikke bruge lån til at investere eller forbruge sig ud af økonomiske nedgangstider. Det ville øge underskuddene.

De to forordninger og tanken bag byggede på den i Tyskland dominerende ideologi, der kaldes ordoliberalismen. Ifølge denne tankegang skal staten sætte nogle få, men faste, rammer for den økonomiske politik, men derudover ikke styre eller på anden måde blande sig i markedet. Ordoliberalisme i form af de to forordninger blev i EU kendt som Stabilitets- og Vækstpakken.

Paradoksalt nok var det Tyskland og Frankrig, som i allerede i 2003 overskred 3-procentsgrænsen, og der blev lagt op til beslutninger om tyske og franske økonomiske stramninger. Men i Ministerrådet var der, da det kom til stykket, ikke det nødvendige flertal af medlemslande, som havde lyst eller mod til at straffe de to politiske sværvægttere. Ministerrådet tøvede, og den tøven blev bragt til EU-domstolen af Kommissionen. En politisk krise ulmede og med den en diskussion om ØMU's troværdighed.

Krisen blev afværget ved, at Stabilitets- og Vækstpagten blev blødt op. Pagten fra 1997 fik i 2005 tilføjet nye undtagelser og formuleringer om, hvordan de formelt strikse regler kunne fortolkes mere lempeligt. Der kunne blandt meget andet tages hensyn til udgifter til "at fremme international solidaritet" (fransk militær i Afrika) og til "foreningen af Europa" (omkostninger ved den tyske genforening).

I sin nye reviderede version var den nu lidt løsere Stabilitets- og Vækstpagt tæt på at miste sin mening, dog uden at det fik en umiddelbar betydning. Der kom gang i hjulene i tysk og fransk

økonomi. I to-tre år sejlede euroen og ØMU-samarbejdet i nogenlunde smult vande.

Finanskrisen understregede behov for reformer

Med finanskrisen i 2008 kom stormen og bølgerne. Finanskrisen startede som et kollaps i bank- og finanssektoren, men førte til akutte gældskriser i flere medlemslande; i Ungarn (ikke et euro-land), Grækenland, Irland, Portugal, Spanien, Italien og Cypern. Udgifter og underskud i de offentlige finanser øgedes dramatisk. Statsgælden voksede. I lande som Irland, Spanien og Grækenland skyldtes den øgede offentlige gæld særligt, at der var behov for skatte kroner til at redde de kriseramte banker. Gældskriserne førte til usikkerhed om, hvorvidt euroen var på vej til at bryde sammen.

Det gjorde den ikke.

Euro-samarbejdet overlevede, men der blev udskrevet regninger, som nogle lande og befolkningsgrupper kom til at betale en højere pris for end andre. Fra 2010 og frem er Den Økonomiske og Monetære Union en historie om finanspolitiske stramminger, som det helt dominerende redskab for kriseløsning. Et begreb blev centralt; austerity, det engelske ord for nøjsomhed. Nøjsomhed kom her til at betyde sparepolitik eller smalkost, men også deciderede nedskæringer på landenes offentlige udgifter.

Kommissionen introducerede og fik opbakning til flere nye instrumenter i den værktøjskasse, som hidtil kun havde indeholdt Stabilitets- og Vækstpagtens to forordninger. Det sæt af regler sætter rammerne for, hvad EU-landene kan gøre i dag og i fremtiden. Derfor er det værd at kigge efter i sømmene.

EU-kontrol med medlemslandenes finanslove

Det Europæiske Semester, der trådte i kraft i 2011, er et system,

hvor medlemslande i april indrapporterer, hvordan de fremover agter at opfylde Stabilitets- og Vækstpagtens mål om ”sunde offentlige finanser”. Indrapporteringen vurderes i maj af Kommissionen, som udfærdiger anbefalinger til, hvad de enkelte lande burde gøre. Regeringslederne i Det Europæiske Råd diskuterer og stiller sig bag anbefalingerne i juni, hvorefter de godkendes formelt af økonomi- og finansministrene i Ministerrådet i juli. Medlemslandene vedtager i efteråret deres egne finanslove for det kommende år, mere eller mindre på basis af de anbefalinger de har fået, og så starter hele processen forfra.

Det Europæiske Semester var fra begyndelsen kun bindende i det omfang, at landene skulle indrapportere kommende økonomisk-politiske beslutninger til Kommissionen, men ikke på anden måde. Men bindende regler var på vej – med et lille mellem spil.

Europluspagten en frivillig aftale mellem de fleste EU-lande, der blev indgået i foråret 2011. Formålet var at fremme konkurrenceevnen, beskæftigelsen og at styrke de offentlige finanser. Den fik aldrig nogen praktisk betydning og gik hurtigt i glemmebogen.

Sixpacken, der trådte i kraft fra december 2011, introducerede til gengæld fem forordninger og et direktiv (om den statistiske indrapportering). Deraf navnet sekslovspakken. Fire af de seks nye love skærpede kontrollen med de gældende regler. Eurolande, som ikke makkede ret, ville kunne straffes med tvangsdeponering af op til 0,2 procent af deres BNP. I den sidste ende kan de deponerede midler forvandles til bøder.

Ingen af de to sanktionsmuligheder er dog hidtil blevet brugt.

Begrænset blik for ubalancer

Men med sixpacken introduceredes også et nyt, bredere og mere nuanceret fokus på landenes økonomiske politik. Der skulle

også tages hensyn til lønomkostninger, boligpriser, gæld i den private sektor og 11 andre ”indikatorer” i en samlet vurdering af landenes makroøkonomiske balancer. De indikatorer kaldes i EU-jargon for MIP (Macroeconomic Imbalance Procedure).

Den måske vigtigste nyhed var interessen for betalingsbalancen. Det forhold, at nogle eurolande – Irland, Holland, Tyskland, Holland, Slovenien, men også Danmark – som samfundsøkonomier har tjent stort på den førte politik takket være deres konkurrenceevne og den lave kurs på euroen i forhold til for eksempel dollaren og dermed gavnet eksporten. Disse seks lande havde i 2017 et betalingsbalanceoverskud fra 6,8 og helt op til 12,6 procent, det vil sige mere end de tilladte 6,0 procent, som er en af indikatorerne for makroøkonomisk balance.

Det er en væsentlig indikator, da et stort overskud på betalingsbalancen i et EU-land alt andet lige modsvarer af et tilsvarende underskud i et andet. En sådan ubalance burde føre til, at overskudslandet geninvesterer de optjente penge. Det ville igen føre til, at overskudslandets priser ville stige eller til øget import – for eksempel fra landet med betalingsbalanceunderskud.

Så vidt kan det nye og bredere fokus ses som en imødekommelse af kritikken af, at euroreglerne har haft et ensidigt, for ikke at sige et enfoldigt, fokus på budgetunderskud og statsgæld. Den daværende kommissionsformand Romano Prodi, som selv er økonom, gjorde sig tilbage i 2002 bemærket ved at kalde stabilitets- og vækstpagten for ”stupid, som alle beslutninger der er for rigide.”

De tidligere refererede økonomer Jesper Jespersen og Christen Sørensen advarede også tidligt om, at forskellene mellem lande ville blive større med ØMU’ens konstruktion, og at det ville kunne ses af landenes stadigt mere uens betalingsbalancer.

På den anden side har den nye grænse for uacceptabelt overskud på betalingsbalancen hidtil være et slag i luften. Lande, som har

overskredet grænsen, er blevet mødt med en forsigtigt løftet pegefinger, men ikke mere end det.

Niels Thygesen, som i slutfirserne var en af arkitekterne bag ØMU'en, har siden 2016 været formand for Det Europæiske Finanspolitiske Råd (EFB, European Fiscal Board) en slags økonomiske vismænd, som rapporterer til Kommissionen. I en rapport fra august 2019 konstaterer EFB, at euroens oprindelige konstruktion negligerer betydningen af makroøkonomiske ubalancer, at antallet af lande med den slags ubalancer er steget fra 12 til 19, og at dette ikke har fået nogle konsekvenser.

