



WE ARE THE

HOPE

# EUROKRISEN OCH AVDEMOKRATISERINGEN AV FINANSPOLITIKEN

Det har snart gått två år sedan avslöjandena om att Grekland friserat sina nationalräkenskaper i syfte att ge en gynnsammare bild av de offentliga finanserna utlöste en omfattande skuldkris inom euroområdet. Förutom Grekland tvingades först Irland och sedan Portugal att be om finansiellt stöd av de övriga euroländerna och den Internationella valutafonden. Ytterligare två euroländer, Italien och Spanien, balanserar fortfarande på randen till en skuldkris trots omfattande – och i många fall smärtsamma – åtgärder för att minska underskottet i de offentliga finanserna.

Text: Christer K. Lindholm

Såväl i media som i den politiska debatten har skuldkrisen inom euroområdet ofta framställts som en "politisk" snarare än en ekonomisk kris. Därmed antyds att krisen i grunden beror på att vissa euroländer alltför länge levat över sina tillgångar, och på att dessa länders folkvalda politiska beslutsfattare inte har haft mod att genomdriva de smärtsamma men nödvändiga åtgärder som krävs för att igen få statsfinanserna i balans. Det här påståendet innehåller även ett inslag av moralism som känns minst sagt olustigt: enligt gammal god förebild från den sedelärande berättelsen om Spara och Slösa uppmålas en bild av lata och slösaktiga sydeuropeer, som i stället för att rätta munnen efter matsäcken kommer springande till sina flitiga, sparsamma och allmänt skötsamma nordliga grannar för att tigga om hjälp. Irland, som ligger i euroområdets nordvästra hörn och inte heller övrigt passar in i den stereotypa beskrivningen av krisländerna, brukar i det här sammanhanget förbigås med tystnad.

Uppfattningen om eurokrisen som en i huvudsak politisk kris är emellertid felaktig. Då den globala finanskrisen bröt ut på hösten 2008 hade Irland och Spanien såväl ett överskott i sina statsfinanser som en ytterst måttlig stats-skuld. Grekland och Italien var visserligen kraftigt skuldsatta redan innan finanskrisen år 2008, men hade fram till dess ändå lyckats hålla statsskulden relativt stabil i förhållande till bruttonationalprodukten. Portugal lyckades för sin del hejda statens växande skuldsättning åren 2006-2008, men i

och med att finanskrisen övergick i en världsomfattande recession år 2009 tog utvecklingen igen en dramatisk vändning till det sämre.

Skuldkrisen inom euroområdet är med andra ord en direkt följd av finanskrisen år 2008 och den globala recession som följde i dess spår år 2009. Även om vissa av krisländerna onekligen kunde ha gjort mer för att få fason på sina statsfinanser redan tidigare handlar det i allra högsta grad om en ekonomisk kris. I ett avseende är det ändå befogat att tala om en politisk kris: med krishantering som förevändning har nämligen det redan från tidigare begränsade demokratiska inflytandet över den ekonomiska politiken kringskurits ytterligare.

I ett avseende är det ändå befogat att tala om en politisk kris: med krishantering som förevändning har nämligen det redan från tidigare begränsade demokratiska inflytandet över den ekonomiska politiken kringskurits ytterligare.

Föga överraskande står de mest hårresande exemplet på denna avdemokratisering av den ekonomiska politiken att finna i de krisdrabbade euroländerna. I Grekland

och Italien innehas den verkställande makten för närvarande av teknokratstyrda tjänstemannaregeringar, som anses ha bättre förutsättningar än en demokratiskt tillsatt regering att genomdriva de hårda beslut som krävs för att få statsfinanserna i balans. Grekland har därutöver, som villkor för det nyligen beviljade andra stödpaketet på 130 miljarder euro, tvingats ställa sig under den så kallade trojkans förmyndar-

skap. Trojkan, som består av *Europeiska kommissionen*, *Europeiska centralbanken* och *Internationella valutafonden*, kommer bland annat att ha absolut vetorätt gällande alla beslut som berör den grekiska statsbudgeten – en kränkning av den nationella suveräniteten som saknar motstycke i den europeiska integrationsens historia.

I Irland och Portugal innehas regeringsmakten fortfarande av regeringar som fått sina mandat i normala, demokratiska val. Det oaktat dikteras den ekonomiska politiken, och via den politiken på många andra centrala områden som utbildning och hälsovård, i allt väsentligt av stödpaketens järnhårda krav på nedskärningar, privatiseringar och lönesänkningar. Även i Spanien, som hittills klarat sig utan direkt ekonomiskt stöd utifrån, har den folkvalda regeringen sett sig tvungen att föra en liknande åtstramningspolitik för att de utländska kreditorerna inte skall mista förtroendet för den spanska ekonomin.

Hotet mot demokratin inskränker sig emellertid inte till de krisdrabbade euroländerna. I december i fjol antog samtliga euroländer och det stora flertalet EU-länder utanför euroområdet en uppsättning nya regler som skall garantera en striktare budgetdisciplin och på så sätt minska risken för framtida skuldkriser. Även om syftet med de nya reglerna i sig är lovvärt innebär de en kännbar begränsning av det demokratiska inflytandet över finanspolitiken, den del av den ekonomiska politiken som berör skatter och offentliga utgifter.

En direkt följd av den skärpta budgetdisciplinen är att det blir näst intill omöjligt för ett enskilt medlemsland att stimulera ekonomin med finanspolitikens hjälp under en lågkonjunktur eller en recession. Emedan finanspolitiken är det enda instrument för ekonomisk stimulans som fortfarande finns kvar på nationell nivå betyder det här att framtida konjunkturnedgångar riskerar att bli både längre och djupare än vad som hittills varit fallet. I värsta fall kan enskilda medlemsländer till och med tvingast strama åt sin finanspolitik mitt under en pågående lågkonjunktur, vilket innebär att finanspolitiken förstärker konjunkturnedgången i stället för att motverka den.

Ännu mer allvarligt ur demokratins synvinkel är att medlemsländernas budgetförslag härefter skall godkännas av *Europeiska kommissionen*. Även om kommissionen inte formellt ges någon direkt bestämmanderätt över medlemsländernas budgetar har den rätt att framföra sina

”synpunkter”, som medlemsländerna i sin tur förutsätts ”beakta”. I sina synpunkter kommer kommissionen framför allt att fokusera sig på hur ett medlemslands budgetförslag påverkar dess ekonomiska tillväxt och dess internationella konkurrenskraft.

Att kommissionen i sina synpunkter på medlemsländernas budgetar kommer att prioritera tillväxt och konkurrenskraft låter i och för sig vettigt i en situation där euroområdet är i desperat behov av ekonomisk tillväxt för att kunna ta sig ur skuldkrisen. Dessvärre präglas kommissionens syn på hur tillväxten och konkurrenskraften bäst kan gynnas av samma nyliberala dogmer som återspeglas i stödpaketets drakoniska villkor: då det gäller att balansera statsfinanserna är nedskärningar alltid att föredra framom skattehöjningar, som antas ha en negativ effekt på såväl utbudet av arbetskraft som den ekonomiska tillväxten (att det inte finns några empiriska bevis för att så skulle vara fallet har inte förmått rubba kommissionen i dess övertygelse). Extra pluspoäng blir det för nedskärningar i de sociala utgifterna, eftersom ett alltför starkt socialt skyddsnät antas minska benägenheten att söka och ta emot arbete.

Såväl de omänskligt hårda villkoren för krisländernas stödpaket som de nya budgetreglerna har i offentligheten motiverats med att alternativet är ännu värre. Om inte euroländerna i allmänhet och krisländerna i synnerhet drar åt svängremmen rejält kommer skuldkrisen att eskalera till en fullfjädrad finanskris, som i värsta fall kan resultera i att hela eurosamarbetet kollapsar. Och om nu så stora saker står på spel, är det inte då litet småaktigt att hålla på och tjafsas om det demokratiska inflytandet över den ekonomiska politiken?