”Sanktioner ved brud på det finanspolitiske rammeværk har ikke fungeret, fordi det er politisk vanskeligt at nå til enighed,” skriver Thygesen med kolleger i deres konklusion.

Konsolidering af sparepolitikken

Med Finanspagten - der formelt hedder Traktat om Stabilitet, Samordning og Styling - får sparepolitikken i 2012 for alvor tænder. Pagten går ud på, at landene i en periode på tre år ikke må have et ”strukturelt budgetunderskud”, som overstiger 1 procent af BNP. Grænsen er på 0,5 procent, hvis landets statsgæld i forvejen er på 60 procent af BNP eller mere. Hvis disse grænser overskrides, vil der automatisk falde bøder.

Finanspagten strammer dermed 3-procentsgrænsen for underskud i Stabilitets- og Vækstpagten, på trods af at beregningsperioden er tre og ikke et år, og at ”strukturelt underskud” defineres lempeligere end budgetunderskud gør i Stabilitets- og Vækstpagten.

Finanspagten kræver også, at landene skal skrive pagtens budgetregler ind i deres egne love – helst i grundloven efter tysk forbillede.

I Danmark er grundlovsændringer en kompliceret proces med krav om folkeafstemning. Folketinget vedtog derfor den såkaldte budgetlov. Den siger, at budgetunderskuddet hvert enkelt år ikke må overstige 0,5 procent. Det var strengere end nødvendigt, da den danske statsgæld er pænt under 60 procent af BNP, men det var en politisk beslutning af Folketingets flertal. Dansk Folkeparti, Enhedslisten og Liberal Alliance stemte imod.

Formelt set er Finanspagten en mellemstatslig aftale med begrænset indflydelse til EU's institutioner. Hensigten i 2012 var, at Finanspagten på et tidspunkt skulle skrives ind i traktaten og dermed fuldt ud blive en del af EU-systemet. Det ville give Kommissionen og EU-domstolen beføjelser til at håndhæve budgetreglerne direkte i de enkelte medlemslandes finanslove eller statsbudgetter.

En sådan traktatændring er ikke gennemført endnu (oktober 2019), men er et ønske, som Kommissionen har det med at vende tilbage til, senest i juni 2019.

De strammere underskudsregler, automatiske bøder og kravet om budgetregler i national lov indebærer, at Finanspagten er mere restriktiv end de andre tiltag. Selv om Danmark er med i Finanspagten og har indført den danske budgetlov, vil Danmark som ikke-euroland ikke kunne straffes, hvis underskudsgrænserne overskrides.

Det seneste værktøj er Twopacken, der består af to forordninger fra 2013, som giver Kommissionen ret til at kræve konkrete ændringer i finansloven for de eurolande, som modtager kriselån fra EU's institutioner.

Med undtagelse af den på papiret øgede vægtning af makroøkonomiske ubalancer har bundlinjen i den førte politik været at holde budgetunderskud nede. Konstruktionen har holdt trods finans- og gældskriser. ØMU'en kan i det perspektiv beskrives som en succes.

Udfordringer i euro-samarbejdet

Prisen har kunnet aflæses i høj arbejdsløshed i Sydeuropa særligt blandt unge, udlicitering af offentlige opgaver, pensionsreformer i betydningen højere pensionsalder og lavere ydelser og øget arbejdsmigration EU-landene imellem. Fra syd og øst mod nord og vest. Hvorvidt det er en uacceptabel pris, som nogle har måttet betale, eller en nødvendig og ønskelig udvikling, er en politisk vurdering.

Det kan også diskuteres, hvor stor eller lille betydning ØMU'en og den førte euro-politik har haft. Finanskrisen, arbejdsløshed, nedskæringer og udvandring er ikke unikt for eurolandene. Men med euro-reglerne er muligheden for nationale modforanstaltninger som en ekspansiv finanspolitik begrænset. Der er altså sat en effektiv stopper for, at et land på egen hånd kan investere sig ud af en økonomisk krise. I hvert fald, hvis investeringen betales med lånte penge. De centrale institutioner i euro-samarbejdet udelukker i sagens natur også, at medlemslandene kan føre en selvstændig valutapolitik, og de kan derfor heller ikke devaluere deres egen valuta for at give konkurrenceevnen et (midlertidigt) løft.

Et fællestræk i tilbagevendende rapporter og analyser af ØMU'en er derfor, at den er et halvt eller ufuldendt projekt. Den monetære del – valutaen og pengepolitikken – er på plads. Den fælles økonomiske politik mangler. En ofte gentaget konklusion er, at det nu er på tide at få skabt en virkelig, også kaldet ”gennemført”, økonomisk og monetær union.

I oktober 2019 har den afgående kommission under Jean-Claude Juncker foreslået fire mere eller mindre konkrete tiltag til at nå dette mål.

(1) Finanspagten skrives ind i traktaten og bliver en del af EU-retten. Det har otte små og mellemstore EU-lande, blandt

dem Danmark, modsat sig. De otte anført af Holland vil beholde finanspagtens mellemstatslige form.

(2) Den eksisterende krisefond EMS (European Stability Mechanism) laves om til en Europæisk valutafond (EMF) med flere og udvidede beføjelser end kun at håndtere kriselån, som tilfældet er i dag.

(3) Der skal indsættes en slags fælles finans- og økonomiminister for eurolandene. Valdis Dombrovskis fra Letland, en af tre ledende næstformænd i Kommissionen, er i spil til at udfylde denne rolle.

(4) Indførelse af en særlig euro-post i EU-budgettet på 3,5 milliarder euro om året – til sammenligning er den gældende årlige budgettramme på cirka 150 milliarder euro. En sådan budgetpost bliver et af mange kommende stridsspørgsmål, når landene skal enes om næste langtidsbudget for 2021-2027.

For overbeviste føderalister og for euro-kritikere, som efterlyser en omfattende ændring af ØMU'en, vil disse forslag være utilstrækkelige. Omvendt er der allerede protester fra medlemslande, som mener, at de er alt for vidtgående. Hvordan fremtiden for ØMU'en tegner sig hører dermed hjemme i disciplinen krystal-kuglelæsning, måske med undtagelse af en enkelt konstatering:

Hvis ØMU'en grundlæggende skal laves om, vil det kræve traktatændringer. Det har ingen af de centrale EU-aktører gjort sig til talsmand for i efteråret 2019. Endnu. Men der er måske alligevel tegn på, at terrænet for kreativ bogføring afsøges og den politiske vilje til en ændret kurs testes på forskellig vis.

ER DER TEGN PÅ FORANDRINGER I EU'S ØKONOMISKE POLITIK?

Af Rasmus Nørlem Sørensen

I 2017 tog den nyvalgte franske præsident, Emmanuel Macron, med største selvfølgelighed rollen som Europas redning på sig. En langvarig økonomisk krise med skyhøje arbejdsløshedstal i en række lande skulle afløses af et mere integreret og mere solidarisk EU. Det var det centrale budskab fra den fremadstormende franske præsident.

Macron har siden talt varmt for, at der skal ske grundlæggende reformer af EU-samarbejdet og særligt samarbejdet i eurozonen. Retorikken er blevet mødt med venlige ord, men meget lidt appetit på at gøre noget, fra den anden del af EU-samarbejdets politiske akse. Tyskland og dermed Europas stærke kvinde i kriseårene, den tyske kansler, Angela Merkel, har hidtil afvist eller modarbejdet de mere vidtgående forslag til reformer.

Det politiske billede er, at EU står splittet i spørgsmålet om euro-samarbejdet og det økonomiske samarbejdes fremtid. På den ene side af skillelinjen står Frankrig, Italien og de sydeuropæiske lande, der alt andet lige ønsker et øget fokus på bekæmpelse af arbejdsløshed gennem politisk styrede investeringer. Man kunne kalde det en keynesiansk drejning i den fælles finanspolitik.

På den anden side står Tyskland, Holland og de nordeuropæiske lande, der holder fast i en monetaristisk eller neoliberal politik, der ligger tæt op ad den logik, som ØMU-samarbejdet i dag er bygget på. De er altså ikke særligt indstillede på at bevæge sig væk fra den stramme finanspolitiske styring. Den skillelinje flugter i vid udstrækning med, hvilke lande der har haft økono-

miske fordele af eurosamarbejdet, og hvilke der har haft ulemper.

Finanskrisen, der startede i 2008, var næsten ti år om at klinge af i EU-landene, der først i de seneste par år overordnet set har haft økonomisk fremgang. De spæde opsving er dog allerede truet af store usikkerheder i den internationale økonomi, der ser ud til at betyde, at der kommer en afmatning i verdensøkonomien. Det lægger et massivt pres på det splittede EU for at finde den finanspolitiske værktøjskasse frem og blive enige om, hvordan man imødegår truslen om en ny økonomisk krise.

Krisehåndtering kræver ny konsensus

Som gennemgået i det forrige afsnit, sætter eurosamarbejdet en række begrænsninger op for, hvordan en krise kan håndteres. Der er politiske ønsker og interesser, der forhindrer at reglerne kan afviges og at nye kan etableres. Men der er også politiske ønsker og interesser, der på andre områder gør det muligt at finde kreative smuthuller i reglerne.

I store træk kan man sige, at Frankrig og de sydeuropæiske lande har et problem med manglende konkurrenceevne og manglende investeringer. Det er også årsagen til de fortsat høje arbejdsløshedstal i disse lande. Det er en vigtig del af Emmanuel Macrons interesse i at få færdiggjort ØMU'en og få EU til at fungere mere som en føderal stat. Frankrig har på den baggrund foreslået et fælles eurobudget, en fælles finanspolitik og fælles hæftelse for gæld. Det er alt sammen skridt, der er logiske at tage ud fra ideen om, at eurozonen skal blive et optimalt valutaområde.

Forhåbningen er, at en politisk integreret union vil føre til udjævning af de økonomiske forskelle landene imellem og dermed til de økonomiske investeringer, som Frankrig, Italien og Spanien har brug for. Og hvis Tyskland og det økonomisk robuste Nord-

europa vil stille sikkerhed for lån, så bliver renten på statsobligationerne lavere, og det bliver billigere for de kriseramte lande at håndtere deres gæld – og lettere at optage ny gæld.

Hvor Grækenland har været skrækeksemplet på, hvor galt det kan gå med sparepolitikken. Så er Portugal lykkedes med at vende vækstkurven ved at gå til grænsen af euro-reglerne om underskud på finansloven og investere i bedre velfærd og lønninger for derigennem at sparke gang i økonomien. Det portugisiske forår ses af mange på venstre side af det politiske spektrum som et argument for, at den økonomiske spændetrøje i EU bør løsnes, så de enkelte lande får bedre muligheder for at skabe ny vækst og nye jobs.

De central- og østeuropæiske lande har ikke en fælles ønskeliste til den økonomiske politik. Det generelle billede er, at de med optagelsen i EU har oplevet vækst i BNP, og altså konvergerer med resten af EU. Det står anderledes til med den sociale konvergens. Der er ikke tegn på, at offentlig velfærd, sociale ydelser, pensioner eller lønninger nærmer sig niveauet i de vesteuropæiske lande.

De nordeuropæiske lande klarer sig rimeligt godt, som det ser ud i dag, og det medvirker til, at de alt andet lige er på linje med tyskernes modvilje i spørgsmålet om fremtidig integration. Særligt hvis den skal føre til, at de rige lande i nord skal betale mere til Sydeuropa.

Tyskland, Tyskland, Tyskland

Uden opbakning fra Tyskland er der ikke nogen tegn på, at de franske reformforslag eller en mindre stram finanspolitisk linje vil kunne gennemføres. Men uanset hvad, er der ingen vej uden om at forholde sig til den tyske økonomi og den tyske finanspolitik, hvis man vil have et billede af, hvordan økonomien i EU-landene udvikler sig.

Tysklands økonomi udgør over en fjerdedel af den samlede økonomi i de 19 eurolande, der er toneangivende når den økonomiske linje skal lægges. Hvis man gransker handelsforholdene mellem EU-landene, så vil man se, at næsten alle har Tyskland som sin største handelspartner. Det gælder også de to næststørste økonomier Italien og Frankrig.

Hvor Tyskland har været EU's økonomiske lokomotiv gennem de sidste 10-15 år, så ser det nu ud til, at væksten er stagneret og sandsynligvis faldende i det store medlemsland. Det skyldes en række faktorer, men en af de helt afgørende er, at Tyskland er stærkt afhængig af sin eksport til resten af verden. Det er faktisk omkring halvdelen af det tyske BNP, der udgøres af eksport (47 procent i 2018). Et fald i den globale efterspørgsel rammer derfor tyskerne særligt hårdt. Det fald er en realitet med handelskrigen mellem USA og Kina, der udgør de helt afgørende markeder for EU's eksport under et, og med usikkerheden omkring Storbritanniens situation efter Brexit.

Dertil kommer, at de sydeuropæiske lande er blevet presset af euro-samarbejdets regler til at spare penge – og det rammer først og fremmest deres import af tyske varer. Derudover er den spæde vækst i lande som Spanien og Grækenland og de indtil videre udmærkede væksttal i lande som Danmark, Holland og Irland for lidt til at opveje nedgangen i tysk økonomi.

Der er derfor et stort ubesvaret spørgsmål om, hvad der vil ske, hvis EU og særligt eurozonen skal finde et politisk ståsted i den økonomiske strategi. Det korte svar på problemet, der dog vil kræve en enorm omstilling, er at tyskerne og nordeuropæerne skal fokusere mindre på at skabe opsparinger og mere på at få sendt handelsoverskuddet ud at arbejde. Enten i eget land gennem offentlige investeringer i infrastruktur, uddannelse og forskning eller simpelthen ved at hæve lønningerne. De tyske lønninger ligger meget lavt i forhold til i øvrigt sammenlignene-

lige lande. Det betyder naturligvis, at tyske varer er billige på verdensmarkedet, men det betyder også, at der ikke er en særlig stor indenrigsefterspørgsel.

Den tyske sparementalitet

Det er ikke kun de overordnede økonomiske interesser, der former den økonomiske politik i Tyskland. Det er også kultur, ideologi og mentalitet. Den indgroede konservatisme skal ses i lyset af, at Tyskland i en lang fase i 1970'erne, 80'erne og 90'erne gennemgående havde et underskud på statsbudgettet. Et underskud der blev endnu større med den tyske genforening, hvor det tidligere DDR skulle hjælpes på fode af Vesttyskland.

Det er først inden for de sidste 10-15 år med Wolfgang Schäubles finanspolitik fra 2009-2017 og Gerhard Schröders socialreformer årene før, at landet har fået plus på statsbudgettet. Det er regeringen stolt af, og derfor er man nu bekymret for, at investeringer i for eksempel klimaet igen vil føre til røde tal på bundlinjen.

Tysklandsekspert og dr.phil fra Tübingen Universitet, Philip Alexander Ostrowicz, understreger, at det er den føderale stat, der har det store overskud på betalingsbalancen, men i visse delstater og særligt på kommunalt niveau, er økonomien stram. På linje med EU-Kommissionens henstillinger til tysk finanspolitik, peger Ostrowicz på den "kronisk underfinansierede uddannelsessektor", der konkurrerer med klimatiltag om de begrænsede midler:

"I Tyskland er der et stort behov for, at man finder ud af, hvordan økonomien mellem staten, delstaterne og kommunerne skal fungere fremover i lyset af tysk føderalisme. Det har man længe drøftet, og det skal der findes en løsning på, for mange kommuner har ikke råd til noget som helst. Hvordan skulle de så kunne være med til at sikre den grønne omstilling?"

Den økonomiske struktur i landet tilsat den tyske tankegang, spænder ifølge Ostrowicz ben for de store politiske visioner, som landet har brug for. Kansler Merkel har ført en meget nøgtern politik, hvor overskriften har været ”hvad er nødvendigt” i modsætning til ”hvad er ønskværdigt”. Og det rammer nu den tyske økonomi, forklarer han.