Problemet med den här argumentationen är att det än så länge inte finns några som helst tecken på att den brutala åtstramningspolitiken faktiskt skulle fungera. Däremot finns det mycket som tyder på att den motverkar sitt syfte: i samtliga krisländer har nämligen statskulden fortsatt att stiga i förhållande till bruttonationalprodukten trots skattehöjningar och hårdhänta nedskärningar i de offentliga utgifterna. Det här beror på att den recession som krisländerna befunnit sig i mer eller mindre oavbrutet sedan år 2009 har fördjupats och förlängts av den finanspolitiska åtstramningen, vilket har försvagat statsfinanserna ytterligare genom sjunkande skatteintäkter och stigande arbetslöshetskostnader. Det har med andra ord uppstått en ond cirkel som de krisdrabbade länderna omöjligt kan bryta sig ut ur så länge de tvingas att följa stödpaketets järnhårda krav på finanspolitisk åtstramning.

Direkt absurda är de nedskärningar som Grekland tvingats förbinda sig till i samband med det andra stödpaket som landet, efter svåra och utdragna förhandlingar, nyligen beviljades. I år förväntas Grekland skära ner de offentliga utgifterna med ett belopp som motsvara 6,1 procent av bruttonationalprodukten, och för åren 2013 och 2014 är motsvarande siffror 8,1 respektive 10,5 procent. För att ge en bild av vad nedskärningar av den här storleksordningen innebär kan de jämföras med de nedskärningar Finland tvingades göra under den ekonomiska krisen i början av nittiotalet: år 1993, då nedskärningarna var som störst, motsvarade de ”endast” tre procent av bruttonationalprodukten. Då man beaktar hur förödande dessa nedskärningar var för det finländska välfärdssamhället säger det sig självt att de krav som nu ställs på Grekland är fullständigt orealistiska. Om nedskärningarna mot förmodan trots allt skulle genomföras som planerat skulle de i praktiken förvandla Greklands offentliga sektor till en rykande ruin.

Som om de brutala nedskärningarna i de offentliga utgifterna inte vore illa nog har trojkan dessutom påtvingat krisländerna en så kallade inre devalvering, vilket är en förskönande omskrivning för lönesänkningar.

Trots den allt starkare kritiken håller emellertid såväl Europeiska kommissionen som krishanteringens ledargestalt framom andra, Tysklands järnkansler Angela Merkel, behårt fast vid sin övertygelse om att krisländerna kan vinna frälsning endast genom lidande.

Som om de brutala nedskärningarna i de offentliga utgifterna inte vore illa nog har trojkan dessutom påtvingat krisländerna en så kallade inre devalvering, vilket är en förskönande omskrivning för lönesänkningar. Igen en gång är det Grekland som drabbas allra hårdast: trots att lönenivån i Grekland redan har sjunkit med 30 procent sedan krisen bröt ut förväntas de grekiska löntagarna acceptera ytterligare lönesänkningar på minst 15 procent under de kommande tre åren. Som en del av villkoren för det andra stödpaketet kommer minimilönerna för sin del att sänkas med 22 procent.

Huvudsyftet med en inre devalvering är att förbättra exportens konkurrenskraft. Ett land som har en egen valuta kan på ett enkelt och smärtfritt sätt åstadkomma samma sak genom en devalvering, det vill säga en nedskrivning av valutans värde i förhållande till andra valutor. För Grekland och andra euroländer är det här alternativet per definition uteslutet, och därmed blir en lönesänkning det enda alternativet för att förbättra exportens konkurrenskraft.

Problemet med en inre devalvering är att den även i bästa fall verkar mycket långsamt. I nuläget, då euroområdet som helhet befinner sig i recession, tvingas krisländerna dessutom möta en sviktande exportefterfrågan som motverkar – och med stor sannolikhet mer än uppväger – den blygsamma fördel en inre devalvering innebär för exportens konkurrenskraft. Om det inte finns en tillräcklig efterfrågan på krisländernas exportvaror hjälper det med andra ord inte särskilt mycket att de eventuellt lyckas sänka priserna på sina exportvaror en smula.

Däremot har en lönesänkning en omedelbar och betydande negativ effekt på löntagarnas köpkraft, och därmed på den inhemska efterfrågan. I länder där exportens andel av bruttonationalprodukten är låg – och den inhemska efterfrågans andel i motsvarande grad större – kommer alltså nettoeffekten av en inre devalvering oundvikligen att bli negativ. Så är fallet i både Grekland och Portugal, där exporten av varor och tjänster utgör ungefär 20 respektive 30 procent av bruttonationalprodukten. Endast i Irland, där exporten står för mer än 90 procent av bruttonationalprodukten, verkar den inre devalveringen att ha haft en viss positiv nettoeffekt.

Under den senaste tiden har ett växande antal ekonomiska experter varnat för att kombinationen av drastisk fi-

nanspolitisk åtstramning och lönesänkningar endast gör det svårare för de krisdrabbade euroländerna att stabilisera sina statsfinanser. Till och med *Internationella valutafonden*, som blivit ökad för sin hårdhänta behandling av över-skuldsatta länder som söker dess hjälp, har kommit till insikt om att det nuvarande receptet för krishantering är kontraproduktivt. Trots den allt starkare kritiken håller emellertid såväl *Europeiska kommissionen* som krishanteringens ledargestalt framom andra, Tysklands järnkansler **Angela Merkel**, behårt fast vid sin övertygelse om att krisländerna kan vinna frälsning endast genom lidande. Tillsammans med sin trogne vapendragare **Nicolas Sarkozy** var järnkansler Merkel även den drivande kraften bakom de nya, strängare budgetregler som antogs i december i fjol.

Bakom kommissionens och Angela Merkels övertygelse ligger en stark tro – för att inte säga övertro – på att den ekonomiska politiken bör förankras i ett strikt regelverk som i hög grad binder de ansvariga politikernas händer. Utan sådana regler är det, enligt detta synsätt, alltför lätt för folkvalda politiker att ge efter för frestelsen att föra en "ansvarslös" ekonomisk politik, till exempel genom att stimulera ekonomin med lånade pengar inför ett nära förestående val.

Här finns det uppenbara paralleller till den avdemokratisering av penningpolitiken som inleddes i slutet av 1970-talet. Den kraftiga inflationsökningen i samband med 1970-talets oljekriser hade vid det laget lett till en omprioritering av penningpolitikens målsättningar såväl i Västeuropa som i USA: i stället för att som tidigare fungera som en del av konjunkturpolitiken skulle penningpolitiken nu helt och hållet inrikta sig på att bekämpa inflationen, vilket i praktiken kunde ske endast med hjälp av kraftigt höjda räntor.

Redan från början stod det emellertid klart att de räntehöjningar som inflationsbekämpningen krävde åtminstone på kort sikt skulle resultera i högre arbetslöshet, och att de därför skulle vara svåra att genomdriva så länge centralbankerna stod under demokratisk kontroll. Lösningen blev att göra centralbankerna "självständiga" i förhållande till de folkvalda beslutsfattarna, vilket i praktiken innebar att det demokratiska inflytandet över penningpolitiken eliminerades en gång för alla.

I Västeuropa var den tyska centralbanken, *Bundesbank*, den uppenbara förebilden för den nya centralbanksmodellen. *Bundesbank* hade redan på 1970-talet en lång tradition av såväl självständighet som hård för inflationsbekämpning, och genom att binda sig till den tyska penningpolitiken genom det år 1979 upprättade europeiska monetära systemet hoppades de övriga EG-länderna kunna uppnå en lika låg och stabil inflation som Tyskland. Föga överraskande fick *Bundesbank* också stå modell för *Europeiska centralbanken* då planerna för EMU gjordes upp.

Precis som avdemokratiseringen av penningpolitiken motiverades med den accelererande inflationen under 1970-talet får alltså skuldskrisen inom euroområdet nu tjäna som förevändning för en motsvarande avdemokratisering av finanspolitiken. Därmed är vi på god väg mot ett Europa där den ekonomiska politiken i sin helhet står utanför och ovanför all demokratisk kontroll.



Christer K. Lindholm är forskare i nationalekonomi vid Åbo Akademi