”Merkels politik var meget saglig og meget nøgtern, men det giver selvfølgelig ikke plads til de store politiske visioner. Der er en massiv opbakning i befolkningen til den grønne omstilling, og derfor mener jeg, at regeringen sagtens kunne gøre mere. De kunne sagtens have større visioner, end de har.”

Hvor skal pengene komme fra?

Hvis det forventede tilbageslag i økonomien ikke skal udvikle sig til endnu en langstrakt krise, så er der behov for penge til at sikre efterspørgsel og investeringer. Under den seneste krise var der ikke politisk vilje til at bruge finanspolitiske virkemidler til at stimulere økonomien. Strategien var, at de kriseramte EU-lande skulle fokusere på at nedbringe deres statsgæld. I stedet for at investere sig til vækst, skulle de sikre sig, at deres konkurrenceevne blev forbedret gennem det, der blev kaldt ”intern devaluering”.

En valutamæssig devaluering betyder, at et lands penge bliver mindre værd i forhold til verdensmarkedets øvrige valutaer. Med en devaluering bliver for eksempel svenske varer billigere for udlandet, fordi det kræver færre dollar eller euro at købe de svenske kroner, der kan bruges til at betale for varerne.

En sådan devaluering er ikke mulig, når et land har indført euroen. En ”intern devaluering” er derfor en anden vej til at gøre varerne billige. Det kan ske enten ved at forbedre produktiviteten eller ved at sænke lønningerne. I mange af de kriseramte

lande, var der faktisk muligheder for at forbedre uddannelsen af arbejdsstyrken, fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og produktiviteten per arbejdstime. Det store problem ved den strategi er, at det tager mange år at opnå mærkbare forbedringer i økonomien.

Effekten ved at presse lønningerne og samtidig spare på de offentlige udgifter blev derfor på den mellemlange bane, at der blev færre penge til rådighed for borgerne i de kriseramte lande. Med færre midler til rådighed efterspurgte de færre varer, og virksomhederne tjente derfor færre penge. Det var særligt efter keynesianske økonomers vurdering opskriften på en ond spiral. Erfaringen fra finanskrisen viste da også, at sparepolitikken i hvert fald ikke forhindrede, at Grækenland var tæt på at gå statsbankerot og trække eurosamarbejdet med sig i faldet.

Ti millioner kroner i minuttet

I fravær af pengeindsprøjtninger fra statskasserne, blev det den Europæiske Central Bank, der påtog sig opgaven med at sende penge ud i økonomien. Det blev gjort ved hjælp af såkaldt "Quantitative Easing" (kvantitativ lettelse), der dækker over, at ECB lod den elektroniske seddelpresse køre på højtryk og brugte midlerne til at opkøbe særligt statsobligationer fra bankerne. Det dæmpede blandt andet renten på statsobligationer fra de kriseramte lande og gjorde dermed gældsbyrden mere tålelig. De mange penge havnede i de private banker og polstrede dem under krisen.

På trods af tysk modstand i ECB's ledelse, har et sådan QE-program kørt i årevis for at garantere euroens overlevelse. Alene gennem de sidste tre år (2015-2018) har ECB brugt 4.650 milliarder euro (omkring 34.500 milliarder kroner) på at sikre, at bankerne har penge på kistebunden. Det svarer til, at der er blevet lavet opkøb for 1,3 millioner euro i minuttet i tre år. De penge har kun i begrænset omfang betydet, at der er blevet foretaget

flere investeringer i realøkonomien. Det omfattende program ser ud til at fortsætte under den kommende chef for ECB, Christine Lagarde, der dog har bebudet at de mange milliarder i højere grad skal målrettes grønne investeringer.

Den store udfordring er, at det krudt ECB har i pengekanonen allerede er brugt, hvis en ny krise melder sin ankomst. Renten er allerede negativ, så det er meget vanskeligt at stimulere økonomien ved at gøre det endnu billigere at låne penge. Og opkøbsprogrammet kører allerede i højeste gear.

Det skubber medlemslandenes finanspolitik, og altså offentlige investeringer, tilbage i højsædet. Det kalder enten på, at euro-reglerne ændres, så landene får mulighed for at foretage den slags investeringer, også selvom de finansieres ved lån. Eller at der skabes massive europæiske investeringsfonde, der med en blanding af offentlig og privat kapital kan udfylde investeringsomrummet.

Den sidste løsning er den mindst uspiselige i et det nuværende politiske klima. Det er også den type løsninger, der i øjeblikket debatteres blandt EU's ledere. Det står endnu ikke klart, hvor meget medlemslandene vil forpligte sig til at skyde i et eventuelt budget for eurozonen, en grøn investeringsbank eller i opgraderingen af eksisterende ordninger.

EU'S ØKONOMISKE MULIGHEDER I KLIMAPOLITIKKEN

Af Maria Rosenberg Rasmussen

”Jeg ønsker, at Europa skal stræbe højere, ved at blive det første klimaneutrale kontinent.”

Sådan lyder den indledende formulering af første-prioriteten i Ursula von der Leyens arbejdsprogram for den nye Kommission, hvor hun slår fast, at hun vil levere en Europæisk Grøn Aftale (European Green Deal) i løbet af sine første 100 dage som kommissionsformand.

Planen omfatter ambitioner om CO₂-reduktioner, der går videre end de forpligtelser, EU allerede har påtaget sig, da man underskrev Parisaftalen i 2015. De skal opnås med en række tiltag, der omfatter CO₂-told på importvarer, en såkaldt cirkulær økonomi med genbrug af råstoffer, en udvidelse af markedet for CO₂-kvoter til flere sektorer og ikke mindst en grøn investeringsplan, der samlet set skal sikre 1.000 milliarder euro over ti år til at gennemføre den grønne omstilling i alle dele af EU.

Udspillet harmonerer med EU's ofte fremhævede rolle som den ledende kraft i klimapolitikken globalt. De præsenterede målsætninger imødekommer også folkelige krav om at tage klimaudfordringen alvorligt. Klimaet var højt på vælgerens dagsorden ved valget til EU-Parlamentet i maj særligt i de nordeuropæiske lande. Ifølge en undersøgelse foretaget af Eurobarometer i 2019 anser hele 93 procent af EU's borgere klimaforandringerne for at være et alvorligt problem, der skal handles på.

Tidligere ambitioner på klimaområdet er dog blevet alvorligt nedtonet efter forhandlinger med medlemslandene, der skal le-

vere de konkrete CO₂-reduktioner. Så det store spørgsmål er, om det denne gang kan lykkes at finde den politiske vilje til at handle og ikke mindst pengene til at gøre det.

En omstilling frem mod klima-neutralitet kræver massive investeringer i vedvarende energi og ny infrastruktur, landbruget skal omlægges radikalt, boligmassen skal nedbringe energiforbruget, og transportsektoren og industrien skal finde erstatninger for kul og olie for blot at nævne nogle af udfordringerne. Ifølge EU-Kommissionen vil det kræve en årlig investering på omkring 180 milliarder euro (1.300 milliarder kroner), hvis minimumsniveauet – at overholde EU's forpligtelser i Parisaftalen – skal nås.

”Finansieringen er ikke noget problem”

Den gode nyhed er, at pengene findes i rigeligt mål. Den dårlige nyhed er, at det kan blive vanskeligt at få truffet de politiske beslutninger, der kan få dem ud og arbejde. Ifølge professor emeritus Jesper Jespersen ligger løsningen principielt lige for:

”Jeg tør dårligt sige det, men i EU er finansieringen i øjeblikket ikke noget problem. Det kræver blot, at de lande, der har overskud på betalingsbalancen, bidrager til omstillingen i hele EU gennem målrettede investeringer.”

Hvis det politisk kan lykkes at blive enige om at anskue klima- og energisamarbejdet i EU som et fælles europæisk ansvar, så er der en række gode argumenter for at finansiere den grønne omstilling. Jesper Jespersen peger først og fremmest på, at der generelt er behov for investeringer i EU's medlemslande, og at pengene til det findes.

I 2018 havde EU et overskud på betalingsbalancen på 184 milliarder euro, svarende til 1,2 procent af EU's samlede BNP. Efter-

som EU-landene sammenlagt har et underskud på de offentlige budgetter, så er overskuddet i vidt omfang på private hænder. En række lande har overskud, der kunne investeres. Det gælder lande som Tyskland, Holland og Danmark. Men det er i meget høj grad erhvervslivet, der underinvesterer i EU, og deres opsparede midler bør aktiveres.

Jesper Jespersen peger også på, at der er reelle ressourcer til rådhed i form af ledig arbejdskraft. I 2019 er det 6,2 procent EU's ellers relativt veluddannede arbejdsstyrke, der mangler et job. Der er desuden en fornuftig maskinpark, der kan håndtere opgaverne, hvis vindmøllerne skal bygges, og teknologien skal udvikles.

”Vi kunne for eksempel beslutte, at der skal være højhastighedstog mellem alle metropoler. Jeg er lige ved at sige, koste hvad det vil, for det vil gavne os alle. Vi skaber arbejdspladser, aktiverer den private kapital og sikrer den grønne omstilling,” lyder et forslag til at omsætte opsparing til investeringer fra Jesper Jespersen.

Han understreger desuden et stort økonomisk potentiale ved at omlægge energiforbruget. EU bruger i dag samlet set tæt på 300 milliarder euro årligt på at importere olie og gas fra især Rusland og Mellemøsten. Hvis EU-landene kan erstatte den import med egenproduceret vedvarende energi, så bliver de penge i stedet i EU, hvor de kan omsættes til yderligere investeringer i økonomien.

Tysk sparementalitet er stopklods

Selvom der er økonomiske perspektiver i den grønne omstilling, så har det hidtil været svært at få overtalt EU's medlemslande til for alvor at handle på dagsordenen. Polen bliver ofte fremhævet som stopklods i klimaforhandlinger i EU. Landets energifor-

syning er i høj grad baseret på brunkul, der findes i store mængder i Polens undergrund, og den højre-nationale regering er ikke ideologisk optaget af klimaproblematikken.

Men Polen og andre modvillige lande ville nok være til at rykke på, hvis Tyskland for alvor meldte sig på den klimaprogressive banehalvdel. I modsætning til i Polen, så er de tyske vælgere optaget af klima, hvilket understreges af, at partiet ”De Grønne” stormer frem og ifølge meningsmålinger fra juni 2019 står til at få 22 procent af stemmerne ved et forbundsvalg. En forhindring for de tyske ambitioner er, at landet er i gang med en udfasning af atomkraft. Det betyder, at særligt gas, men også andre fossile brændsler, på mellemlang sigt bliver svære at undvære i EU’s største medlemsland.

En større hovedpine for de klima-ambitiøse er dog, at Tyskland holder stædigt fast i sparepolitikken. Tysklandsekspert Philipp Alexander Ostrowicz vurderer, at der er tysk forståelse for, at der skal flere grønne investeringer til. Man har blandt andet set på mulighederne for at forbedre Deutsche Bahn, som ikke fungerer optimalt, og dermed flytte folk fra fly til tog. Med en stor klimapakke i september 2019 italesatte den tyske kansler, Angela Merkel, med opbakning fra Socialdemokraterne, at man vil investere i den grønne omstilling.

”Det er bestemt et skridt i den rigtige retning, men man kunne gøre meget mere. Og her kommer den tyske sparsommelighed ind i billedet”, forklarer Philipp Alexander Ostrowicz og uddyber:

”Tyskland har et stort overskud på betalingsbalancen i øjeblikket, men i Tyskland er man altid bekymret for, hvad morgendagen bringer. Tankegangen er, at hvis vi nu bruger alle pengene på klimaet, har vi så nok i morgen?”

En vej uden om sparepolitikken

Hvis det ikke er muligt at rykke på Tysklands vilje til at fastholde sparekursen på europæisk plan, så vil der fortsat være lagt bånd på medlemslandenes muligheder for at bruge offentlige midler på klimainvesteringer. Det kræver, at der tænkes kreative løsninger. Den tiltrædende chef for Den Europæiske Centralbank (ECB), Christine Lagarde, har budt ind med et forslag om, at ECB's omfattende opkøbsprogram kan bruges til at skyde midler i grønne obligationer, der kan finansiere investeringer i klimaløsninger. Det forslag burde være helt i tråd med kommissionsformand Ursula von der Leyens plan for at sikre 1.000 milliarder euro til klimainvesteringer inden for det næste årti.

Den Europæiske Investeringsbank (EIB) kunne formidle den type finansiering fra ECB. EIB, der styres af repræsentanter udpeget af medlemslandene og EU-Kommissionen, arbejder på en ny strategi, der indebærer at droppe alle investeringer i fossile energikilder. Forslaget er stadig under forhandling, men har blandt andet mødt modstand fra Tyskland, der ønsker at beholde muligheden for at investere i gas, der er en afgørende energikilde i landet.

En af hindringerne for en massiv investeringsplan er, at medlemslandene vil have svært ved at prioritere midler til klima frem for andre samfundsopgaver. Her peger professor Jesper Jespersen på, at det ikke behøver at blive bremsat af budgetkravet i euro-samarbejdet. Den nu tidligere formand for EU-Kommissionen Jean-Claude Juncker iværksatte i 2014 "Investeringsplanen for Europa", bedre kendt som "Junker-Planen", der også skulle sikre investeringer uden om disse krav.

Ideen var at sikre investeringer i innovation og jobskabelse ved at stille EU-grundfonde og garantier, der skulle få private investorer til at aktivere deres midler. Målet var at tilvejebringe 500 milliarder euro fra 2014-2019. Dette er næsten nået, og planen er

nu at fortsætte med at støtte programmet fra EU's langtidsbudget for 2021-2027. Målsætningen er at generere yderligere 650 milliarder euro.

”Junckers initiativ tog primært sigte mod at aktivere noget af den private opsparing, der hober sig op i den finansielle sektor blandt andet på baggrund af ECB massive pengeudpumpning. Han sagde, at grundfonden, altså de bidrag som kommer fra medlemsstaterne, kunne holdes uden for opgørelsen af budgetkravene i Stabilitets- og Vækstpagten. For mig er det et eksempel på, at når EU-systemet vil være pragmatisk, så kan man sagtens være det,” siger han og fortsætter:

”Derfor er Juncker-planen et glimrende eksempel på et vellykket EU-samarbejde, hvor finansieringen skulle realiseres via en blanding af statslig finansiering og privat finansiering. Det lykkedes, fordi Juncker var pragmatisk, idet han sagde, at den statslige finansiering ikke skulle omfattes af EU's budgetkrav. Når Juncker én gang har formuleret dette nye regelsæt, legitimerer det, at det er en mulighed – også i fremtiden.”

Afsæt for den grønne indsats

EU's medlemslande har vedtaget fælles klimamål for år 2020, 2030 og 2050. Ifølge 2050-målet skal EU samlet set reducere CO₂-udledningen med 80-95 procent sammenlignet med niveauet i 1990. Den nu afgående Kommission under ledelse af Jean-Claude Juncker har stillet forslag om, at EU skal være helt klima-neutralt i 2050. Forslaget blev dog ikke godkendt i Rådet, da Polen, Ungarn og Tjekkiet blokerede for det.

Juncker-Kommission lancerede i 2014 en ”Energionion”, der har til formål at etablere et fælles marked for energi, og et elforsyningsnet på tværs af grænserne i EU. Det vil gøre det nemmere at sælge el fra vedvarende energikilder som sol og vind.

Klimainvesteringer er desuden et af de parametre, som landenes finanslovsudspil bedømmes efter i det europæiske semester. Her konstaterede Kommissionen i 2018, at Tyskland og Nederlandene havde større overskud på betalingsbalancen end de 6 procent af BNP, der fremgår som maksimum i budgetreglerne. Det peger på, at de to lande har foretaget for få investeringer i deres eget land. Kommissionens anbefalinger var blandt andet, at Tyskland bør investere mere inden for den grønne omstilling, innovation, forskning, transportinfrastruktur og i at forbedre luftkvaliteten i tyske byer.

Både den afdgående og den nye Kommission har desuden lagt op til, at man i det syvårige EU-budget for 2021-27 skal sikre sig, at 25 procent af det samlede budget, hvilket svarer til 320 milliarder euro hvert år, dedikeres til den grønne omstilling. De kommende forhandlinger med medlemslandene i Rådet vil afgøre denne målsætnings videre skæbne.

Kan EU redde klimaet?

Der er positive takter i EU's klimapolitik. Kommissionens udspil om at gøre EU klimaneutralt og sikre en investeringsramme til at arbejde i den retning giver grund til forsigtig optimisme. Hvis en tysk Kommissionsformand for alvor forpligter sig på grønne ambitioner, så nærer tysklandseksperter Philip Ostrowich håb for, at det kan rykke på særligt Tysklands villighed til at bakke op om dem:

”Som beskæftigelsesminister i Tyskland formåede hun at skabe vigtig lovgivning for børnepasning, selvom hendes parti, det konservative CDU, ikke var med på den. Så jeg har store forventninger til, at Ursula von der Leyen kan hjælpe i forhold til omstillingen i Tyskland.”

Det store men er, at klima og energipolitik handler om meget tunge industriinteresser og nationale interesser. Bilindustrien og

de store olie- og gasselskaber har historisk haft afgørende indflydelse på EU's lovgivning. Både ved effektiv lobbyisme af lovgivningsprocessen og ved at kunne presse medlemslandes regeringer på udsigten til tab af vækst og arbejdspladser. Derudover fylder investeringer i fossile energikilder og atomkraft på kapitalmarkederne. Det betyder, at finanslobbyen også kommer på arbejde i Bruxelles for at undgå, at de fossile aktiver taber værdi.

Samtidig risikerer nationale særinteresser at udvande eller underminere de fælles ambitioner. Tyskland er afhængig af gas, Polens vækst kører på kulkraft, Danmarks formelt fine CO₂-reduktioner bygger på afbrænding af tvivlsom biomasse, Italiens sværindustri har et enormt energibehov, der ikke kan dækkes med vind og sol og sådan kan man fortsætte.

Der skal derfor et massivt folkeligt pres på EU's magthavere til, hvis de grønne ambitioner skal føre til reelle forandringer. Det pres er kun for alvor muligt, hvis der også kan mobiliseres opbakning i befolkningerne i Sydeuropa og Østeuropa, der på nuværende tidspunkt oftere vægter social sikkerhed, vækst og jobs end klima, når krydset skal sættes ved valg.

EU'S UDFORDRINGER MED ET FÆLLES ARBEJDSMARKED

Af Maria Rosenberg Rasmussen

"Vi kan forbedre alles levestandarder, forudsat at EU og medlemsstaterne sammen med arbejdsmarkedets parter investerer i nye og bedre færdigheder, højere kvalifikationer og sociale tjenester."

Det var det optimistiske budskab fra den tidligere beskæftigelseskommissær, Marianne Thyssen, da hun præsenterede den årlige "Rapport om beskæftigelsesmæssig og social udvikling i Europa" i 2019.

Caroline de la Porte, der er professor ved CBS, forsker i europæisk beskæftigelses- og socialpolitik. Hun hæfter sig ved, at forudsætningen netop er, at medlemsstaterne kan og vil føre den politik, som beskæftigelseskommissæren foreslår.

"I sidste ende handler det om, hvorvidt stats- og regeringslederne tør tage et EU-flag frem og diskutere, hvad vi skal gøre sammen, men det gør de ikke. For dem handler det om deres nationale parlamenter og vælgerne derhjemme."

Medlemslandene har meget forskellige arbejdsmarkedsmodeller og velfærdssystemer, hvilket gør det svært at blive enige om en fælles linje på europæisk plan. Men de europæiske økonomier er tæt sammenvævede, og derfor er det afgørende for ethvert medlemsland, hvilken arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik, der føres i de andre EU-lande.

Derfor har der også været meget debat om, hvilken rolle EU skulle spille i forhold til beskæftigelsespolitikken. Op gennem 1990'erne var der en overvægt af socialdemokratiske regeringer

i de dengang 15 lande, hvilket var medvirkende til, at der blev skrevet en europæisk beskæftigelsesstrategi ind i Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft i 1997.

”Det var første gang, at beskæftigelse kom ind som policy område. Der var flere forskellige grunde til dette, men én af dem var, at man havde ØMU'en, og har man en fælles monetær økonomisk politik, så mente særligt den svenske finansminister, at man også blev nødt til at se på beskæftigelsespolitikken, for det hænger sammen,” forklarer Caroline de la Porte.

De seneste års debatter om social dumping, lønkonkurrence og velfærdsturisme understreger, at den svenske finansminister havde en vigtig pointe. Den frie bevægelighed for arbejdskraft, kapital, varer og tjenesteydelser betyder i realiteten, at man har et fælles arbejdsmarked. Men det er et marked, der ikke bliver reguleret i fællesskab, for landene har ikke kunnet enes om, hvordan en europæisk arbejdsmarkedsmodel kunne se ud. Det er i stedet overladt til de 28 medlemslande (27 efter Brexit) at regulere hver deres lille hjørne af det fælles arbejdsmarked ud fra hver deres arbejdsmarkedsmodel.

Arbejdsløsheden i kriseårene

De markante forskelle i arbejdsløshedstallene under finanskrisen viser, at det er en vanskelig øvelse for landene at sikre beskæftigelse. Arbejdsløsheden på EU-plan lå på sit højeste niveau i 2013 med 10,9 procent. 25 millioner arbejdstagere stod uden et job. Grækenland og Spanien toppede statistikkerne med ledighedsprocenter på henholdsvis 27,5 og 26,1. Den stramme finanspolitik på EU-plan forhindrede de kriseramte lande i at investere sig ud af krisen, og først her seks år senere er de ved at komme sig.

I august 2019 er den gennemsnitlige arbejdsløshed for de 28 EU-lande nede på 6,2 procent, men det tal dækker over store for-

skelle landene imellem. Tjekkiet indtager en førsteplads med en arbejdsløshed på 2 procent efterfulgt af Tyskland, der i august 2019 havde en arbejdsløshedsprocent på 3,1 procent. Danmark placerede sig på 13. pladsen med en arbejdsløshed på 5 procent.

Anderledes ser det dog ud, når man ser på Frankrig, Italien, Spanien og Grækenland. Der er arbejdsløsheden i gennemsnit fortsat høj med henholdsvis 8,5 procent, 9,5 procent, 13,8 procent og 17 procent. Dertil skal nævnes, at ungdomsarbejdsløsheden isoleret set fortsat ligger højt med 15,2 procent som gennemsnit i de 28 lande.

Der er altså fortsat brug for at skabe nye gode jobs i EU. På den korte bane er den eneste mulighed for at opnå det at bløde op for den stramme finanspolitik. Særligt den franske præsident, Emmanuel Macron, har presset på for, at medlemslandene i langt højere grad skal være solidariske og har foreslået fælles hæftelse for gæld og et større EU-budget, der skulle kunne kompensere for medlemslandenes manglende muligheder for at foretage investeringer i jobs. Men EU's fælles svar på udfordringen har foreløbigt været at presse på for, at landene øger beskæftigelsen ved at gennemføre arbejdsmarkedsreformer.

EU's strategier for øget beskæftigelse

Otte år før finanskrisen ramte EU i 2008 vedtog EU's stats- og regeringsledere "Lissabon-Strategien", hvor man på EU-niveau ville sikre en høj beskæftigelsesrate på 70 procent. På det tidspunkt var beskæftigelsesraten lav i særligt Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Grækenland. Landenes arbejdsmarkedsmodeller var indrettet på, at mændene var på arbejdsmarkedet, og kvinderne passede hjemmet. Pensionsalderen var lav, og borgerne fik deres sociale rettigheder via deres arbejde.

Landene stod overfor en aldrende befolkning og en lavere befolkningstilvækst. Færre og færre skulle forsørge flere og flere. Derfor var der brug for at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet og fastholde de ældre i alderen 55+ på arbejdsmarkedet. Samtidig var der brug for at gøre det lettere at komme ind på arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedet fungerede således, at de, som var inde, var godt sikret i forhold til sundsforsikringer og pensionsordninger, hvor derimod de, som stod udenfor, var meget dårligt socialt sikret.

I 2010 vedtog stats- og regeringslederne i Det Europæiske Råd "Europe 2020", hvor målet blev en beskæftigelsesrate på 75 procent. Og ser man på statistikkerne, ser det ud til, at EU når dette. Caroline de la Porte forklarer:

"Målet for den gennemsnitlige beskæftigelsesrate for EU var med Lissabon-Strategien 70 procent. Med "Europe 2020", øgede man målet til 75 procent, som skulle opnås i 2020. Det mål er EU nu tæt på at realisere, da beskæftigelsesraten var 73,2 procent i 2018, men hvis vi kigger under overfladen, så kan vi se, at medlemslandene er nået i mål med meget forskellige modeller. Nogle, som er holdbare, og andre, som bestemt ikke er."

Arbejdsmarkedsreformer i Nordeuropa

I de årlige landerapporter anbefaler Kommissionen, at medlemslandene styrker produktiviteten og foretager reformer, der sikrer arbejdsstyrkens omstillingsevne. EU-landene skal sikre både fleksibilitet og sociale sikringsordninger, styrke den aktive arbejdsmarkedspolitik, lette jobmobiliteten og styrke adgang til uddannelse og efterdannelse.

Sverige, Finland og Danmark har længe haft en høj beskæftigelsesrate, der kan tilskrives landenes velfærdsmodeller og solide

sociale sikringssystemer. Den nordiske flexicurity-model, der giver arbejdsgiverne muligheder for nemt at hyre og fyre folk og samtidig sikrer arbejdstagerne dagpenge og velfærdsydelser, har da også flere gange været fremhævet i EU's anbefalinger.

Tyskland er lykket med at få langt flere i beskæftigelse, men ad et andet spor. Tyskland indførte fra 2003 til 2005 de såkaldte Hartz-reformer for at indfri en højere beskæftigelsesrate. Det betød blandt andet indførelsen af de såkaldte "mini-job". Med et minijob må folk tjene op til 450 euro (3.375 kr.) uden at betale skat om måneden. I 2013 var omkring 7,4 millioner tyskere beskæftiget i et mini-job. Det var tænkt som ekstrajob eller job for unge under uddannelse, men to ud af tre havde det som eneste beskæftigelse.

Reformerne har ikke gjort arbejdsmarkedet mere fleksibelt. Tyskland har i stedet etableret en arbejdsmarkedsmodel, hvor man beskytter de personer, som allerede har et arbejde, og hvor man er endt med flere arbejdende fattige. I 2016 var 9,5 procent arbejdende fattige, en stigning på 2,3 procentpoint siden 2010.

"Det er vanvittigt," lyder vurderingen af den strategi fra professor Caroline de la Porte. "Tyskland har jo ikke løst problemet. De har i stedet skabt en masse arbejdende fattige. Det er ikke løsningen."

Tyskland er et eksempel på, at man, trods et stort overskud på betalingsbalancen, ikke har formået at investere i egen arbejdsstyrke i form af uddannelse og forskning. En pointe EU-Kommissionen også noterer sig i landerapporten fra 2019. EU-Kommissionen skriver: "For at styrke Tysklands vækstpotentiale og fremme tilpasning til teknologiske forandringer er det af afgørende betydning, at udgifterne til uddannelse, forskning og innovation øges."

Arbejdsmarkedsreformer i Sydeuropa

Med beskæftigelsesrater i 2018 på 71,3 procent i Frankrig, 67 procent i Spanien, 63 procent i Italien og 59,5 procent i Grækenland er landene et stykke fra EU's mål om 75 procent i 2020.

I Frankrig er det lykkedes at vedtage en arbejdsmarkedsreform, der skal gøre det lettere for virksomheder at hyre og fyre medarbejder på et traditionelt rigtigt arbejdsmarked. Emmanuel Macron kæmper i øjeblikket også med at gennemføre reformer, der skal hæve den franske pensionsalderen markant. Begge tiltag harmonerer med EU-Kommissionens anbefalinger. Den franske fagbevægelse har kritiseret reformerne for at skabe fleksibilitet for virksomhederne uden at give nye muligheder for social sikring af arbejdstagerne.

Det spanske arbejdsmarked er trods flere reformer præget af en afmatning, og en meget høj andel af ufrivilligt deltidsarbejde, midlertidige ansættelser og fattigdom blandt personer i arbejde.

I Italien er langtidsledigheden og ungdomsarbejdsløsheden fortsat høj til skade for væksten og den sociale samhørighed, som EU-Kommissionen formulerer det. Det er især kvinder, ufaglærte og unge, der står uden arbejde. Som i Spanien er andelen af tidsbegrænsede kontrakter fortsat høj.

I Grækenland anbefaler EU, at uddannelsessystemet forbedres, flere kvinder skal på arbejdsmarkedet, jobkabelsen skal forøges kraftigt, og arbejdsmarkedets partner skal sammen foretage de afgørende reformer.

Den østeuropæiske model

De ultraliberale arbejdsmarkeder i landene i Østeuropa er leveringsdygtige på den efterspurgte beskæftigelsesrate, der topper i Tjekkiet med 79,9 procent og rammer et højt bundniveau i Polen med 72,2 procent.

Tallene skal læses med det forbehold, at der er en massiv udvandring af arbejdskraft fra flere af landene. I Rumænien var 17 procent af befolkningen migreret i 2016. En del af arbejdsmigranterne er siden vendt hjem. Særligt til Polen, der har haft høj vækst under det meste af den økonomiske krise i EU.

Caroline de la Porte peger også på, at den høje beskæftigelsesrate kan have andre forklaringer:

”I Østeuropa er landene ultraliberale, og man har ikke et veludbygget socialt sikkerhedsnet eller et godt arbejdsløshedssystem. Der skal man arbejde, ellers er der ikke brød på bordet. Der ser man kun på fleksibiliteten på arbejdsmarkedet. Det har ikke noget med EU-strategien at gøre. Sådant fungerer de lande politisk, og derfor har de få sociale investeringer i forhold til arbejdsmarkedspolitik.”

Ingen investeringer i kikkerten

Det europæiske arbejdsmarked lider fortsat under en stram finanspolitik, der forhindrer landene med høj arbejdsløshed og lav vækst i at investere sig ud af problemerne. Samtidig holder landene med lav arbejdsløshed og høj vækst på pengene. Det efterlader spillebanen for investeringer åben for kreative forslag og fælleseuropæiske puljer, som den tidligere omtalte Juncker-plan.

Den nytiltrådte formand for EU-Kommissionen, Ursula von der Leyen, beskriver i sit arbejdsprogram sine politiske visioner for EU's arbejdsmarked. Hun har ambitioner om, at den såkaldte Sociale Søjle, der indtil videre indeholder 20 uforpligtende principper for et mere socialt Europa, bliver omsat til konkret lovgivning i EU's medlemslande. Det er en opfordring til at kigge på tiltag som, at borgerne skal sikres en mindsteløn, at fattigdom skal bekæmpes, og at der skal skabes bedre balance mellem arbejdsliv og privatliv.

I den mere håndfaste afdeling slår hun til lyd for ”en europæisk genforsikringsordning for arbejdsløshedsunderstøttelse”. Det vil sige en EU-fond, der kan træde til, hvis et medlemsland rammes af uventede økonomiske chok, der fører til stor arbejdsløshed. Støtten skal tage brodden af de offentlige udgifter arbejdsløshedsunderstøttelse, så landet nemmere kan klare sig gennem en økonomisk krise.

Den ide har tidligere været foreslået af EU-Parlamentets udvalg for Beskæftigelse og Sociale Anliggender. I oktober 2018 var Tyskland og Frankrigs svar, at en sådan hjælpefond alene skal kunne yde favorable lån, som de kriseramte lande så senere skal tilbagebetale. Der er med andre ord ikke meget, der tyder på, at der kan findes fælles fodslag for en mere solidarisk union, hvor et fælles budget træder til for at hjælpe dem, der er kommet i bekneb. Tiden må vise, om de politiske vinde vender på den front.

ET ARBEJDSPROGRAM FOR EU'S NYE MAGTHAVERE

Af Rasmus Nørlem Sørensen

Finanskrisens åg ligger ikke længere helt så tungt over Europa. Men en række lande slås stadig med følgerne af den stramme finanspolitik, der har været EU's svar på de økonomiske udfordringer de sidste ti år. Der er i brede kredse en erkendelse af, at eurosamarbejdets regelgrundlag trænger til et grundigt genemsyn. Der er et stigende antal økonomiske eksperter og stærke kræfter i medlemslandenes regeringer, der peger på, at den finanspolitiske spændetrøje skal løsnes. Særligt i lyset af en kommende afmatning i verdensøkonomien og dermed også i europæisk økonomi.

Som sekretariatsleder og chefanalytiker i DEO har jeg gennem de sidste ti år diskuteret den økonomiske krise i EU. I lyset af de nyeste udmeldinger fra Kommissionen mener jeg, at det giver mening særligt at pege på syv områder, hvor EU's magthavere bør sætte ind for at sikre en økonomisk udvikling, der lever op til de fine ord i Kommissionens arbejdsprogram: En økonomi der fungerer for mennesker og en gennemgribende grøn omstilling. De fire første områder er der politisk bevægelse på. De to næste er i fare for at blive overset. Det sidste er det vigtigste.

En stærkere rolle i verdensøkonomien

Set fra et økonomisk synspunkt er der gode argumenter for, at EU begynder at bruge sin økonomiske magt og handelspolitiske muskler. Internt i EU er der ikke de store uenigheder om, at EU bør være stærkere på den globale scene. Det store spørgsmål er, hvad den magt, der gribes efter, skal bruges til.

Det kræver offentlig debat og folkelig opmærksomhed, hvis den geopolitiske EU-Kommission skal arbejde for handelsaftaler og global politik, der bidrager med mere end bedre indtjeningsmuligheder for de store europæiske virksomheder. Økonomisk retfærdighed over for udviklingslande kommer for eksempel ikke af sig selv og har ikke fået meget opmærksomhed i de fremlagte planer.

Europæiske investeringsredskaber

Der er brug for investeringer i løsningen af klimakrisen, i jobskabelse, uddannelse, infrastruktur og meget mere. Den ny EU-Kommissions arbejdsprogram tager fat på en del af udfordringerne. Det giver et vist håb om, at nogle af deres forslag til flere fælles midler til investeringer i både den grønne omstilling og i jobs til EU's arbejdsløse, kan finde opbakning blandt medlemslandene.

Om det bliver ECB, EIB, ESF, ESM eller en anden bogstavkombination, er ikke afgørende. Det afgørende er, at investeringerne kommer samfundet som helhed til gode, og ikke ender som støt-teordninger til finanssektoren eller de private virksomheder.

Bekæmpelse af skattesnyd

Skatteundgåelse og skattesvindel har ikke været behandlet i denne lille bog. Men statskasserne kan hente flere tusinde milliarder kroner om året, hvis hullerne i EU og medlemslandenes skattesystemer kan lukkes. Med den frie bevægelighed for kapital som en bærende søjle i EU-samarbejdet er de enkelte landes handelsmuligheder begrænsede. Mange af løsningerne skal findes på EU-plan. Det kræver offentlig bevågenhed og politisk pres, hvis de hidtil tabte skattekroner skal tilbage i statskasserne.

Fleksibilitet for medlemslandene

De nuværende regler i ØMU-samarbejdet er for rigide. EU's medlemslande står stadig med det primære ansvar for, at deres borgere har et arbejde, og at deres samfund fungerer. De skal have en højere grad af fleksibilitet og muligheder for at løfte det ansvar.

Et vigtigt skridt vil være at kigge mindre på procentsatser og mere grundigt på, hvad statens udgifter består af. Der er en verden til forskel på, om der investeres i uddannelse, forskning og grøn omstilling – eller om et lands offentlige underskud kommer af uhensigtsmæssigt store driftsudgifter.

Det er nødvendigt at give et politisk og økonomisk råderum til de enkelte medlemslande, så de er i stand til at føre en finanspolitik, der både har vælgerens opbakning, og som skaber de bedste betingelser for landets økonomi.

En samordningspagt

Hvis euro-samarbejdet skal overleve, så er det ikke nok, at medlemslandene holder hinanden op på at begrænse underskud på statsbudgetterne og holde statsgælden nede.

Der er brug for en samordningspagt, som foreslået af Christen Sørensen og Jørgen Rosted i deres bog "Fundamentet under EU vakler". Grundideen er, at ingen lande i ØMU-samarbejdet må føre en politik, der skader de andre lande. Det kræver, at man laver en egentlig pagt, hvor man først og fremmest sikrer sig, at de lande, der oparbejder store overskud på betalingsbalancen forpligtes til at nedbringe det overskud. Det kan ske gennem aktivering af de opsparinger, der ligger på private hænder, gennem offentlige investeringer eller ved at lade lønningerne stige.

Formålet er at sikre, at det eurosamarbejde, som alle landene er afhængige af, også fungerer til alles fordel. Det er på sin vis en operationalisering af den etik, der blev formuleret af den skotske

filosof John Stuart Mill. Der er brug for en moral, der tilsiger, at alle er frie til at gøre, hvad de vil, så længe det ikke skader eller indskrænker andres frihed.

Opgør med markedets magt

Erfaringerne fra ti års krise viser, at markedet ikke af sig selv løser EU's udfordringer. Finansmarkederne sikrer ikke, at pengene automatisk flyder derhen, hvor de europæiske samfund har brug for dem. Der er brug for et opgør med tendensen til at lade markedet råde og den politiske regulering træde i baggrunden.

EU og medlemslandene bør skabe bedre muligheder for, at samfundshensyn og klimahensyn kan forme økonomien. Det kan ske ved at skabe bedre vilkår for forbrugerejede eller medarbejderejede virksomheder. Det kan opnås ved at skabe klare politiske rammer for den grønne omstilling, så pensionskasser og virksomheder kan investere strategisk efter samfundets forventninger.

Staterne og EU må sikre, at økonomien virker til samfundets bedste. Når en økonomisk krise er under opsejling, vil virksomheders logik være at vente med investeringer, og finansmarkedernes logik vil være at sende pengene andre og mere sikre steder hen. Her må medlemsstaterne og EU træde til og sørge for, at de offentlige midler modvirker konjunkturerne på markedet.

Ambitiøs grøn politik

Der er masser af ambitioner i klimapolitikken, men de skal omsættes til konkrete tiltag, hvis EU skal yde et rimeligt bidrag til at holde målsætningerne i Parisaftalen. Det kræver folkelig opmærksomhed og pres for vidtgående reformer. Klimakrisen er en eksistentiel udfordring, der ikke kun skal håndteres, hvis det er rentabelt. Løsningerne på den globale opvarmning bliver kun vanskeligere og dyrere, jo længere vi venter med at handle.

Fremtidens vilkår skabes i dag. EU-valget i maj gav et nyt politisk landskab i Parlamentet, og en ny EU-Kommission trækker i arbejdstøjet. Giver det mulighed for at sætte en ny kurs i den økonomiske politik?

Der er brug for nye investeringer i vækst og jobs, hvis man spørger i Sydeuropa. Der er brug for massive grønne investeringer, hvis EU skal nå sine klimamål. Der er brug for at gøre EU klar til at håndtere en ny opbremsning i verdensøkonomien.

Efter ti år med økonomisk krise i mange EU-lande må sparepolitikken tages op til revision. Eurosamarbejdet skal kigges efter i sømmene, og det skal sikres, at den stadig mere omfattende fælles finanspolitik fungerer til alles fordel.

Bliv klogere på EU's økonomiske udfordringer og læs mere om de mulige løsninger.

DEO

ISBN 978-87-971217-2-6



9 788797 121726